

Ikke senk oljeskatten

Redusert oljeskatt er feil medisin for å øke aktiviteten på sokkelen. Fellesskapet vil få mindre av oljeinntektene, men aktiviteten vil neppe øke vesentlig. La heller de store oljeselskapene få mer konkurranse, skriver Karine Nyborg, seniorforsker ved Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning. Kronikøren var medlem av det regjeringsoppnevnte Petroleumsskattutvalget (1999-2000).

BETALER OLJESELSKAPENE for mye skatt? Det synes de i alle fall selv, og for å få gehør for dette har de nedsatt sitt eget utvalg. Utvalgsleder Tore Torvund fra Norsk Hydro foreslår at alle nye olje- og gassfunn beskattes med lavere sats enn annen oljeproduksjon (Aftenposten 8. mai). Samtidig er politikerne bekymret for aktivitetsnivået på norsk sokkel, og både olje- og energiminister Einar Steensnæs og Arbeiderpartiets energipolitiske talskvinne Sylvia Brustad har derfor sagt at de er positive til å se på slike forslag.

Det norske oljeskattsystemet har nylig vært utredet, debattert og justert. Det regjeringsoppnevnte Petroleumsskattutvalget, der jeg var medlem, la frem sin innstilling i juni 2000, og sommeren 2001 vedtok Stortinget flere endringer i petroleumsbeskatningen. Før to år er gått, forsøker industrien på nytt å få reglene endret. Hvor ble det av kravet om stabilitet og forutsigbarhet i reglene?

Oljeinntektene gir viktige bidrag til den norske velferdsstaten. Hvis oljeskattesatsen reduseres, betyr det at fellesskapet får en mindre del av oljeinntektene. Å redusere satsen for bare noen felter kan muligens fortone seg politisk spiselig. Ikke desto mindre er dette et dårlig virkemiddel for å øke aktiviteten på sokkelen. Det er minst tre grunner til det: For det første vil det åpne for skatteomgåelse. For det andre hvis selskapene oppfører seg i tråd med vanlig økonomisk teori, vil det ikke føre til økt aktivitet! Og til slutt: Hvis redusert skattesats likevel virker, er årsaken antagelig svak konkurranse på sokkelen. I så fall bør politikerne heller sørge for skjerp konkurranse.

DET ER FELLESSKAPET, representert ved staten, som eier petroleumsressursene.

Oljeselskapene betaler omtrent ingen inngangsbillett for å få utnytte dem. I stedet betales en særskatt, for tiden 50 prosent, i tillegg til den vanlige selskapsskatten på 28 prosent.

Særskatten sørger for at staten får sin del av oljeinntektene også når utvinningen er overlatt til private selskaper.

Hvis skattesatsen skal reduseres for nye prosjekter, må det først defineres hva som er et nytt prosjekt. Deretter må det avklares løpende, hvert eneste år, hvilke inntekter og omkostninger som hører til henholdsvis nye og gamle prosjekter. Selskapene vil ønske å registrere flest mulig kostnader på gamle prosjekter, der skattesatsen og dermed fradragprosenten er høy; inntektene vil de derimot ønske å føre på nye prosjekter med lav skatt.

Anta for eksempel at et nytt prosjekt består av intensivert utvinning fra eksisterende felter, eller at det deler transportsystem med gamle felter. Hvor mye administrasjon, FoU-omkostninger og infrastruktur er forårsaket av det nye feltet? Hvilke inntekter kommer hvorfra? Denne avgrensningen er meget vanskelig, og vil kreve et omfattende byråkrati for å unngå skatteomgåelser.

Og dersom fradrag som egentlig hører til nye felter likevel belastes de gamle, undergraves skatteinntektene også fra de gamle feltene.

Storbritannia innførte flere endringer i sitt oljeskattsystem på 1980-tallet.

Fradragsmulighetene ble utvidet, og nye felter ble beskattet mer lempelig enn de gamle. Etter hvert ble fradragene hos selskapene på britisk sokkel så store at Storbritannia ett år faktisk

hadde negative inntekter av sin Petroleum Revenue Tax! I stedet for å stramme inn bestemte britene seg for at de like godt kunne droppe hele oljeskatten, og i dag er det bare vanlig selskapsskatt på 30 prosent på nye felter på britisk sokkel.

Dette er knapt noe eksempel til etterfølgelse.

DE STØRSTE OG MEST LØNNSOMME olje- og gassfeltene på norsk sokkel er trolig allerede utbygd. Derfor er det naturlig at det skjer en reduksjon i virksomheten. Likevel vil det fortsatt være muligheter for videre utbygging av enkeltstående felter, mindre felter i nærheten av de utbygde feltene, og intensivert utvinning fra eksisterende felter.

Slike prosjekter vil ofte være mindre lønnsomme enn tidligere utbygginger.

Det er imidlertid viktig å merke seg at særskatten på 50

prosent bare kommer til anvendelse når avkastningen faktisk har vært ekstraordinært høy. Før det beregnes noen særskatt i det hele tatt, trekkes det nemlig fra et fribeløp, som er proporsjonalt med investeringene. Hensikten med dette er nettopp at det ikke skal betales særskatt, men bare vanlig selskapsskatt, når avkastningen er på linje med det som er vanlig på land. Særskatten er der altså for å dele en eventuell ekstra høy avkastning mellom stat og selskap.

Hvis fremtidige prosjekter har like lav avkastning som det som er vanlig på land, vil grunnlaget for særskatt på disse prosjektene derfor være omtrent null. Da vil ikke redusert skattesats, la oss si fra 78 til 68 prosent, hjelpe noe særlig: 68 prosent av null er akkurat like mye som 78

prosent av null, nemlig null. Systemet virker omtrent som om staten hadde eid en del av oljeselskapet, og derfor var med på å dele både kostnader og inntekter.

Å senke særskattesatsen vil derfor ikke gjøre flere prosjekter lønnsomme. Det vil bare gjøre de lønnsomme mer lønnsomme. Og derfor er redusert særskattesats et dårlig virkemiddel for å øke aktiviteten på sokkelen.

Hva er så grunnen til at oljeindustrien likevel mener dette vil hjelpe? Årsaken kan være følgende: De store oljeselskapene hevder selv at de ikke bryr seg om småprosjekter, men prioriterer store prosjekter, målt i total fortjeneste. De små får ligge, selv om lønnsomheten per krone investert kan være god. Hvis oljeselskapene faktisk stiller slike krav, så vil skattelette for små felter kunne gi økt aktivitet, fordi det vil gjøre «litt lønnsomme» felter «lønnsomme nok».

En slik adferd går på tvers av vanlig økonomisk teori.

Profitten blir nemlig størst hvis man velger prosjekter med høy avkastning per krone investert, uansett prosjektstørrelse. Det kan sikkert være mange grunner til at etablerte selskaper ønsker å prioritere store prosjekter; kanskje har de en eller annen form for administrativ kapasitetsbegrensning. Det underlige er imidlertid at ikke andre selskaper kommer inn og utnytter de lønnsomme småprosjektene som blir ignorert av de store selskapene. På kort sikt kan mangel på kompetanse være årsaken. Men på lengre sikt er det vanskelig å se noen annen forklaring enn at konkurransen på norsk sokkel må være for svak. Det virker urimelig at ingen skal være interessert i å komme inn i en sektor der det formelig ligger dollarsedler og slenger på fortauet uten at noen bryr seg om å plukke dem opp.

DET BESTE MYNDIGHETENE KAN GJØRE for å øke aktiviteten på sokkelen, er antagelig å stimulere til økt konkurranse. I andre land med petroleumsproduksjon har en sett at når avslutningsfasen nærmer seg, kommer mindre selskaper som har spesialisert seg på «haleproduksjon» inn. Fremfor å fokusere på behovene til de store selskapene som stiller minimumskrav til prosjektstørrelse, bør politikerne heller vurdere hva som hindrer mindre selskaper i å være mer aktive på norsk sokkel.

På kort sikt kan en eventuelt også vurdere målrettede tiltak mot små felter eller «haleproduksjon»; for eksempel et engangsfradrag for bestemte prosjekter, eller redusert avskrivningstid for visse typer investeringer. Slike målrettede tiltak ville ikke støte på

avgrensningsproblemene nevnt ovenfor. Dessuten ville fellesskapet fortsatt være sikret en rimelig del av inntektene dersom det mot formodning skulle bli oppdaget nye, svært lønnsomme felter.

Å redusere særskattsatsen, for alle eller bare for noen prosjekter, er derimot ingen god idé.

Det vil gi tapte oljeinntekter for fellesskapet, og er et meget upresist virkemiddel hvis målet er å øke aktiviteten på sokkelen.

SITAT

«Politikere bør heller vurdere hva som hindrer mindre selskaper i å være mer aktive på norsk sokkel»

Bildetekst:

- Bekymring. Politikerne er bekymret for aktivitetsnivået på norsk sokkel, men vil det hjelpe å la oljeselskapene betale mindre skatt?

© Aftenposten