

Frá: Olafur Margeirsson <olafur.margeirsson@gmail.com>
Dags: 17.08.2014 17:40:27
Til: postur@anr.is
Efni: Athugasemdir við Drög að frumvarpi um kerfisáætlun

Til: Ráðherra Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis

Efni: Athugasemdir við Drög að frumvarpi um kerfisáætlun (þ.e. Frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum nr. 65/2003, með síðari breytingum).

Exeter, 17. ágúst 2014

Ágæti ráðherra,

Eftirfarandi athugasemdir eru settar fram í ljósi þeirra neikvæðu áhrifa á stofnanalegt umhverfi íslenska hagkerfisins sem umrædd lög myndu hafa færur umrædd drög óbreytt í gegnum Alþingi.

Stofnanalegt umhverfi hagkerfisins (SUH) er samansafn leikreglna hagkerfisins. Það er vel þekkt innan stofnanahagfræði að til að efnahagur þjóða geti blómstrað sem mest verður stofnanalegt umhverfi að vera uppbyggilegt, sanngjarnt og siðferðislega réttlátt (sjá t.d. Acemoglu, D. and J. A. Robinson (2013). Why Nations Fail. London, Profile Books).

Grundvallarviðmiðið er að leikreglurnar – SUH – eiga að vera sanngjarnar og siðferðislega réttlátar. Þær eiga að taka á öllum aðilum, stórum sem smáum, á sama hátt og veita öllum leikmönnum (íbúar landsins) sömu tækifæri. Enginn á að fá pólitíska meðhöndlun vegna þess að hún/hann þekkir einhvern og enginn á að fá aukin völd samkvæmt leikreglunum nema allir aðrir leikmenn (þjóðin) ekki eingöngu samþykki það heldur hafi möguleika á að breyta skoðun sinni hvenær og hvernig sem er. Að hafa framkvæmda-, löggjafar-, dóms- eða ákvörðunarvald innan stjórnkerfisins á ekki að fela í sér aukna möguleika á því að koma sér upp efnahagslegum auði né heldur á slíkt að þjóða upp á að auka auð tengdra aðila viðkomandi á kostnað annarra leikmanna. Þá á efnahagslegur auður ekki að koma fólki til þessara valda. *Stofnanir hins opinbera skulu bera hag allrar þjóðarinnar í brjósti en ekki sinn eigin, sinna forstöðumanna eða tengdra aðila. Opinberar stofnanir mega aldrei hafa ákvörðunarvald án stöðugs utanaðkomandi aðhalds frá annaðhvort þjóðinni sjálfri (einstaklingum, samtökum, o.s.frv.) eða öðrum opinberum stofnunum.* Aðgangur almennings að valdhöfum og framkvæmdaaðilum opinberrar þjónustu skal vera skýr, opinber og áhrifaríkur.

Fyrirhuguð lagabreyting brýtur í bága við þessar reglur sem byggðar eru á áratuga rannsóknum einstaklinga innan mannfræði, sálfræði, hagfræði, sagnfræði og margra annarra fræðigreina. Niðurstöðurnar eru því afar sterkar og óumdeildar.

Samkvæmt drögum að frumvarpinu munu eftirfarandi breytingar eiga sér stað:

- - Landsnet, sem er opinber stofnun, fær aukið ákvörðunarvald en minna aðhald frá bæði þjóðinni allri og öðrum opinberum stofnunum (Orkustofnun í þessu tilfelli). Þessu er best lýst með þeirri hugmynd í fyrirhuguðum lagabreytingum um að Landsnet fær lítið aðhald vegna 10 ára kerfisáætlun sem stofnunin skal gera. Þessi kerfisáætlun verður gerð opinber og opin fyrir athugasemdum aðeins í byrjun en eftir að Orkustofnun hefur veitt leyfið fyrir henni er Landsnet með nánast öll spil á hendi.
- - Orkustofnun getur krafist „þess að flutningsfyrirtækið geri breytingar á kerfisáætlun, eftir því sem stofnunin telur þörf á.“ En ekkert er sagt um forsendur þess hvenær Orkustofnun myndi krefjast þessa. Þess aukin heldur er Orkustofnun ekki undir almenning komin. Áhrifamáttur almennings á Landsnet er því stórlega takmarkaður (sjá einnig síðasta punktinn í þessum lista).
- - „Greining valkosta“ í framkvæmdaáætlun (til 10 ára) er eins og Landsnet sér hana fyrir sér, enginn annar. Miðað við þá staðreynd að Landsnet ofmat kostnað vegna lagningu jarðstrengja um Voga og nærliggjandi sveitarfélög um ca. 300-500% má efast um að Landsnet sé, eitt og óstutt, í stakk búið til að gera þessa „greiningu valkosta“ eins og það sér hlutina.
- - Eftir að framkvæmdaáætlun, gerð af Landsneti, hefur verið samþykkt af Orkustofnun fá sveitarfélög enga möguleika á að breyta henni. Raunar er það svo að Landsnet fær hluta ákvörðunarvalds sveitarfélaga í hendurnar samkvæmt drögum: „*Sveitarfélögum ber við næstu endurskoðun aðalskipulags, eigi síðar en innan fjögurra ára frá samþykkt kerfisáætlunar, að samræma skipulagsáætlanir vegna verkefna í staðfestri 10 ára kerfisáætlun.*“ Ef þetta hefði verið raunin í Eyjafirði í dag hefði Landsnet getað hunsað óskir íbúa og sveitarfélagsins og lagt háspennulínuna beint fyrir framan Akureyrarflugvöll – því þannig var kerfisáætlunin – með tilheyrandi flugslysahættu. Þá dregur þetta úr nýtingu á þekkingu íbúa þeirra svæða sem framkvæmdir Landsnet ná yfir.
- - Athugasemdir almennings við gjörðir og áætlanir Landsnets verða takmarkaðar miðað við það sem þær eru í dag. Eftir breytingu er eini möguleiki almennings að hafa áhrif á stefnu Landsnets með athugasemdum við kerfisáætlun. Í dag fær almenningur mun fleiri tækifæri sem er fyllilega í samræmi við grundvallarviðmið stofnanahagfræði um SUH.

Í heildina á lítið er því þessi tillaga að breytingum á leikreglum hagkerfisins þvert á það sem grundvallarviðmið SUH eru samkvæmt stofnanahagfræði. Landsnet fær aukið ákvörðunarvald en þarf að taka minna tillit til sjónarmiða almennings og annarra opinberra stofnana en áður. Í stuttu máli er leikreglunum breytt til hins verra með tilheyrandi neikvæðum efnahagslegum afleiðingum.

Ég mæli því eindregið gegn því að umrædd drög að breytingu laga nr. 65/2003 nái fram að ganga óbreytt.

Að lokum vil ég vinsamlegast benda ráðherra á að Landsnet skal byggja upp flutningskerfi raforku upp á **þjóðhagslega** hagkvæman hátt samkvæmt 1.mgr [1.gr](#) raforkulaga. Það innifelur í sér að taka til greina öll áhrif, jákvæð og neikvæð, af framkvæmdum Landsnets en ekki eingöngu ábata af framkvæmdunum sjálfum fyrir Landsnet eitt og sér. Með öðrum orðum er Landsneti skylt, samkvæmt lögum, að taka tillit til ytri áhrifa sinna framkvæmda en ekki eingöngu innri áhrifa. Landsnet á með enn öðrum orðum ekki að hámarka eiginn hagnað, eða ábata, af sínum framkvæmdum heldur skal það hámarka ábata þjóðarinnar allrar.

Virðingarfyllt,

Ólafur Margeirsson

Hagfræðingur