

Sjálfbærni Alcoa og Landsvirkjunar. Nokkrar hugleiðingar.

Erindi haldið á Ársfundi Sjálfbærni Alcoa og Landsvirkjunar í Neskaupstað 13. Maí 2011.

Dr. Grétar Þór Eyþórsson prófessor við Háskólann á Akureyri.

Fundarstjóri, góðir fundarmenn!

Mér þykir það sérstaklega ánægjulegt að hafa fengið tækifæri til að ávarpa þessa samkomu. Mér hefur þar með gefist tækifæri til að renna augum yfir farinn veg í verkefni sem ég tók þátt í að móta í upphafi, en ég átti sæti í Samráðshópnum sem settur var á laggirnar árið 2004. Hlutverk samráðshópsins var að greina mikilvæga þætti til vöktunar og að þróa þá vísa sem notaðir yrðu til að fylgjast með framvindu mála, ásamt því að finna mögulega mælikvarða á það hvaða áhrif starfsemi þessara stóru og umsvifamiklu fyrirtækja hefði á sjálfbæra þróun hér í fjórðungnum. Fljótlega eftir að grunnvinnu hópsins lauk hvarf ég um skeið frá störfum mínum við Háskólann á Akureyri og missti þar með tenginguna við verkefnið sem og hið svokallaða Vöktunarverkefni sem við hjá Byggðarannsóknastofnun réðumst í í samstarfi við Þróunarfélag Austurlands – studd af Iðnaðarráðuneytinu og af Byggðastofnun. Ég var einn af forsprökkum þess verkefnis og fylgdi því af stað strax 2004 og allt til ársloka 2005. Síðan þá hef ég fylgst með úr fjarlægð – en af áhuga og reglulega reynt að kynna mér þróun mála á Austurlandi. Ég hef líka fylgst vel með framvindu sveitarstjórnarmála hér fyrir austan og bæði skrafað um þau og skrifað a.m.k. síðustu 10 ár. Samgöngumálin hér hefur líka borið á góma í mínum störfum. Austurland hefur síðastliðinn áratug verið vettvangur mikilla umbreytinga í atvinnulífi, efnahagslífi og að segja má á flestöllum sviðum mannlegs samfélags.

Það hafa verið ákveðin forréttindi að geta fylgst þó þetta náið með þróun mála í landsfjórðungi sem gengið hefur í gegnum svo mikla umbreytingu. Og ég er því líklega sæmilega settur inn í mál hér eystra, þrátt ýmis önnur störf síðustu ár. Ég ætla því að gera tilraun til að skoða þetta svið frá nokkrum sjónarhornum. Umfjöllun mín tekur þó mjög mið af því að ég hef fyrst og fremst komið að málum á sviði hinna svokölluðu samfélagslegu áhrifa eða hinnar félagslegu og efnahagslegu sjálfbærni ef menn vilja kalla svo.

Mikilvægi þess að leggja fé tíma og fyrirhöfn í að fylgjast með áhrifum stórra verkefna sem valda miklum samfélags- og náttúrufarsbreytingum – eins og hér er raunin – er aldrei of metið. Þetta er nauðsynlegt. Nauðsynlegt til þess að geta greint jafn óðum hvort eitthvað stefnir til verri vegar og nauðsynlegt til þess að geta lært. Lært til þess að vita betur og vita meira um afleiðingarnar og áhrifin við annað sambærilegt verkefni. Að fyrirtækin sem að verkefnum standa geti líka lært – til þess að gera hluti betur næst. Þekking á áhrif verkefna sem hafa svo víðtæk og mikil áhrif á daglegt líf svo margra er nauðsynleg. Þess vegna er það skylda hvers samfélags að standa fyrir slíkum vöktunum. Vöktunum sem byggja á rannsóknum með gagnaöflun og úrvinnslu. Hér í héraði hafa þau fyrirtæki sem staðið hafa að hinum stóru verkefnum staðið myndarlega að málum með Sjálfbærni-Verkefninu. Farið hefur fram umfangsmikil gagnaöflun og úrvinnsla í því augnamiði að safna þekkingu á aðstæðum. Þekkingu sem nýtist bæði þeim og öllum öðrum. Íslenskt samfélag hefur líka staðið vel að málum enda var umtalsverð upphæð sett í hið svokallaða Vöktunarverkefnið sem fjármagnað var af Iðnaðarráðuneytinu, Bygðastofnun auk framlaga frá Háskólanum á Akureyri og frá Þróunarfélagi Austurlands. Þar liggja nú fyrir víðtækar niðurstöður um áhrif á tímabilinu 2004-2009 og er verkefninu nú lokið. En það er ekki nóg. Mikið af áhrifum af framkvæmdum og uppbygginu hér eystra eru langtímaáhrif. Þau skipta mestu máli. Þess vegna er það mjög mikilvægt að Sjálfbærni-Verkefnið skuli enn vera í gangi. Mikilvægi

Þess er enn meira en áður. Vöktuninni sem ríkisvaldið fjármagnaði er lokið – allt of fljótt – að mínu mati ætti að framlengja það verkefni. En auðvitað eru engir peningar tiltækir til slíks, eins og annars. Frekari þróun samfélags hér eystra þegar fram líða stundir er nokkuð sem við verðum að fylgjast með. En það að fylgjast með getur falið í sér fleira en að standa hjá og segja frá því hvað er að gerast. Vöktun á líka að fela það í sér að hægt sé að bregðast við þróun sem ekki æskileg og breyta í samræmi við það – ef hægt er. Til þess að svo geti orðið verða stjórnvöld, fyrirtækin, sveitarfélögin og allt atvinulífið, svo ég tali nú ekki um almenning, að virða verkefni af þessu tagi. Að taka mark á því. Að hlusta og skella ekki skollaeyrum við niðurstöðunum. Vöktun á aldrei að vera upp á punt. Því miður hefur komið í ljós að ákveðinn misbrestur hefur orðið á þessu. Í matsskýrslu sinni fyrir tíma framkvæmdanna lagði ráðgjafarfyrtækið Nýsir m.a. fram spá um þörf á byggingu íbúða og atvinnuhúsnæðis á mið-austurlandi. Sú spá byggði á áætlaðri fólksfjölgun. Vöktunarverkefnið svokallaða uppfærði þessa spá árlega frá árinu 2005 m.a. með því að nota fleiri en eina aðferð. Upphafleg spá Nýsismanna var ítrekað staðfest af Vöktunarverkefninu. Fyrir lágu því greinargóðar upplýsingar um það hvernig menn a.m.k. töldu að þróunin yrði. Það var byggt á vísindalegum aðferðum – svona eins og Sjálfbærni-verkefnið gerir. Það voru margir hér eystra sem töldu að áætlun vöktunaraðilanna væri alltof varkár og vildu slá meira í klárinn. Í dag vitum við að nærri lætur að byggðir hafi verið nærri helmingi fleiri fermetrar í íbúðarhúsnæði á Austurlandi en spár vöktunar gerðu ráð fyrir. Því miður virðist bjartsýnin hafa ráðið meira för en upplýsingar sem fyrir lágu. Alltof mikið var byggt og aukinheldur hafa meira að segja spár vöktunarverkefnisins um fólksfjölgun hafa verið helst til bjartsýnar. Ég ætla þó ekki að fara að elta ólar við slíkt, því vitanlega hefur efnahagshrunið á Íslandi haft veruleg áhrif á Austurlandi, eins og annarsstaðar. Við vitum því ekki svo gjörlla hversu margar spár um eitt og annað hefðu ræst ef ekki hefði orðið hrun. Og það skiptir heldur engu máli í þessu samhengi. Það sem skiptir máli er að það lá

fyrir þegar fyrir hrúnið að of langt hafði verið seilst í húsbyggingum, þrátt fyrir að vandaðar áætlanir um þörf lögju fyrir.

En ég er ekki sérstaklega að fjalla um þetta tiltekna atriði til að velta mönnum upp úr því, út af fyrir sig. Ég dreg þetta hér fram til þess að undirstrika að sú ábyrgð hvílir á ríkisvaldinu, atvinnulífinu og sveitarfélögunum að upplýsingar og vitneskja sem fram kemur við vöktun mikilvægra þátta, séu teknar alvarlega og metið sé hvort bregðast þurfi við þeim með einhverjum hætti. Sé það ekki gert geta þessir áður nefndu aðilar unnið sjálfum sér skaða, kostnað eða óþægindi. Séu niðurstöður vöktunar á samfélagi, náttúrufari og því sem snýr að fyrirtækjum ekki teknar alvarlega – meðal annars vegna þess að þær eru ekki nógu hagfelldar – eru þessir aðilar að bregðast hlutverki sínu. Það hvílir sú skylda á opinberum aðilum að gefa upplýsingum sem þessum gaum. Þess vegna verða ríkisvaldið og sveitarstjórnarmenn á Austurlandi að gefa Sjálfbærni verkefninu gaum í framtíðinni og ígrunda þær niðurstöður sem fram koma, sé ástæða til. Sjálfbærni verkefni Alcoa og Landsvirkjunar er nefnilega ekkert einkamál Alcoa og Landsvirkjunar. Það veitir aðgang að upplýsingum sem enginn annar aðili kostar söfnun og úrvinnslu og greiningu á.

Ríkisvaldið hefur alltaf hlutverk þegar svona stórverkefni eru annarsvegar. Og það snýst ekki bara um að stuðla að því að koma verkefninu á laggirnar. Það var úttöluð stefna þeirrar ríkisstjórnar sem kom þessum verkefnum hér til leiðar að efla með því byggð í landsfjórðungnum öllum. Rifjum upp úr framsöguræðu iðnaðarráðherra Valgerðar Sverrisdóttur á Alþingi 28. janúar 2003 vegna álverksmiðju í Reyðarfirði:

Nú verður ekki lengur um íbúaflóttu og stöðnun í atvinnulífi að ræða. Á næstu árum mun Austurland einkennast af framkvæmdum og umsvifum í

atvinnulífinu. Þessa tækifæris hafa íbúarnir beðið og búið sig undir að nýta þá miklu möguleika sem það gefur.

Víst er að íbúum Austurlands voru gefnar miklar vonir um eflingu atvinnulífs í fjórðungnum og fullvíst er að svo hefur orðið. En ég vil engu að síður víkja nokkrum orðum að þætti ríkisvaldsins og ábyrgð þess í þessu samhengi. Þegar verkefni af þessu tagi, af þessari stærðargráðu hefur verið komið á laggirnar getur ríkisvaldið ekki bara tekið næstu vél suður eftir að fyrsta skóflustungan er tekin. Samfélagslegir innviðir eru ekki eingöngu á ábyrgð sveitarfélaga, hvað þá framkvæmdaaðila eins að nokkru leyti í þessu tilfalli, (vísa hér m.a. í vegagerð og fleira sem fyrirtækin hafa staðið að). Samfélagslega innviði þurfti að aðlaga að þeim miklu umbreytingum sem urðu hér um slóðir, ekki síst á framkvæmdatímanum. Það kallaði auðvitað á aðkomu ríkisvaldsins með eflingu innviða, hér má nefna heilsugæslu. Mér skilst að þar hafi nú heimamenn þurft að sækja mál af krafti. Að skilningsmagn ríkis á ábyrgð sinni hér hafi ekki verið innan viðráðanlegra marka. Það má líka vísa til orða stjórnámálanna sem of oft töluðu um uppbyggingu og jákvæð áhrif hér eystra af of lítilli þekkingu. Þá er ég að vísa til þess að gefið var undir fótinn með mikla uppbyggingu og eflingu atvinnulífs. Oft á tíðum var ekki nægilega skýrt að þetta átti við um það sem kallað er Mið-Austurland. Þar með voru gefnar vonir um betri tíð með blóm í haga á bæði norðan og sunnanverðu Austurlandi. Vonir sem síðar áttu eftir að reynast tálvonir. Því miður virðist sem áhrifanna gæti að mjög óverulegu leyti út fyrir það sem venjulega er kallað Mið-Austurland. Þar hafa því ákveðnar væntingar beðið hnekki og þróun þar lengst af verið neikvæð. Á meðan fjölgun hefur orðið á Miðsvæðinu hefur fækkað á Hornafirði, Djúfavogi, Borgarfirði og Vopnafirði svo dæmi séu tekin. Ekki svo að skilja að ríkisstjórnin hefði átt að sjá til þess að þarna fjölgaði, heldur að væntingar voru sums staðar gefnar, án þess að ástæða væri til. Þarna hefði betri undirbúningur stefnumótunaraðila komið sér. Ég er ekki að tala út í loftið hér. Ég vann á sínum tíma skýrslu fyrir Vopnafjarðarhrepp

um möguleg áhrif jarðganga undir Hellisheiði. Ein meginniðurstaða þeirrar athugunar var að þessi göng myndu varla getað fært Vopnafjörð inn á hið efnahagslega háhitasvæði Austurlands því alls yrðu um 120 kílómetrar aðra leiðina á Reyðarfjörð. Dagleg vinnusókn gæti því orðið mjög langsótt fyrir Vopnfirðinga. Þegar heimamönnum urðu þessar staðreyndir ljósar skynjaði ég sterkt vonbrigði þeirra. Svona er lífið.

Þáttur ríkisvaldsins er alltaf mikilvægur í samhengi sem þessu. Risa stór vinnustaður eins og álverið verður til. Það er mannað meðal annars aðfluttu fólki, meðal annars háskólamenntuðu fólki. Það er þekkt staðreynd að háskólamenntað fólk á oftast en ekki maka úr röðum háskólagenginna. Slíkt þýðir því að eigi að fá slíkt fólk til að setjast að utan höfuðborgarsvæðisins er ein forsenda þess að maki fái vinnu við hæfi. Þetta hefur reynst mörgum byggðarlögum á landsbyggðinni erfiður ljár í þúfu. Makavandamálið er þekkt vandamál í umræðu og rannsóknum um byggðamál. Fyrirtækjum eða stofnunum í minni byggðarlögum hefur reynst erfitt að fá fólk eða halda fólki – einmitt vegna þessa makavandamáls. Ég tel mig hafa nokkuð fyrir mér í því þegar ég segi að þetta vandamál sé við líði hér eystra og að þetta hafi komið losi á fólk hafi það á annað borð flutt austur. Þetta er auðvitað hið versta mál. Uppbygging á landsbyggðinni verður erfiðari en ella vegna þessa. Og ekki bætir úr skák að nú á tímum niðurskurðar hjá ríkinu hafa verið áform um verulegan niðurskurð í heilbrigðisþjónustu á landsbyggðinni. Áform sem að hluta til eru að verða að veruleika, en að hluta til verið stöðvuð í bili. Hversu lengi, vitum við ekki. Engu að síður blasir hér við að stjórnvöld eru með þessu að vinna gegn uppbyggingu og eðlilegri þróun landsbyggðarsamfélaga með því að grafa undan stofnunum sínum þar og þar með samfélögunum með mjög svo afdrifaríkum hætti sé ekki varlega farið. Niðurskurður í heilbrigðiskerfi á landsbyggð er mun afdrifaríkari en niðurskurður á svæðum þar sem fjölbreytni í atvinnulífi er meiri. Svo afdrifaríkur að oft kippir hann fótunum undan veru fjölskyldna þar – allt vegna smæðar vinnu-

markaðarins. Í raun rétttri ætti ríkisvaldið að styðja við byggðaþróun í landshlutum eins og Austurlandi með því að flytja hingað opinbera starfsemi – ekki leggja hana niður. Þær niðurskurðarhugmyndir sem viðraðar hafa verið ógna hinsvegar því sem áunnist hefur hér um slóðir.

En er nú ekki rétt að láta af þessum aðfinnslum í allar áttir og víkja aftur að sjálfbærni og vöktun á þróun mála á Austurlandi? Útúrdúrar mínir held ég að séu samt mjög mikilvæg atriði fyrir þau samfélög sem verið er að vakta – með sérstökum verkefnum. Það er út af fyrir sig mikilvægt að fylgjast með þróun mála – mannfjöldaðróun, kynjajafnvægi, atvinnuleysi, þróun atvinnulífs, ferðaþjónustu, mannlífi og lífsstíl fólk og menningarmálum og fleiru og fleiru – þetta gefur allt mikilvægar upplýsingar um hvert samfélag stefnir. En stórar ákvarðanir sem hafa veruleg áhrif á þróun þessara mála eru teknar í allt öðru samhengi. Ákvarðanir sem hafa gríðarleg byggðaleg áhrif eru teknar annarsstaðar en þar sem ábyrgð á byggðamálum hvílir. Þarna má benda á ákvarðanir á sviði heilbrigðismála, menntamála, dómsmála, sveitarstjórnarmála og samgöngumála. Tilkoma innanríkisráðuneytis er skref í átt til samræmingar og heildarsýnar á mikilvæga málaflokka byggðamála, en ábyrgð á byggðamálum sem slíkum er enn utan þess ráðuneytis. Með skorti á heildarsýn er hægt á skömmum tíma að eyðileggja mikið uppbyggingarstarf við byggðaðróun með vanhugsuðum ákvörðunum eins og við fengum smjörþef af í haust. Ekki aðeins held ég að heildarsýn ríkisvaldsins sé nauðsynleg með samræmingu í stjórnkerfinu, heldur tel ég að íhuga þurfi hvort ekki sé rétt að það komi að borðinu í verkefnum eins og Sjálfbærni-verkefninu hér á Austurlandi bæði með fjármagni og þekkingu.

Að lokum langar mig að tipla lauslega á nokkrum niðurstöðum Sjálfbærni-verkefnisins og ræða þær. Það sem kallaðir eru Samfélagsvísar og Efnahagsvísar í verkefninu eru vitanlega mælikvarðar sem mikilvægt er að fylgjast með. Þróun og atburðir síðustu ára hafa hinsvegar gert að

verkum að ekki er alltaf auðvelt að leggja mat á áhrifavaldana. Efnahagshrunið hefur spilað mjög inní og því ekki hægt um vik að rekja þær breytingar sem kunna að heyra til þeirrar uppbyggingar sem orðið hefur í fjórðungnum vegna stóriðjunnar.

Mér þykir nærtækt að nefna vísinn um *fjárhagsstöðu sveitarfélaganna* á svæðinu. Fram kemur að útsvarstekjur flestra sveitarfélaganna hafi aukist frá því fyrir upphaf framkvæmda. Ekki verður þó glögglega séð af gögnunum hvort þetta sé raunaukning en ljóst er að langmesta aukningin er á Fljótsdalshéraði og í Fjarðabyggð. Þarf það ekki að koma á óvart. Þó virðist aukning hjá sumum vera enn hraðari eftir 2008. Þá verður manni spurn: Er þess útsvarstekjuaukning ekki að talsverðu leyti vegna tekna sjómanna sem hafa aukist í takt við aflaverðmæti í útlöndum? Ég veit ekki svarið við þessari spurningu, en hefði gjarnan viljað sjá meiri greiningar þarna. Vonlítið er þó að aðgreina hvaða þættir ráða þarna. Áhrif hrunsins hafa komið til. Upplýsingar um fjárhag sveitarfélaganna eru fremur takmarkaðar í sjálfbærnivísunum og tel ég að gjarnan mætti auka greiningar í þessum lið.

Ég ætla ekki að fara í gegnum alla vísana í verkefninu, en týni til örfáa enn. Erfitt er að gera sér grein fyrir því hvernig hrunið hefur leikið *mannfjöldapróunina*. Lítil vafi er þó á því að 25% fjölgun á Mið-Austurlandi milli 2003 og 2010 skal rekja til þeirrar uppbyggingar sem orðið hefur. En utan miðsvæðis hefur fækkað – á Vopnafirði og á Djúpvaggi um 10% á tímabilinu – og það fækkaði á Hornafirði líka. Það staðfestir að Austurland var ekki allt með í geiminu! Almennt er talið að hrunið hafi dregið úr fólksfækkun í hinum dreifðari byggðum landsins og í sjávarbyggðum. Ef til vill hefur hrunið hjálpað þessum jaðarsvæðum. En hvað svo þegar fjær dregur? Víkjum aðeins að *ferðapjónustunni*. Verkefnið hefur mælt fjölgun gistinátta í fjórðungnum um 25% milli 2003 og 2009 og 14% aukningu flugfarþega til og frá Egilsstöðum á sama tíma. Ég hef engin svör á reiðum höndum um beinar ástæður

Þessarar aukningar. Þó virðist blasa við að aukna flugumferð megi skýra með fólksfjölguninni á svæðinu. Almennt hefur ferðamönnum í landinu fjölgað mjög mikið og fjölgun gistinguáttanna hér fyrir austan er þrátt fyrir allt, vel undir meðalfjölgun á landsvísu. Það kann auðvitað að skýrast af fjarlægð frá höfuðborgarsvæðinu – eða þá að hinum aukna straumi sé stýrt á ákveðna staði á landinu. Aukningin á Austurlandi er þó staðreynd. Við sjáum enn fremur að *fasteignamarkaður* á Austurlandi virðist vera að jafna sig hraðar en annars staðar eftir hrunið. Loks er rétt, síðast en ekki síst að geta þess að *atvinnuleysi* á Austurlandi hefur frá upphafi framkvæmda verið einna minnst á landinu, en jókst við hrunið – þó alls ekki jafnmikið og annarsstaðar á landinu og er þá öll landsbyggð þar með. Er atvinnuleysi hér nú langtum minna en á öðrum landssvæðum. Þetta bendir auðvitað til þess að uppbyggingin hér eystra hafi skilað árangri.

Ég hef í þessu erindi farið yfir sviðið og stigið niður fæti nokkuð víða. Ég legg áherslu á að Sjálfbærni-verkefnið er mikilvægt verkefni. Að það sé mikilvægt að vakta samfélags- og náttúrufarsþróunina í kjölfar svona stórs verkefnis sem tilkoma Kárahnjúkavirkjunar og Álvers í Reyðarfirði er. Þetta er stórt inngríp í mannlíf (og auðvitað náttúru) á ekki fjölmennara svæði en Austurland er. Því er mikilvægt að vakta þróunina og bregðast við henni og að læra af henni. Lærdómurinn sem af þessu hlýst er dýrmætur fyrir ekki bara framkvæmda og rekstraraðilana Alcoa og Landsvirkjun, heldur einnig fyrir samfélagið allt – staðbundið og á landsvísu. Lærdómur af þessu tagi er dýrmætt veganesti verði ráðist í ámóta verkefni annarsstaðar á landinu. Með lærdóm Sjálfbærni-verkefnisins í farteskinu má komast hjá því að gera vitleysur eða mistök og staðfesta það sem rétt hefur verið gert. Rétt eins og lærdómsfyrirtækið gerir. Opinberir aðilar sem bera ábyrgð á byggðamálum hafa lokið sinni aðkomu að samfélagsvöktun á Austurlandi frá og með árinu 2009. Ég hef lýst þeirri skoðun að það verkefni hefði átt að ná yfir lengra tímabil. Tímabil sem nær til stærri hluta af rekstrartíma álvers og virkjunar. Ekki

veit ég til þess að til standi að framlengja hið svokallaða Vöktunarverkefni. Ég vil þó ljúka máli mínu með því að leggja það til við stjórnvöld í landinu að þau leiti eftir aðkomu að Sjálfbærni-
verkefninu. Verði það gert er hægt að vinna verkefnið ítarlegar og það sem kannski mestu máli skiptir: Að tryggja það að stjórnvöld byggðamála hafi virka innsýn í það hver áhrifin af stórverkefnunum á Austurlandi eru til lengri tíma.

Takk fyrir!