



Auðlindir í þágu þjóðar

Stefna ASÍ um auðlindir í eigu þjóðarinnar

46. þing ASÍ krefst þess að almannahagsmunir ráði för við auðlindanýtingu, að auðlindir verði nýttar í þágu þjóðarinnar og að almenningur njóti þess ábata sem verður til vegna auðlindanýtingar.

Ísland er eitt auðlindaríkasta land í heimi hvort sem litið er til auðlinda hafsins, gnægð endurnýjanlegrar orku í formi vatnsafls og jarðvarma, ferskvatnslinda eða stórfenglegrar ósnortinnar náttúru sem ferðamenn flykkjast að til að bera augum. Náttúruauðlindir eru eign þjóðarinnar og á arðurinn af þeim að renna til almennings og samfélagsins alls en ekki í vasa fárra útvalda.

Gnægð náttúruauðlinda og nýting þeirra ætti að vera undirstaða öflugrs velferðarkerfis, sterkra innviða og lífsgæða fyrir alla og þar með sáttar meðal landsmanna. Misskipting þess auðs sem landið gefur af sér sem varðveisla sérhagsmuna á kostnað almannahagsmuna hefur skapað, hefur hins vegar olíð því að innviðir hafa grotnað niður og erfitt reynist að halda uppi sterku velferðarsamfélagi sem tryggir góð líf skjör fyrir alla og koma í veg fyrir fátækt. Innviðir landsins hafa verið holaðir að innan og grunnþjónusta verður sífellt verri og óaðgengilegri.

Auður í samfélaginu hefur aukist mikið síðustu áratugi en samt sem áður er það svo að okkur sem samfélagi tekst verr til að halda uppi innviðum og þjónustu í landinu en áður. Á meðan hagnaður og eignir þeirra sem hafa aðgang að auðlindum landsmanna eykst ár frá ári eykst skattbyrði launafólks og stór hópur fólks býr við erfiðar efnahagslegar aðstæður. Sérhagsmunagæsla og sá ójöfnuður sem misskipting arðsins af auðlindum þjóðarinnar hefur skapað grefur undan undirstöðum samfélagsins og lýðræðinu í landinu.

Greinargerð

Ísland er ríkt af náttúruauðlindum og getur orku- og auðlindanýting skilað miklum ávinningi fyrir samfélag og efnahag. Verðmæti orku- og auðlindanýtingar eru margvísleg og geta m.a. falist í arði til þjóðarinnar, störfum og útflutningstekjum. Gnægð náttúruauðlinda er þó ekki trygging fyrir hagsæld og velferð og ræðst ávinningur samfélagsins af auðlindanýtingu af því hvernig henni er stjórnað, hvernig gjaldtöku og skattlagningu er háttað og hvernig ábatanum er skipt.

Í mörgum löndum ríkir mikil velmegun og velferð þrátt fyrir að þau búi yfir takmörkuðum auðlindum. Í öðrum löndum ríkir lítil velmegun og jafnvel fátækt þrátt fyrir að þau séu auðug af náttúruauðlindum. Þetta tvennt getur þó farið saman og er Noregur gott dæmi um land þar sem arður af auðlindanýtingu hefur verið nýttur til að skapa sterkar undirstöðir velferðarsamfélags.

Í hringferð ASÍ var sterkur samhljómur um að þjóðin njóti ekki í nægjanlegum mæli þess ábata sem hlýst auðlindanýtingu og að auka þurfi skattheimtu og gjaldtöku í tengslum við hana. Nauðsynlegt sé horfa til sjálfbærni við auðlindanýtingu, hversu miklu auðlindanýting skilar til samfélagsins og á kostnað

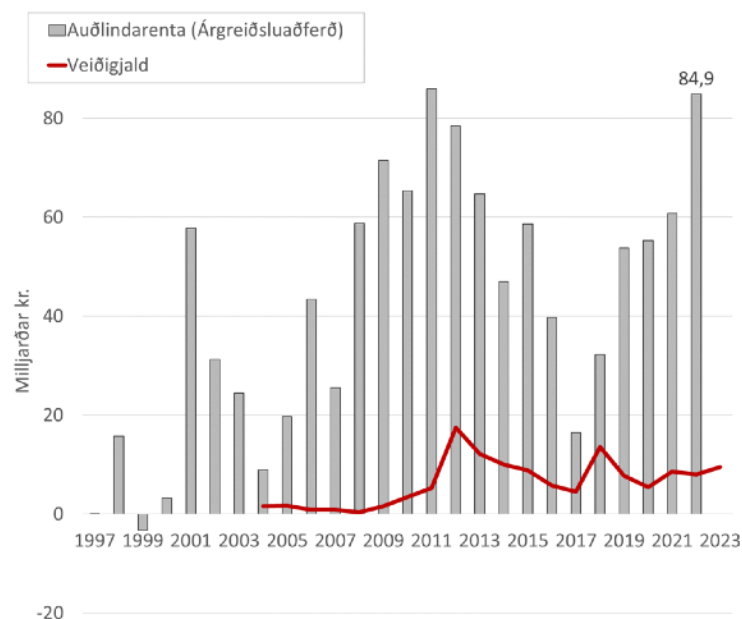
hvers. Sjálfbærni felur í sér að jafnvægi sé gætt milli þriggja markmiða eða stoða; hagrænnar þróunar og félagslegra og umhverfislegra markmiða. Þannig yfirskyggi eitt markmið ekki hin markmiðin eða grafi undan þeim heldur sé ýrustu kröfum hvers markmiðs náð.

Lengi hefur staðið styr um auðlindanýtingu á Íslandi, sér í lagi um það sem snýr að ábata þjóðarinnar af nýtingu auðlindanna sem fellur undir félagslega stoð sjálfbærni. Fram að þessu hefur tekist ágætlega til að stuðla að hagkvæmri og skilvirkri auðlindanýtingu og að tryggja að hún sé í sátt og samlyndi við náttúru og umhverfi. Auðlindastjórnun hefur þannig haft í för með sér mikla verðmætasköpun og fjárhagslegan ávinning án þess að gengið hafi verið á takmörkuð gæði náttúrunnar. Það sem eftir stendur og hefur lengi verið deilt um er hvort þjóðin njóti að nægjanlegu marki þess ábata sem verður til af orku- og auðlindanýtingu. Stjórnvöldum hefur ekki tekist með fullnægjandi hætti að tryggja að þjóðin njóti sanngjarns arðs af auðlindum sínum og því hefur ekki enn skapast samfélagsleg sátt um nýtingu þeirra. Markmið um velferð, jöfnuð, lýðræði og réttlæti hafa orðið undir við nýtingu náttúruauðlinda og þar með félagsleg stoð sjálfbærni.

Sjávarútvegur

Sjávarútvegur er burðar atvinnugrein í íslensku atvinnulífi og gegnir veigamiklu hlutverki fyrir íslenskan efnahag og samfélag. Íslenskur sjávarútvegur hefur þróast mikið á undanförunum áratugum og hefur framleiðni í greininni aukist mikið á sama tíma og störfum hefur fækkað. Samhliða þessu hefur hagnaður í sjávarútvegi aukist mikið en umframhagnaður eða mæld auðlindarenta¹ í sjávarútvegi var 84 milljarðar á árinu 2022 og jókst um 33 milljarða milli ára. Veðigjald sama ár var umtalsvert lægra en auðlindarentan eða 10,2 milljarðar. Veðigjaldið er því lítill hluti af þeirri auðlindarentu sem verður til í sjávarútvegi.

Auðlindarenta og veðigjald (á verðlagi 2022)



¹ Með auðlindarentu er átt við þá arðsemi sem verður til vegna þess að stjórnvöld hafa takmarkað aðgengi að auðlindinni, þ.e. með leyfum, kvóta eða aflaheimildum. Auðlindarenta eru þær tekjur sem eftir standa þegar kostnaður og eðlileg arðsemi fjármagns vegna fjárfestinga í greininni og getur m.a. orðið til í fiskveiðum, fiskeldi, ferðaþjónustu og við vinnslu raforku.

46. þing ASÍ

Heildareignir sjávarútvegsfyrirtækja hafa einnig vaxið mikið og námu þær 953 milljörðum í árslok 2021 og hafa aukist um 361 milljarða frá árinu 2015. Arðgreiðslur fyrirtækja í sjávarútvegi hafa aukist jafnt og þétt frá árinu 2010² þegar þær voru undir 6 milljörðum til ársins 2022 þegar þær voru þær hæstu í sögu sjávarútvegsins eða 22,5 milljarðar³. Samþjöppun í sjávarútvegi hefur einnig aukist mikið og er fiskveiðikvótinn á höndum færri aðila en áður og eru fiskvinnslufyrirtæki einnig orðin færri og stærri⁴. Samhliða því hafa fjárfestingar útgerðarfélaganna í íslensku atvinnulífi aukist síðustu ár eins og kom fram í skýrslu sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra árið 2021⁵ en skýrslan vakti töluverða umræðu um áhrifavald eigenda sjávarútvegsfyrirtækja í íslensku atvinnulífi.

Laxeldi

Laxeldi er ört vaxandi atvinnugrein sem hefur skapað fjölda starfa í dreifðari byggðum á Íslandi. Laxeldi er ekki óumdeild atvinnugrein en umhverfisáhrif laxeldis eru neikvæð og erfitt er að tryggja dýravelferð við framleiðsluna. Þá ógnar greinin tilvist villta laxastofnsins á Íslandi.

Laxeldisfyrirtæki á Íslandi, sem eru að mestu í erlendri eigu, greiða lægri skatta en laxeldisfyrirtæki í bæði Noregi og Færeyjum⁶. Í Noregi eru framleiðsluleyfi vegna laxeldis boðin út til aðila sem uppfylla ströng umhverfisskilyrði og greiða norsk fiskeldisfyrirtæki háar fjárhæðir fyrir þau. Ef samskonar gjald væri tekið fyrir framleiðsluleyfi í fiskeldi hér á landi er áætlað að íslensk fyrirtæki í fiskeldi hefðu greitt yfir 100 milljarða íslenskra króna fyrir þau árið 2021⁷. Norsk stjórnvöld innheimta ekki bara gjöld fyrir framleiðsluleyfi af fyrirtækjum í laxeldi heldur hafa þau lagt 25% auðlindaskatt á laxeldisfyrirtæki þar í landi, ofan á venjulegan fyrirtækjaskatt⁸.

Ferðaþjónusta

Náttúra Íslands er auðlind sem íslensk ferðaþjónusta byggir samkeppnisforskot sitt á. Landið og náttúruperlur þess er takmörkuð gæði sem nauðsynlegt er að vernda fyrir ágangi sem getur haft óafturkræfar afleiðingar með sér í för. Ferðaþjónusta hefur vaxið verulega á undanförunum áratug og skapað mikil verðmæti og fjölda starfa fyrir íslenskt samfélag. Of hraður vöxtur ferðaþjónustunnar getur einnig haft í för með sér ruðningsáhrif fyrir aðrar atvinnugreinar og álag á innviði eins og

² Sjá bls. 38: <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Sta%3%B0a%20og%20horfur%20C3%ADslenskum%20sj%3%A1var%3%BAtvegi%20og%20fiskeldi.pdf>

³ Sjá: https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/is/Documents/Sj%3%A1var%3%BAtvegsdagurinn%202023_Jonas.pdf

⁴ Sjá bls. 24-29: <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Sta%3%B0a%20og%20horfur%20C3%ADslenskum%20sj%3%A1var%3%BAtvegi%20og%20fiskeldi.pdf>

⁵ Sjá: <https://www.althingi.is/altext/pdf/151/s/1895.pdf>

⁶ Sjá bls. 98: <https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/MAR/Fylgiskjol/Sta%3B0a%20og%20framf%3%AD%3B0%20lagareldis%20c3%a1%20c3%8dslandi.pdf>

⁷ Sjá: <https://heimildin.is/grein/16053/>

⁸ <https://www.intrafish.com/salmon/salmon-farming-tax-of-25-officially-adopted-by-norwegian-parliament-ending-8-month-saga/2-1-1459069>

46. þing ASÍ

vegakerfi, heilbrigðiskerfi og löggæslu auk þess að valda spennu á húsnæðismarkaði. Fjöldi ferðamanna á hvern íbúa er hæstur hér á landi af ríkjum OECD eða sex á hvern íbúa samanborið við rúmlega tvo á hvern íbúa í öðrum ríkjum. Skattaumhverfi ferðaþjónustu þarf að styðja við sjálfbæran vöxt ferðaþjónustunnar, uppbyggingu innviða og draga úr neikvæðum áhrifum á náttúru og samfélag.

Önnur nýting náttúrugæða

Ýmis náttúrugæði og auðlindir á þjóðlendum og á eignarlöndum í eigu ríkisins geta verið eftirsóknarverð til nýtingar í atvinnuskyni, t.a.m. jarðhiti, vatnsorka, námuréttindi og ferskvatns. Eftirspurn erlendra aðila eftir jörðum á Íslandi hefur aukist töluvert og getur það tengst náttúrugæðum og þeim verðmætum sem þau fela í sér sem eru að verða sífellt takmarkaðri með auknum ágangi mannkyns í náttúruauðlindir.

Íslenskar ferskvatnslindir eru dæmi um auðlind sem er að verða sífellt dýrmætari með ört minnkandi framboði af vatni í heiminum. Íslendingar búa við þau forréttindi að hafa greiðan aðgang að ferskvatni sem ekki er þörf á að meðhöndla og er íslenskum almenningi tryggt aðgengi að vatni með lögum. Samkvæmt lögum um vatnsveitur skal vatnsgjald miða við að það standi undir rekstri hennar og skilar bættur rekstur sér því ávinningi til heimilanna. Eftirspurn eftir nýtingu vatns í atvinnuskyni hefur farið vaxandi og á síðustu árum hafa sprottið upp fyrirtæki á Íslandi sem hafa gert sölu og útflutning á vatni að tekjulind. Nýleg dæmi eru um að sveitarfélög hafi selt jarðir með dýrmætum vatnsréttindum á undirverði⁹.

Orkuöryggi og orkuverð

Ísland er ríkt af endurnýjanlegri orku í formi vatnsafls og jarðvarma. Framleiðsla og dreifing raforku er hluti af grunnþjónustu og hefur hingað til nær eingöngu verið í höndum hins opinbera. Fram að þessu hefur almenningur notið góðs af lágu verði á raforku sem hefur falið í sér mikil lífsgæði fyrir þjóð sem býr jafn norðarlega og raun ber vitni.

Sú breyting hefur orðið á raforkumarkaði að raforkuframleiðsla og -sala er skilgreind sem samkeppnisrekstur, aðskilinn frá rekstri flutnings- og dreifikerfis, sem er sérleyfisstarfsemi. Orkuöryggi almennings og smærri fyrirtækja er ekki tryggt með lögum í dag en það hefur ekki verið vandamál fyrr en nú með breyttum markaðstæðum vegna aukinnar eftirspurnar stórfyrirtækja eftir endurnýjanlegri orku. Aukin orkuöflun mun ekki leysa stöðuna og er lagabreytinga þörf ef tryggja á raforkuöryggi til almennings og smærri fyrirtækja sem og vernd fyrir verðhækkunum á raforku.

Íslenskur orkumarkaður er gjörólíkur orkumörkuðum á meginlandi Evrópu. Íslenskt raforkukerfi er ekki tengt öðrum löndum og tíma tekur að setja á fót nýjar virkjanaframkvæmdir ef þörf er á aukinni orku. Markaðsöflin virka því ekki með sama hætti hér og annars staðar í Evrópu og orkuverð hefur ekki sömu áhrif á framboð og eftirspurn eftir raforku. Landsvirkjun hefur bent á að nauðsynlegt sé að aðskilja

⁹ Sjá: <https://heimildin.is/grein/18724/>

46. þing ASÍ

heildsölumarkað fyrir almenning frá raforkumarkaði fyrir stórnotendur til að koma í veg fyrir að hæstbjóðandi í raforku ýti almenningi ekki til hliðar¹⁰.

Fleiri áskoranir eru í orkumálum og hefur efling flutningskerfis raforku til að auka afhendingaröryggi og takmarka flutningstap verið í brennidepli. Vegna takmarkana flutningskerfsins tapast umtalsvert magn raforku og ótrygg afhending á raforku hefur leitt til þess að grípa hefur þurft til notkunar jarðefnaeldsneytis. Með öflugra flutningskerfi mætti því bæði nýta raforkuna sem nú þegar er framleidd betur og koma í veg fyrir notkun jarðefnaeldsneytis sem hefur losun gróðurhúsalofttegunda í för með sér.

Mikill munur er á kostnaði við dreifingu raforku í dreifbýli og þéttbýli. Kostnaðurinn er að hluta jafnaður með jöfnunargjaldi sem notaðar eru til að niðurgreiða gjaldskrár í dreifbýli. Þrátt fyrir þessa jöfnun er kostnaður við dreifingu áberandi hæstur í dreifbýli. Samkvæmt könnun verðlagseftirlits ASÍ var kostnaður vegna flutnings og dreifingu raforku árið 2023 86% hærri fyrir heimili í viðskiptum við Orkubú Vestfjarða en hjá heimili með viðskipti hjá Veitum¹¹.

Orkuöflun

Töluverð umræða hefur átt sér stað í samfélaginu um aukna orkuöflun þar sem tekist hefur verið á um nauðsyn þess að virkja meira. Þau sjónarmið hafa verið hávær að til að tryggja orkuöryggi og orkuskipti sé nauðsynlegt að virkja meira á meðan aðrir telja orðræðu um orkuskort vera til marks um áróður og átyllu fyrir fleiri virkjunum fyrir orku til stórfyrirtækja. Hagur launafólks af orkuöflun getur verið margvíslegur og ljóst er að virkjanir geta skilað samfélaginu ýmsum verðmætum í formi starfa og tekna svo eitthvað sé nefnt. Aukin orkuöflun og virkjanaframkvæmdir fela þó alltaf í sér einhvern fórnarkostnað sem getur falist í óafturkræfum náttúruspjöllum sem getur haft neikvæð á atvinnugreinar eins og ferðaþjónustu sem og á náttúru og dýralíf. Þá fer umfang verðmætasköpunar vegna aukinnar orkuöflunar eftir því hverskonar atvinnustarfsemi orkan fer í, fjölda og gæða starfa sem hún hefur með sér í för og hvernig gjaldtöku af orkuvinnslu er háttað og hvernig ábatanum er skipt.

Eignarhald og skattlagning fyrirtækja í orkuvinnslu

Umræða um eignarhald á þeim fyrirtækjum sem fá leyfi til nýtingar auðlinda hefur verið nokkuð fyrirferðarmikil í íslensku samfélagi, sér í lagi hvað varðar fyrirtæki sem nýta orkuauðlindir. Árið 2003 voru samþykkt lög á Alþingi þar sem var skilið á milli framleiðslu og sölu rafmagns annars vegar og flutnings og dreifingar rafmagns hins vegar. Tilgangurinn var sá að stuðla að samkeppni í framleiðslu og sölu rafmagns og stuðla að hagræðingu og sjálfbærrar nýtingar á auðlindinni. Flutningur og dreifing rafmagns lýtur hins vegar öðrum lögmálum sem sérleyfisstarfsemi og má einungis eitt fyrirtæki má sinna þeirri þjónustu á hverju svæði. Landsvirkjun er sameignarfélag í eigu íslenska ríkisins og jafnframt stærsti raforkuframleiðandi á Íslandi sem framleiðir um 71% allrar raforku á Íslandi. Í gegnum

¹⁰ Sjá umfjöllun Landsvirkjunar: <https://www.landsvirkjun.is/frettir/heimili-eiga-ekki-ad-keppa-vid-stornotendur>

¹¹ <https://www.asi.is/frettir-og-utgafa/frettir/verdlagsfrettir/allt-ad-86-munur-a-kostnadi-heimila-vegna-dreifingar-rafmagns/>

46. þing ASÍ

áraraðirnar hefur þjóðin notið góðs af arðgreiðslum fyrirtækisins sem námu 30 milljörðum árið 2023 sem var besta rekstrarár í tæplega 60 ára sögu þess¹².

Fyrirtæki sem annast flutning og dreifingu rafmagns eru að mestu í eigu opinberra aðila að undanskilinni HS orku, áður Hitaveitu Suðurnesja, sem ríki og sveitarfélög seldu til einkaaðila. Árið 2019 keypti erlendur fjárfestingasjóður 53,9% hlut í HS orku á 37 milljarða króna¹³. HS orka er í dag þriðji stærsti raforkuframleiðandi á Íslandi og hefur afkoma fyrirtækisins verið einkar góð síðustu ár, m.a. vegna hás álverðs og verðhækkunar í kjölfar orkuskorts¹⁴¹⁵.

Líkur eru á að einkaaðilar muni í auknum mæli hefja innreið sína inn á orkumarkað en ekki hefur verið tryggt að ábati af auðlindanýtingu þessara aðila renni til þjóðarinnar né nærsamfélaga. Orkuvinnsla hefur umtalsverðan fjárhagslegan ávinning með sér í för en skattalegt umhverfi fyrirtækja í orkuframleiðslu hér á landi er með þeim hætti að ábati samfélagsins af orkuvinnslu er umtalsvert minni hér á landi en í Noregi. Í kjölfar breytinga á orkumarkaði í Noregi var áhersla lögð á að tryggja auðlindarentu af orkuframleiðslu.

Orkufyrirtæki hér á landi eru skattlögð eins og önnur fyrirtæki á Íslandi og greiða ekki sérstakan auðlindaskatt auk þess sem þau njóta undanþága frá fasteignaskatti. Samkvæmt samanburðarrannsókn sem gerð var á skattlagningu orkuframleiðslu í Noregi og á Íslandi hefðu íslensk orkufyrirtæki greitt þrefalt hærri skatta til samfélagsins á árunum 2018-2021 ef þau væru skattlögð á sama hátt á Íslandi og í Noregi. Skatttekjur af íslenskum orkufyrirtækjum hefðu numið 22 milljörðum í stað 7,5 milljarða auk þess sem stærri hluti teknanna hefði runnið til sveitarfélaga en í núverandi skattaumhverfi¹⁶.

Í byrjun árs 2024 lagði umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið fram frumvarp um virkjanakosti í vindorku. ASÍ skilaði inn umsögn um frumvarpið og gagnrýndi að ráðast ætti í lagabreytingar sem fæli í sér flýtimeðferð fyrir aðila sem hefðu hug á að hefja uppbyggingu vindorkuvera áður en löggjöf væri mótuð um gjalddöku og skattlagningu þar sem þjóðinni og nærsamfélögum væri tryggður ábati af uppbyggingu þeirra¹⁷. Mikið hefur verið fjallað um áhuga einkaaðila á að reisa vindorkuver en áform eru um allt að 35 vindorkuver hér á landi¹⁸.

¹² <https://www.landsvirkjun.is/frettir/ardgrei%C3%B0sla-haekku%C3%B0-i-30-milljarda>

¹³ <https://kjarninn.is/frettir/2019-03-25-meirihlutinn-i-hs-orku-seldur-fyrir-37-milljarda-krona/>

¹⁴ <https://www.hsorka.is/um-okkur/frettir/almennar-frettir/besta-rekstrarar-hs-orku-fra-upphafi/>

¹⁵ <https://www.hsorka.is/um-okkur/frettir/almennar-frettir/god-afkoma-hs-orku-arid-2023/>

¹⁶ Sjá: <https://www.bifrost.is/media/1/skyrslan-skattar-a-orkufyrirtaeki-final.pdf>

¹⁷ <https://www.asi.is/frettir-og-utgafa/frettir/almennar-frettir/meingallad-frumvarp-um-vindorku/>

¹⁸ <https://www.ruv.is/frettir/innlent/2024-06-17-morgum-spurningum-osvarad-um-vindorku-413513>

Stjórnsýsla, lagaumgjörð og regluverk

Mörg dæmi eru um að skortur sé á skýrum lagaramma og regluverki í kringum orku- og auðlindamál og í mörgum tilfellum hefur íslensk stjórnsýsla og eftirlitsstofnanir verið of veikburða til að fylgja eftir þeim lögum sem gilda um starfsemi ýmissa fyrirtækja og atvinnugreina.

Síðustu ár hafa stjórnvöld haft tilhneigingu til að hleypa framkvæmdaraðilum og fyrirtækjum sem sækjast eftir að nýta og afla tekna af auðlindum hér á landi af stað áður en ráðist hefur verið í að móta lagaramma og regluverk sem tryggir sjálfbæra auðlindanýtingu og sanngjarnt gjald fyrir afnot af auðlindunum. Uppbygging sjókvíaeldis er gott dæmi um það sem og nýlegt frumvarp um vindorku sem fól í sér lagabreytingar til að flýta fyrir uppbyggingu vindorkuvera án þess að hafi verið ráðist í lagasetningu til að tryggja þjóðinni og nærsamfélögum arð af auðlindinni¹⁹.

Nýleg stjórnsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar á lagaframkvæmd, stjórnsýslu og eftirliti í sjókvíaeldi bendir til að draga megi lærdóm af þróun atvinnugreinarinnar. Í stjórnsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar á sjókvíaeldi frá árinu 2023 segir að breytingar á lögum um fiskeldi hafi ekki verið fylgt eftir með því að styrkja stjórnsýslu og eftirlit stofnana og að skortur hafi verið á skýrum reglum um útfærslu og fyrirkomulag uppbyggingar greinarinnar. Verðmætum leyfum í sjókvíaeldi hafi verið úthlutað til lengri tíma án endurgjalds og að stjórnsýsla og eftirlit með sjókvíaeldi hafi verið veikburða og brotakennd og ekki undir það búin að takast á við aukin umsvif greinarinnar. Breytingar á lögum um fiskeldi hafi að takmörkuðu leyti náð markmiðum sínum og samþjöppun eignarhalds og stefnuleysi varðandi fyrirkomulag greinarinnar hafi unnið gegn því að auðlindin skili hámarks ávinningi í ríkissjóð²⁰.

Samráð, ákvarðanataka og lýðræði

Auðlindir landsins eru þjóðareign og auðlindanýting er takmörkuð gæði sem hefur langtímaáhrif á náttúru, samfélag og komandi kynslóðir. Það hvernig auðlindanýtingu, úthlutun leyfa til auðlindanýtingar og eignarhaldi á auðlindum er háttað getur haft langtímaáhrif á samfélag og lýðræði. Röng ákvarðanataka við ráðstöfun auðlinda getur ýtt undir samþjöppun auðs og valda sem grefur undan lýðræði, eykur misskiptingu og er skaðleg fyrir samfélagið.

Spilling er skilgreind sem misbeiting valds í þágu einkahagsmuna og þrífst spinning þar sem skortur er á eftirliti, ákvarðanataka er óljós og aðkoma og áhrif almennings eru takmörkuð²¹. Náttúruauðlindir er sérstaklega hætt við að verða fyrir barðinu á sérhagsmunabaráttu og spillingu vegna þeirra tekna sem er hægt að afla við nýtingu þeirra.²² Hætta á spillingu í tengslum við stjórnun og nýtingu auðlinda eykst ef úthlutun auðlindaréttinda, stjórnun og aðrar ákvarðanir eru teknar af geðþóttu, samkeppni er lítil og ef óskýr skil eru á milli sér- og almannahagsmunum. Stofnanir sem koma að stjórnun auðlinda eða fara

¹⁹ Sjá umsögn ASÍ um frumvarpið: <https://www.asi.is/frettir-og-utgafa/frettir/almennar-frettir/meingallad-frumvarp-um-vindorku/>

²⁰ Sjá skýrslu Ríkisendurskoðunar bls. 11: <https://rikisendurskodun.is/reskjol/files/Skyrslur/2023-stjornsysla-fiskeldis.pdf>

²¹ Sjá skilgreiningu Transparency: <https://transparency.is/hvad-er-spilling/skilgreiningbirtingamynd/>

²² Sjá: <https://www.oecd.org/corruption-integrity/fr/explorer/themes/natural-resources.html>

46. þing ASÍ

með eftirlit með auðlindum geta einnig orðið að skotmarki aðila sem hafa hag af að hafa áhrif á ákvarðanir stofnananna. Sterkar og öflugar stofnanir geta aftur á móti gegnt mikilvægu hlutverki sem mótvægi við spillingu í tengslum við auðlindamál²³.

Nýlegar rannsóknir sýna að meirihluti sveitarstjórnarmanna, sveitarstjóra og fagfólks sem vinnur í skipulagsmálum hefur upplifað spillingu í skipulagsákvörðunum²⁴. Mikilvægt er að ferli við ákvarðanatöku um virkjanakosti sé faglegt og gangsætt og að þeir aðilar sem komi að ákvarðanatöku verði ekki fyrir óæskilegum þrýstingi sem getur leitt til að minni hagsmunum sé fórnað fyrir meiri. Eftirlitsstofnanir sem fara með umsjón yfir og eftirlit með lögum og reglum sem gilda um starfsemi fyrirtækja og atvinnugreina í orku- og auðlindamálum þurfa að vera fjármagnaðar þannig að þær séu í stakk búnar til að gegna því hlutverki. Stofnanir eins og Hafrannsóknarstofnun og Orkustofnun hafa verið fjársveltar sem hefur gert það að verkum að þær hafa átt í erfiðleikum með að sinna sínu lögbundna hlutverk og hafa eftirlit með að auðlindanýtingu²⁵.

Mikilvægt er að almannahagsmunir ráði för við ákvarðanatöku um auðlindir og að auðlindanýting- og stjórnun ýti ekki undir misskiptingu og grafi undan lýðræði. Ákvarðanir um orku- og auðlindanýtingu þarf að taka að undanfögnu samráði og opinni umræðu byggða á vísindalegum staðreyndum og faglegu mati þar sem gagnsæi ríkir um þær forsendur sem liggja að baki.

²³ Sjá: <https://www.worldwildlife.org/pages/tnrc-introductory-overview-building-accountable-resource-governance-institutions>

²⁴ Sjá: <https://www.visir.is/g/20242561295d/eitruð-blanda-thegar-spilling-og-skipu-lags-mal-fara-saman>

²⁵ Sjá: <https://www.visir.is/g/20232375953d/lettir-ad-skyrslan-se-komin-fyrir-sjonir-al-mennings>