

Sameign þjóðarinnar á náttúruauðlindum landsins

Útdráttur

Greinin er um verðmæti náttúruauðlinda, hvaða merkingu eigi að leggja í sameign á náttúruauðlindum og hvort ástand í málefnum náttúruauðlinda sé viðunandi. Dregið er fram að náttúruauðlindir séu ekki trygging fyrir hagsæld og séu oft nýttar í þágu annarra en þjóðarinnar. Formlegt eignarhald komi ekki í veg fyrir að arður af auðlindinni renni til annarra en eigandans.

Til þess að þjóð njóti náttúruauðlinda þarf hún að hafa efnislegt eignarhald á þeim en í því felst varðveisluskylða, réttur til auðlindarentunnar og stjórn á nýtingu auðlindanna. Af því eigi að ráðast hvaða náttúruauðlindir séu í sameign þjóðarinnar. Ríkið sé eini aðilinn sem geti átt náttúruauðlindir fyrir hönd þjóðarinnar en sveitarfélög hafi rétt til nýtingar á auðlindum í landi sínu til almennrar veitubjónustu fyrir íbúana og hliðstæðra verkefna.

Ástand í auðlindamálum hér á landi er misjafnt. Það er viðunandi hvað snertir verndun en ekki hvað varðar skil á arði og stjórn á nýtingu. Há auðlindarenta sé af náttúruauðlindum en hún skili sér misvel til þjóðarinnar. Renta í fiskveiðum skilar sér að litlu leyti til þjóðarinnar, renta í framleiðslu hitunarorku og raforku fyrir innlendan markað skilar sér að mestu en renta í orkuframleiðslu til stóriðju ekki vegna lágs orkuverðs og ívilnandi skattareglna.

Að óbreyttu orkuverði og skattareglum skilar orkusala til stóriðju efnahagslegum verðmætum til þjóðarinnar með afar takmörkuðum og óbeinum hætti. Nýjar virkjunarframkvæmdir á sömu forsendum eru óforsvaranlegar ef þær fela í sér afsal á auðlindarentu þjóðarinnar til lengri tíma.

Inngangur

Náttúruauðlindir eru ofarlega á baugi í samfélagsumræðunni og í kreppunni hafa margir bent á að þau verðmæti sem felast í náttúruauðlindum landsins muni hjálpa til við að skapa hér á ný velsældarsamfélag.¹ Þessu tengjast fullyrðingar um að með fjárfestingu í orkuframleiðslu og fyrirgreiðslu við erlenda stóriðju megi með skjótum hætti auka hagvöxt og efnahagslega framþróun.² Eru þetta raunhæfar væntingar og hafa náttúruauðlindirnar þá miklu efnahagslegu þýðingu sem af er látið?

Í umræðum um samskipti³ við önnur ríki hefur því verið haldið fram að hætta sé á framsali náttúruauðlindanna og því jafnvel haldið fram að erlendar þjóðir séu á höttunum eftir náttúruauðlindum landsins. Er slík hætta á ferðum? Höfum við e.t.v. þegar framselt auðlindirnar að einhverju leyti?

Krafa um þjóðareign á náttúruauðlindum hefur verið áberandi í umræðum um endurskoðun stjórnarskrárinnar og hún hefur einnig verið grundvallaratriði við endurskoðun fiskveiðistjórnarkerfisins. Hvaða merkingu hafa hugtök eins og náttúruauðlindir og þjóðareign í þeirri umræðu?

Flestir eru sammála um að þjóðin eigi náttúruauðlindirnar. En hvaða auðlindir er um að ræða, hvað felst í eign þjóðarinnar og hvernig eignarhaldinu skal komið fyrir er ekki á hreinu. M.a. er óljóst hver sé eða geti verið handhafi eignarhaldsins og hversu langt slíkt eignarhald eigi að ná þegar að nýtingu náttúruauðlinda kemur.

¹ Miklar náttúruauðlindir landins eru meðal þess sem sérfræðingar AGS, OECD og fleiri hafa notað til rökstuðnings fyrir björtum framtíðarhorfum íslenska hagkerfisins.

² Samtök á vinnumarkaði og pólitísk öfl hafa talið fjárfestingum í orkuvinnslu og stóriðju vera skilyrði fyrir hagvexti.

³ Dæmi um þetta er að finna í umræðu um aðild landsins að ESB.

Hér á eftir er reynt að gera grein fyrir ýmsum álitamálum sem tengjast þjóðareign á auðlindum. Þetta er ekki fræðileg greining en byggir á skoðunum mínum og upplýsingum sem aðgengilegar eru. Ég geng út frá því að náttúruauðlindir landsins séu óskipt eign þjóðarinnar og hún ein eigi rétt á nýta þær, henni beri skylda til að varðveita þær og hún ein eigi rétt til þeirra efnahagslegu gæða sem náttúruauðlindirnar skapa. Slík afstaða verður að vera meira en orðin tóm. Í henni felst að taka verður á fjölmörgum atriðum, sem lítt eða ekki hefur verið tæpt á í umræðu um auðlindamál. Hún krefst skilgreiningar á því hvað felst í hugtökum eins og náttúruauðlind, þjóðareign á náttúruauðlindum, eignarhald og ýmsum öðrum hugtökum sem notuð eru. Það verður ekki leyst með einni setningu í stjórnarskrá.

Eru náttúruauðlindir uppspretta þjóðarauðs og velsældar?

Áður en vikið er að þeim atriðum, sem að framan er getið, er rétt að huga nokkuð að efnahagslega mikilvægi náttúruauðlinda fyrir þjóðina, sem drepíð var á í upphafi og spyrja hvort það sé svo sjálfgefið sem ætla má af orðræðunni.

Oft er vísað til náttúruauðlinda sem tryggingar fyrir farsælli framtíð og að á þeim megi byggja betri tíð með blóm í haga. Þessu er ekki aðeins hampað af pólitíkusum í leit að lýðhylli heldur einnig af erlendum og innlendum sérfræðingum. Er þessi framtíðarmynd byggð á raunhæfum forsendum?

Reynslan er oftast órákur vitnisburður og því fróðlegt að líta í hagsöguna og sjá hver sé reynsla annarra þjóða. Samhengi náttúruauðlinda og efnahagslegrar velferðar hefur verið kannað ítarlega m.a. hafa íslenskir hagfræðingar skrifað um það efni.⁴ Án þess að fara nánar út í einstök verk eru niðurstöður þeirra í stuttu máli þær að *þegar náttúruauðlindir eru stór hluti af þjóðarauði séu þjóðartekjur í viðkomandi landi oftast lágar*. Í greiningu á hagvexti í 85 löndum á árunum 1965 til 1998 kom í ljós að eftir því sem náttúruauðlindir⁵ voru stærri hluti þjóðarauðs⁶ var hagvöxtur í landinu minni. Að jafnaði var hagvöxturinn 1% minni fyrir hver 10% sem náttúrauður var hærri sem hlutfall af þjóðarauði í heild.⁷ Þetta hljómar eins og þversögn en er engu að síður talnaleg staðreynd og á sér röklegar skýringar.

Auk þessa staðtölulega samhengis - en í samræmi við það - má benda á að velmegunarríki svo sem Danmörku og Holland eru að mestu án náttúruauðlinda í þeim skilningi sem hér er notaður og að í ýmsum löndum Afríku og Asíu, sem eru auðug af náttúruauðlindum, lifir þjóðin í fátækt.

Skýringar á þessu eru bæði hagfræðilegar og pólitískar. Tilvist mikilla náttúruauðlinda ýtir annarri fjárfestingu til hliðar og fjárfesting í heild verða minni en ella væri. Leiðir það til minni hagvaxtar. Nýting náttúruauðlinda í þessum löndum er oftast ekki í höndum erlendra aðila sem sækjast fyrst og fremst eftir eftir auðlindarentunni og flytja hana úr landi en fjárfesta ekki í landinu að öðru leyti og skapa þar litla eftirspurn eftir vöru og þjónustu. Í löndum með miklar náttúruauðlindir sýnir sig að mannauður er jafnan minni en annars staðar. Nýting náttúruauðlinda er yfirleitt frumframleiðsla sem ekki krefst mikillar menntunar og uppbygging menntaskerfisins er vanrækt. Yfirráð yfir aðgengi að náttúruauðlindum er ávísun á spillingu sem gegnsýrir samfélagið

⁴ Meðal íslenskra hagfræðinga sem skrifað hafa um þetta efni eru Þorvaldur Gylfason, Gylfi Zoega, Tryggvi Þór Herbertsson og Friðrik Már Baldursson. Niðurstöður þeirra eru í flestu samhljóða niðurstöðum fjölda erlendra hagfræðinga sem birt hafa niðurstöður sínar um efnið.

⁵ Hafa þarf í huga að hugtakið náttúruauðlind er ekki einhlítt og er í flestum þessum rannsóknum notað í þröngum skilningi um verðmæti í jörðu o.s. fr. en nær ekki til hluta eins og almennra landgæða, veðurfars o.fl. sem einnig mótur lífsafkomu fólks.

⁶ Mældur þjóðarauður náði til fastafjármuna, mannauðs og náttúruauðs.

⁷ Sjá t.d. Þorvaldur Gylfason; World Economics 2002; Mother Earth: Ally or Adversary og heimasíðu Þorvalds <http://notendur.hi.is/gylfason/pic05.htm>

og hefur í för með sér að innlendi hluti auðlindarentunnar lendir í höndum fámennrar auðstéttar en leiðir ekki til aukinna efnahagslegra umsvifa og almennrar hagsældar.

Neikvæð tengsl náttúruauðlinda og velmegunar eru þó ekki algild. Dæmi um það er Noregur sem bera má saman við Nígíeríu. Í hvoru landi um sig eru framleidd tæp 2,7% af hráolíu heimsins. Í Noregi hefur þessi auðlind ásamt mörgum öðrum þáttum orðið til þess að skapa eitt mesta velferðarríki heims. Nígíería er þrátt fyrir þessa auðlind eitt fátækasta ríki heims.

Af þessu má ráða að það eru ekki náttúruauðlindirnar sjálfar sem skipta sköpum. Aðrir þættir, menntun þegnanna, önnur félagsleg kerfi og ekki síst pólitískt ástand og stjórnarfar hafa úrslitaáhrif og ráða því hvort náttúruauðlindirnar nýtast þjóðinni eða ekki, ráða því hvort þjóðin fær að njóta rentunnar af auðlindunum eða hvort hún er rænd henni. Veldur hver á heldur.

Þjóðin njóti náttúruauðlinda sinna

Í þeim löndum, sem vísað er til hér að framan, leikur varla vafi á að náttúruauðlindirnar eru að formi til í eigu viðkomandi þjóðar, einstaklinga eða lögaðila í landinu. Skortur á formlegu eignarhaldi á auðlindunum kemur því ekki í veg fyrir að náttúruauðlindir nýtist fátækum ríkjum. Þegar að er gáð kemur yfirleitt í ljós að nýtingin á náttúruauðlindunum hvort sem er á olíu í jörðu, dýrum málum eða öðrum verðmætum er í höndum fámenns valdahóps eða hefur verið framseld erlendum aðilum án þess að fyrir komi gagnjald sem svarar til auðlindarentunnar. Undantekningar frá þessu er líka að finna svo sem í Noregi þar sem efnislegt eignarhald norsku þjóðarinnar á olíuauðlindum og vatnsorkuauðlindum landsins hefur verið tryggt.

Hvernig er þessu varið á Íslandi? Á Ísland meira sameiginlegt með Nígíeríu eða Noregi? Hvort sem um er að ræða sjávarauðlindir eða orkuauðlindir verður ekki fram hjá því litið að efnislegt eignarhald og þar með efnahagslegur ávinningur er ekki nema að hluta hjá þjóðinni sjálfri. Úthlutun aflaheimilda án teljandi endurgjalds og samþjöppun þeirra á fáar hendur gerir það að verkum að þessir fáu fara með hið efnislega eignarhald. Meirihluti framleiðdrar raforku hefur verið afhentur erlendum stóriðjufyrirtækjum⁸ með langtímasamningum án þess að tryggt hafi verið að sú sala skili þjóðinni rentu af auðlindunum.⁹

Formlega séð eru þessar auðlindir í eigu þjóðarinnar en hið efnislega eignarhald er það ekki og hún nýtur þessara eigna að litlu leyti. Með formlegu eignarhaldi er átt við að í lögum sé kveðið á um eignarhaldið án þess að tekið sé fram hvað í því felst. Hugtakið efnislegt eignarhald nota ég til aðgreiningar frá formlegu eignarhaldi með því að tilgreina skilyrði sem uppfyllt þurfa að vera um réttindi og skyldur sem eignarhaldinu fylgja. Helstu skilyrðin eru ábyrgð á eigninni, þ.e. náttúruauðlindinni, réttur til allrar rentu af eigninni og óskoraður ráðstöfunarréttur yfir nýtingu hennar. Efnislegt eignarhald á náttúruauðlind felur þannig í sér siðferðilegan rétt, efnahagslegan rétt og pólitískan rétt.

Hinn siðferðilegi réttur byggir á þeirri skyldu sem þjóðin hefur til að varðveita náttúruauðlindirnar. Að tryggja að ekki verði gengið á þær og þær eyðilagðar eða nýttar eingöngu fyrir núlifandi kynslóð. Til þess að ná því marki verður þjóðin að hafa þann möguleika að stýra aðgangi að auðlindunum og setja reglur og skilyrði um umgengni og nýtingu á þeim.

Hinn efnahagslega rétt má leiða af eignaréttinum sem slíkum og felur hann í sér að rentan¹⁰ af auðlindinni renni óskert til þjóðarinnar og auki hagsæld hennar en sé ekki framseljanleg öðrum, hvorki hluta þjóðarinnar né erlendum aðilum.

⁸ Margt bendir til þess að þetta eigi einnig við um sölu raforku til gagnavera og hliðstæðrar starfsemi.

⁹ Ásgeir Jónsson og Sigurður Jóhannesson: Mat á arðsemi orkusölu til stóriðju, önnur áfangaskýrsla, nóv 2011.

¹⁰ Gera þarf greinarmun á arði og rentu, sem er sá hluti hagnaðar sem er umfram kostnað, þ.m.t. eðlilegan arð af fjármagni.

Hinn pólitíski réttur felur það í sér að þjóðin eða stjórnvöld í umboði hennar ákveði hvort og með hvaða hætti náttúruauðlindirnar verði nýttar þannig að ekki verði gengið á hinn siðferðilega eða efnahagslega rétt og jafnframt tryggt að nýtingin stuðli að efnahagslegri og félagslegri þróun í landinu. Ótímabundin eða langvarandi ráðstöfun á nýtingu auðlindanna til annarra samrýmist ekki þeim rétti.

Til þess að náttúruauðlindir séu í raunverulegri þjóðareign og nýtist henni sem eiganda eru einfaldar yfirlýsingar um formlegt eignarhald ekki nægjanlegar. Ganga þarf svo frá hnútunum að efnislegur eignarréttur verði ekki skilin frá hinum formlega. Má það gera með skilgreiningu þeirra hugtaka sem notuð eru í stjórnarskrá og lögum. Er m.a. óhjákvæmilegt að afmarka hvaða náttúruauðlindir eigi að vera í þjóðareign og kveða á um hver fari með eignarhaldið fyrir hönd þjóðarinnar.

Náttúruauðlindir í þjóðareign

Hugtakið náttúruauðlindir er víðtækt og lítt afmarkað. Náttúruauðlindir hafa verið flokkaðar með ýmsum hætti svo sem eftir efniseiginleikum þeirra í lífrænar auðlindir og ólífrænar auðlindir. Önnur flokkun fer eftir því hvort auðlindir eru endurnýjanlegar eða ekki. Endurnýjanlegar eru þær auðlindir sem eru til staðar óháð notkun mannsins svo sem sólarljós, loft, vindur o.s.fr. eða geta auðveldlega verið endurnýjaðar á einhverjum tíma svo sem jarðaruppskera, vatn og skógur. Óendurnýjanlegar auðlindir hafa myndast á löngu jarðfræðilegu tímabili og verða ekki endurnýjaðar ef þeim er eytt.

Hugtakið náttúruauðlind án frekari afmörkunar er of víðtækt til að það sé nothæft í löggjöf um eignarhald þjóðarinnar. Eignarhald á náttúruauðlindum getur verið með margvíslegum hætti, sumar þeirra eru ekki og geta ekki verið í eigu einhvers, aðrar eru í einkaeign og allt þar á milli. Náttúruauðlindir eins og landgæði bújarðar, vatnið í bæjarlæknum, veiðiréttur í ám og vötnum o.s.fr. eru þess eðlis að engar ástæður eru til að þær séu í þjóðareign. Viðfangsefnið er að afmarka hvaða náttúruauðlindir eigi að vera í þjóðareign og hverjar ekki. Það má gera með því að leggja tilganginn með sameign þjóðar á náttúruauðlindum til grundvallar þeirri afmörkun.

Nefnd voru þrjú atriði til að skilgreina hvað felst í hugtakinu þjóðareign á náttúruauðlindum, siðferðileg skylda til að varðveita náttúru landsins, efnahagslegur réttur til allrar rentu af náttúruauðlindunum og pólitískur réttur til að stjórna nýtingu þeirra. Þessi atriði eru markmið með eignarhaldi þjóðarinnar á náttúruauðlindum og þau má nota til að skilgreina til hvaða náttúruauðlinda þjóðareign á að ná.

Í fyrsta lagi ber að líta til varðveisluskyldunnar¹¹, þ.e. að þeir sem í landinu lifa hverju sinni skili því í hendur komandi kynslóða í ekki verra ástandi en það var í þegar við því var tekið. Til þess að hún sé virk þarf ríkið að hafa víðtækan rétt til afskipta af náttúrunni. Ríkið þarf að geta tekið ákvarðanir um nýtingu auðlindanna, takmarkað röskun á landi og margt fleira. Þetta má að vissu marki gera með almennum reglum en það að setja slíkar takmarkandi reglur byggir á einhvers konar rétti yfir þessum auðlindum.

Í öðru lagi er hinn efnahagslegi réttur. Hann er sá að náttúruauðlindir sem eru fénýtanlegar í verulegum mæli eigi að vera sameign þjóðarinnar. Það felur í sér að þjóðin á tilkall til allrar rentu af þessum auðlindum. Þessum sameiginlega rétti til rentu verður að setja viss takmörk. Hefðbundinni nýtingu náttúrugæða, t.d. í landbúnaði, þarf ekki að raska með skilgreiningu á þjóðareign á náttúruauðlindum og takmarka á efnahagslega sameign við fénýtingu náttúruauðlinda umfram hefðbundnar neyslu- og þjónustþarfir nærumhverfis.

Í þriðja lagi er hinn pólitíski ráðstöfunarréttur, þ.e. réttur stjórnvalda til að stýra nýtingu auðlindanna hverju sinni til að stuðla að félagslegri og efnahagslegri þróun. Afrakstur

¹¹ Varðveisluskyldan nær til margs annars en náttúruauðlinda, t.d. menningarverðmæta svo sem fornminja o.fl. Hér verður fyrst og frems fjallað um hana í tengslum við náttúruauðlindir í þröngri merkingu.

náttúruauðlinda getur verið forsenda fyrir uppbyggingu annarrar atvinnustarfsemi og ráðstöfun á nýtingu þeirra til lengri tíma bindur hendur stjórnvalda og takmarkar möguleika á því að auðlindirnar nýtist á hverjum tíma með þeim hætti sem hagfelldast er fyrir þjóðina og komandi kynslóðir. Einhver tímabinding er alltaf nauðsynleg en óskoraður eignaréttur er ekki fyrir hendi og ekki er hægt að bregðast við breyttum aðstæðum nema bindingin sé innan hóflegra marka.

Með því að leggja þessi markmið með sameign þjóðarinnar á náttúruauðlindum til grundvallar á að vera hægt að skilgreina það til hvaða náttúruauðlinda sameiginlegt eignarhald þjóðarinnar á að ná án þess að raska rétti þeirra sem nýtt hafa sér landsins gæði með hefðbundnum hætti.

Forræði á náttúruauðlindum í þjóðareign

Sá sem fer með forræði á sameign þjóðarinnar verður að hafa til þess umboð hennar og á ekki að hafa annarra hagsmuna að gæta en hennar. Hann er ábyrgur fyrir að uppfylla þau efnislegu markmið sem stefnt er að með sameigninni, þ.e. varðveislu náttúruauðlindanna, skil á arði af þeim til þjóðarinnar og nýtingu þeirra í efnahags- og atvinnupólitík.

Forræði einstaklinga á náttúruauðlindum og réttindum til nýtingar á þeim er í mótsögn við hugmyndina um sameign þjóðarinnar. Það að einstaklingum sé falið að fara með efnislegt eignarhald á náttúruauðlindum, sem eru í eigu þjóðarinnar eins og gert hefur verið í reynd með fiskveiðiréttindin gengur ekki eins og hefur sýnt sig. Þótt með almennum reglum sé hægt að ná hluta af markmiðum með sameign þjóðarinnar, svo sem verndun fiskistofnanna leiðir það til efnahagslegrar mismununar og ójafnræðis auk þess að skerða möguleika stjórnvalda til þess að hafa áhrif á atvinnu- og byggðapróun.

Þótt forræði einstaklinga á náttúruauðlindum sem eru þess eðlis að eiga að vera í sameign þjóðarinnar, samrýmist ekki skilyrðum sameignar felur það ekki í sér að einstaklingar og félög þeirra geti ekki komið að nýtingu náttúruauðlindanna. Það getur gerst með margvíslegum hætti svo sem með tímabundnu framsali á nýtingarheimildum, leigu á nýtingarrétti o.fl. Meginatriðið er að hagsmunir þjóðarheildarinnar verði tryggðir með verndunarskilyrðum, auðlindarentan skili sér til þjóðarinnar og að framsal nýtingarréttarins sé til hóflegs tíma hverju sinni.

Lítt hefur verið greint á milli sameignar þjóðarinnar og þess sem kallað er opinbert eignarhald og tekur til eignarhalds ríkisins, sveitarfélaga og félaga í eigu þessara aðila. Með tilliti til markmiða með sameign á auðlindum er þó mikill munur þar á. Um forræði sveitarfélaga og félaga í þeirra eigu á náttúruauðlindum gildir að mestu leyti hið sama og um einstaklinga. Sveitarfélag er lögbundið félag einstaklinga sem búa á afmörkuðu landsvæði. Það starfar í umboði þessara einstaklinga og gætir hagsmuna þeirra. Það hefur ekkert umboð frá öðrum hlutum þjóðarinnar og er ekki í forsvari fyrir hagsmuni hennar sem heildar. Þetta þýðir að sveitarfélag getur ekki farið með forræði á sameign þjóðarinnar, þegnar þess eiga ekki einir rétt á auðlindarentunni og þeir geta ekki farið með pólitískt vald yfir ráðstöfun sameiginlegra auðlinda svo sem nýtingu þeirra í efnahagsuppbyggingu o.s.fr.

Sveitarfélögin hafa þó sérstöðu umfram einstaklinga og félög þeirra sem starfa í hagnaðarskyni. Lögbúið hlutverk sveitarfélaga er að veita íbúum sínum þjónustu, m.a. með rekstri almenningsveitna. Í því efni eru þau á vissan hátt hliðstæð bóndanum sem nýtir náttúruauðlindir í landi sínu í búrekstrinum. Sveitarfélögin ættu því að hafa rétt til nýtingar á náttúruauðlindum í sveitarfélaginu til þjónustu við íbúana. Um nýtingu umfram það og atvinnurekstur í hagnaðarskyni á grundvelli aðgangs að auðlindinni ættu hins vegar að gilda sömu reglur og um aðra nýtingu á sameiginlegum auðlindum þjóðarinnar.¹²

¹² Hvað réttlætir nýtingu á háhitasvæði austur í Grafningi fyrir íbúa höfuðborgarsvæðisins eina eða það að renta af gufuvirkjun í Árnessýslu, ef einhver verður, renni til sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu.

Nýting sveitarfélaga á sameiginlegum náttúruauðlindum í þágu íbúanna vekur upp spurningar um rétt hins hluta þjóðarinnar. Auðlindarenta af orkulindum á Íslandi skilar sér nú nær eingöngu til kaupenda með sölu á orku undir markaðsverði til heimila í landinu og stóriðjuvera. Með sölu á orku til húshitunar undir markaðsverði er húseigendum veitt hlutdeild í auðlindarentunni. Þeir sem ekki eiga kost á slíkum kaupum verða af sínum hluta. Við þessari mismunun mætti bregðast með gjaldtöku af orkunotkun hinna fyrrnefndu eða með því að færa söluverð orku til markaðsverðs.¹³

Þegar á allt er litið er ljóst að margt mælir gegn því að sveitarfélög fari með forræði á þeim auðlindum sem eiga að vera í sameign þjóðarinnar. Til þess skortir þau umboð frá þjóðinni og hagsmunaaðrekstrar eru augljósir. Hins vegar er einnig ljóst að þjónustuhlutverk sveitarfélaga gagnvart íbúum sínum eru veigamikil rök fyrir rétti þeirra til nýtingar á náttúruauðlindum innan sveitarfélagsins til að veita íbúum þess tiltekna grunnþjónustu.

Rökrétt ályktun af framansögðu er að ríkið fari með eignarhald og forræði á þeim náttúruauðlindum sem eiga að vera í sameign þjóðarinnar. Með því og skynsamlegu fyrirkomulagi á stjórnsýslu í auðlindamálum má tryggja að meginmarkmið með sameign þjóðarinnar á náttúruauðlindunum náist.

Ríkið væri þannig ábyrgt fyrir varðveislu náttúruauðlindanna og hefði vald til að setja þær reglur sem nauðsynlegar eru um nýtingu þeirra og umgengni um þær. Þær valdheimildir sem eru þegar til staðar myndu styrkjast og eftirfylgni verða auðveldari ef forræðið er ótvírætt hjá ríkinu. Eignarhald ríkisins á náttúruauðlindunum felur í sér allan rétt til auðlindarentunnar og getur ríkið þá tryggt að hún renni til þjóðarinnar allrar hvort sem það er gert með eignarhaldi á nýtingaraðila, gjaldtöku fyrir nýtingarrétt eða skattlagningu auðlindarentunnar. Með eignarhaldi getur ríkisvaldið stýrt nýtingu auðlindanna með það að markmiði að verðmæti þeirra fyrir þjóðina í heild verði sem mest til lengri tíma litið og komið í veg fyrir að nýting þeirra og arður af þeim verði afhentur öðrum eins og reyndin hefur verið.

Ástæða er til að ítreka að formlegt og efnislegt eignarhald ríkisins á náttúruauðlindum felur ekki í sér einokun á nýtingu þeirra. Eðlilegt er að hún fari fram á opnum markaði þar sem hann er til staðar. Ríkið hefði þá það hlutverk að tryggja verndun auðlindanna, skil á auðlindarentunni og þjóðhagslega hagkvæma nýtingu auðlindanna með reglum, nýtingarsamningum o.s.fr. Hin viðskiptalega starfsemi yrði í höndum félaga og einstaklinga eins og nú er.¹⁴

Staða auðlindamála á Íslandi

Einhverjir munu segja að staðan á Íslandi sé góð í þessum efnum. Hér sé lögð áhersla á sjálfbæra þróun náttúru og auðlindir landsins séu nýttar landi og þjóð til heilla. Vissulega er ástandið hér betra en í flestum þeim löndum sem vísað er til hér að framan en er þó e.t.v. ekki með þeim hætti sem æskilegt er. Til að meta það má spyrja hvort þau markmið með sameign þjóðarinnar á náttúruauðlindum sem lögð eru til grundvallar hér að framan og flestir ættu að geta verið sammála um séu þegar uppfyllt, þ.e. varðveisla náttúruauðlindanna, að þjóðin njóti auðlindarentunnar og að nýting auðlindanna sé stjórnað með almannahag til lengri tíma að leiðarljósi.

Verndun og sjálfbær þróun.

Löggjöf sem þjónar markmiðum náttúruverndar og sjálfbærrar þróunar er til staðar. Engu að síður er náttúruvernd háð ýmsum annmörkum sem m.a. tengjast óljósu eignarhaldi og mismunandi hagsmunum. Dæmi um það er skipting skipulagsvald milli ríkis og sveitarfélaga. Þannig geta orðið

¹³ Líta má á niðurgreiðslu á húshitunarkostnað á köldum svæðum sem tilraun til að veita íbúum þar hlutdeild í hinum sameiginlega jarðhita. Álitamál er hvort þessa niðurgreiðslu ætti ekki að fjármagna með gjaldi á jarðvarmaorku.

¹⁴ Aðstæður á markaði geta leitt til þess að fyrirkomulag og aðild ríkisins yrði með mismunandi hætti. Fákeppni eða önnur ytri skilyrði geta verið þess eðlis að í vissum tilvikum verði hagur þjóðarinnar best tryggður með beinni nýtingu á auðlindunum en í öðrum tilvikum sé skynsamlegra að hún sé í höndum annarra markaðsaðila.

árekstrar á milli hagsmuna heildarinnar og fjárhagslegra hagsmuna sveitarfélags. Þessir árekstrar eiga m.a. rót sína að rekja til öröklegra reglna um tekjur sveitarfélaga af mannvirkjum til atvinnustarfsemi.

Hagsmunaárekstrar eru einnig á öðrum sviðum sem tengjast nýtingu auðlinda. Ágreiningur hefur verið milli handhafa veiðiheimilda og þeirra sem ákveða umfang þeirra en vaxandi skilningur er á nauðsyn veiðitakmarkana og í heild er veiðistjórnunarkerfið árangursríkt með tilliti til sjálfbærni fiskveiða þótt viðvarandi ágreiningur sé um aðra þætti þess svo sem skiptingu aflheimilda og framsal þeirra til fátta aðila og áhrifa þess á atvinnuuppbyggingu og byggðamál.

Í orkuvinnslu eru hagsmunaárekstrar sem snerta verndun og sjálfbærni einnig augljósir. Nægir að nefna umhverfisáhrif af virkjunum, stíflum og orkuleiðslum á yfirborði jarðar eru umdeild og ekki er síður ástæða til að huga að nýtingu orkufurðans sem oft er óþekkt stærð og endurnýjunargetan óljós. Sé nýting til skemmri tíma og langtímanýting ekki á sömu hendi er hagsmunaárekstur óhjákvæmilegur.

Þótt markmiðum verndunar og sjálfbærrar nýtingar sé haldið til haga í löggjöf hér á landi er framkvæmd þeirra laga í ýmsum atriðum háð annmörkum sem tengjast eignarhaldi á auðlindum og hagsmunum af nýtingu þeirra. Óljóst eignarhald og valdmörk stjórnvalda hefur áhrif í því efni sem og fjárhagslegur ávinningur af nýtingu auðlindanna. Skýrari ákvæði um eignarhald og ábyrgð gætu haft jákvæð áhrif og skýr ákvæði um skil á auðlindarentu til þjóðarinnar myndu draga úr hagsmunaárekstrum.

Skil á auðlindarentunni til þjóðarinnar.

Á síðustu áratugum hefur nýting tveggja náttúruauðlinda fiskveiða og orku skapað verulega auðlindarentu, þ.e. virðisauki¹⁵ við nýtinguna hefur verið meiri en launagreiðslur og eðlileg ávöxtun af þeirri fjárfestingu sem í starfseminni er bundin. Í báðum tilvikum hefur auðlindarentan ekki skilað sér að fullu til þjóðarinnar.

A, Fiskveiðar

Úthlutun veiðiheimilda án endurgjalds og án verulegra leyfisgjalda eða skatta umfram það sem gerist í annarri atvinnustarfsemihefur leitt til þess að auðlindarentan, hver svo sem hún er hefur runnið til handhafa veiðileyfanna. Mat á auðlindarentu í fiskveiðum er nokkuð á reiki enda er hún breytileg eftir aðstæðum til veiði, verði á markaði o.fl. Í greinargerð Hagfræðideildar Háskóla Íslands frá maí 2010 sem unnin var fyrir starfshóp um endurskoðun á fiskveiðistjórnunarkerfinu er talið að auðlindarentan sé um 35 ma. kr. á ári eða um 30% af heildaraflaverðmæti.¹⁶ Jón Steinsson hagfræðingur telur hins vegar í umsögn um þessa greinargerð að auðlindarentan sé mun lægri eða um 14 ma. kr.¹⁷ Líklegt er að auðlindarentan liggi á milli þessara áætlana og sé um 30 ma. kr. Þegar tekið er tillit til verðbreytinga frá þeim árum sem þá voru undir, miðað sé við hóflega raunávöxtun og litið til þáttar fiskvinnslu í auðlindarentunni.¹⁸

Með heimildum til að framselja veiðileyfin var svo gengið skrefi lengra og upphaflegir leyfishafar gátu tekið til sín auðlindarentu framtíðarinnar án þess að hafa átt þátt í sköpun hennar

¹⁵ Virðisauki er samtala þáttatekna þ.e. launa, fjármagnstekna (að meðtalinni ávöxtun eigin fjár) og rentu.

¹⁶ Hagfræðideild HÍ; Daði Már Kristófersson: Greinargerð um áhrif fyrningarleiðar á afkomu og rekstur útgerðarfyrirtækja, maí 2010. Mat Daða byggist að mestu á verði á leigukvóta.

¹⁷ Jón Steinsson, Columbia University: Umsögn um greinargerð Daða Mús Kristóferssonar um áhrif fyrningarleiðar á afkomu og rekstur útgerðarfyrirtækja. Jón metur rentuna sem afgangsstærð þegar greiddur hefur verið kostnaður þ.á m. nokkuð há raunávöxtun á fjármagni í rekstri.

¹⁸ Vegna viðskipta tengdra aðila er talið að hluti rentunnar sé fluttur frá útgerð til vinnslu. EBITA í veiðum og vinnslu samtals er talin hafa verið um 60 ma. kr. á árinu 2009 og hreinn hagnaður eftir kostnað vegna fjárbindingar um 45 ma.kr. Fyrir veiðarnar einar eru þessar tölur 30 og 20 ma. kr. Má því ætla að auðlindarentan sé á bilinu 20 - 45 ma. kr.

með atvinnustarfsemi. Skattalög, sem gera kleift að koma tekjum af veiðiheimildum undan skattlagningu eða í form lágs-kattaðra fjármagnstekna, leiddi síðan til þess að auðlindarentan sætti ekki einu sinni skattlagningu sem hagnaður af atvinnustarfsemi. Tekjuskattar á fyrirtæki í sjávarútvegi sýna þetta en álagning á þau var að jafnaði rúmlega 1,1 ma. kr. á árunum 2004 til 2008¹⁹ sem var um 4% af álagningu á öll fyrirtæki í landinu á þessum árum. Vísir að auðlindaskatti hefur verið lagður á síðan 2004 sem veiðigjald. Álagning þess á árunum 2004 til 2008 var að jafnaði um 500 m.kr., sem er um 1,7% af auðlindarentunni miðað við framangreint mat á henni. Veiðigjaldið hefur verið hækkað stórlega síðustu tvö ár en á þó langt í land að ná til allrar auðlindarentunnar. Þjóðin hefur því að mestu farið á mis við þá rentu sem skapast hefur af nýtingu fiskveiðiauðlindarinnar. Hún hefur runnið til handhafa veiðileyfanna og mun gera það á meðan þau eru ekki seld fullu verði eða rentan af þeim tekin til þjóðarinnar með öðrum hætti.

Reynt hefur verið að réttlæta þetta fyrirkomulag með þeim rökum hagnaðurinn og þar með rentan sé notuð til fjárfestinga og aukinnar eftirspurnr í hagkerfinu. Þessi rök eru að vissu marki haldbær en ófullnægjandi.²⁰ Rentan í höndum annarra hvort sem er ríkisins eða einstaklinga vegna lægri skatta hefði einnig skapað aukna eftirspurn og orðið hvati til fjárfestinga. Það að auðlindarentunni kunni að hafa verið komið atvinnulífínu til góða breytir ekki heldur því að ekki hefur ríkt jafnræði hvað varðar eftirtekju eftir þessa sameign þjóðarinnar.

B. Orkuauðlindir

Að ýmsu leyti gegnir öðru máli um orkuauðlindir en fiskveiðar. Er það fyrst og fremst af því að orkusala hér á landi hefur aldrei farið fram á markaði. Afhending orku úr þessum auðlindum hefur verið samkvæmt pólitískum ákvörðunum. Hafa þær verið afhentar á undirverði bæði til heimila og fyrirtækja. Auðlindarenta hefur ekki myndast hjá orkufyrirtækjunum en verið framseld þeim sem keypt hafa orkuna.²¹ Má þar greina á milli þriggja hópa. Kaupenda jarðvarmaorku á almennum markaði, kaupenda raforku á innlendum markaði og fyrirtækja í eigu erlendra aðila sem kaupa raforku skv. sérstökum samningum.

Kaupendur jarðvarmaorku til hitunar njóta rentu af orkuauðlindinni sem svarar til verðmunar á hitaorku sem þeir kaupa og þess sem þeir þyrftu að greiða fyrir sambærilega orku á samkeppnismarkaði t.d. olíuhitunar. Þessi ávinningur er líklega langstærsti hluti þeirrar rentu af orkuauðlindum sem rennur til landsmanna. Samkvæmt skýrslu Orkustofnunar²² var sparnaður á árinu 2009 af notkun jarðvarma í stað gasolíu til húshitunar 67 ma. kr. sem líta má á sem gróft mat á auðlindarentunni sem þeir fá í sinn hlut. Þessi renta fer einungis til þeirra sem búa á þeim svæðum sem jarðhitaveitur ná til. Sé auðlindin sameign þjóðarinnar eiga aðrir landsmenn sama tilkall til rentunnar. Það eru rök fyrir því að skattleggja rentuna að fullu í burt og nota þær tekjur til að lækka almenna skatta. Að minnsta kosti ætti að skattleggja jarðvarmaorkuna það mikið að með tekjunum væri hægt að greiða húshitun á öðrum svæðum niður í sama verð.

Kaupendur raforku á innlendum markaði njóta líka rentu af orkuauðlindinni að því marki sem verð fyrir raforkuna er undir markaðsverði. Samkvæmt niðurstöðu skýrslu um mat á arðsemi orkusölu til stóriðju, sem vísað er til hér að framan, hefur heildararðsemi fjármagns af orkusölu Landsvirkjunar til almennings verið að jafnaði um 2% á ári., sem er lægra en fjármögnunarkostnaður ríkisins og orkusala því óbeint niðurgreidd. Þessi hluti rentu af orkuauðlindunum er þó miklu minni en sá hluti sem felst í hitun með jarðvarma og er ekki misskipt

¹⁹ Heimild: Vefsíða RSK. Staðtölur skatta

²⁰ Mikil skuldsetning útgerðarfyrirtækja bendir til þess að auðlindarentan hafi horfið út úr greininni en ekki verið notuð til fjárfestinga í henni.

²¹ Ásgeir Jónsson og Sigurður Jóhannesson: Mat á arðsemi orkusölu til stóriðju, önnur áfangaskýrsla, nóv. 2011.

²² Orkustefna fyrir Ísland, Iðnaðaráðuneytið 2011

eftir landsvæðum með sama hætti. Má því segja að hann renni til þjóðarinnar og sé skipt með sæmilega sanngjörnum hætti.

Meðalverð Landsvirkjunar á orku til almennra notenda á árinu 2010 var um \$27,50/MWst. Á sama tíma var meðalverð á Nordpool-markaðnum um \$71/MWst.²³ Af þessu má sjá að raforkuverð á hinum Norðurlöndunum er meira en tvöfalt herra en hér á landi og endurspeglar sá munur auðlindarentuna. Almenn orkusala Landsvirkjunar er um 20% heildarsölunnar eða um 3,4 TWst af 17 TWst alls. Sé miðað við að verð til almennra notenda sé nú um \$28/MWst en markaðsverð gæti verið um um 70% af verði í N-Evrópu um \$50/MWst, er gróft mat á þeirri auðlindarentu sem rennur til almennings með lágu rafmagnsverði 8-9 ma.kr. á ári.

Stóriðjufyrirtæki eru kaupendur að 80 hundraðshlutum allrar raforku í landinu. Samkvæmt upplýsingum Landsvirkjunar, stærsta orkusalans, er það verð sem kaupendur greiða fyrir orkuna svo lágt að ekki næst viðunandi ávöxtun á eigið fé fyrirtækisins. Arðsemi eigin fjár hefði að meðaltali verið um 2% frá stofnun fyrirtækisins 1966 og að skattgreiðslur og arðgreiðslur samtals frá þeim tíma hafa verið sem svara 2% af eigin fé eins og það er nú. Ljóst er að auðlindarentan hefur ekki verið tekin út úr fyrirtækinu. Í skýrslu um arðsemi orkusölu²⁴ er þetta staðfest enn frekar en þar kemur fram að heildararðsemi af fjármagni vegna orkusölu til stóriðju hefur frá upphafi að jafnaði verið um 5% sem er áþekkt fjármögnunarkostnaði. Það þýðir að renta hefur ekki safnast upp í fyrirtækinu.

Þessar niðurstöður sýna að orkusala til stóriðju hefur ekki skilað rentu af orkuauðlindum til Landsvirkjunar eða eigenda hennar. Hluti hennar hefur fallið almennum neytendum í skaut en stærsti hlutinn hefur runnið til annarra kaupenda raforku þ.e. stóriðjuveranna og bendir allt til að hún sé mikil. Í framangreindri skýrslu um arðsemi orkusölu til stóriðju kemur fram að arðsemi af stóriðju á Íslandi á árunum 1993 til 2008 hafi að jafnaði verið um 14,5% sem er næstum tvöföld arðsemi annarrar atvinnustarfsemi á Íslandi og nær þreföld arðsemi Landsvirkjunar vegna orkusölu til stóriðju.

Mikill munur á því verði sem stóriðjuverin greiða fyrir orku hér á landi og verði á orku á meginlandi Evrópu. Meðalverð á orku Landsvirkjunar til stóriðju í ársbyrjun 2010 var \$19,60/MWst. Rafmagnsverð til iðnaðar innan OECD var árið 2010 að meðaltali yfir \$100/MWst og verð á Nordpool markaði um \$71/MWst.²⁵ Jafnvel þótt að reikna yrði með miklum afslætti af orkuverði vegna staðsetingar²⁶ orkufrekrar stóriðju hér á landi er ljóst að auðlindarentan sem afhent er stóriðjuverunum og öðrum stórkaupendum orku hleypur á tugum milljarða króna á ári hverju. Sé t.d miðað við að orkuverð til stóriðju hér væri um 60 - 70% af orkuverði á Nordpool markaði eða \$40-50/MWst í stað tæplegra \$20/MWst og sala til stóriðju 13,6 TWst er mat á þeirri auðlindarentu sem rennur til stóriðjunnar 27 - 40 ma. kr. á ári.

Sala á orku til stóriðju hefur ekki farið fram á markaði heldur með samningi stjórnvalda við alþjóðleg markaðsráðandi fyrirtæki. Í þeim samningum höfðu erlendu fyrirtækin yfirhöndina og gátu knúið fram niðurstöðu sem skiluðu þeim allri auðlindarentunni með lágu orkuverði sbr. framangreint. Að auki tryggðu þau stöðu sína enn betur með því að semja um skatta í þeim tilgangi

²³ Erindi Harðar Arnarsonar forstjóra Landsvirkjunar á Haustfundi LV 2010, http://www.landsvirkjun.is/media/2010/Haustfundur_LV_Hordur_Arnarson.pdf

²⁴ Ásgeir Jónsson og Sigurður Jóhannesson: Mat á arðsemi orkusölu til stóriðju, önnur áfangaskýrsla, nóv 2011.

²⁵ Orkustefna fyrir Ísland, Iðnaðaráðuneytið 2011 og Erindi Harðar Arnarsonar forstjóra Landsvirkjunar á Haustfundi LV 2010, http://www.landsvirkjun.is/media/2010/Haustfundur_LV_Hordur_Arnarson.pdf

²⁶ Óhagkvæmni staðsetningar er fyrst og fremst fjarlægð frá mörkuðum fyrir aðföng, þ.e. súrál og forskaut og afurðir. Með það í huga að súrálið er í flestum tilvikum flutt langt að má ætla að þessi afsláttur sé ríflega áætlaður.

að rentan í þeirra hendi yrði ekki skert og að opnaðar væru leiðir til að ná henni úr landi án teljandi fórna.

Fyrir utan verðlagningu orku væri hægt að ná til auðlindarentunnar með tekjuskattlagningu eða sérstakri rentuskattlagningu. Í stað þess að gera það hafa stjórnvöld lækkað fyrirtækjaskatta hér á landi langt niður fyrir það sem gerist í flestum sambærilegum löndum þ.á.m. heimalöndum eigenda stóriðjufyrirtækjanna og með því afsalað landinu hluta af mögulegum skatttekjum af hagnaði og rentu.²⁷ Í öðru lagi hefur með samningum verið búið svo um hnútana að auðvelt er að draga enn meira úr skattgreiðslum og jafnvel að flytja hagnað óskattlagðan úr landi. Vegna samninganna er erfitt að koma nokkrum leiðréttingum við. Áhrif af þessum hagstæðu skattareglum eru auðsæ í skattgreiðslum stóriðjufyrirtækja. Á síðustu fjórum árum hafa tekjuskattsgreiðslur stóriðjufyrirtækja hér á landi verið samtals um 6 ma. kr. eða um 1,5 ma. kr á ári til jafnaðar. Það eru tæp 4% af tekjuskattsgreiðslum allra fyrirtækja í landinu. Verður það að teljast rýr eftirtekja eftir starfsemi sem notar 80% af raforku landsins og lítið í samanburði við þá miklu auðlindarentu sem þau hafa fengið í sinn hlut á þessum árum.

Því er haldið fram að þrátt fyrir litla skatta skili starfsemi stóriðjunnar miklu til íslenska hagkerfisins. Það er þó ekki raunin. Laun eru lítill hluti rekstrarkostnaðar stóriðju og aðföng keypt hér á landi önnur en orka eru ekki mikil. Hjá þeim iðjuverum sem nýta um 80% framleiddar raforku hér á landi starfar um 1% af vinnuafli í landinu og í afleiddum störfum nokkur fjöldi til viðbótar. Virðisauki í stóriðju á Íslandi er mikill en lítill hluti hans skilar sér inn í íslenska hagkerfið sem laun og skattar Hann kemur fyrst og fremst fram sem hagnaður iðjuveranna sem rennur til erlendra eigenda þeirra og sem vextir til lánadrottna. Það má slá því föstu að auðlindarentan sem orkufyrirtækin framselja stóriðjunni fari að stærstum hluta úr landi en þjóðin njóti hennar í litlu. Í grein um efnahagsleg áhrif erlendra stóriðju frá 2009 komst ég að þeirri niðurstöðu á grundvelli ársreikninga tveggja álfyrirtækja að um 2/3 hlutar af virðisauka í stóriðju renni til erlendra aðila, sem hagnaður og vextir en um 1/3 hluti til innlendra aðila sem laun, launaskattar og tekjuskattar.^{28,29}

Niðurstaðan hvað varðar skil á auðlindarentu til þjóðarinnar er í stuttu máli sú að auðlindirnar séu verðmætar og rentan af þeim mikil en að hún skili sér misvel til þjóðarinnar. Rentan af fiskveiðiheimildum skilar sér að litlu leyti til þjóðarinnar en rennur að mestu til handhafa fiskveiðiheimildanna. Renta af jarðvarmaorku sem notuð er til hitunar er mjög mikil og skilar sér til stórs hluta þjóðarinnar í gegnum lágt verð hitaorku. Renta af framleiðslu raforku er líka mjög mikil og skilar sér einnig til almennra neytenda rafmagns í gegnum lágt verð. Nær engin renta skilar sér til þjóðarinnar fyrir 80% framleiddrar raforku, sem seld er á undirverði til stóriðju, og rennur hún til erlendra eigenda hennar.

Stjórn á nýtingu náttúruauðlinda.

Þriðja markmiðið með efnislegu eignarhaldi þjóðarinnar á náttúruauðlindunum var að hún hefði fullt vald á hvernig þeim er varið, þ. e. til hvers þær væru nýttar á hverjum tíma. Ákvarðanir um nýtingu þeirra getur haft afgerandi áhrif á uppbyggingu og þróun atvinnulífs og byggðapróun. Sem dæmi má nefna að ráðstöfun stærstu og hagkvæmustu orkuvinnslukosta til langs tíma kemur í veg fyrir að hagkvæmari tækifæri sem síðar koma upp megi nýta. Eins getur ráðstöfun takmarkaðra

²⁷ Breytingar á sköttum á fyrirtæki eftir 1995 þegar Norðurál var stofnað hefur lækkað skatttekjur ríkisins af stóriðju um meira en helming frá því sem ella hefði verið.

²⁸ http://web.mac.com/inhauth/Indriði_H._Þorláksson/Greinasafn_files/Efnahagsleg%20áhrif%20erlendar%20stóriðju.pdf

²⁹ Laun, launaskattar og tengd gjöld eru ekki hluti auðlindarentunnar og tekjuskattar að litlu leyti.

auðlinda til fárra aðila dregið úr nýsköpun og tafið þróun starfsemi sem byggir á afurðum þessara auðlinda.

Fiskveiðiheimildir hafa verið ákveðnar frá ári til árs en takmarkanir á hverjir geti fengið úthlutun er ígildi langtímabindingar. Með heimildum til framsals aflaheimilda milli útgerða og sölu á þeim er stuðlað að hagkvæmni í greininni sem vegur á móti óhagkvæmni langtímabindingar. Engu að síður er ljóst að núverandi kerfi dregur úr möguleikum á að fiskveiðiheimildum sé beitt sem stjórnæki í atvinnuuppbyggingu og byggðaðróun eins og æskilegt kann að vera. Þess verður þó að gæta að slíkt leiði ekki til óhagkvæmni í greininni sem komi fram í lækun auðlindarentunnar í heild og þar með í tapi fyrir þjóðina.

Sá hluti framleiddrar orku, sem ekki fer til almenningsveitna er að mestu bundin í samningum til langs tíma við stóriðju í allt að 40 ár. Slíkur binditími er alltof langur. Hann kemur í veg fyrir að þessar orkulindir geti verið til ráðstöfunar í hagkvæmari verkefni ef þau koma upp og sú binding á verði sem honum fylgir hefur leitt til þess að orkusalinn hefur farið á mis við þann ávinning sem fylgt hefur hraðvaxandi orkuverði í heiminum. Langur binditími hefur verið rökstuddur með því að hann sé nauðsynlegur til að arðsemi í starfsemi orkukaupandans verði nægilega mikil til að réttlæta fjárfestingu hans. Vissulega verður að taka tillit til þarfa þessara aðila fyrir rekstraröryggi og tryggingu á fjárfestingum sínum en draga verður í efa hvort svo mikil binding sé nauðsynleg. Þessi tími er svo langur að fjárfestirinn er búinn að fá fjárfestingu sína með góðri ávöxtun til baka löngu áður en tíminn er úti og er eftir það er hann í raun að taka til sín auðlindarentu, sem hann á ekki tilkall til.

Í upphafi þessa kafla var varpað fram þeirri spurningu hvernig staðan hér á landi væri m.t.t. þriggja markmiða með þjóðareign, verndunar náttúru, skila á auðlindarentu til þjóðarinnar og möguleika á að stýra nýtingu auðlindanna. Farið var yfir þær náttúruauðlindir sem mikilvægastar eru í dag, fiskveiðiheimildir og orkuauðlindir. Niðurstaðan er sú að með tilliti til náttúruverndar sé staðan viðunandi þótt enn megi bæta hana. Skil á auðlindarentu til þjóðarinnar séu misjöfn, lítil í fiskveiðum, dágóð í orkusölu til almennings en lítil sem engin í orkusölu til stóriðju. Möguleikar á stjórnun auðlindanýtingar m.t.t. langtímastefnu í atvinnu og þróunarmálum eru verulega skertir vegna langtímabindinga í orkusölu og of lítills sveigjanleika í fiskveiðum.

Verðmæti náttúruauðlinda og sókn til velsældar

Í upphafi var að því vikið að talið er að í náttúruauðlindum landsins felist mikil auður og kallað hefur verið eftir fjárfestingu í nýtingu þeirra til endurreisnar á efnahagslífi og sem leið út úr kreppunni. Er þá átt við orkuauðlindina þar sem fiskveiðar verða varla auknar með þeim hætti. Efnahagslegt verðmæti auðlindar felst í þeim verðmætum sem nýting hennar skapar, þ.e. auðlindarentunni. Að óbreyttu orkuverði og ívilnandi starfsskilyrðum stóriðju má telja ljóst að augin sókn í orkuauðlindina með nýjum virkjunum fyrir erlenda stóriðju mun ekki skila íslensku efnahagslífi auknum tekjum. Verðmæti náttúruauðlindar fyrir þjóð ræðst af því hvernig á henni er haldið. Sé því á þann veg farið að auðlindarentan hverfi öll úr landi eru þessar auðlindir efnahagslega einskis virði fyrir þjóðina. Á meðan svo er mun frekari nýting auðlindarinnar ekki skila þjóðinni neinu nema hugsanlegum fôrarkostnaði vegna nattúru- og umhverfisspjalla. Frekari virkjanir og samningar um orkusölu til erlendra orkunotenda ættu ekki að koma til álita fyrr en gjörbreyting hefur orðið á orkuverði og ívilnandi starfsskilyrði erlendra orkukaupenda hafa verið afnumin.

Sumir talsmenn virkjana og stóriðju hafa fyrst og fremst litið til þenslu- og eftirspurnaráhrifa stórframkvæmda fyrir erlent fé. Slík áhrif eru skammvinn og hefðu í för með sér neikvæð áhrif á öðrum sviðum. Ábyrgðir ríkissjóðs myndu aukast og lánakjör versna, greiðslur á vöxtum og afborgunum af lánum úr landi yrðu lengi umfram tekjur af orkusölunni og hugsanlegur tekjuskattur

af stóriðjunni skilar sér ekki fyrir en seint um síðir. Skammtímaávinningurinn er minni en svo að réttlæt看legt sé að f6rna fyrir hann auðlindarentu af stórum hluta enn ónýttu orkulindanna.

Nýtingu orkuauðlinda hér á landi hefur verið stýrt með pólitískum ákvörðunum frá upphafi. Á meðan nær eingöngu var verið að þjónusta heimilin með almenningsveitum olli þetta ekki miklum efnahagslegum skaða þar sem auðlindarentan lenti hjá eiganda auðlindarinnar þ.e. þjóðinni. Miðað var við að veita sem ódýrasta þjónustu og orkan seld á kostnaðarverði eða jafnvel undir því. Þegar hafist var handa við orkuöflun til stóriðju virðist sem að sömu sjónarmið hafi ráðið áfram. Það viðhorf ríkti að miða orkuverðið við það sem dygði til að greiða kostnað og fá viðunandi ávöxtun á eigið fé orkufyrirtækisins. Með því var í reynd ákveðið að framselja auðlindarentuna til kaupanda orkunnar í því tilviki erlends aðila.

Ástæðan fyrir því að við erum að vissu leyti í svipaðri stöðu í auðlindamálum og ýmis þróunarriki er ekki spilling eins og þar er algengt heldur virðist andvaraleysi og blind trú á ágæti erlendra fjárfestinga hafa ráðið ferðinni. Að minnsta kosti frá því að Kárahnjúkavirkjun og Reyðarál var í undirbúningi lágu fyrir rökstuddar efasemdir um efnahagslega hagkvæmni framkvæmdanna og opinberar skýrslur sem sýndu fram á lítinn efnahagslegan ábata af þeim. Ætla má að kjördæmasjónarmið hafi nokkru ráðið um að á slík rök var ekki hlustað. Þau stóriðjuverkefni sem síðan hafa verið í skoðun hafa verið rekin áfram af staðbundnum hagsmunum og kjördæmasjónarmiðum þótt löngu ætti að hafa verið ljóst að efnahagslegt gildi þeirra fyrir þjóðina er ekkert að óbreyttum viðskiptaforsendum.

Helstu niðurstöður og ályktanir

Í upphafi er spurt um verðmæti náttúruauðlinda fyrir þjóðina, hvaða merkingu eigi að leggja í sameign þjóðarinnar á náttúruauðlindum og hvort núverandi staða í málefnum náttúruauðlinda sé viðunandi. Það helsta sem dregið er fram í greininni er:

- Náttúruauðlindir er engin trygging fyrir hagsæld þjóðar. Oftar en ekki eru auðlindirnar nýttar í þágu annarra en þjóðarinnar. Veldur hver á heldur.
- Formlegt eignarhald á náttúruauðlindum er oftast í höndum viðkomandi þjóðar en það kemur ekki í veg fyrir að efnislegt eignarhald, þ.e. réttur til arðs af auðlindinni og ráðstöfunarrétturinn er tíðum í höndum annarra.
- Til þess að þjóð njóti náttúruauðlinda í landi sínu þarf hún auk formlegs eignarhalds að hafa efnislegt eignarhald á þeim en í því felst varðveisluskýlda, réttur til auðlindarentunnar og réttur til að stjórna nýtingu auðlindanna á hverjum tíma.
- Hvaða náttúruauðlindir eiga að vera sameign þjóðarinnar á að ráðast af markmiðunum með eignarhaldinu þ.e. verndun náttúru, efnahagslegum rétti og stjórn á nýtingu auðlindanna.
- Ekki er ástæða til að aðrar auðlindir séu í sameign þjóðarinnar en þær sem fénýta má í stórum stíl umfram venjulega hefðbundna nýtingu einstaklinga og sveitarfélaga.
- Ríkið er eini aðilinn sem getur átt náttúruauðlindir fyrir hönd þjóðarinnar en eðlilegt er að sveitarfélög hafi rétt til nýtingar á auðlindum í landi innan sinna vébanda til almennrar veitubjónustu fyrir íbúana og hliðstæðra verkefna.
- Ástand í auðlindamálum hér á landi er misjafnt. Það er viðunandi hvað snertir verndun en ekki hvað varðar skil á arði og stjórn á nýtingu.
- Há auðlindarenta, a.m.k. 130 -140 ma. kr. á ári, er af helstu fénýttu náttúruauðlindum landsins, fiskveiðum og orkuvinnslu. Hún skilar sér misvel til þjóðarinnar.
 - Renta í fiskveiðum gæti verið um 30 ma. kr. á ári. Þar af skilar sér lítill hluti til þjóðarinnar í formi veiðigjalds sem fer nú hækkandi.

- Renta í hitunarorkuframleiðslu fyrir innlendan markað gæti verið 60 - 70 ma. kr. á ári og skilar sér til stórs hluta þjóðarinnar með sölu undir markaðsverði. Jafnréttisvandi fylgir þessu fyrirkomulagi.
- Renta í raforkuframleiðslu fyrir innlendan markað án stóriðju gæti verið 8 - 9 ma. kr. á ári og skilar sér til þjóðarinnar með sölu undir markaðsverði.
- Renta í orkuframleiðslu til stóriðju gæti verið 30 - 40 ma. kr. á ári en skilar sér ekki til þjóðarinnar vegna lágs orkuverðs og ívilnandi skattareglna.
- Möguleikar á að stjórna nýtingu náttúruauðlinda er skertir með fyrirkomulagi fiskveiðistjórnunar og langtímasamningum um orkuverð til iðjuvera.
- Að óbreyttu orkuverði og skattareglum eru þær orkulindir sem nýttar hafa verið til stóriðju ekki að skila efnahagslegum verðmætum til þjóðarinnar nema með afar takmörkuðum og óbeinum hætti. Nýjar virkjunarframkvæmdir á sömu forsendum eru óforsvaranlegar ef þær fela í sér afsal á auðlindarentu þjóðarinnar til lengri tíma.
- Kjördæmapólitik í virkjanamálum getur leitt til þess að hagsmunum þjóðarinnar verður fórnað fyrir pólitískt stundargengi.