

Eiga einkafyrirtæki erindi á rafmagnsmarkað?

Undanfarið hefur verið togast á um hlutabréf í Hitaveitu Suðurnesja. Svo er að sjá að bæjaryfirvöld í Hafnarfirði og sumum sveitarfélögum á Suðurnesjum vilji heldur að Orkuveita Reykjavíkur eignist hlut í veitunni en að einkafjármagn ráði þar ferðinni. Stjórnendur bæjarfélaganna virðast ekki treysta einkafyrirtækjum til þess að vinna að lágu rafmagnsverði. Vísað er til þess að sala ríkisins á orkufyrirtækjum í Evrópusambandslöndum hafi ekki tekist vel. Hér á eftir er sú fyllyrðing skoðuð og rök færð fyrir því að hún sé röng. Þau gögn sem fyrir liggja benda til þess að hagkvæmni aukist í rekstri orkufyrirtækja þegar þau fara úr opinberri eigu. Og Hafnarfjarðarkratar stuðla ekki að stóriðjustoppi með því að koma í veg fyrir að einkafyrirtæki nái völdum í Hitaveitu Suðurnesja, það er öðru nær.

Í flestum Evrópulöndum sjá einkafyrirtæki nú um að búa til rafmagn. Fjölmíðlar hafa deilt á hið nýja kerfi og hið sama er að segja um samtök opinberra starfsmanna í Bretlandi og víðar. Páll Hannesson, alþjóðafulltrúi Bandalags starfsmanna ríkis og bæja, hélt uppi því merki í *Speglinum* 5. júlí síðastliðinn. Hann sagði einkavæðingu á rafmagnsmarkaði í Evrópusambandinu hafa mistekist. Þar skipti mestu að einkafyrirtæki störfuðu á öðrum grunni en hið opinbera. Þau hefðu hagnaðarvon að leiðarljósi en ekki almannahagsmuni. Þegar rafmagnsframleiðsla kæmist til einkafyrirtækja færðu þau að spara, viðhald minnkaði, uppbygging væri minni en áður, starfsfólki fækkaði og rafmagnsverð hækkaði.

Taka má undir ýmislegt í orðum Páls. Einkafyrirtæki vinna til dæmis yfirleitt ekki fyrst og fremst með almannahagsmuni í huga. En það á ekki aðeins við í rafmagnsframleiðslu, heldur á öllum mörkuðum. Einkafyrirtæki reyna að græða, en þar sem er einhver samkeppni leiðir sú viðleitni til heilla fyrir almenning. Eftir að hið opinbera hefur selt rafmagnsfyrirtæki hefur jafnan dregið úr fjárfestingum í greininni. Jafnframt hefur starfsfólki fækkað (og þar kann að vera komin rötin að andstöðu verkalýðsfélaga við að framleiðslan hverfi úr opinberum rekstri). Samkvæmt þeim heimildum sem ég hef séð hafa þær breytingar sem orðið hafa á rafmagnsmarkaði í Evrópulöndum undanfarin ár leitt til *verðlækkunar* á rafmagni. Verðlækkunin er hins vegar mun minni en nemur vexti framleiðni í greininni. Verðsveiflur eru meiri en áður og sums staðar hækkaði rafmagnsverð fyrst eftir að ríkið seldi rafveiturnar.

Bretar innleiddu samkeppni á rafmagnsmarkaði fyrstir Evrópuþjóða. Þar gátu stórir rafmagnsnotendur valið milli framleiðenda árið 1990, meðalstórir frá 1994 og heimili frá 1998. Um svipað leyti færðust orkuver yfir í einkaeigu. Hagfræðingarnir Newbery og Pollitt mátu kostnað og ábata af þessum breytingum. Þeir töldu að hreinn ávinningur fram til 1996 næmi 5% af framleiðslukostnaði.¹ Þrátt fyrir þetta hækkaði rafmagnsverð í Bretlandi fyrstu árin. Það stafaði af því að fjármagnskostnaður hækkaði mikið. Pollitt miðar við að ávöxtunarkrafa hækki úr 5% í 14%, en annars staðar er talað um að raunávöxtun fjármagns hækki úr 5-8% í 15% eða meira.² Vaxtahækkunin stafar af því að áhætta af fjárfestingum er innifalin í vöxtum á fjálsum markaði, en ríkið reiknar með áhættalausum vöxtum í fjárfestingum sínum.

Kostar fjármagn þá minna ef ríkið á fjárfestinguna en hjá einkafyrirtækjum? Sumir hagfræðingar hafa haldið því fram að ríkið þurfi ekki að horfa til áhættu í rekstri sínum, ólíkt öðrum. Tvenn rök eru færð fyrir þessu. Í fyrsta lagi jafnist áhætta af einstökum verkefnum ríkisins út. Þegar ein fjárfesting fari illa sé líklegt að vel rætist úr öðrum. Enginn geti jafnað út áhættu eins vel og ríkið,

1 Newbery og Pollitt (1997): The restructuring and privatisation of Britain's CEGB-was it worth it? The Journal of Industrial Economics, 45. árg., 3. tbl.

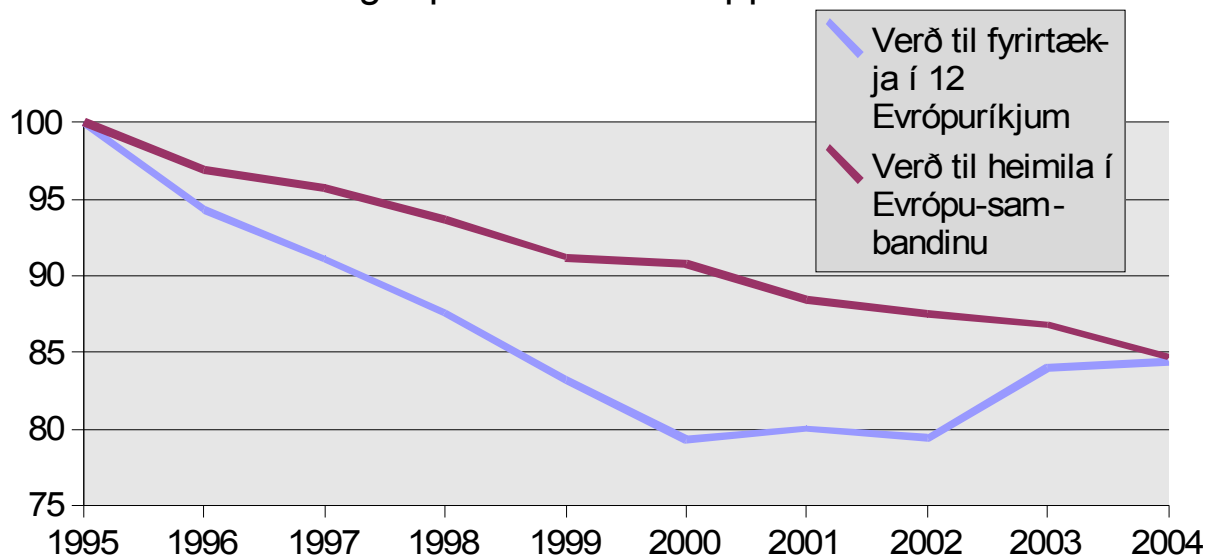
2 Pollitt (1997): The Impact of Liberalization on the Performance of the Electricity Supply Industry: An International Survey, The Journal of Energy Literature, 3. árgangur, 2. tölublað, sjá einnig Thomas (2007): Recent evidence on the impact of electricity liberalisation on consumer prices, www.psiru.org.

Því að enginn eigi jafnstórt eignasafn. Annað, sem talið er draga úr áhættu ríkisins af einstökum fjárfestingum er að þær dreifist á svo margt fólk, að áhætta hvers og eins megi teljast hverfandi. Fjármálafræðingar hafa á móti bent á að með tiltölulega fáum eignum megi jafna út áhættu, *sem á annað borð sé hægt að jafna út*. Það geti hver sem er gert, fólk og fyrirtæki jafnt sem hið opinbera. Ríkið geti hins vegar ekki varið sig gegn kerfisbundinni áhættu fremur en aðrir. Það er áhætta sem tengd er sveiflum í hagkerfinu (flestar fjárfestingar gefa lítið af sér þegar illa árar, en meira á uppgangstímum). Þá hefur verið bent á að áhætta af opinberum fjárfestingum sé ekki hverfandi nema fjárfesting á hvert mannsbarn sé hverfandi. Það á til dæmis ekki við um virkjanir hér á landi, en meðalfjölskylda leggur orðið milljónir króna undir í þeim. Af þessu er dregin sú ályktun að áhætta af fjárfestingum hins opinbera sé engu minni en þegar fólk eða fyrirtæki fjárfesta. Fela megi kostnað með því að reikna með minni vöxtum af fjárfestingum ríkisins en almennt er gert, en hann minnki ekki við það.

Pollitt telur að um helmingur þess ávinnings sem varð af breytingum á breskum orkumarkaði upp úr 1990 liggi í því að ávöxtunarkrafa á fjármagn hafi hækkað. Það leiddi til þess að hætt var að smíða kjarnorkuver, sem kalla á mikla fjárfestingu í upphafi, en í stað þess stuðst við gasorkuver þar sem minna þarf að fjárfesta, en rekstrarkostnaður er meiri.

Nokkur ár liðu frá því að breska ríkið byrjaði að selja orkufyrirtæki þar til rafmagnsverð tók að aftur að lækka í Bretlandi, en þá lækkaði verðið líka hratt. Frá 1995 til 2004 lækkaði rafmagnsverð til iðnaðar þar í landi um 41% að raunvirði og verð til heimila lækkaði um 28%. Samkvæmt tilskipun Evrópusambandsins frá 1996 áttu fyrirtæki í ríkjum þess að geta valið milli rafmagnsframleiðenda fyrir 2001 og víðast hvar hófst samkeppni á árunum 1998 til 2001. Í kjölfarið fylgdi valfrelsi fyrir heimili. Líklegt er að yfirvofandi samkeppni hafi þegar haft áhrif á rafmagnsverð árin á undan. Víðast hvar lækkaði verðið töluvert að raungildi á árunum 1995 til 2004, en þó eru á því undantekningar, til dæmis margfaldaðist orkuverð á norskum heildsölumarkaði með rafmagn á seinni hluta árs 2002.

Raunverð á rafmagnni þar sem samkeppni hefur komist á



Heimild: Euroelectric

Augljósust eru áhrif breytinga á rafmagnsmarkaði á framleiðni. Árin 1995 til 2001 jókst framleiðni vinnuaflds á rafmagnsframleiðslu, gas- og vatnsveitum um tæp 6% á ári í Evrópusambandinu, en í hagkerfinu öllu jókst framleiðni vinnuaflds um tæp 2% á ári á þessum tíma.

Vöxtur í framleiðni vinnuafis á ári í Evrópusambandinu

	1979-1990	1990-1995	1995-2001
<i>Allar atvinnugreinar</i>	2,2%	2,3%	1,7%
<i>Rafmagn, gas- og vatnsveitur</i>	2,7%	3,6%	5,7%

Heimild: Euroelectric.

Á Íslandi er að nafninu til komin á samkeppni milli rafmagnsframleiðenda, en enn sem komið er virðist helst vera keppt um stóra viðskiptavini. Yfirburðastaða Landsvirkjunar setur mikinn svip á markaðinn. Orkufyrirtækin eru öll í opinberri eigu. Landsvirkjun og Orkuveita Reykjavíkur taka lán með lágum vöxtum í skjóli ábyrgðar skattgreiðenda, sem engin takmörk virðast vera fyrir. Hitaveita Suðurnesja er einnig í opinberri eigu, sem kunnugt er. Hún er hlutafélag, en nýtur þess í lánskörum að hún hefur sterka stöðu á sínu svæði. Svipað má segja um Rafmagnsveitur ríkisins, en þær eru nú opinbert hlutafélag. Ólíklegt er að raunveruleg samkeppni komist á milli orkufyrirtækjanna nema Landsvirkjun verði skipt í 2 til 3 fyrirtæki. En hvað gerist ef samkeppni eflist á íslenskum rafmagnsmarkaði og orkufyrirtækin komast í einkaeigu? Ólíklegt er að framleiðni vaxi jafnmikið og í mörgum öðrum Evrópulöndum. Stærsti kostnaðarliðurinn í rafmagnsframleiðslu hér á landi eru vextir og afskriftir af fullbúnum virkjunum og það fé sem fór í þær verður ekki tekið aftur. En meiri ávöxtunar verður krafist af nýjum fjárfestingum en áður. Líklegt er að lítið verði gert af nýjum virkjunum um tíma. Rafmagnsverð gæti hækkað fyrst í stað. Þá má gera ráð fyrir að verðið sveiflist meira en áður. Þegar fram líða stundir má gera ráð fyrir að það lækki eins og gerst hefur í flestum Evrópulöndum.

Ekki verður séð annað en að nýlegar breytingar á rafmagnsmarkaði í Evrópulöndum hafi orðið til góðs. Líklegt er að hagkvæmni í rekstri aukist og fjármagn nýtist betur ef íslenskum rafmagnsmarkaði verður breytt á sama hátt. Í Bretlandi leiddu umskiptin meðal annars til þess að hætt var að smíða ný kjarnorkuver. Alþjóðleg samtök sem berjast gegn kjarnorkuverum mæla nú með því að ríkið dragi sig út úr rekstri þeirra og selji þau einkafyrirtækjum. Eins ættu þeir sem eru á móti stóriðjuframkvæmdum hér á landi að beita sér fyrir því að ríkið hætti að standa fyrir rafmagnsframleiðslu. Í fjölmiðlum var fyrir skömmu sagt frá náttúruverndarsinum sem „mótmæltu stóriðju og neyslumenningu“ hér á landi. En ekki er víst að stóriðja og neyslumennning eigi mikla samleið. Miklar virkjanir sem fylgja stóriðjunni eiga sér líkast til litla framtíð á frjálsum markaði. Þar er talið að þær dragi úr hagsæld og neyslu þegar til langs tíma er lítið. Neysluhyggjan vinnur gegn stórvirkjunum en ekki með þeim.