

Misheppnuð
markaðsvæðing
raforku í
Bandaríkjunum



Erindi Jerrold Oppenheim
og Theo MacGregor
í Ársal á Hótel Sögu
28. maí 2001

Misheppnuð
markaðsvæðing
raforku í
Bandaríkjunum



Erindi Jerrold Oppenheim
og Theo MacGregor
í Ársal á Hótel Sögu
28. maí 2001

Myndir: Ljósmyndastofa Báru
Umbrot: Sáfi
Prentun: Ísafoldarprentsmiðja hf
Útgefandi: BSRB
Reykjavík 2002.

Formáli

Bandaríkjamennirnir Theo MacGregor og Jerrold Oppenheim héldu fyrirlestur á vegum BSRB í Ársal Hótel Sögu, 28. maí 2001. Fyrirlesturinn fjallaði um rannsóknir á skipulagi raforkugeirans í Bandaríkjunum og nefnist hann „Misheppnuð markaðsvæðing raforku í Bandaríkjunum.“

Að fyrirlestrinum loknum svöruðu þau MacGregor og Jerrold Oppenheim fyrirspurnum.

Theo McGregor var forstjóri raforkudeildar Fjar-skipta- og orkustofnunar Massachusetts til ársins 1998. Hún stýrði þróunarstarfi deildarinnar við skipulagsbreytingar í orkugeiranum og sá um mat á orkunýtingu raforkuveranna. Hún innleiddi þá stefnu að stjórnendur orkufyrirtækja semdu við kaupendur orkunnar og vann náð með fyrirtækjum, neytendafélögum og öðrum hagsmunaaðilum sem höfðu viðskipti við orkuverin, til að ná sameiginlegri niðurstöðu um verð og þjónustu sem gagnaðist báðum aðilum. Hún stofnaði síðan eigið ráðgjafafyrirtæki á orkusviðinu sem hefur sérhæft sig í raforkugeiranum. Fyrirtæki hennar hefur séð um ráðgjöf fyrir fjölmörg raforkufyrirtæki og opinbera aðila í Bandaríkjunum.

Jerrold Oppenheim er doktor í lögfræði frá Harvard og lagaskólanum í Boston. Hann hefur séð um málaferli sem varða orkugeirann fyrir ríkissaksóknarana í New York og Massachusetts. Á þrjátíu ára starfsferli sínum hefur hann verið í lykilstöðu hvað varðar þróun á þessu sviði sem lögfræðilegur ráðgjafi ríkisstjórna, neytendasamtaka, verkalyðs-

samtaka, umhverfissamtaka og fyrirtækja. Dr. Oppenheim sá um lögfræðiaðstoð við lágtekjuhópa í New York og Chicago fyrir alríkisstjórnina í Bandaríkjunum. Hann stýrði rannsókn á tækni við sjálfbæra orkuframleiðslu við lagaháskólann í Pace og nýlega stýrði hann orku- og fjarskiptaáætlun lagadeildar bandarísku neytendasamtakanna. Hann hefur haldið fjölda fyrirlestra í Bandaríkjunum og víða um heim um löggjöf á sviði orkumála. Þá hefur hann ritað fjölda greina um þessi mál.

Væntanleg er bók um orkumál í Bandaríkjunum sem þau McGregor og Oppenheim skrifa ásamt Gregory Palast, þekktum fréttamanni í Bandaríkjunum og Bretlandi.

Í fyrirlestrinum sem hér birtist kemur fram hve margslungin mynd blasir við í raforkuframleiðslu í Bandaríkjunum. Þar eru mörg dæmi þess að raforkuframleiðsla sé í eigu almennings, það er ríkja eða einstakra borga, og undir stjórn kjörinna fulltrúa. Algengara er þó að veiturnar séu sjálfstæð fyrirtæki. Eins og fram kemur í fyrirlestri þeirra Jerry Oppenheim og Theo MacGregor hefur umræðan í Bandaríkjunum ekki fyrst og fremst snúist um eignarhald raforkukerfisins heldur þau lög og þær reglur sem veitunum er gert að lúta. Einnig hvort þeim beri yfirleitt að lúta eftirliti með þar til gerðum reglugerðum eða hvort nema eigi brott slíkar reglugerðir og láta markaðinn alfarið um hituna (regulation/deregulation). Þegar bandarísku fyrirlesararnir vísa til markaðsvæðingar eru þeir ekki að vísa til eignarhalds heldur afnáms hverskyns markaðshafa.

Sigurður Á. Friðþjófsson, upplýsingafulltrúi BSRB

Misheppnuð markaðsvæðing raforkugeirans í Bandaríkjunum

Erindi Jerrold Oppenheim
og Theo MacGregor

Jerrold Oppenheim:

Erindin okkar byggja á reynslu okkar sem fulltrúar neytenda og verkalýðsfélaga en einnig viðskiptavina í iðnaði, stjórna einstakra ríkja og veitustofnana í Bandaríkjunum, auk þess sem Theo hefur starfað að markaðseftirliti með veitustofnunum. Umfjöllunar-efnið er í raun að miklum hluta úrdráttur úr bók sem við vonumst til að komi fljótlega út. Hún er fáanleg í bráðabirgðaútgáfu hjá Alþjóðavinnuá-
stofnuninni.

Við munum einkum leggja áherslu á þrennt. Það sem kannski kemur mest á óvart er að markaðs-
væðingin í Bandaríkjunum hefur reynst óhemjudýr.



Heildsöluverð á raforku í Kaliforníu, það er einungis framleiðsluþátturinn, hækkaði úr 21 mills í febrúar 1999 í 317 mills í desember 2000, það fimmtánfaldaðist.

Þessi tafla sýnir raforkuverð víða um heim í mills (1/1000 USD). Hún sýnir að það kerfi markaðsstýringar sem við ætlum að lýsa, það er lýðræðisleg markaðsstýring í Bandaríkjunum, hefur ekki bara reynst lýðræðinu vel heldur raforkuverðinu líka. Þannig hélt verðlag með því lægsta í heimi í rafveitukerfi sem er með afbrigðum áreiðanlegt. Í ljósi þessarar forsögu hlýtur það að koma á óvart að Bandaríkjamenn séu yfirleitt að markaðsvæðast. Stjórnvöld Nevada eru dæmi um aðila

**VERÐ TIL
EINKANOTA**

Land	Mills á Kwst 1999	miðað við Bandar.
Argentína	141	174%
Ástralía (1997)	80	99%
Bandaríkin	81	100%
Chile	90	111%
Danmörk	207	256%
Frakkland(1998)	129	159%
Grikkland	90	111%
Holland	132	163%
Írland	117	144%
Japan	212	262%
Bretland	117	144%
Þýskaland	152	188%

Heimild:
US Energy Information
Administration

1 mills = Jerrold
1/1000 USD Oppenheim

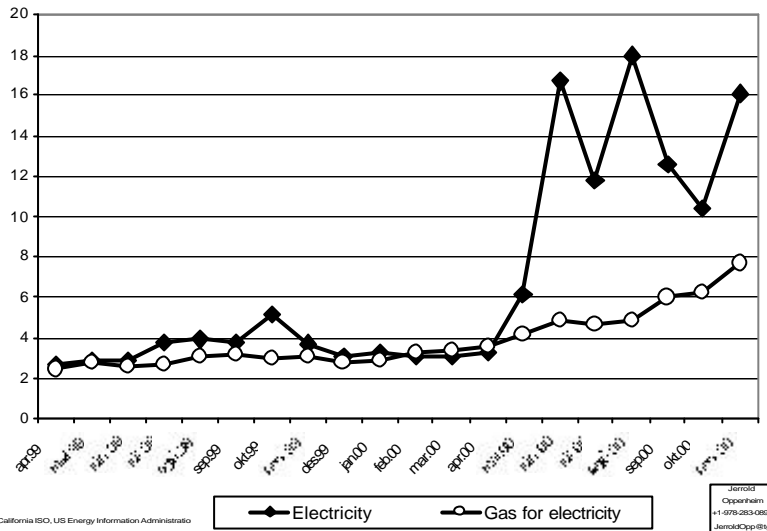
sem horfa með hryllingi á gang mála í grannríkinu Kaliforníu. Tilraun til markaðsvæðingar fer þó fram í takmörkuðum mæli í Bandaríkjunum og er að okkar áliti að mistakast eins og við munum varpa ljósi á. Nevadaþing samþykkti lög um afnám markaðseftirlits en sá hvernig til tókst í Kaliforníu og ógilti lögin áður en hafist var handa um framkvæmd þeirra. Sama gerðist í Oklahoma. Í mörgum öðrum ríkjum hafa verið samþykkt samsvarandi lög sem síðan hefur verið slegið á frest á meðan beðið er átekta. Helmingur ríkja Bandaríkjanna hefur ekki samþykkt lög um afnám markaðseftirlits. Það er því langt því frá að almennt sé stefnt að afnámi markaðseftirlits.

Þriðja áhersluatriðið er eftirfarandi: Þegar einokunarfyrirtæki er einkavætt heldur það engu að síður áfram að vera einokunarfyrirtæki. Það þarf því að hafa virkt eftirlit með fyrirtækinu. Við ætlum því að lýsa fyrir ykkur árangri lýðræðislegs eftirlits í Bandaríkjunum síðustu hundrað árin.

Ég ætla að byrja á að sýna ykkur þróun rafmagnsverðs í Kaliforníu á árunum 1999 - 2000 (sbr. tafla bls. 6).

Eins og sjá má tvö til þrefaldaðist verðið um tíma 1999, lækkaði síðan aftur en rauk síðan upp úr öllu valdi árið 2000. Ef desember væri bætt við á línuritið færi rafmagnsverðlínan upp úr myndinni. Þetta verð hefur um það bil fimmtánfaldast. Rafmagnsverðið hefur ekki einungis hækkað gífurlega heldur einnig verið mjög óstöðugt. Afnám markaðseftirlits og misheppnuð markaðsvæð-

Mills Verðlag í Kaliforníu



ing hefur leitt þetta af sér. Þetta eru í raun alvarlegustu afleiðingar afnáms markaðseftirlits; mjög miklar verðsveiflur.

Margir kenna hækkandi verðlagi í Bandaríkjunum á náttúrugasi og olíu um þessar verðhækkanir. Hin línur á línuritu staðfestir hins vegar að þetta er einfaldlega ekki rétt. Neðri línur sýnir það verð sem veitustofnanir í Kaliforníu greiða fyrir gas. Það er rétt að það hefur hækkað en þó ekki í líkingu við verð á rafmagni.

Það sem hefur verið að gerast í Kaliforníu er í raun okur, gríðarlegar hækkanir af hálfu einokunarframleiðenda sem nýta sér aðstöðu sína á raforku-

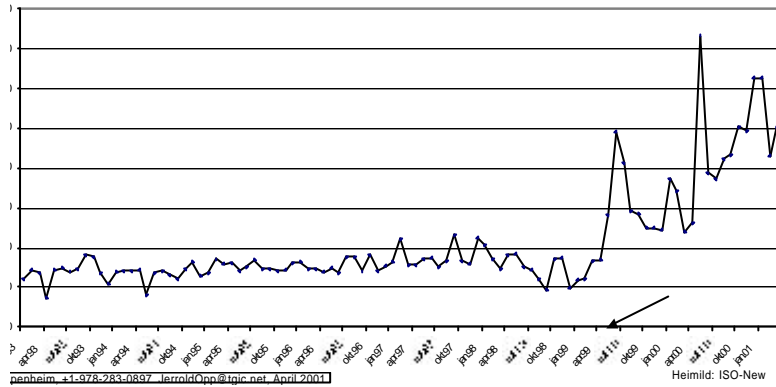


Fjölmenni var á fyrirlestri Jerrold Oppenheim og Theo MacGregor.

markaði. Aðili nokkur sem ber ábyrgð á álags-úthlutun raforkuvera í Kaliforníu metur það svo að á einungis tíu mánuðum hafi aukahagnaður, það er söluverð sem fer fram úr kostnaði og eðlilegum hagnaði, verið alls um 6,2 milljarðar Bandaríkjadala. Ef mér skjátlást ekki er það um 620 milljarðar íslenskra króna og það á einungis tíu mánuðum. Aðrir hafa metið hagnað raforkuframleiðenda í Kaliforníu og ætla að fjárfestingin skili meira en 100% ágóða á ári. Neytendur greiða með öðrum orðum allan árlegan fjármagnskostnað hvers raforkuvers á einu ári og næsta ár greiða þeir svo aftur allan fjármagnskostnað ef verðlag helst óbreytt.

Kalifornía er þó ekki einangrað tilfelli. Við eigum

Meðalheildsöluverð í Nýja Englandi



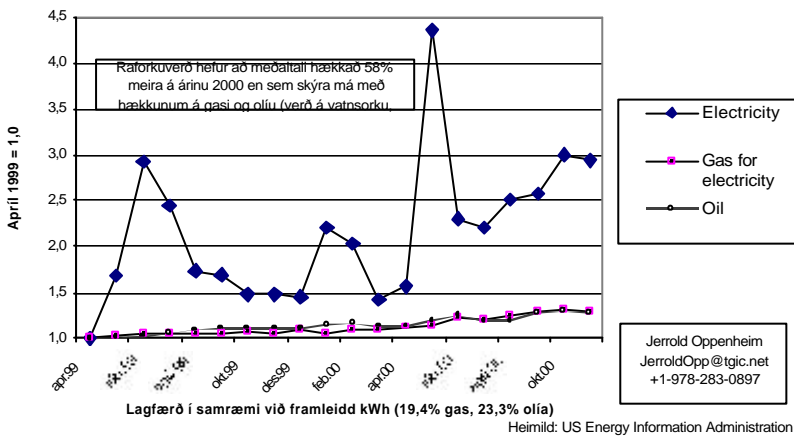
heima í Nýja-Englandi og þar hefur það sama orðið uppi á teningnum, þó sem betur fer í miklu minna mæli. Örin á línuritinu hér fyrir ofan sýnir hvar markaðsvæðing kom til sögunnar í Nýja-Englandi. Þar má sjá að verðlag var fremur lágt og stöðugt. Skömmu eftir að markaðseftirlit var afnumið nær þrefaldaðist verðið að meðaltali. Það varð einnig mjög óstöðugt. Áhrif gas- og olíuhækkana á raforku eru sýnd neðst á línuritinu á bls. 9. Þar sést að verð á gasi og olíu hefur hækkað, og það hefur verið vandamál, en að hækkinin er miklu lægri en hækkanir á raforkuverði.

Það kaldhæðnislega við stöðuna í Nýja-Englandi er að veitustofnanir voru samþættar þannig að þær sáu bæði um framleiðslu og dreifingu raforkunnar. Þær neyddust til að selja sum raforkuvera sinna og ein veitustofnun hefur nú lagt fram kvörtun til yfir-

valda um að hún verði að greiða of hátt verð fyrir raforku frá orkuverunum sem nýlega voru seld. Mennt þar þekkja þessi orkuver og vita því hver kostnaðurinn við raforkuframleiðsluna er. Ég nefni bara eitt dæmi um raforkuver þar sem kostnaðurinn við framleiðsluna er 36 mills. Það er sambærilegt við heildsöluverð til almennra nota á Íslandi. Raforkuverið hefur þó ekki selt raforkuna á þau 36 mills sem hún kostar heldur á 500 mills og stundum á allt að 1200 mills fyrir hverja kílóvattstund.

Sambærileg þróun mála hefur orðið á öðrum svæðum þar sem gerðar hafa verið tilraunir með afnám markaðseftirlits. Í ríkjunum Pennsylvaníu, New-Jersey og Maryland er einnig samstarf um raforkudreifingu (orkusamlag). Rannsókn við Kali-

Raforkuverð í Nýja-Englandi eftir markaðs-
væðingu miðað við verð á gasi og olíu



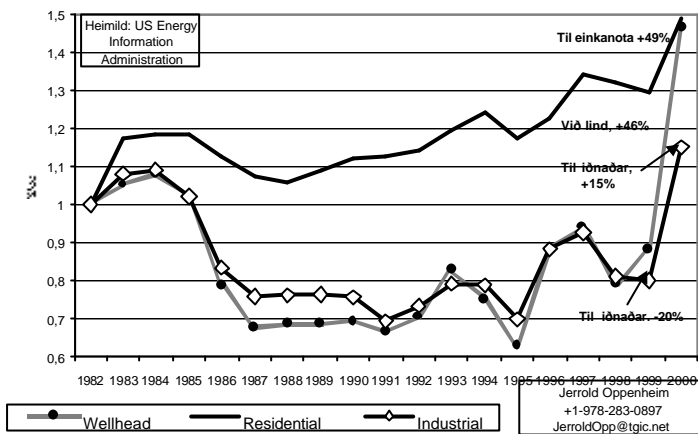
forníuháskóla bendir til þess að einokunin á markaðinum hafi valdið 41% hækkun heildsöluverðs.

The Wall Street Journal, helsta viðskiptablað Bandaríkjanna, fór yfir alríkisgögn hvaðanæva að úr Bandaríkjunum og bar saman verð í ágúst árið 2000 við verðlagið 1997. Í ljós kom að verðlag hafði tvöfaldast. Það er helsta afleiðing afnáms markaðseftirlits. Verðlag hafði tvöfaldast t.d. í Chicago í norðurhluta Miðvesturríkja Bandaríkjanna, í New York ríki og í Nýja-Englandi. Verðið í Miðvesturríkjunum var reyndar orðið allt að níu Bandaríkjadöllum fyrir eina kílóvattstund í júlí (9000 mills) árið 1999. Það er sambærilegt við það að taka 75 senta kókdós og selja hana á 225 dali. Ástandið er líka slæmt í Suðurríkjunum. Þar hefur verðlag meira en þrefaldast. Í Texas, heimaríki Bush forseta, hefur heildsöluverðið fjórfaldast.

Þessi reynsla af afnámi markaðseftirlits takmarkast þó engan veginn við raforku í Bandaríkjunum. Við höfum gengið í gegnum þetta áður. Halda mætti að við hefðum lært af reynslunni. Sala náttúrugass var markaðsvædd á heildsölustiginu. Við erum ekki eins heppin og Íslendingar hvað orkulindir varðar. Við eigum nær allt okkar undir jarðefnaeldsneyti, einkum til húsahtunar, og náttúrugas er helsta eldsneytið til upphitunar á hífylum fólks, svo það gegnir veigamiklu hlutverki.

Þetta línurit sýnir hvað gerðist eftir að búið var að markaðsvæða. Verð til einkanota hefur rokið upp um 49% eftir markaðsvæðinguna. Einnig sést að

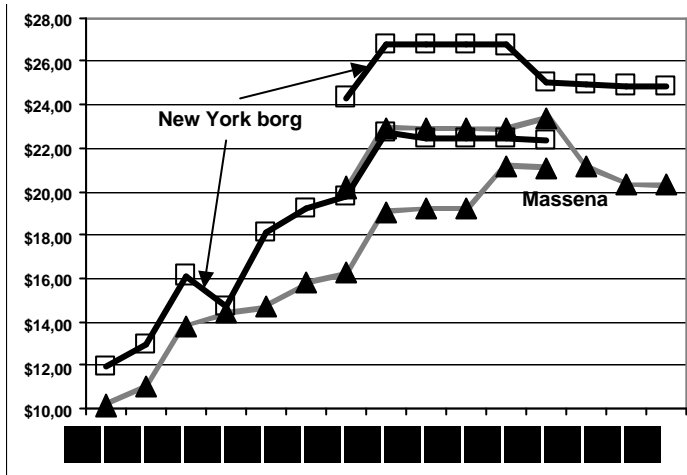
Verð á náttúrugasi í Bandaríkjunum (1982=1,0)



verð á gasi við lind hækkaði um svipað hlutfall. Til samanburðar má benda á að iðnfyrirtæki nutu niðurgreiðslna frá markaðinum. Verð til þeirra hækkaði að vísu, en aðeins um 15%, eða um þriðjung af hækkun á gasi til einkanota. Verð til iðnaðar lækkaði aftur nær umsvifalaust en verð á gasi til einkanota hækkaði og hefur að mestu haldist hátt síðan.

Þetta gildir um fleira en gasið. Símafyrirtækin voru að miklu leyti markaðsvædd árið 1984. Kostnaður við langlínusamtöl lækkaði umtalsvert eða u.þ.b. 50%, en í Bandaríkjunum notast einkum fyrirtæki við langlínusímtöl. Hins vegar hefur fast mánaðargjald hækkað. Þessi tvö dæmi eru frá New York, New York borg og smáborg í ríkinu sem

Mánaðarlegur símakostnaður til almenningsnota í New York fylki



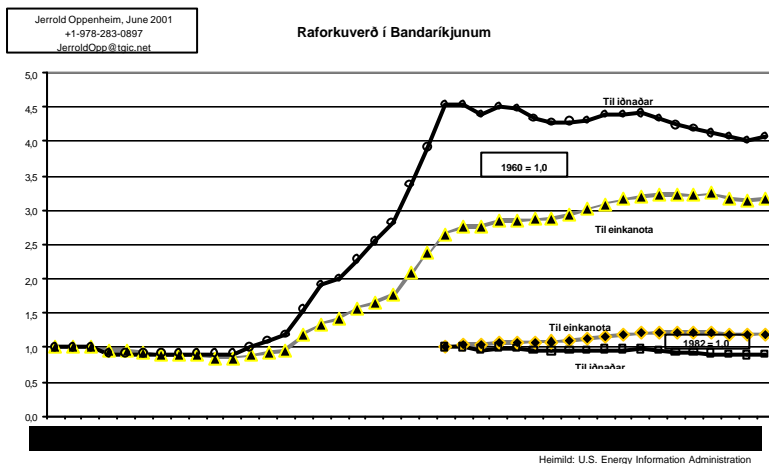
Heimild: Federal Communications Commission

heitir Massena. Þetta eru mjög lýsandi dæmi. Gjöld til almennings hækkuðu um 100%. Kostnaður við langlínuhringingar, sem er lítill hluti símreikninga almennings, lækkaði að vísu en gjöld alls fyrir símotkun snarhækkuðu vegna markaðsvæðingarinnar.

Það er sem betur fer þannig að staðir á borð við Kaliforníu eru undantekningin, a.m.k. hvað rafmagnsverð áhrærir. Það er staðreynd að markaðsvæðing raforkunnar á sér ekki almennt stað í Bandaríkjunum og í Kaliforníu er nú verið að hætta við þessa tilraun. Kjarni málsins í Kaliforníu er sá að bæði markaðsvæðingin og afnám hennar

var framkvæmd á lýðræðislegan hátt með þátttöku allra hagsmunaaðila og fyrir opnum tjöldum. Nú hefur dagverðsmarkaðurinn í Kaliforníu verið lagður niður. Orkuver í eigu veitustofnana ríkisins framleiða nú um helming allrar raforku í ríkinu undir markaðseftirliti yfirvalda. Hinn helminginn kaupa yfirvöld af einkaaðilum og koma veitustofnanirnar þar ekki lengur nærri. Yfirvöld ríkisins hafa samþykkt lög um stofnun opinberrar orkustofnunar. Sú stofnun gæti reist orkuver til þess að komast hjá því að kaupa hátt verðlagða orku frá einkaorkuverum.

Það má nefna a.m.k. tvær mikilvægar undantekningar frá markaðsvæðingunni í Kaliforníu. Í stærstu borg Kaliforníu og næststærstu borg Bandaríkjanna, Los Angeles, er orkukerfið í eigu borgarinnar og því hafa íbúar Los Angeles ekki þurft að búa við



þessar verðhækkanir. Sama máli gegnir um höfuðborg Kaliforníu, Sacramento, en þar er einnig að finna opinbera orkustofnun.

Í Bandaríkjunum eru 50 ríki. 26 þeirra hafa aldrei markaðsvætt raforkukerfi sín. Mörg hinna áforma markaðsvæðingu einhvern tíma síðar en af þeim hafa þrjú afturkallað lögin algjörlega eins og ég hef áður nefnt. Í New York ríki er verið að hugleiða að auka opinbera orkuframleiðslu. Á Rhode Island er í athugun að afturkalla lögin og í mörgum öðrum ríkjum segja menn sem svo: „ef til vill reynum við þetta, en frestum því að taka ákvörðun þar til síðar.“ Það eru því aðeins fáein af ríkjunum 50 sem halda fast við áform sín um markaðsvæðingu.

Mörgum leikur ef til vill forvitni á að vita hvers vegna sumir öðluðust ofurtrú á markaðsvæðingu í Bandaríkjunum og ef til vill einnig hvers vegna hún beið skipbrot. Línuritið á bls. 13 sýnir þróun raforkuverðs til iðnaðarnota og einkanota frá og með árinu 1960. Tölurnar eru miðaðar við fast verðlag þannig að verðið er skráð 1 árið 1960 svo sjá megi þróunina. Verð til einkanota hefur um það bil þrefaldast en verð til iðnaðarnota fjórfaldast. Það sést að línurnar byrja að skiljast að í upphafi áttunda áratugarins. Um þær mundir hófst skipuleg neytendastarfsemi sem beindist að veitustofnunum í Bandaríkjunum.

Árangurinn sem náðist var vegna afskipta yfirvalda og einstaklinga og samtaka sem ekki stóð á sama heldur vann að eftirlitsferlinu til að tryggja sanngjarnar verðskrár. Það var því ákveðið að



Alþingismenn og stjórnendur í orkugeiranum sýndu málinu áhuga.

sanngjörn hækkun til einkanotenda, að minnsta kosti í samanburði við iðnfyrirtæki, væri minni. Sé litið til nýunda áratugarins og sami samanburður gerður (neðst í línuritinu) kemur í ljós að greiðslur iðnfyrirtækja hafa lækkað nokkuð miðað við einkanotendur. Það endurspeglar í raun breyttar pólitískar áherslur í Bandaríkjunum á milli áttunda og nýunda áratugarins.

Verðhækkanir á áttunda áratugnum má einkum rekja til mjög dýrrar orku frá bandarískum kjarnorkuverum og mikilla verðhækkana á olíu. Iðnfyrirtæki urðu að búa við þessar hækkanir sem komu

illa við þau og þau kröfðust afnáms markaðseftirlits. Hjá fyrirtækjunum var álitid að mögulegt væri að lækka orkuverð að nýju til samræmis við verðlag sjöunda áratugarins og að markaðsvæðingin myndi stuðla að því.

Til er ný tækni, innan við áratugs gömul, sem byggist á brennslu jarðefnaeldsneytis. Hún kallast „combined-cycle technology“. Þar er notast við náttúrulegt gas og fremur ódýrt er að byggja og reka þannig orkuver, miðað við flest þau orkuver sem nú eru starfrækt. Stórir viðskiptavinir innan iðnaðarins ákváðu því að nýta sér kosti þessarar tækni en að deila þeim hvorki með einkanotendum né öðrum. Þeim leist best á þá leið að komast fram hjá dreifingarfyirtækjunum svo nýja tæknin yrði ekki borin saman við neitt annað þegar verð yrði ákveðið. Þeir álitu að afnám markaðseftirlits myndi leiða til þessa, þannig að þeir gætu samið beint við eigendur orkuvera eða framleiðendur sem nýttu sér nýju tæknina.

Það gekk ekki eins og búist hafði verið við. Í ljós kom að eigendur orkuveranna slógu þeim algjörlega við og nýttu sér aðstæður til fullnustu. Þegar eigendur orkuveranna höfðu náð einokunartökum án opinbers markaðseftirlits, eins og gerðist í Kaliforníu fóru þeir að takmarka raforkuframleiðsluna og valda skorti þótt framleiðslugetan væri yfirdriffin. Afleiðingin varð markaðsskortur sem olli gríðarlegum verðhækkunum.

Stöðugt var verið að taka straum af og setja hann á að nýju. Þetta olli miklu sliti á orkuverunum og

leiddi til enn frekari skorts því viðhaldspörf jókst til muna. Straumrof varð líka algengara og rafmagnið fór helmingi oftar af í Kaliforníu eftir markaðsvæðinguna en áður.

Ég ætla að ljúka þessum þætti með því að segja frá fjárfestum sem hafa komið inn á markaðinn til að nýta sér aðstæðurnar. Þetta sáu iðnfyrirtækin ekki fyrir en héldu að þau myndu geta gert hagstæða samninga. Fjárfestarnir gerðu sér grein fyrir að þar sem um óstöðugleika væri að ræða gæfust þeim tækifæri, ef rétt væri að málum staðið, til að kaupa við lágu verði og selja við háu. Þeir hafa lifað góðu lífi. Sá óstöðugleiki sem þeir hafa átt þátt í að skapa í Kaliforníu hefur leitt til tvö- til þreföldunar hagnaðar. Einn fjárfestanna frá Morgan Stanley sagði eftirlitsnefndinni í Vermont nýlega að jafnvægi á milli framboðs og eftirspurnar, með öðrum orðum samkeppni eða markaðsvæðing, hafi í för með sér óstöðugt og sveiflukennt verðlag.



Theo MacGregor:

Það gæti verið gagnlegt að fá stutt sögulegt yfirlit yfir opinbert markaðsefirlit í Bandaríkjunum til að átta sig betur á stöðunni.

Í upphafi raforkuiðnaðar í Bandaríkjunum á síðari hluta 19. aldar og í upphafi þeirrar 20. voru allar veitustofnanir í einkaeigu. Um öll Bandaríkin voru fjölmörg lítil og eftirlitslaus orkufyrirtæki. Markaðsefirlit kom fyrst til sögunnar

með AT&T, stóru símafyrirtæki, og raforkufyrirtækjunum sem tilheyrðu bandalaginu National Electric Light Association, eða NELA. Í upphafi 20. aldar voru veitustofnanir farnar að skila arði sem almenningi þótti ekki við hæfi. Á sama tíma voru ákveðnir framsæknir hópar, talsmenn ríkisrekstrar, sem börðust fyrir því að bæði orkuverin og raforkufyrirtækin kæmst í opinbera eigu þannig að almenningur gæti haft stjórn á hagnaði og verðlagi. Það liggur í augum uppi að hjá einkafyrirtækjunum ríkti lítil hrifning á því að yfirvöld yfirtækju reksturinn. Þess vegna var gengið til samninga. Fyrirtækin féllust á opinbert markaðsefirlit gegn því að fá að halda fyrirtækjum sínum og hagnast viðunandi á rekstrinum. Og einmitt

Saga opinbers markaðseftirlits í Bandaríkjunum

Síðari hluti 19. aldar: Eftirlitslaus rekstur í einkaeigu

Um 1914: Lýðræðislegt opinbert markaðseftirlit

1930-40: PUHCA

1978: PURPA

Níundi áratugurinn og upphaf þess tíunda: IRP

1992: Energy Policy Act (Lög um stefnu í orkumálum)

Síðari hluti tíunda áratugar: Endurskipulagning

Fyrsti áratugur 21. aldar: Opinberu markaðseftirliti komið á að nýju?

Þetta gerðist. Það voru gerðir samningar. Orkufyrirtæki og símafyrirtæki í einkaeigu voru áfram við lýði en þau bjuggu við markaðseftirlit í hverju ríki fyrir sig, auk þess sem alríkisstjórnvöld héldu einnig uppi markaðseftirliti.

Meginreglur markaðseftirlits með einkaveitu-

stofnunum voru því komnar til sögunnar um 1914. Hið opinbera tók þátt í verðlagsmynduninni, að vísu í mjög litlum mæli því skipulögð afskipti neytenda hófust fyrst á áttunda áratugnum.

Veitustofnanirnar ákváðu að skiptast á upplýsingum um kostnað sinn og að miðla upplýsingum, ekki aðeins til markaðseftirlitsaðila heldur hvers þess almenns borgara sem kaus að taka þátt í að móta verðskrár. Þetta var gert til þess að geta búið við skilvirkt markaðseftirlit. Stjórnendur stofnana gátu ekki haldið því fram af neinni sanngirni að það myndi skaða viðskipti þeirra að miðla einkatrúnaðarupplýsingum til annarra. Þetta var þáttur í samkomulaginu, að miðla öllum upplýsingum um kostnað sinn til annarra, og þá meina ég ALLAR upplýsingar. Stundum bárust markaðseftirlitsmönnum metraháir skjalabunkar frá veitustofnunum. Þeir fóru svo yfir hverja línu á hverri einustu síðu til að kanna hvort útgjöldum veitustofnananna væri vel varið og í þágu hagsmuna viðskiptavinanna. Enn er það svo í öllum ríkjum Bandaríkjanna að veitustofnanir verða að leggja þessar upplýsingar fram svo hægt sé að ákveða afnotagjöld á grundvelli kostnaðar við að framleiða og afhenda orku og aðra þjónustu sem veitustofnanir veita í Bandaríkjunum.

Þetta skipulag gekk vel um nokkra hríð en á þriðja áratugnum var farið að braska með hlutabréfaeign í þessum einkafyrirtækjum. Raforkufyrirtækin stofnuðu hvert eignarhaldsfélagið á fætur öðru og seldu hlutabréf í fyrirtækjum án þess að

forsendur væru fyrir efnislegum verðmætum. Einnig var algengt að mörgum smærri fyrirtækjum væri steypst saman í stærri fyrirtæki. Veitustofnarnar störfuðu í raun án mikils eftirlits allan þriðja áratuginn eða þar til hlutabréfamarkaðurinn hrundi. Viðbrögðin við því voru að í upphafi þriðja áratugarins samþykkti Bandaríkjaþing lög sem kölluð voru „The Public Utilities Holding Company Act“ (PUHCA), en þar voru eignarhaldsfélagunum settar ákveðnar skorður um yfirráð. Eitt ákvæðanna var að eignarhaldsfélag mátti ekki ráða yfir orkuverum og orkudreifingarfyrirtækjum í ríkjum sem ekki áttu sameiginleg landamæri. Eignarhaldsfélag mátti með öðrum orðum eiga fyrirtæki í Connecticut og Massachusetts því landamæri þeirra lágu saman og kerfið var því samfellt. Fyrirtæki í Connecticut mátti þó ekki eiga orkuver í Kaliforníu eða Ohio. Löggin rufu einokun eignarhaldsfyrirtækjanna, juku eftirlit með þeim og stuðluðu að verðlækkunum.

Á sama tíma var verið að staðfesta með lögum meginreglur lýðræðislegs markaðseftirlits, gagnsæis upplýsinga sem aðgengilegar væru almenningi og þátttöku borgaranna. Enn víðtækara eftirlit var samþykkt í einstaka ríkjum. Markaðseftirlit með orkuveitum varð þannig fastur þáttur.

Árangurinn varð sá að á árunum á milli 1930 og 1978 lækkaði verðlag. Fyrir því voru margar ástæður. Hagkvæmni jókst með aukinni stærð orkuvera og verð á einingu lækkaði. Ný tækniþróun kom til skjalanna. Flestum stóð á sama þótt

veitustofnanirnar væru ekki undir mjög ströngu markaðseftirliti því verðlag fór lækkandi. Opinber afskipti voru ekki mikil því ekki var talin nein sérstök þörf á þeim. Veitustofnanirnar urðu áfram að geyma allar sínar skýrslur og eftirlitsfólk gætti þess að verðskrár byggðust á útgjöldum. Lítið var um neytendaafskipti fyrr en árið 1973 þegar fyrsta verðhækkanaáfall OPEC-landanna brast á.

Á áttunda áratug fóru að safnast upp skuldir vegna kostnaðar við kjarnorkuver. Umhverfisverndarsinnar fóru einnig að láta til sín taka gegn kjarnorkuverum. Þetta gerðist ekki síst vegna þess að hvergi var hægt að geyma kjarnorkuúrganginn. Auk þess var hætta á kjarnorkuslysum á borð við þau sem urðu í Tsérnóbýl og á Þriggja mílna eyju. Enginn samhæfur staðall á hönnun kjarnorkuvera í Bandaríkjunum var til. Hvert orkuver fyrir sig hannaði og kom upp sinni eigin tækni og kerfum. Sérsmíða varð hvern einasta þátt í öllum orkuverunum og þau gátu þar af leiðandi ekki skipst á neinum varahlutum. Þessi kostnaður varð fljótlega stjarnfræðilega hár. Gert hafði verið ráð fyrir því í upphafi að kjarnorkuver í New Hampshire myndi kosta um 300 milljónir dala en þegar upp var staðið var byggingarkostnaðurinn orðinn sex milljarðar dala sem þýddi að ef orkuverðið átti að standa undir byggingarkostnaði þurfti að selja kílóvattstundina á 250 mills. Þetta vakti mikla athygli. Verðlag fór mjög hækkandi. Talsmenn neytenda létu þá á sér kræla og fóru að skipta sér mjög af markaðseftirlitinu. Þeir sögðu: „Dokum nú aðeins

við, það hlýtur að vera til betri leið en þetta. Það er ekki hægt að halda áfram á þennan hátt.“

Á sama tíma var verið að taka í almenna notkun nýja tækni á borð við „cogeneration“. Alríkisstjórnin kynnti til sögunnar ný lög, „The Public Utility Regulatory Policies Act“ eða PURPA, árið 1978 til að stuðla að samkeppni í orkuframleiðslu og til að hvetja til þróunar á nýrri tækni, ekki síst notkun endurnýjanlegra orkulinda. Í PURPA var gerð krafa um að veitustofnanir leituðu tilboða í framleiðslu þeirrar orku sem vöxtur efnahagslífsins krafðist. Í stað þess að skipuleggja og byggja sín eigin orkuver urðu orkuveiturnar að leggja fram áætlanir um orku frá nýjum framleiðendum. Ef veitustofnun gat samið um afhendingu á orku frá orkuveri sem til lengri tíma litið kostaði minna en orka frá orkuveri veitustofnunarinnar, varð hún að kaupa orku frá þessu nýja orkuveri. Þróun þessarar nýju tækni stuðlaði, ásamt PURPA, að auknu afnámi markaðseftirlits vegna viðskiptavina í iðnaði sem vildu tryggja sér hagnaðinn sjálfir.

En jafnvel þótt þessi nýju orkuver væru reist af sjálfstæðum framleiðendum sem seldu veitustofnunum orku jafngilti það ekki markaðsvæðingu greinarinnar. Starfsfólk markaðseftirlitsins hélt uppi eftirliti með allri sölu á orku frá þessum orkuverum. Eftirlitsfólkið þurfti áfram að sinna viðtækum athugunum í hvert sinn sem veitustofnun sagðist geta gert betri kaup á einum stað en öðrum. Kostnaðaráætlanir voru kannaðar miðað við 20 ár eða hverja aðra samningsbundna tímalengd.

Kannað var hvað það myndi kosta fyrir veitustofnunina að byggja sambærilegt orkuver og ákvörðun tekin í framhaldi af því. Fjölda samninga var hafnað. Eitt af mínum fyrstu verkefnum sem markaðs-
eftirlitskona í Massachusetts var að yfirfara orkusamninga sem veitustofnanir höfðu gert. Í sérhverjum samningi var fyrirvari um að samþykki markaðseftirlits. Eftirfarandi staðall var hafður til viðmiðunar: Ef kostnaður við samninginn var lægri en kostnaðurinn við að reisa sambærilegt orkuver á vegum veitustofnunarinnar var hann talinn vera í þágu hagsmuna almennings.

Þegar þessir kostir voru skoðaðir var lagt til grundvallar hvort spara mætti rafmagn í stað þess að byggja orkuver. Ef það reyndist hagkvæmara að spara orku og þannig að ná fram meiri skilvirkni en við að kaupa orku, jafnvel þótt það væri frá sjálfstæðum orkuframleiðanda, eða að veitustofnunin reisti sitt eigið orkuver, voru veitustofnanirnar skyldugar til að taka upp orkusparnað í staðinn. Þær urðu að koma á fót áætlunum sem gáfu viðskiptavinum færi á nýrri og orkusparandi tækni og sem dróg úr álagi á rafkorkukerfið. Í raun var verið að „kaupa“ sparnað í stað orku. Massachusetts og mörg önnur ríki gera þá kröfu til veitustofnana að verja miklu fjármagni í orkusparandi aðgerðir. Þetta var í fyrsta sinn sem ytri umhverfisáhrif tengd orkuframleiðslu voru könnuð af nákvæmni. Ef mögulegt var að komast hjá losun koltvísýrings, brennisteinsoxíðs, nituroxíðs og kvikasilfurs og ef þess var gætt að forðast þessi meng-

andi efni (orka er að mestu framleidd úr jarðefnaeldsneyti í Bandaríkjunum) var hægt að taka tillit til heilsufarslegra kosta þegar hinar ýmsu leiðir voru bornar saman.

Á meðan allir kostir voru skoðaðir („integrated resource planning“ eða IRP), fundaði starfslið markaðseftirlitsstofnunarinnar regluleg með fulltrúum veitustofnana, neytenda og umhverfisverndarsinna. Í stað þess að veitustofnanirnar tækju ákvarðanir um skipulagsmál stóðu markaðseftirlitsstofnanirnar fyrir samningafundum til að móta áætlun sem þjónaði best hagsmunum viðskiptavina. Þessir samningafundir komu í stað fyrri aðferða þegar verðskrár veitustofnana voru ákveðnar á grundvelli lögsóknar.

Lögsóknaleiðin felst í því að veitustofnanir leggja fram sín gögn til að réttlæta hækkun gjaldskrár. Ef kostnaður veitustofnunar fór lækkandi var ekki haft fyrir því að tilkynna það en ef kostnaður fór hækkandi var óskað eftir hækkun. Talsmenn neytenda, umhverfissinnar, stórir raforkukaupendur á iðnaðarsviðinu og aðra sem fýsti að eiga aðild að ákvörðunum, mættu þá til andsvara. Stundum var bent á að veitustofnunin hefði eytt fjármunum sem hún átti ekki að eyða eða að hún hefði sóað þeim á óviðeigandi hátt. Allt var þetta tekið fyrir á nefndarfundum sem voru eins og yfirheyrslur og menn lögðu fram sönnunargögn. Þeir sem afskipti höfðu af málinu spurðu spurninga sem fyrirtækið varð að svara, sama hver spurningin var. Svo tók markaðseftirlitsmaðurinn ákvörðun um gjaldskrá

veitustofnunarinnar. Stundum leiddi þetta jafnvel til lækkunar verðskrárinnar. Markaðseftirlitsmenn urðum að réttlæta niðurstöður sínar skriflega.

Þegar samningaleiðin var farin var meiri upplýsingum miðlað en annars þannig að menn áttuðu sig vel á hver kostnaðurinn var og um hvað málið snérist. Þetta var því miklu skilvirkara skipulag en lögsóknaleiðin til að ákveða verðskrá eða skilgreina raforkuforða. Öll ríkin þurfa þó öðru hverju að fara lögsóknaleiðina við ákvörðun verðs.

Einn árangur af starfsemi markaðseftirlitsins á áttunda áratugnum var aukin neytendavernd.

Ég vil aðeins víkja að nokkrum þáttum neytendaverndar sem ég held að séu ekki til staðar á Íslandi. Einn þeirra er félagsleg verðlagning. Mér skilst að hér búi allir einkanotendur við sama verðlag á hverja kílóvattstund, burtséð frá því hvar þeir hafa aðsetur og við hvaða félagslegu aðstæður þeir búa. Ég býst við að flestir fundargestir viti að í Bandaríkjunum er mikill munur á stöðu ríkra og fátækra og að um það bil fimmtungur þjóðarinnar býr við all mikla fátækt. Orkukostnaður hjá fátæku fólki, það er hve mikið það þarf að greiða hlutfallslega af tekjum sínum til að hita hífýli og lýsa þau, er það hár að í flestum ríkjum Bandaríkjanna hefur verið hrundið í framkvæmd áætlunum um að hjálpa fólki til að greiða kostnað af hitun og lýsingu heimila.

Þessi aðstoð er oft í formi niðurgreiðslu reikninga, afsláttar eða greiðsludreifingar, það er að neytandinn greiðir jafna mánaðalega upphæð allt árið um kring jafnvel þótt notkunin sé breytileg.

Neytendur þar sem vetrarkuldar eru miklir nota mjög mikla raforku til upphitunar húsa að vetrarlagi. Í Suðurríkjunum er hins vegar mjög heitt að sumarlagi og fólk notar þar mikið rafmagn til loftkælingar.

Í fáeinum ríkjum er málum þannig háttað að ef viðskiptavinur skuldar háa upphæð vegna ógreiddra reikninga, skiptir veitustofnunin reikningi viðkomandi í ákveðinn fjölda jafnhárra greiðslna (til dæmis sex eða tólf greiðslur). Í hvert skipti sem viðskiptavinurinn greiðir svo nýútsendan reikning á réttum tíma, fær hann „aflausn“ vegna einnar greiðslu á skuldinni, það er að veitustofnunin afskrifar reikninginn. Þetta skipulag kallast „arrearage forgiveness“ eða afskrift skulda.

Líta á nokkur dæmi frá öðrum löndum sem ekki búa við það markaðseftirlit sem til staðar er í Bandaríkjunum. Fyrri dæmið er frá Rio de Janeiro í Brasilíu en þar er rafveita borgarinnar kölluð „Rio ljós“. Þegar borgaryfirvöld einkavæddu rafveitu sína án þess að setja um leið upp strangt markaðseftirlit fjórfaldaðist verðið miðað við það sem það hafði áður verið. Fjörutíu af hundraði starfsmanna rafveitunnar misstu störf sín, þeir voru einfaldlega reknir. Ekki voru til nein kort af kerfinu, þau voru öll í kollum starfsmanna, og þar af leiðandi hurfu kortin með þeim. Þegar rafmagn fór af borginni skorti þessar upplýsingar og þekkinguna. Menn fóru að kalla fyrirtækið „Rio myrkur“ í staðinn fyrir „Rio ljós“.

Annað dæmi er fengið frá Bretlandi. Litið hefur

verið á Bretland sem fyrirmynd um markaðsvæðingu. Upphafið má rekja til valdatíma Margaretar Thatchers. Tekið var til við að einkavæða ýmsar greinar, m.a. raforkubáttinn. Eftirliti var þannig háttað að í eftirlitsnefndinni voru bæði markaðseftirlitsmaður og fulltrúi neytenda valdir af stjórnvöldum og þar með höfðu þau alla þræði í hendi sér.

Starfsfólki hefur verið sagt upp og viðhald hefur verið takmarkað. Þótt kostnaður hafa stórlega lækkað hefur það ekki skilað sér í lægra raforkuverði. Ef kostnaður hefur lækkað en verðlag er engu að síður óbreytt, hver hefur þá hagnast? Hverjir græddu á afnámi markaðseftirlits? Hluthafar og stjórnendur. Þeir högnuðust óeðlilega mikið og upp kom mikið hneyksli í Bretlandi vegna greiðslna til stjórnenda orkufyrirtækja á kostnað almennings. Þetta skipulag hafa menn síðan kosið sér í sumum ríkjum Bandaríkjanna, Ástralíu, Nýja-Sjálandi og í ýmsum ríkjum Rómönsku Ameríku og Evrópu.

Markmiðin með markaðsvæðingunni í Bandaríkjunum voru mörg. Það mikilvægasta var að lækka verð til neytenda.

Annað markmið var að fjölga valkostum. Hefur almennigur einhvern áhuga á að velja sér þann sem framleiðir fyrir hann raforku? Ég dreg það í efa. Skoðanakannanir í Bandaríkjunum hafa sýnt að fæstir vita hvað rafveita þeirra heitir. Fólk vissi ekki hver framleiddi fyrir það raforku og því stóð á sama. Það eina sem fólk vildi vita var hvort öruggt væri að ljósið kviknaði þegar þrýst væri á rofann.

Enn eitt markmiðið er að raforkuframleiðslan hafi lágmarksáhrif á umhverfið. Bush Bandaríkjaforseti og fylgismenn hans vilja sniðganga umhverfislög í Kaliforníu og reisa orkuver sem ganga fyrir jarðefnaeldsneyti til að takast á við það sem þeir kalla ranglega orkuskort!

Síðasta og þó mikilvægasta hugmyndin var sú að hagfræðingar og stjórnámálamenn héldu að hægt væri að ná öllum þessum markmiðum með óskoraðri og sanngjarnri samkeppni í raforkuiðnaðinum. Kennisetningin um að hinn frjálsi markaður skili okkur lægstu verðum.

En hverjar eru þá forsendurnar fyrir óskoraðri og sanngjarnri samkeppni?

Getur eitthvað komið í staðinn fyrir raforku? Hver vill hefja notkun á hvallýsi að nýju?

Mjög erfitt er að komast inn á þennan fákeppnismarkað þar sem mjög dýrt er að reisa orkuver og ekki er mögulegt að geyma rafmagn á hagkvæman hátt. Hún er að vísu geymd í armbandsúrum okkar en hvað myndi ein kílóvattstund kosta í rafhlöðu sem væri nógu stór til að lýsa heilt stórhýsi? Hún myndi kosta um 3.000 Bandaríkjadali á kílóvattstund.

Ef verð hækkar verður fólk að vera fært um að draga úr notkun. Hve mikill sveigjanleiki vegna verðlags er fyrir hendi hvað varðar grundvallarþarfir á borð við rafmagn? Þegar börnin komi glörlungruð heim úr skólanum segir maður ekki: Því miður er verð á rafmagni of hátt þessa stundina, þið getið fengið að borða kl. 11 í kvöld þegar verðið

lækkar. Það er því ekki mikill sveigjanleiki vegna verðlags fyrir hendi hvað rafmagn áhrærir.

Tilgangurinn var að fjölga rafmagnsframleiðendum svo einstaka framleiðendur næðu ekki að hafa of mikil áhrif á verðlag. Í reynd eru eigendur hins vegar afar fáir og þar af leiðandi ríkir fákeppni á markaðinum

Allar þessar ástæður gera það að verkum að samkeppni fær ekki notið sín á raforkumarkaði. Það er reyndar svo að Alfred Kahn, sem er hagfræðingur við Cornell University og fyrrverandi markaðseftirlitsmaður hjá New York State Public Utility Commission, segir nú að raforkumarkaður séu einstakur og að ekki megi standa að lóðréttri upplausn hans, það er að skilja í sundur framleiðsluþáttinn, dreifinguna og söluna.

Alfred Kahn: Faðir afnáms markaðseftirlits á bandarískum iðnaði

„Ég hef áhyggjur af einstakri stöðu raforkumarkaða. Ég hef alltaf efast um gildi þess að útrýma lóðréttri samþættingu Hún gæti hentað ágætlega einmitt á þessu sviði.“

Í stað þess sem vonast var eftir að næðist með endurskipulagningu raforkuiðnaðarins hefur hún haft í för með sér hátt og sveiflukennt verðlag, dregið hefur verið úr orkusparnaðaráætlunum eða hætt hefur verið við þær nema í ríkjum þar sem þau eru skylda, auk þess sem útgjöld fátæks fólks hafa aukist.

Dregið hefur úr áætlunagerð þar sem tekið er tillit til allra þátta, þar sem framtíðaráætlanir, orkuver og miðlunarnet eru skipulögð í samþættu kerfi. Séu þessi tengsl rofin fer hvert að stangast á annars horn.

Í Nýja-Englandi var kerfið til dæmis byggt með markaðseftirlit fyrir augum, að orku væri dreift miðlægt af einum dreifingaraðila sem tók tillit til allra jaðarkostnaðarliða og raðaði orkuverum til miðlunar á grundvelli kostnaðar. Nú bjóða markaðsvæddir orkuframleiðendur fram orku sína og orkuverunum er raðað upp til miðlunar í samræmi við verðtilboð. Þessi miðlunaraðferð hefur truflandi áhrif á miðlunarkerfið, hún veldur því að kerfið verður lakara en áður og orkumiðlunin verður fyrir truflunum. Þetta kerfi var ekki byggt upp með afnám markaðseftirlits fyrir augum.

Jerrold Oppenheim:

Helsti lærdómurinn sem við getum dregið af klúðrinu í Bandaríkjunum er að einkavæðing er ekki það sama og afnám markaðseftirlits. Reyndar gerir einkavæðing kröfu um öflugt eftirlit.

Við þykjumst ekki vera neinir sérfræðingar í mál-efnum Íslands en höfum þó lesið þriggja ára gamla auðlindanýtingarskýrslu um einkavæðingu á Íslandi. Ein megin niðurstaða þessarar skýrslu er að til að laða að erlent fjármagn þurfi að einkavæða. Ég vil hins vegar benda á að það fjármagn sem þið laðið að erlendis frá verður að mestu í formi hluta-

fjár og það er mjög dýrt miðað við það fjármagn sem þið Íslendingar getið sjálfir lagt fram, jafnvel þótt þið verðið að sækja það á erlendan lána- markað, vegna þess að erlendir fjárfestar gera mun hærri kröfur um arð en sem nemur vöxtum af er- lendu lánsfé.

Mikilvægasti lærdómurinn sem draga má af óheppilegum tilraunum okkar í Bandaríkjunum er að einokun hverfur ekki við einkavæðingu og því þarf áframhaldandi markaðseftirlit. Theo lýsti hag- fræðikenningunni að baki því. Raforkumarkaður- inn er í eðli sínu fákeppnis- eða einokunarmarkað- ur. Að sumu leyti minnir hann á samkeppnismarkað þar sem um tvo eða þrjá raforkumiðlara er að ræða en í raun er samkeppni harla lítil. Markaðseftirlit er því nauðsynlegt.

Það kerfi sem Bandaríkjamenn hafa þróað með sér á um það bil heilli öld er kerfi lýðræðislegs markaðseftirlits sem byggist á fimm meginreglum. Tvær þær mikilvægustu eru gagnsæi og þátttaka.

Í fyrsta lagi, **þátttaka**: Ég er hér með lista sem gefur ykkur hugmynd um í hverju þátttaka er fólgin. Um er að ræða átta síðna lista yfir alla þá ein- staklinga sem voru þátttakendur í New York ríki þegar ég vann að verðlagningarmáli Consolidated Edison. Þarna er að finna fulltrúa fátæks fólks, smásöluverslana, áhugahóps á húsnaðismál, há- skóla, rafveitustofnana sveitarfélaga, alþjóðlegra samtaka starfsfólks í raforkugeiranum, deildar í alþjóðasambandi starfsfólks í almannþjónustu (PSI) á staðnum, sambands veitustarfsfólks í

Bandaríkjunum, hóps umhverfissinna, „The Natural Resources Defense Council“, hóps með áhuga á orkusparnaði, ríkissaksóknara, lögreglustjóra ríkisins og fulltrúa ríkislöggjafans. Á listanum er ríkisstyrktur talsmaður neytenda. Þar er einnig að finna talsmann neytenda sem styrktur er af einkaaðilum. Eins og sjá má er öllum frjálst að koma að málinu og niðurstaðan er því sú að sjónarmið allra fá að njóta sín.

Í öðru lagi, **gagnsæi upplýsinga**: Bókin sem ég held á er frá veitustofnun í Suðurríkjunum en allar veitustofnanir Bandaríkjanna verða árlega að leggja fram slíka skýrslu. Þar er lýst hverjum kostnaðarlið og sérhverri fjárfestingu og skýrslan er aðgengileg hverjum þeim sem áhuga hefur.

Theo hefur lýst lögsóknaleiðinni. Þar þurfa yfirmenn veitustofnana að svara öllum spurningum sem fyrir þá eru lagðar og á almenningur jafnt sem sérfræðingar möguleika á að koma spurningum á framfæri.

Í þriðja lagi stendur í lögunum að gjaldskrár verði að vera réttlátar og sanngjarnar. Þegar gjaldskrá er ákveðin ber að fara að þeim staðli. Hver sem er hefur rétt til að stefna veitustofnunum fyrir rétt finnast viðkomandi gjaldskráin ekki vera réttlát og sanngjörn. Þetta er ekki bara eitthvert formsatriði. Fólk hefur höfðað mál og knúið fram breytingar á gjaldskrár vegna þess að dómari komst að því að eftirlitsmaður hafði gert mistök og að niðurstöðurnar voru ekki réttlátar.

Í fjórða lagi er mikilvægt að hafa í huga að þegar

opinber rekstrur er einkavæddur breytist fjölmargt. Einkafyrirtæki verða t.d. að greiða skatta en ekki opinber fyrirtæki. Það er einnig staðreynd að gerðar eru mun meiri kröfur um ávöxtun fjármagns vegna fyrirtækis í einkaeigu en til opinbers fyrirtækis. Mér skildist á fundi okkar með fulltrúum Landsvirkjunar að á Íslandi sé það markmið sem ekki alltaf næst að skila 4-5% arði. Leyfilegur arður í Bandaríkjunum í fyrra var allt að 9,25%, eftir því hvaða fylki á í hlut. Það er gríðarmikill munur á 5% og 9,25%.

Þá þarf að tengja verðlag kostnaði. Verðlagning raforkunnar þarf ekki að endurspeglar kostnaðarliði nákvæmlega en sýna þarf fram á skýr tengsl þar á milli.

Við heilluðumst mjög af Gullfossi þegar við skoðuðum hann. Það sem mér þótti athyglisverðast, fyrir utan það hversu tignarlegur fossinn er, er sagan af hvernig Sigríði í Brattholti tókst að koma í veg fyrir virkjun hans á fyrri hluta 20. aldar. Þetta sýnir hverju einstaklingurinn getur fengið áorkað.

Lítum nú á eitt svipað dæmi um afskipti af raforkumálum í Bandaríkjunum. Raforkufyrirtækið Long Island Lighting Company, sem var í einkaeigu, var í raun tekið yfir af opinberum aðilum. Fyrirtækið varð mjög óvinsælt vegna þess að það lét reisa kjarnorkuver þrátt fyrir gríðarlega andstöðu almennings. Long Island er löng og mjó eyja með aðeins einum góðum þjóðvegi sem liggur eftir henni endilangri. Íbúarnir voru því mjög

áhyggjufullir. Eftir kjarnorkuslysin í Tsérnóbýl og á Þrígga Mílna eyju óttuðust þeir sem bjuggu yst á eyinni kjarnorkuverið mjög. Ef eitthvað kæmi fyrir yrði fólk að flýta sér burt frá eyinni. Ef þið hafið séð myndir af umferðaröngþveiti í New York þegar álagið er hvað mest, getið þið reynt að ímynda ykkur skelfinguna sem myndi fylgja því að reyna að flýja Long Island um þennan eina þjóðveg eftir slys í kjarnorkuverinu. Fólk vildi því alls ekki að verið yrði reist.

Veitustofnunin ákvað engu að síður að reisa kjarnorkuverið. Sveitarstjórnin á Long Island er undir stjórn hægri afla. Þrátt fyrir það kölluðu bæði yfirvöld og fyrirtæki svæðisins mig og samstarfsmann okkar, fjölmiðlamanninn Gregory Palast, sér til aðstoðar. Yfirvöld voru algjörlega mótfallin því að orkuverið yrði reist eða tekið í notkun. Þau unnu málið. Í fyrsta lagi fékk veitustofnunin ekki heimild til að taka tillit til um tveggja milljarða dala útgjalda í gjaldskrám sínum vegna nýja orkuversins þegar kostnaður fór langt fram út áætlunum. Það virtist þó ekki ætla að duga til að stöðva framkvæmdir. Sýslan stefndi veitustofnuninni og vann málið með 400 milljóna dala sáttagerð á þeim forsendum að veitustofnunin hefði sagt eftirlitsmanni ósatt um kostnað við nýja orkuverið. Þetta undirstrikar það sem ég sagði um gagnsæi. Menn verða að segja satt og refsingin fyrir að segja ósatt var nær hálfur milljarður dala. Öllum áformum um að reisa kjarnorkuver á Long Island var hafnað og veitustofnunin leyst upp. Starfseminni var skipt

upp og sett í hendur opinberra yfirvalda. Verðskráin var lækkuð um 12% og þær tvær sýslur sem áður fengu raforku frá gamla einkarekna raforkufyrirtækinu njóta nú þjónustu opinberrar orkuveitu.

Theo MacGregor:

Ég vil vekja athygli á hugtakinu „Vertu til staðar“. Almenningsmenn verður að vera til staðar, að vera við borðið þegar ákvarðanir eru teknar. Að öðrum kosti er hætt við að hagsmunir almennings verði fyrir borð bornir. Lífsstefnu okkar má lýsa með eftirfarandi tveimur orðum: „Lýðræðislegt markaðseftirlit“.

Við lýðræðislegt markaðseftirlit ber almenningur sigur úr bítum og gætt er að hagsmunum hans og neytenda. Þá er einnig tekið tillit til hagsmuna veitustofnana. Þær njóta verndar því þær geta skilað ágætis hagnaði. Þær njóta verndar gegn verðsveiflum og rafmagnsskorti sem rekja má til þess að einkaeigendur halda aftur af raforku og ráðskast með markaðinn. Umhverfið nýtur sömuleiðis verndar.

Hver græðir á afnámi markaðseftirlits? Það eru þeir sem eiga orkuverin og einkum þó þeir sem markaðssetja orkuna. Oft er um að ræða erlenda fjármagnseigendur. Kjarni boðskapar okkar er því þessi: Ef til stendur að einkavæða, gætið þess að beita markaðseftirliti og verið virkir þátttakendur í því.

Spurningar

Þau Jerrold Oppenheim og Theo MacGregor svöruðu nokkrum spurningum fundargesta eftir fyrirlesturinn. Meðal annars voru þau spurð nánar út í þróunina í Kaliforníu og hvort einhver ríki hyggðust feta í fótspor Kaliforníu þrátt fyrir reynsluna þaðan. Einnig voru þau spurð um neysluskatta á raforku í Bandaríkjunum.

Jerrold Oppenheim:

Ég skal svara spurningunni um skattamál strax. Þau eru breytileg. Í Bandaríkjunum eru 50 ríki og tvö sjálfstjórnarsvæði auk þess sem yfirvöld tveggja borga halda uppi markaðseftirliti svo um er að ræða 54 mismunandi eftirlitskerfi. Þau eru mjög ólík innbyrðis hvað ýmsa þætti varðar og einn þessara þátta er skattálagning. Flest ríkin leggja einhvers konar skatt á raforku. Hann er þó fremur lágur miðað við virðisaukaskatt á Íslandi. Ég gæti giskað á að hann væri að meðaltali um 5%.

Áform um markaðsvæðingu er mismunandi milli ríkja. Þrátt fyrir að Kaliforníuríki hafi snúið af veg einkavæðingar halda nokkur ríki enn áfram á þessari braut. Sem dæmi má taka Massachusetts, þaðan sem við erum. Nýja-England, Maine og Rhode Island halda einnig áfram á þessari braut þrátt fyrir að framleiðsluverð á raforku hafi hækkað um 50%. New York ríki hefur endurskipulagt raforkusölumál

í syðri hluta ríkisins og búið við verðsveiflur upp í 43%. Grannríkið New Jersey, Delaware, Pennsylvania og Ohio hafa einnig innleitt markaðsvæðingu. Í Texas er verið að undirbúa markaðsvæðingu raforkunnar. Kalifornía er vitaskuld elsta dæmið um markaðsvæðingu og þar hefur reynslan hingað til verið hvað skelfilegust. Annars staðar hefur reynslan orðið hækkandi verðlag og um lítið eða nær ekkert val er að ræða.

26 ríki hafa ekki afnumið markaðseftirlit. Nokkur ríki hafa horfið frá markaðsvæðingu, t.d. Kalifornía, Nevada og Oklahoma. Í New York ríki hefur tillaga til nýrra laga verið lögð fram á þingi sem myndi leiða til þess að reist yrði ný opinber orkuveita í þeim hluta ríkisins sem hefur afnumið markaðseftirlit raforkunnar. Verið er að hugleiða að ógilda lög um markaðsvæðingu á Rhode Island. Markaðsvæðingu hefur verið frestað í Arkansas, Montana, New-Hampshire, New-Mexico, Oregon, hlutum af Texas og Vestur-Virginíu.

Það er vitaskuld munur á einkavæðingu og afnámi markaðseftirlits. Í flestum ríkja Bandaríkjaanna er raforku miðlað frá einkafyrirtækjum sem eru undir markaðseftirliti. Í Bandaríkjunum eru til nokkrar mjög stórar veitustofnanir í almennings-eigu. Sem dæmi má nefna Los Angeles borg og Nebraska. Í öllum ríkjum þar sem menn hafa velt fyrir sér markaðsvæðingu hafa fulltrúar opinberra veitustofnana í eigu almennings alltaf haldið eftirfarandi fram með góðum árangri: „Þið getið gert það sem ykkur lystir en ekki í okkar borg, eða ekki

í okkar ríki“. Engin af opinberu veitustofnununum hefur verið einkavædd eða markaðsvædd. Hins vegar hafa nokkar veitustofnanir farið í hina áttina, það er úr einkaeigu í opinbera eigu, t.d. í New York ríki.

Í Kaliforníu var gerð krafa um að þremur veitustofnunum í einkaeigu yrði skipt upp. Þetta voru upprunalega samhæfðar veitustofnanir sem báru ábyrgð á framleiðslu, flutningi og miðlun rafmagns. Þeim var gert að selja um helming orkuvera í sinni eigu, eða a.m.k. helming framleiðslugetunnar. Þessi hluti var markaðsvæddur og það olli allri þeirri ringulreið sem síðan dundi yfir. Í Kaliforníu var sú óvenjulega leið farin að setja alla orkusölu á dagmarkað. Enginn mátti gera langtímasamning um raforkukaup heldur varð að kaupa hana á hverjum tíma fyrir sig. Þessi stóri dagmarkaður bætti því gráu ofan á svart og jók vandamálið umtalsvert. Í Nýja-Englandi er sambærilegt skipulag á sveiflukenndum dagmarkaði. Mestur hluti raforkusölunnar fer þó fram með samningsbundinni sölu en mjög lítið hlutfall hennar fer á dagmarkað.

Hefði verðlag hækkað í Kaliforníu ef ekki hefði komið til afnám markaðseftirlits? Í fyrstu hefði það lækkað þegar dýrir orkusamningar gengu úr gildi. Að því búnu hefði verðlag hækkað nokkuð vegna verðhækkana á náttúrugasi en hvergi nærri jafnmikið og verð á markaðsvæddu rafmagni hækkaði. Í Bandaríkjunum snýst verð á rafmagni að mestu um verð á því eldsneyti sem þarf til að framleiða orkuna. Um 30% rafmagns í Kaliforníu er framleitt

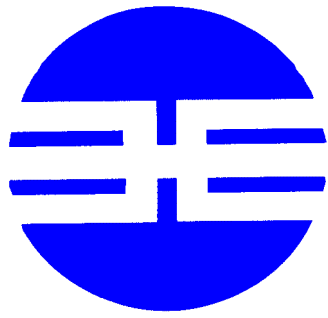
með náttúrugasi eða kolum. Afgangurinn er reyndar framleiddur með eldsneyti sem ekki breytist í verði. Mjög hátt hlutfall rafmagns í Kaliforníu er framleitt með endurnýjanlegum orkulindum svo sem vatnsorku og vindmyllum, en verðlag þeirrar orku er mjög stöðugt. Einu hækkunirnar á raforkuverði sem orðið hefðu í Kaliforníu, hefði markaðsvæðing ekki átt sér stað, eru vegna hækkunar á náttúrugasi. Öll önnur hækkun verður rakin til afnáms markaðseftirlits. Það var enginn orkuskortur og enn er ekki um neinn orkuskort að ræða. Framleiðendur hafa haldið aftur af orkuframleiðslunni og afleiðingin er 50% meira rafmagnsleysi en áður en markaðurinn var opnaður. Margir hafa kynnt sér þessar staðreyndir nánar og komist að þeirri niðurstöðu að um óeðlilegt brask var að ræða.

Lærdómurinn sem draga má af þróun mála í Kaliforníu er í raun sá að þeir sem hafa einkahagnað að leiðarljósi eru miklu snjallari. Þeir verða alltaf einu skrefi á undan. Þess vegna verðum við að draga þá ályktun af þróun mála í Kaliforníu að markaðseftirlit sé nauðsynlegt.

Theo MacGregor:

Mig langar til að hnýta við þetta nokkrum orðum um braskið með verðlag í Kaliforníu. Ég las grein um nokkra kaupendur orkuvera í Kaliforníu sem voru á leið heim til Texas eftir að reglur höfðu verið ákveðnar fyrir orkumarkaðinn í Kaliforníu. Þeir

sögðu að það hefði tekið þá um stundarfjórðung um borð í flugvélinni að átta sig á hvernig þeir næðu tókum á kerfinu og gætu braskað með verðlagið. Og einmitt þetta gerðu þeir um leið og markaðurinn opnaðist. Þeir voru miklu fljótari að átta sig á því en eftirlitsfólkið og stjórnáamennirnir. Þegar yfirheyrslur stóðu yfir í Massachusetts um allar hliðar þessa máls, hvort afnema ætti markaðseftirlit eða endurskipuleggja greinina, var m.a. rætt við hagfræðing frá Massachusetts-háskóla. Hann þrástagaðist á því að menn myndu ráðskast með markaðinn. Hann benti á að um væri að ræða klóka náunga sem ekki þyrftu á leynilegum fundum að halda til að læra á markaðinn. Þeir þyrftu bara að fylgjast með um skamma hríð hvernig mál þróuðust og hvernig allt hængi saman og svo hæfust þeir handa. Menn lögðu ekki trúnað á þetta en hann endurtók: „Þið skiljið þetta ekki, svona fer þetta. Þannig gengur markaðurinn fyrir sig. Svona fara þeir að. Það þýðir ekkert að tala um samkeppnismarkað í raforkusölu, það er of auðvelt að spila á markaðinn.“ En enginn lagði við hlustir og nú sitjum við uppi með kostnaðinn.



BSRB