



ORKUFRUMVARP IÐNAÐARRÁÐHERRA - ÞJÓÐHAGSLEGA ÓHAGKVÆMT

... Viðskiptaráð telur skynsamlegt að löggjafinn samþykki ekki frumvarpið ...

Í efnahagsumróti líkt og því sem nú stendur yfir er hætt við að umræða um mikilvæg þingmál, líkt og orkufrumvarp iðnarráðherra, falli milli skips og bryggju í öldugangi almennrar efnahagsumfjöllunar. Þrátt fyrir að tiltölulega lítil umræða hafi farið fram um frumvarpið að undanfögnu virðast stjórnvöld engu að síður stefna að lögleiðingu þess nú á síðustu dögum vorþings. Viðskiptaráð telur skynsamlegt að löggjafinn samþykki ekki frumvarpið heldur ígrundi nánar hvernig framtíðarskipan orkumála skuli vera háttað hérlendis.

... erfitt að sjá hvernig opinbert eignarhald geti verið fyrsta skref í átt til frekari markaðsvæðingar ...

Frumvarp þetta treystir í sessi eignarrétt hins opinbera yfir orkuauðlindum og orkufyrirtækjum. Opinber eignarréttur orkuauðlinda á, skv. frumvarpinu, að vera fyrsta skref í átt til frekari markaðsvæðingar orkugeirans. Erfitt er að sjá hvernig svo megi vera.

... hagfræðileg rök hníga að því að stjórnarskrávarinn séreignarréttu sé bestur til þess fallinn að tryggja hagkvæma nýtingu ...

Hagkvæm nýting orkuauðlinda hefur mikla efnahagslega þýðingu fyrir Ísland og hníga hagfræðileg rök að því að stjórnarskrávarinn séreignarréttur sé bestur til þess fallinn að tryggja slíka nýtingu. Einkaframtakið hefur sannað gildi sitt hingað til þar sem kraftar þess hafa fengið að njóta sín. Líklegt er að það muni einnig eiga við um orkugeirann. Með því að tryggja séreignarréttinn en setja jafnframt almennar leikreglur er unnt að standa mun betur vörð um þjóðhagslega og samfélagslega hagsmuni en með þeim breytingum sem frumvarp þetta boðar.

... orkumarkaðnum má skipta í fjóra hluta ...

HÍÐ OPINBERA NÚ PEGAR ALLSRÁÐANDI

Orkumarkaðnum má skipta í fjóra hluta, þ.e. markað fyrir framleiðslu (og heildsölu), dreifingu, flutning og sölu á rafmagni til endanotenda (smásala). Flutningur og dreifing er háð sérleyfum en framleiðsla og sala heimil hverjum sem er og telst því til samkeppnismarkaðar.

... hvatar til samkeppni og sjálfbærar nýtingar fyrir bí ...

... takmarkanir á eignarhaldi og framsali auðlinda hafa neikvæð áhrif á efnahagslegt virði auðlinda og hagkvæma nýtingu þeirra ...

... áhrif frumvarpsins geta því orðið til þess að vaxtar- og þróunarmöguleikar verði síður nýttir ...

... frumvarpið kemur í veg fyrir að auðlindum verði komið í hendur þeirra sem líklegastir eru til að meta virði þeirra að fullu ...

Í dag eru öll stærri orkufyrirtæki, að einu undanskildu, og langflest minni alfaríð í eigu ríkis og sveitarfélaga. Hið opinbera er því sem umsvifamikill eigandi orkufyrirtækja, valdhafi til reglusetninga og leyfisveitinga og eftirlitsaðili ráðandi á öllum ofangreindum mörkuðum. Með slíku fyrirkomulagi eru hvatar til samkeppni og sjálfbærrar nýtingar fyrir bí og um leið vernd almannahagsmuna.

Rök um að opinbert eignarhald á orkuauðlindum og bann við framsali þeirra þjóni betur hagsmunum almennings standast því ekki nánari skoðun. Pólitískir hagsmunir munu að öllum líkindum áfram ráða í rekstri og koma niður á hagkvæmri og skynsamlegri nýtingu tækifæri á íslenskum og alþjóðlegum orkumarkaði.

NEIKVÆÐ ÁHRIF Á VIRÐI OG NÝTINGU

Í greinargerð frumvarpsins er vísað í álit hagfræðinga þar sem fram kemur að "takmarkanir á eignarhaldi og framsali auðlinda hafa neikvæð áhrif á efnahagslegt virði auðlindana og hagkvæmni í nýtingu þeirra." Þetta er til marks um að opinbert eignarhald tryggir ekki hagkvæma nýtingu auðlinda, ófugt við það sem haldið er fram í frumvarpinu. Tillögur frumvarpsins eru því beinlínis þjóðhagslega óhagkvæmar.

Álit þetta er í samræmi við almennt viðhorf hagfræðinnar að séreignarétturinn sé ein af grunnforsendum aukinnar framleiðni og að skerðing á honum komi niður á efnahagslegri velmegun. Samkeppni um eignir á frjálsum markaði dregur einnig úr líkum á því að sérhagsmunum verði hyglt, eins og stundum vill verða við eignarhald hins opinbera. Áhrif frumvarpsins geta því orðið til þess að vaxtar- og þróunarmöguleikar verði síður nýttir en ella og efnahagslegum ávinningi þar með kastað á glæ.

HAGSMUNIR SVEITARFÉLAGA SKERTIR

Ef frumvarp þetta verður að lögum rýrir það verðmæti eigna sveitarfélaga í orkufyrirtækjum og orkuauðlindum. Ástæðan er sú að að frumvarpið festir í raun ríkið í sessi sem eina kaupanda orkuauðlinda og kemur þannig í veg fyrir að þeim verði komið í hendur þeirra sem líklegastir eru til að meta virði þeirra að fullu.

Sveitarfélög eru stór eigandi orkumannvirkja og auðlinda. Undanfarin ár hafa ýmis sveitarfélög hins vegar dregið sig út úr slíkum rekstri með sölu á eignarhlutum í orkufyrirtækjum. Fjármunina hafa þau nýtt til að styrkja innviði og efla rekstrargrundvöll skylduverkefna sinna. Verði frumvarpið að lögum geta sveitarfélög eingöngu aflað sér fjármagns með þessum hætti ef ríkið er tilbúið að kaupa viðkomandi rekstur.

Það eru ótvíræðir hagsmunir íbúa sveitarfélaga að unnt sé að skapa verðmæti með sölu orkufyrirtækja og framsali orkuauðlinda. Það er því afar óheppilegt að ríkið setji sveitarfélögum hömlur sem þessar, jafnvel þó þær fái staðist ákvæði stjórnskrárinnar

... markmið tillagna OECD var að auka gagnsæi, samkeppni og jafnræði og draga þannig úr áhættu skattgreiðenda ...

ÁHÆTTA SKATTGREIÐENDA

Í skýrslu Efnahags- og framfararstofnunar Evrópu (OECD) frá árinu 2006 var eindregið lagt til að orkumarkaðurinn yrði opnaður fyrir útlendingum og að hið opinbera myndi draga sig úr raforkuframleiðslu. Markmiðið með tillögum OECD var að auka gagnsæi, samkeppni og jafnræði og draga þannig úr áhættu skattgreiðenda af orkufjárfestingum. Þessi ábending OECD er í samræmi við álit nefndar um framtíðarskipan orkumála frá 1997 um að opna þyrfti leið fyrir fjárfesta til að leggja áhættufé í raforkuver og laða þannig að fjármagn til orkuframkvæmda líkt og annarrar atvinnustarfsemi.

Mikið hefur verið rætt og ritað um samfélagslegan ábata aukinnar notkunar endurnýjanlegra orkugjafa. Samfara miklum hækkunum á olíuverði og öðrum orkugjöfum skapast framkvæmdatækifæri víðsvegar um heiminn fyrir íslenskt hugvit og þekkingu. Framkvæmdir sem þessar eru fjárfrekar og áhættusamar en geta verið afar arðbærar.

... áhættuverkefni sem þessi ættu alls ekki að vera fjármögnum af skattgreiðendum ...

Erfitt er að sjá hvernig slíkum verkefnum verði hrint í framkvæmd við núverandi fyrirkomulag á orkumarkaði og enn síður verði nýtt frumvarp að lögum. Áhættuverkefni sem þessi ættu alls ekki að vera fjármögnuð af skattgreiðendum enda langt utan þess ramma sem þjónustuframboð hins opinbera fellur undir. Ætli Íslendingar sér að standa í fremstu röð á sviði endurnýjanlegra orkugjafa er því nauðsynlegt að hleypa einkafjármagni í auknum mæli inn á orkumarkaðinn.

Til að af þessu geti orðið er mikilvægt að útbúa skýrar leikreglur á þessum markaði samfara samræmingu og einföldun regluverks og eftirlits.

AUKIN AÐKOMA EINKAADILA FÝSILEG

Mörg önnur rök hníga að aðkomu einkaaðila á orkumarkaðinn. Þar má helst nefna að fyrirtæki á samkeppnismarkaði eru yfirleitt ekki í opinberri eigu, lagaleg óvissa er um ríkisábyrgðir opinberra orkufyrirtækja (til skoðunar hjá ESA), eigið fé frá einkaaðilum styrkir fyrirtæki til nýrra verkefni og síðast en ekki síst þá greiðir einkavæðing fyrir fjárfestingu lífeyrissjóða í orkufyrirtækjum. Hér má einnig nefna rök einkavæðingarnefndar fyrir einkavæðingu Landssímans, en þar kom fram að einkavæðing myndi auka samkeppni og skilvirkni í þjóðfélaginu, draga úr pólitískum áhrifum innan fyrirtækja og bæta stöðu ríkissjóðs og neytenda. Þessi rök eiga einnig við orkumarkaðinn.

... mörg önnur rök hníga að aðkomu einkaaðila á orkumarkaðinn ...

Aukin einkavæðing innan orkugeirans er hagkvæmur kostur og ætti sérleyfisstarfsemi ekki að vera undanskilin. Hinu opinbera er í lófa lagið að vernda almannahagsmunum með skýrum leikreglum.

... aukin einkavæðing innan orkugeirans er hagkvæmur kostur ...

HAGSMUNIR EINKAÆÐILA OG ALMENNINGS

Því hefur verið haldið fram að með aðkomu einkaaðila á sérleyfismarkaðinn (flutningur og dreifing) verði hagsmunum orkukaupenda kastað fyrir róða.

Orkufyrirtæki eru háð opinberu eftirliti Orkustofnunar og á þeim hvílir lögbundin skylda til að flytja og dreifa raforku óháð því hver er kaupandi orkunnar. Lög setja orkufyrirtækjum enn fremur tekjumörk sem taka mið af rekstrarkostnaði þeirra sem og tiltekna arðsemiskröfu sem er tengd markaðsávöxtun óverðtryggðra ríkisskuldbréfa til fimm ára eða sambærilegra bréfa.

... svigrúm einkaaðila til að hækka verð umfram eðlileg mörk ekki til staðar ...

Það er því ljóst að svigrúm einkaaðila til að hækka verð umfram eðlileg mörk er ekki til staðar. Ef eitthvað er virðist sem þessi rekstur sé einfaldlega ekki fýsilegur sökum tekjumarkanna og því eru breytingar nauðsynlegar eigi samkeppni að geta þrífist. Af aukinni samkeppni leiðir nýsköpun og hagkvæmari nýting fjármuna, sem leiðir að lokum til hagstæðara neytendaumhverfis.

... hagsmunir atvinnulífs og almennings fara saman ...

Það má almennt segja að hagsmunir atvinnulífsins og almennings fari saman. Blómlegt atvinnulíf er undirstaða hagvaxtar, grunnstoð velferðarkerfisins, mótandi afl nýsköpunar og samkeppni og undirrót öflugs menntakerfis. Atvinnulífið byggir að sama skapi á öflugu starfsfólki og traustum viðskiptavinum. Allar aðgerðir sem veikja þann grunn, þ.m.t. óhófleg gjaldtaka, hafa því skaðleg áhrif á atvinnulífið. Með því að efla íslenskt atvinnulíf en standa vörð um grunnildi jafnræðis, sanngirnis og heilbrigðra viðskiptahátta er lagður grunnur að áframhaldandi hagsæld.

AÐRAR LEIÐIR NAUÐSYNLEGAR

Til lengri tíma litið er mikilvægt að grunnstoðir hagvaxtar séu sem flestar og öflugastar. Þannig er áhættu hagkerfisins dreift á fleiri atvinnuvegi og sveiflur tengdar óvæntum skellum ættu því að minnka. Orkumarkaður sem byggir á séreignarrétti væri afar traust stoð hagvaxtar og hagsældar, í viðbót við þær sem nú eru.

... orkumarkaður sem byggir á séreignarrétti væri afar traust stoð hagvaxtar og hagsældar ...

Viðskiptaráð telur því skynsamlegt að innleiða gagnsætt og virkt samkeppnisumhverfi á öllum sviðum orkugeirans, þ.e. í framleiðslu, dreifingu, flutningi, heildsölu og smásölu rafmagns. Slíkt umhverfi ætti að grundvallast á frelsi í eignatilfærslum á auðlindum, frjálsum afnotaréttindum, skilvirku eftirliti og skýrum leikreglum. Þessar leikreglur ættu að byggja á fimm meginatriðum: hagkvæmri og sjálfbærri nýtingu, ásættanlegri arðsemi, eðlilegu tilliti til landnýtingar og náttúruverndar, skilvirku eftirliti og vernd orkukaupenda.

... skynsamlegt að innleiða gagnsætt og virkt samkeppnisumhverfi á öllum sviðum orkugeirans ...

*... frekari markaðsvæðing er
forsenda þess að draga úr
áhættu skattgreiðenda og að
tryggja þjóðhagslegan
ávinning af nýtingu
auðlindanna ...*

Fyrirkomulag af þessu tagi rennir stoðum undir frekari markaðsvæðingu orkugeirans sem er grundvallarforsenda þess að draga úr áhættu skattgreiðenda af orkurekstri. Enn fremur gerir það Íslandi kleift að skipa sér í fremstu röð í alþjóðlegri samkeppni um virkjun endurnýjanlegra orkugjafa. Að lokum er það mun betur til þess fallið að gæta almannahagsmuna og tryggja þjóðhagslegan ávinning af nýtingu orkuauðlinda heldur en frumvarp iðnaðarráðherra.

**Nánari upplýsingar veita Frosti Ólafsson hagfræðingur
Viðskiptaráðs og Haraldur I. Birgisson lögfræðingur
Viðskiptaráðs í síma 510 7100.**