

Birtist í Fréttablaðinu, 13. júlí 2010.

Varanlegur eignarréttur yfir auðlindum

Jón Steinsson

Í umræðunni um úthlutun veiðiheimilda á Íslandi er því iðulega haldið fram að besta leiðin til þess að ná fram hagkvæmni í sjávarútvegi sé að ríkið úthluti varanlegum eignarrétti yfir aflahlutdeildum og leggi síðan enga frekari skatta á afnot af aflahlutdeildum umfram þá skatta sem öll fyrirtæki greiða. Varanlegur eignarréttur án sérstakra skatta er sagður tryggja að handhafar aflahlutdeilda hafi rétta hvata til fjárfestingar og verðmætasköpunar og að þeir fari vel með aflahlutdeildirnar. Þessi rök eru oft notuð gegn hugmyndum um auðlindagjöld í sjávarútvegi og einnig hugmyndum um fyrningu aflahlutdeilda og endurúthlutun með uppboði til 20 ára.

Til þess að sjá gallann við þessa röksemdafærslu er gagnlegt að horfa til úthlutunar annarra takmarkaðra náttúruauðlinda svo sem olíu. Að því er ég best veit úthlutar ekkert ríki heims sem býr yfir olíu varanlegum eignarrétti yfir olíulindum sínum án þess að innheimta einhvers konar auðlindaskatt að úthlutun lokinni. Flest ríki sem búa yfir olíu og úthluta afnotarétti til einkaaðila innheimta stærstan hluta tekna af olíulindum sínum í formi skatts sem er hlutfall af söluverði olíunnar.

Við fyrstu sýn virðist þessi staðreynd ef til vill illskyljanleg. Skattur sem er hlutfall af söluverði olíunnar hefur augljós skekkjandi áhrif á rekstur olíufyrirtækja. Á einhverjum tímapunkti verður ekki lengur hagkvæmt fyrir fyrirtækið að pumpa upp olíunni þar sem tekjur eftir skatta ná ekki að dekkja kostnað þess þó svo að tekjur fyrir skatta séu meiri en kostnaður þess. Á þessum tímapunkti hættir fyrirtækið að pumpa olíu þó svo að það sé þjóðhagslega hagkvæmt að halda áfram að pumpa. Við fyrstu sýn virðist því sem þessi ríki gætu aukið tekjur sínar af olíunni með því að selja varanlegan eignarrétt í stað þess að leggja á auðlindaskatta.

Skortur á trúverðuleika

Þegar við hins vegar veltum fyrir okkur hvaða ríki það eru sem búa yfir olíu í heiminum skýrist af hverju það myndi ekki ganga í flestum tilfellum að selja varanlegan eignarrétt. Tökum til dæmis Nígeríu. Segjum að Nígería tilkynnti um sölu á varanlegum eignarrétti yfir ákveðinni olíulind. Myndu stóru olíufyrirtækin í heiminum bjóða sem nemur væntu verðmæti olíulindarinnar?

Alveg örugglega ekki. Þau myndu klárlega draga í efa trúverðuleika loforðs Nígeríustjórnar um varanlegan eignarrétt. Þau myndu meta líkurnar á því að Nígeríustjórn gengi á bak orða sinna og setti síðar meir sérstaka skatta á tekjur af olíulindinni eða þjóðnýtti hana með öllu. Þessi áhætta myndi gera það að verkum að olíufyrirtækin myndu bjóða mun lægra verð en vænt verðmæti olíulindarinnar. Ef Nígeríustjórn er skynsöm þá gerir hún sér grein fyrir þessu og reynir ekki að selja varanlegan eignarrétt en gerir þess í stað annars konar samning við olíufyrirtækin sem meiri líkur eru á að hún standi við; samning sem felur í sér greiðslur yfir allan samningstímann og greiðslur sem taka mið af arðsemi olíuvinnslunnar á hverjum tíma.

En hvað með Noreg?

Slíkur skortur á trúverðuleika er landlægur þegar fátækari lönd heims svo sem Nígíría, Bólvía og Venesúela eiga í hlut. En hvað með Noreg? Ef eitthvað ríki í heiminum er til sem getur staðið við loforð um varanlegan eignarrétt þá hlýtur það að vera Noregur.

Ég hef spurt nokkra af fremstu hagfræðingum Noregs hvernig standi á því að Noregsstjórn skuli ekki selja varanlegan eignarrétt yfir olíulindum sínum í stað þess að leggja himinháa skatta á tekjur af olíuframleiðslu. Þeir segja iðulega að ástæðan sé sú sama og í Nígíríu. Ef í ljós kæmi nokkrum árum eftir sölna að olíulindin væri tíu sinnum stærri en búist var við eða að olíuverð tífaldaðist þannig að hagnaður fyrirtækisins sem keypti olíulindina væri gríðarlegur myndi pólitískur þrýstingur á það að skattleggja „ofurhagnað“ í olíuframleiðslu verða óbærilegur. Bæði olíufyrirtækin og Noregsstjórn gera sér grein fyrir þessu og reyna því ekki að fara þessa leið.

Sömu lögmál gilda um Ísland

Það er einfaldni að halda því fram að pólitískur þrýstingur um skattlagningu „ofurhagnaðs“ myndi ekki vera til staðar á Íslandi í framtíðinni ef stjórnvöld reyndu að úthluta varanlegum eignarrétti á aflahlutdeildum eða öðrum náttúrauðlindum (hvort sem þær auðlindir væru gefnar eða seldar) og lofa síðan handhöfum að þeir muni fá að halda öllum hagnaði umfram venjulega fyrirtækjaskatta. Af þessum sökum er vænlegasta leiðin hvað hagkvæmni varðar að úthluta þessum auðlindum þannig að gjaldið sem tekið er af afnotum þeirra hækki og lækki sjálfkrafa í takt við verðmæti auðlindanna. Fyrning aflaheimilda og endurúthlutun til 20 ára og/eða auðlindagjald hafa þennan mikilvæga eiginleika.