

Áhrif stórframkvæmda á Austurlandi á íslenskt efnahagslíf

Inngangur

Fjárfestingar í vegna byggingar Fjarðaáls og Kárahnúkavirkjunar eru taldar nema um 186 milljörðum króna á 5 árum.¹ Þetta er svipuð upphæð og öll fjármunamyndun er talin hafa verið í landinu á síðasta ári (172 milljarðar), þ.e. samanlagðar fjárfestingar atvinnuvega, hins opinbera og í íbúðarhúsnæði. Þegar hafnar stóriðjuframkvæmdir á Austurlandi og fyrirhugaðar framkvæmdir á SV-horninu eru meginskyringin á því að hagvöxtur er talinn verða um og yfir 5% á þessu ári og næstu tveimur árum, í stað þess að vera kannski um helmingi minni án þeirra.

(Mynd 1) Áætlað er að 3.800 ársverk þurfi til byggingar Kárahnjúkavirkjunar og líkast til má reikna með 2.300 ársverkum við að reisa álverið. Þetta eru alls 6.100 ársverk. Stærstur hluti framkvæmdanna fellur á árin 2005 og 2006. Allar líkur benda til þess að hlutur erlendra starfsmanna verði mun meiri en innlendra í báðum þessum verkefnum. Hugmyndir manna hafa breyst mikið á undanförunum árum eins og nánar verður vikið að.

(Mynd 2) Framkvæmdirnar tóku að hafa áhrif á hag fyrirtækja og almennings löngu áður en þær hófust. Væntingar um mikið gjaldeyrisinnstreymi á komandi árum og hækkandi vexti á framkvæmdatímanum leiddu til hækkunar á gengi krónunnar á gjaldeyrismarkaðnum á síðari hluta ársins 2002 og fyrri hluta ársins 2003. Hátt gengi krónunnar hefur annars vegar þrengt að útflutnings- og samkeppnisgreinum, sem auk þess hafa búið við meiri kostnaðarhækkunar en erlendir keppinautar, og hins vegar aukið kaupmátt launa. Aukinn kaupmáttur og miklar lántökur almennings fundið farveg í mikilli aukningu einkaneyslu sem síðan hefur knúið hagvöxtinn áfram.

Nú þegar framkvæmdir eru hafnar og nær dregur hámarki þeirra fer að reyna meira á þanþol efnahagskerfisins. Áhrifin á atvinnureksturinn fara smám saman vaxandi, á eftirspurnarhlíð með aukningu eftirspurnar á öllum sviðum eftir vöru og þjónustu og á framboðshliðinni verður vart skorts á hæfu vinnuafli og aukinnar samkeppni um starfsmenn. Hætta skapast á vaxandi verðbólgu og launaskriði. Vextir fara hækkandi og raungengi krónunnar hækkar. Svoköllur ruðningsáhrif framkvæmdanna koma fram.

Næstu árin mun hagstjórn þurfa að vinna gegn ofpensluáhrifum virkjunar- og stóriðjuframkvæmda. Nýframlagt fjárlagafrumvarp ríkisstjórnarinnar markast af viðleitni til þess að jafna sveiflur með því að draga úr opinberri fjárfestingu og minnka hlut samneyslunnar í þjórðarbúskapnum. Það er þó ástæða til að óttast að aðhald ríkisfjármála verði ekki nægjanlegt til að koma í veg fyrir óæskilega þenslu í efnahagslífinu. Fjárlagafrumvarpið er 8% hærra en síðasta fjárlagafrumvarp sem gefur allgóða vísbendingu um hve fjárlögin verða endanlega mikið hærri en núgildandi. Þetta er allnokkur raunvöxtur þar sem verðhækkun opinbera geirans, svokölluð verðvísitala samneyslu er áætluð hækka um 4,25% á næsta ári og er raunvöxtur þannig um 3,5%. Seðlabankinn hóf vaxtahækkunarferli sitt í maí sl. og hefur hækkað vexti fjórum sinnum um samtals 1,45% frá þeim tíma. Eru stýrivextir

¹ Heildarumfang fjárfestinga í iðjukostum og virkjunum er um 186,5 ma.kr. sem skiptist þannig að fjárfesting í álveri og höfn á Reyðarfirði er talin nema um 91,5 ma.kr. og virkjun, veita og flutningsvirki er áætlað að kosti um 95 ma.kr. Peningamál 2003/1.

bankans nú 6,75% en almennt er búist við að þeir hækki í a.m.k. 8% á næstu misserum. Í ljósi vaxtalækkana íbúðalánasjóðs og útlána bankanna til fjárfestinga í húsnæði er ljóst að áhrif Seðlabankans á vaxtastigið eru minni en áður. Niðurstaðan er því sú að takmarkað aðhald ríkisfjármála og tiltölulega lítil áhrif Seðlabankans vekja ugg um að þensla næstu missera brjótist fram í launaskriði og verðbólgu.

Úttektir efnahagsstofnana á áhrifum stórframkvæmda

Þegar hagfræðingar tóku að gera úttektir á áhrifum fyrirhugaðra stórframkvæmda var ljóst að menn renndu nokkuð blint í sjóinn þar sem ekki var um neina sambærilega reynslu að byggja á hvað stærðargráðuna snerti. En þegar litið er fram hjá stærðargráðunni þá er einfaldlega um búhnykk að ræða sem felur í sér aukna eftirspurn eftir vöru-, þjónustu- og vinnumarkaði. Áhrifin á verðlag og laun fara síðan eftir því hver staðan er í upphafi og hve mikil samkeppni er á mörkuðunum.

Úttekt PHS

Í fyrstu greinargerðinni, sem gerð var af Þjóðhagsstofnun í mars 2001, voru áhrif þess könnuð að fara samtímis í byggingu álvers á Reyðarfirði og stækkun Norðuráls ásamt tengdum virkjunarframkvæmdum. Meðal þeirra forsendna sem gengið var út frá var að innlendir hluti fjárfestinga yrði 40% og að 80% starfsmanna yrði innlendir. **(Mynd 3).** Niðurstaða skýrslunnar var að verðbólga myndi aukast mjög mikið og að hún yrði 2%-4% meiri en ella ef atvinnuleysi í upphafi framkvæmda væri 3%. Þar sem reiknað var með 3,5% verðbólgu í grunddæmi voru leiddar líkur að því að verðbólgan yrði 5,5%-7,5% á ári allan framkvæmdatímenn. Önnur niðurstaða skýrslunnar var að grípa þyrfti til sértækra aðgerða á vinnumarkaði til að koma í veg fyrir þessa miklu verðbólgu. „Sértækar aðgerðir á vinnumarkaði“ er líklega stofnanamál sem þýðir að greiða þyrfi leið erlendra starfsmanna til að vinna við byggingarframkvæmdirnar. Ég minnst þess að Halldór Björnsson, formaður Starfsgreinasambandsins, fordæmdi þessa niðurstöðu PHS á sínum tíma. PHS gerði hvorki ráð fyrir mótvægisáðgerðum opinberra aðila né peningamálaáðgerðum í greiningu sinni.

Úttektir Seðlabanka Íslands

Í svari SÍ í mars 2002 við fyrirspurn frá Alþingi á áhrifum álversbyggingar á Reyðarfirði og tilheyrandi virkjunarframkvæmda kom fram að vextir þyrftu að vera 2½% hærri en ella á árunum 2003 og 2004. Byggði bankinn að mestu á fyrrnefndri skýrslu PHS þannig að þá var enn gengið út frá að innlendir starfsmenn yrðu 80%. **(Mynd 4).** Önnur helsta forsendan var að bankinn reiknaði með óbreyttri ríkisfjármálastefnu og að peningastefnan bæri því allt álagið af sveiflujöfnun vegna framkvæmdanna. Kæmi til slíkra aðgerða væri líklegt að álagið á peningastefnuna yrði minna.

Í mars 2003 gerði Seðlabankinn sjálfstæða rannsókn á áhrifum fyrirhugaðra framkvæmda á Austurlandi. Stækkun Norðuráls og tengdar virkjunarframkvæmdir var þar ekki tekin með. Niðurstaðan var sú að verðbólgan yrði 4% meiri en án stóriðjuframkvæmda á árunum 2005 og 2006 á hagstjórnarviðbragða. Framreikningar á grundvelli líkana bankans sýndu að Seðlabankavextir þyrftu a.m.k. að vera 4,5% hærri en ella, og verða 10%, en það nægði reyndar ekki til að halda verðbólgu undir 4% þannig að vextir þyrftu að hækka enn frekar ef ekki kæmi til aðstoð ríkisfjármálastefnu. Ef hið opinbera drægi úr fjárfestingum sem næmi 20% þá þyrftu Seðlabankavextir ekki að hækka um nema 2,5% umfram grunddæmi. Hækkun gengis

krónunnar gæti einnig dregið úr þörf á vaxtahækkunum. Ein meginforsenda úttektar Seðlabankans var að framkvæmdakostnaður skiptist milli innlands kostnaðar og erlends í hlutföllunum 40/60. Þá áætlaði bankinn að 80% af starfsmönnum við orkuversframkvæmdirnar yrðu Íslendingar en 20% kæmu erlendis frá. Við byggingu álversins reiknaði bankinn með að 70% af starfsmönnum yrðu Íslendingar en 30% kæmi að utan.

Í vefriti fjármálaráðuneytisins þann 30. september sl. var farið yfir forsendur um hlutdeild innlands og erlends vinnuafis í þjóðhagsáætlunum ráðuneytisins. Þar kom fram að í upphafi árs 2003 hafi ráðuneytið byggt á að 75% starfsmanna yrðu íslenskir og hafi þar verið byggt á upplýsingum frá undirbúningsaðilum framkvæmdanna. Þessi forsenda hafi smám saman verið að breytast og í þjóðhagsspa ráðuneytisins í maí 2004 hafi verið miðað við að erlent vinnuafli yrði 44% og í þeirri nýjustu var hlutfallið orðið jafnt milli innlendra og erlendra starfsmanna. Er hér miðað við allar framkvæmdir vegna virkjana og álversbygginga sem tengjast bæði Fjarðaáli og Norðuráli.

Friðrik Sophusson, forstjóri Landsvirkjunar, gerði þessar forsendur efnahagsstofnana að umtalsefni á ársfundi Vinnuáráðs 24. september sl. (**Mynd 5**). Fram kom hjá honum að af 1.396 starfsmönnum við Kárahnjúka í septembermánuði 2004 væri 312 íslenskur og 1.084 erlendir. Hlutfall erlendra starfsmanna er því 78% og íslenskra 22%. Ekkert liggur fyrir um að breytingar verði á þessum hlutföllum við virkjunarframkvæmdirnar og þótt ekkert liggji fyrir opinberlega um væntanlega skiptingu starfsmanna við byggingu álversins þá bendir allt til þess að sama verði uppi á tengingnum þar, þ.e. að yfirgnæfandi hluti starfsmanna verði erlendir. Þessar niðurstöður og horfur eru nokkurn veginn þveröfugar við þær tölur sem Seðlabankinn lagði til grundvallar við útreikninga sína í ársbyrjun síðasta árs og hljóta breyttar forsendur að draga verulega úr verðbólguþrýstingi í líkönnum bankans. Sama gildir um forsendur fjármálaráðuneytisins, þær byggja líklega á alltof hárra hlutdeild innlendra starfsmanna við stórfamkvæmdirnar og þar af leiðandi verður eftirspurnarspenna minni en gengið er út frá.

(Mynd 6). Samkvæmt upplýsingum Impregilo voru 1.065 starfsmenn í vinnu hjá fyrirtækinu í september. Um 500 þeirra unnu við stíflugerð, 360 við gangagerð og 215 við þjónustustörf. Eins og sjá má af meðfylgjandi mynd hefur starfsmannafjöldinn náð hámarki og mun verða af þessari stærðargráðu allt næsta ár. Af þessum tölum má álykta að ekki sé útlit fyrir marktækar breytingar á hlutdeild innlendra og erlendra starfsmanna við virkjunarframkvæmdirnar.

(Mynd 7). Þegar áætluð eftirspurn Impregilo eftir einstökum starfsgreinahópum er skoðuð þá kemur í ljós að hlutdeild einstakra hópa er nokkuð stöðug og breytist ekki hratt. Af þeirri staðreynd er jafn ljóst að ekki er að vænta verulegrar breytingar á hlutdeild innlendra starfsmanna við framkvæmdirnar.

(Mynd 8). Nokkur breyting hefur orðið á samsetningu starfsmanna Impregilo við Kárahnjúka á framkvæmdatímanum. Árið 2003 voru Íslendingar 21% starfsmanna fyrirtækisins en hafa verið 15% það sem er af árinu. Portúgalar eru fjölmennastir og hafa verið tæpur helmingur starfsmanna á þessu ári en voru 42% í fyrra. Hluttur starfsmanna frá öðrum ríkjum EES svæðisins, væntanlega Ítalir aðallega, hefur verið

17% á árinu og lækkað úr 29% og loks hafa starfsmenn utan EES, sem þurfa atvinnuleyfi, verið 19% og fjölgað úr 8% á síðasta ári.

Áhrif þess að hlutdeild innlendra starfsmanna sé 25% en ekki 75%

Til að átta sig á áhrifum mismunandi forsendna um hludeild innlendra starfsmanna er gagnlegt að hugsa sér einfalt dæmi. Ef við gefnum okkur að ársverk við stórframkvæmdir á Austurlandi verði 2.000 á næsta ári og að hlutdeild innlendra starfsmanna verði 25%, en ekki 75% eins og upphaflegar áætlanir gerðu ráð fyrir. Þá renna tekjur af 1.000 störfum að mestu eða öllu til útlanda. Ef við reiknum varlega með að meðaltekjur séu 250 þús. kr. á mánuði og árstekjur þannig 3 milljónir króna þá nemur upphæðin þremur milljörðum króna sem renna út landi sem launatekjur til útlendinga í stað þess að verða hér eftir. Það er u.þ.b. 0,3% af landsframleiðslu og á bilinu tvöfalt til þrefalt meira þegar óbein áhrif eru með reiknuð. Landsframleiðslan verður þannig hugsanlega 0,6-0,9% lægri en ella. Ef stór hluti tekna erlendu starfsmanna eru skattlagðir heima hjá þeim vegna tvísköttunarsamninga þá verður hið opinbera af u.þ.b. hálfum milljarði í tekjuskatti.

Skráning erlendra starfsmanna við Kárahnjúka í þjóðskrá

Allir útlendingar, aðrir en Norðurlandabúar, sem dvelja hér á landi lengur en 3 mánuði þurfa að fá dvalarleyfi. Útlendingar sem starfa á Íslandi eru alltaf fyrst skráðir í svokallaða utangarðsskrá. Áður en dvalarleyfi er gefið út fá útlendingar bráðabirgðaleyfi og á grundvelli þess eru þeir skráðir á utangarðsskrá. Þetta á jafnt við um ríkisborgara frá löndum utan sem innan EES. Útlendingar sem fá dvalarleyfi í lengri tíma en 4 mánuði eru skráðir á íbúaskrá þegar þeir hafa fengið dvalarleyfi.

Útlendingastofnun á að sjá til þess að í landinu dvelji eingöngu þeir sem eru með dvalarleyfi. Þannig eiga þeir sem dvelja hér á landi í lengri tíma en 4 mánuði að vera með leyfi fyrir lengri dvöl og þeir eiga að vera skráðir íbúaskrá. Dæmi eru þó um að útlendingar hafi dvalið hérlendis í lengri tíma en 4 mánuði og séu eingöngu skráðir á utangarðsskrá.

Vinumarkaðskönnun Hagstofu

Vinumarkaðskönnun Hagstofunnar er byggð á þjóðskrá. Erlendir starfsmenn sem eru skráðir í utangarðsskrá, og eru þar af leiðandi ekki í þjóðskrá, eru ekki hluti af þýði könnunarinnar og geta því ekki lent í úrtakinu. Könnunin er einnig þannig úr garði gerð að sá sem velst í úrtak er þar í fimm ársfjórðunga í röð og tekur því skyndileg fjölgun starfsmanna á einum stað á landinu nokkurn tíma að koma fram í niðurstöðum könnunarinnar. Þessi tvö atriði skýra það hvers vegna starfsmenn við Kárahnjúka hafa að mjög takmörkuðu leyti endurspeglast í könnuninni.

Stór hluti af þeim sem eru starfandi við Kárahnjúka ættu að vera komnir í þýðið núna þegar tekið verður nýtt úrtak fyrir 4. ársfjórðung þessa árs. Einhverjir þeirra hafa sennilega verið komnir inn þegar úrtakið var tekið fyrir 3. ársfjórðung en niðurstöður liggja ekki fyrir um ársfjórðunginn þannig að ekki er enn ljóst hvort greind verði einhver fjölgun starfa á Austurlandi af þessum sökum.

(Mynd 9). Á þessu ári hefur orðið mikil fjölgun skráðra íbúa í sveitarfélögum á Austurlandi. Á meðfylgjandi töflu má sjá hvernig mikil fjölgun hefur orðið í tveimur sveitarfélögum, Fljótisdalshreppi og Norður-Héraði, og munu þessir útlendingar hafa verið áður á utangarðsskrá. Var ákveðin sprenging í júní. Eins og fram kemur þá hefur

íbúatala beggja hreppanna meira en tvöfaldast á árinu og fjölgaði um samtals 582 á fyrri hluta þessa árs og um 47 í fyrra. Skýring þess hvers vegna starfsmenn við virkjunarframkvæmdirnar eru skráðir í þessa tvo hreppa er að aðkomugöng 1 og 2 eru í Fljótsdalshreppi en aðalbúðirnar eru á Norður-Héraði.

Atvinnuástand á Austurlandi

(Mynd 10). Þótt hlutfall erlendra starfsmanna sé hátt við virkjunarframkvæmdirnar þá virðast þær hafa haft merkjanleg, jákvæð áhrif á atvinnuástand á Austurlandi. Samkvæmt tölum Vinnuástandstofnunar um skráð atvinnuleysi hefur atvinnuleysi á Austurlandi verið langt undir landsmeðaltali frá því að framkvæmdir hófust. Samkvæmt síðustu mælingu í ágúst mánuði var atvinnuleysi á Austurlandi innan við helmingur af landsmeðaltalinu, eða 1,2% á móti 2,9%. Þetta er mikil breyting því undanfarin ár hefur atvinnuleysi á Austurlandi og á landinu öllu fylgst náið að.

(Mynd 11). Fjölgun starfa á Austurlandi hefur hins vegar verið fremur hæg, enn sem komið er, skv. vinnumarkaðskönnun Hagstofu Íslands. Á 2. ársfjórðungi hafði þeim þó fjölgað um 300, úr 6.300 í 6.600, sem er 5% aukning. Það ber þó að hafa í huga að vinnumarkaðskönnunin hefur ekki náð til flestra hinna erlendu starfsmanna við Kárahnjúka enn sem komið er, en það breytist smám saman á næstu ársfjórðungum.

Framleiðniþróun

Hagstofa Íslands hefur unnið tölur um starfandi á vinnumarkaðnum upp úr staðgreiðsluskrá skattfyrivalda fyrir tímabilið 1998 til 2003. Starfandi samkvæmt þessari heimild voru 145.540 árið 1998 og hafði fjölgað í 155.680 árið 2003 eða um 10.000 sem er 7% fjölgun. Á sama tíma jókst landsframleiðslan um 16,8% þannig að framleiðni, þ.e. landsframleiðsla á hvern starfandi mann, jókst um 9,2%. **(Mynd 12).** Framleiðniaukningin var óvenju mikil á síðasta ári, eða 4,6%, þar sem hagvöxtur var 4,3% en starfandi mönnum fækkaði um 0,25%.

Hin óvenju kröftuga framleiðniaukning virðist halda áfram á þessu ári. Hagvöxtur á 2. ársfjórðungi þessa árs var 6,4%, þ.e. landsframleiðslan var sem þessu hlutfalli nam hærri á 2. fjórðungi ársins en á sama tíma í fyrra. Á sama tímabili fækkaði starfandi mönnum um 1.800, skv. vinnumarkaðskönnun Hagstofu, sem er 1,1% fækkun. Vinnutími lengdist nokkuð, eða um 0,7%, og að teknu tilliti til þessa jókst framleiðni, þ.e. landsframleiðsla á hverja vinnustund, um 6,8% á þessu tímabili. Fyrirliggjandi gögn benda því til 11-12% aukningar framleiðni á þessu og síðasta ári, sem er fordæmalaust í seinni tíð. Jafnvel þótt vinnumarkaðstölur Hagstofunnar séu leiðréttar með tilliti til erlendu starfsmannanna við Kárahnjúka þá næmi sú leiðréttung einungis líðlega 1/2% þannig að hún breytir ekki myndinni sem neinu nemur.

Niðurstaða

Það er afar brýnt að opinber fjármál verði mjög aðhaldssöm á næstu árum. Einkum verða opinberar framkvæmdir að vera í lágmarki því annars kynda opinberir aðilar undir þenslu og valda launaskrið og verðbólgu. Þá er aðhald af hálfu Seðlabanka mikilvægt til að halda aftur af fjárfestingum og einkaneyslu. En þar fyrir utan eru tveir þættir sem geta gert gæfumuninn um það hvort það takist að viðhalda efnahagsstöðugleika á næstu árum á meðan verið er að fara í gegnum framkvæmdakúfinn vegna stóriðjuframkvæmdanna. Greiður aðgangur erlendra starfsmanna að vinnumarkaðnum og hindrunarlaus útgáfa atvinnuleyfa til framkvæmdaaðila skiptir þar sköpum. Mikilvægasta aðgerðin gegn ofþenslu á

vinnumarkaðnum er lipur og snurðulaus útgáfa atvinnuleyfa. Það á ekki að láta skrifræðislega ferla eins og auglýsingar eftir starfsmönnum hjá svæðisvinnumiðlunum og 14 daga umsagnarferli hjá stéttarfélögum tefja útgáfu leyfanna þegar öllum er ljós fyrirbyggjandi vinnuafllsskortur í byggingariðnaði. Þau ánægjulegu tíðindi hafa gerst að ferlið frá umsókn til afgreiðslu atvinnuleyfis hefur helmingast að undanförmu og styst úr liðlega 60 dögum í liðlega 30. Þá er áframhaldandi framleiðniaukning sem himnasending sem stuðlað getur að því að við getum búið við þær launakostnaðarhækkningar sem um hefur samist í kjarasamningum án þess að þær leiði til vaxandi verðbólgu.