

Erfaringer med rammevilkår for petroleumsproduksjon i Norge

ved professor Diderik Lund, Universitetet i Oslo,¹
foredrag ved *Konferanse vedr. Eftersyn av Vilkårene for Kulbrinteindvinding*,
arrangert av Skatteministeriet, København, 18. april 2012

Rammevilkårene for petroleumsproduksjon i Norge har gjennomgått en omfattende utvikling siden de første letetillatelsene ble tildelt i 1963. I dette korte foredraget blir det bare tid til å diskutere noen hovedpunkter. Jeg velger ut punkter som jeg tror kan være nyttige for det ettersynet av danske rammevilkår som er tema for denne konferansen. Ytterligere diskusjon kan f.eks. finnes i Bjerkedal og Johnsen (2005), Al-Kasim (2006) og Lund (2009).² En del av det som følger, er allerede skrevet eller sagt av andre, uten at jeg kan gi referanser for hvert enkelt resonnement.

1. Lisenstildeling og konkurranse

I likhet med Danmark sto Norge på 1960-tallet overfor en henvendelse fra et oljeselskap om å få tildelt en enerettsbevilling. Norge avslo henvendelsen fra Phillips Petroleum. I stedet har Norge gjennom hele den etterfølgende perioden sørget for konkurranse mellom et stadig voksende antall oljeselskaper om deltakelse i virksomheten.

Dette har åpenbare fordeler, på tross av at den mest nærliggende typen konkurranse ikke er benyttet. Det har ikke vært auksjoner av lisenser i vanlig forstand. Det vil si, myndighetene har ikke tildelt hver lisens til det selskapet som bød høyest i en auksjon.

Konkurransen har derimot ført til at et stort antall ulike fagmiljøer har vært involvert, noe som har bidratt til bedret geologisk forståelse og høy grad av teknologisk utvikling. Dessuten har myndighetene ikke hatt noe behov for å gi etter for krav fra spesielt viktige aktører, f.eks. i skattespørsmål, fordi det har vært andre aktører klare til å ekspandere, samt potensielle nye aktører.

Selskapene har søkt om, og fått tildelt, lisenser på bakgrunn av kvalifikasjoner og planlagt arbeidsprogram, og i begynnelsen (fram til 1980-tallet) også på bakgrunn av selskapets bruk av norske innsatsfaktorer og øvrige samarbeid med norsk industri. Denne favoriseringen av norsk industri ble avvirket bl.a. som følge av EØS-avtalen, EUs lisensdirektiv og øvrige internasjonale forpliktelser. Det er etablert et sett av "objektive" kriterier for tildeling av lisenser, som tilfredsstillende de internasjonale forpliktelsene, samtidig som det gjenstår betydelige innslag av skjønn ved vurdering av søkere.

Selv om noen økonomer (f.eks. Mead (1994)) argumenterer for at auksjoner gir den mest effektive løsningen og størst overskudd til myndighetene, er det gode grunner til at Norge i likhet med de fleste andre land har benyttet diskresjonær tildeling av lisenser (også kjent som "skjønnhetskonkurranse").³ Et stort problem med auksjoner er at det kan oppstå politisk press til å øke skattlegging etter at lisensene er tildelt dersom olje- og gassprisene stiger kraftig, eller dersom det gjøres uventet store funn. Samtidig er det usannsynlig at selskapene vil få

¹ Forfatteren var medlem av det norske Petroleumsstatteutvalget (2000) og det danske Kulbrintebeskatningsudvalget (2001). Han står alene ansvarlig for synspunktene i dette foredraget.

² Kemp (2012a, 2012b) handler hovedsakelig om britisk sektor, på tross av en mer generell tittel.

³ Boadway og Keen (2010) gir flere argumenter både for og mot auksjoner, evt. i kombinasjon med skatt, evt. auksjoner av skattesats. Al-Kasim (2006, s. 209) diskuterer norske myndigheters begrunnelse for å ikke bruke auksjoner.

noen kompensasjon hvis det skjer negative overraskelser. Hvis selskapene forutser dette, vil det redusere hva de er villige til å by for lisensene.

En fordel ved diskresjonær tildeling er at myndighetene har kunnet stille betingelser om samarbeid mellom selskaper. Lisenser blir som regel tildelt grupper av 3–5 selskaper, som ofte er satt sammen på initiativ fra myndighetene. Dette har minst to positive effekter: Teknologisk og geologisk kunnskap blir spredt, og selskapene utøver en viss kontroll av hverandre. Det siste vil dempe tendenser til kostnadsvekst. De passive deltakerne vil motarbeide kostnader som bare operatørene har interesse av å påføre et prosjekt, f.eks. utprøving av metoder som operatøren kan ha interesse av i sin øvrige virksomhet.

Etter hvert som selskaper med tidligere historie i norsk petroleumsvirksomhet søker nye lisenser, vil diskresjonær tildeling gjøre det enklere for myndighetene å legge vekt på denne forhistorien. At dette faktisk har skjedd, framgår bl.a. hos Al-Kasim (2006, s. 194), “... the goverment used its privilege to reward and punish companies on their past performance in licence rounds.”

2. Politisk enighet

En stor fordel for utviklingen av norsk petroleumsvirksomhet har vært den store graden av politisk enighet omkring politikken. Det har medført en stabil politikk på tross av skiftende regjeringer. På denne måten har politikken vært forutsigbar for selskapene, noe som trolig har bidratt til økt aktivitet. Stabiliteten har også bidratt til at myndighetene lettere har kunnet avvise press for lettere vilkår fra selskapenes side. Bare Fremskrittspartiet (og dets forgjenger, ALP) har ved ulike tidspunkter stemt for vesentlig lavere petroleumsskatt på Stortinget.

Enigheten gjelder mange saker, f.eks. skatt og den generelle petroleumsloven, men kom spesielt til uttrykk i et kompromiss i 1984 om organiseringen av statlig eierskap. Statoil måtte avgi store eierandeler i lisenser til Statens Direkte Økonomisk Engasjement, SDØE, som nå blir ivaretatt av det statlige selskapet Petoro.

Det har på mange tidspunkter vært ulike oppfatninger mellom Høyre og Arbeiderpartiet om statens rolle i virksomheten. Kompromisset i 1984 er et eksempel på at partiene likevel har forstått behovet for å forhandle seg fram til enighet i en sak der ustabil politikk ville ha vært svært skadelig.

En sammenlikning mellom dansk og norsk politisk håndtering av petroleumsskatt omkring år 2000 illustrerer den norske enigheten. Det norske petroleumsskatteutvalget leverte sin innstilling våren 2000, mens det danske kulbrintebeskatningsudvalget leverte høsten 2001. Høsten 2001 hadde begge land regjeringsskifter fra sosialdemokratisk til borgerlig regjering. I Norge ble utvalgets innstilling i hovedsak fulgt opp av den nye borgerlige regjeringen med støtte av venstresiden. I Danmark ble utvalgets innstilling lagt til side, og regjeringen inngikk i stedet en avtale med DUC, Nordsøaftalen.

3. Statsdeltakelse og skatt

Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) siden 1984 gir samme betalingsstrømmer som en kontantstrømskatt. Men statsdeltakelsen gjennom SDØE og Statoil gir også noen andre fordeler for staten. Størrelsen på SDØE blir fastsatt for hver lisens. Dette bidrar til å gi større andeler til staten i de mer lovende lisensene. En slik differensiering kan være fornuftig

når selskapene hevder at de krever et visst minste forventet volum for å være interessert i å delta.

Statsdeltakelse gjennom SDØE og Statoil har åpenbart også bidratt til å gi norske myndigheter økt innsyn i virksomheten, og til å bygge opp petroleumskompetanse i Norge mer generelt.

4. Skatt: Utvikling mot et stabilt, nøytralt system

Den overordnede hensikten med petroleums-skattesystemet er å bidra til maksimale statlige inntekter fra virksomheten. En hovedtanke i utformingen har vært å utforme et nøytralt system med så høy sats som mulig. Tanken er at selskapene selv vil treffe beslutninger som maksimerer netto verdiskapning, og at en høy sats bringer størstedelen av dette til staten.

Også om denne målsettingen har det vært enighet mellom Høyre og Arbeiderpartiet. Blant annet sa Høyres seinere statsråd Victor Norman allerede omkring 1980 at målet måtte være å skattlegge selskapene så hardt som mulig, men la dem beholde akkurat så mye av overskuddet at de ikke mistet interessen for virksomheten.⁴

Norsk særskatt på petroleumsinntekt ble innført i 1975. De første 11 årene var det lett å se sammenhengen mellom særskatten og oljeprisen. Særskatten ble innført med en marginalsatt på 75,8 prosent i 1975 etter det første oljeprissjokket og økt til 85,8 prosent⁵ i 1980 etter det andre. Den ble redusert til 80,8 prosent i 1985 etter kraftig fall i oljeprisene.

I den etterfølgende perioden har skattesatsen vært omtrent stabil på tross av sterkt varierende priser på olje og gass. Det er rimelig å spørre om myndighetene ikke lenger har noen forståelse av at varierende lønnsomhet fører til at næringen har varierende skatteevne.

Min forklaring på stabiliteten i skattesystemet, spesielt etter 1992, er at dette er en ønskelig egenskap ved et nøytralt skattesystem. Når prisene varierer, vil et skattesystem bare være nøytralt hvis skattesatsen er konstant.⁶ Samtidig kan en si at årsakssammenhengen går begge veier. Et skattesystem vil møte sterkere krav om tilpasning til det varierende prisnivået hvis systemet har en ikke-nøytral utforming, dvs. hvis systemet påvirker selskapenes beslutninger. Hvis det er grunn til å tro at skattesystemet oppmuntrer til investeringer som er samfunnsøkonomisk ulønnsomme, vil det kunne oppstå politiske krav om skjerpet skatt, særlig når prisene er høye. Hvis samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer derimot hindres av skattesystemet, vil selskapene påpeke dette, og det kan komme krav om redusert skatt, særlig når prisene er lave. Det er enklere å argumentere for en stabil og høy skattesats hvis systemet har en nøytral utforming.

For å forstå utviklingen i skattesystemet må en ikke bare se på skattesatsene, men på andre egenskaper ved skatten og systemet for lisenstildeling. En rekke egenskaper er blitt endret for å skape et nøytralt system. Med et nøytralt system mener jeg et system som i størst mulig grad etterlikner en proporsjonal kontantstrømskatt. Når det gjelder betalingsstrømmene, vil dette være det samme som statsdeltakelse, men uten den formelle innflytelsen som følger av statsdeltakelsen. Jeg skal komme tilbake til noen grunner til at norsk petroleums-skatt likevel avviker fra proporsjonal kontantstrømskatt.

⁴ Uttalelse på diskusjonsmøte på Universitetet i Bergen.

⁵ Selskapene betalte produksjonsavgift (royalty) i tillegg, men den var fradragsberettiget ved beregning av skatt på overskudd. Samlet marginalsatt på bruttoinntekt kunne bli så høy som 88 prosent, utenom statsdeltakelsen.

⁶ Se f.eks. Bond og Devereux (1995).

Hvis skattesystemet er nøytralt med stabile satser, vet selskapene at de får beholde samme andel av overskuddene enten disse er høye eller lave, og at staten bærer samme andel av eventuelle underskudd. Dette er nødvendig for at systemet skal virke nøytralt. Norge har ikke bundet seg til dette gjennom noen avtale med selskapene, men har etablert et rykte for stabilitet.

I perioder med lave priser har mange land innført redusert skatt for ny aktivitet (nye feltutbygginger, evt. ny leting eller nye lisenser). Dette vil medføre at skattesystemet ikke er nøytralt på lang sikt. Selskapene vil forutse at hvis de starter ny aktivitet, kan de bli pålagt økt skatt i perioder med høye priser, mens de ikke vil nyte godt av redusert skatt hvis prisene deretter faller. I så fall er systemet ikke nøytralt.

Utviklingen i retning av et nøytralt skattesystem i Norge har vært slik:

- 1992: Avskaffelse av bæring i letefasen
- 1992: Avskaffelse av produksjonsgodtgjørelse
- 1993: Avskaffelse av glideskalaen for statsdeltakelse
- 1986–2006: Gradvis avskaffelse av produksjonsavgift
- 2002: Innføring av rentekompensasjon ved framføring av underskudd
- 2005: Innføring av refusjon (utbetalt direkte) av skatteandelen av letetekostnader

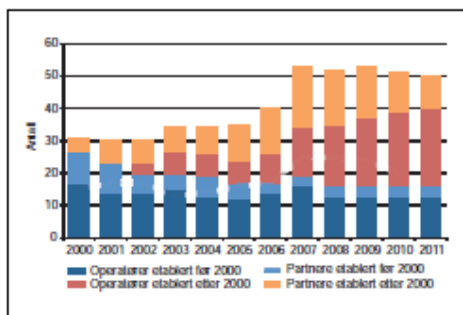
De fleste av tiltakene som er listet opp, har gått i favør av oljeselskapene. Bare avskaffelsen av produksjonsgodtgjørelsen i 1992 var i selskapenes disfavør. Det er mulig å argumentere for at Norge har lettet på vilkårene for selskapene over tid for å ta hensyn til avtakende prospektivitet. Men jeg vil framheve at endringene har gått i retning av et nøytralt system, og at dette er grunnen til at myndighetene ikke har vært nødt til å senke skattesatsene i noen vesentlig grad siden 1986.⁷

Min vurdering er at Norge med disse tiltakene har etablert et skattesystem som kan opprettholde en skattesats på 78 prosent også ved avtakende leteprospektivitet og eventuelle fallende priser. Her er jeg uenig med Al-Kasim (2006, s. 153, 156, 191). Han tar til orde for skattelettelse når produksjonen i sektoren og det enkelte felt nærmer seg slutten. Etter min oppfatning kan en risikere at dette vil bidra til å opprettholde utvinning som er samfunnsøkonomisk ulønnsom.

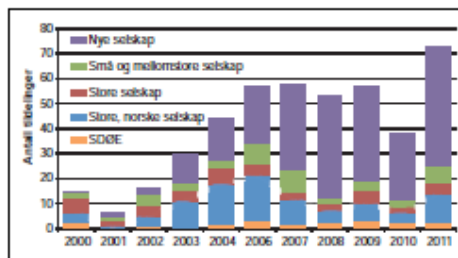
5. Skatt: Resultatet av et mer nøytralt skattesystem i 2002 og 2005

Det har vært en markert økning i antall selskaper i norsk petroleumsvirksomhet fra 2002, og spesielt har mange av de nye utvinningstillatelsene vært tildelt nye selskaper. Dette framgår av figurene 2.19 og 2.20 i Petroleumsmeldingen (2011, s. 26f) fra den norske regjeringen.

⁷ Reduksjonen fra 80,8 prosent til 78 prosent i 1992 motvirker omtrent bortfallet av produksjonsgodtgjørelsen.

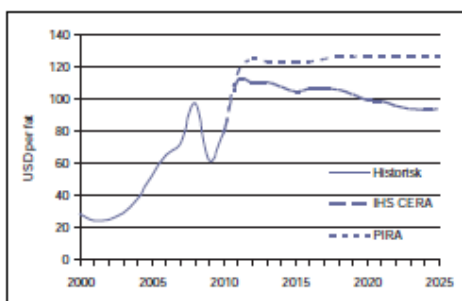


Figur 2.19 Antall operatører og rettighetshavere fordelt på selskaper etablert før og etter år 2000.
Kilde: Oljedirektoratet.



Figur 2.20 Tildeling av andeler i utvinningstillatelser, antall fordelt på selskapstyper 2000–2011^{1, 2}.
¹ Det var ingen tildeling i 2005.

Det er nærliggende å tenke at endrede skatteregler har hatt betydning for tilstrømmingen av nye selskaper, og dette var også en eksplisitt hensikt med endringene. På den annen side er det vanskelig å skille denne effekten fra effekten av økte olje- og gasspriser i samme periode. Vi kan merke oss at det skjedde en økning allerede i årene 2003 og 2004, da oljeprisene ennå ikke hadde steget mye, jfr. figur 3.10 i samme melding.



Figur 3.10 Oljeprisens utvikling, historisk og framover (faste dollar).
Kilde: IHS CERA, PIRA.

6. Skatt: Krittikk for subsidiering

En internasjonal miljøorganisasjon, Global Subsidies Initiative, arbeider mot subsidiering av utvinning og bruk av fossile brensler. De har engasjert et konsulentfirma, Pöyry, til å lage en rapport om mulig subsidiering av produksjon av petroleum i Norge, Aarsnes og Lindgren (2012). Pöyry finner at det norske petroleumsskattesystemet subsidierer virksomheten, og beregner subsidiebeløpet til 25,5 milliarder NOK i 2009.

Jeg kritiserer Pöyrys rapport i Lund (2012). Det største elementet i subsidiene er noe de kaller gunstige avskrivningsregler, som beløper seg til 20,8 milliarder NOK. Men dette skyldes at rapporten plukker ut enkeltelementer av systemet og ikke ser hele systemet i sammenheng.

Det er likevel interessant at noen i offentligheten har begynt å kritisere skattesystemet for å være for gunstig for selskapene. I årene 2000–2004 måtte myndighetene føre en lang diskusjon med selskapene for å få fram sitt syn om at systemet var tilnærmet nøytralt. Når systemet nå blir angrepet også fra motsatt kant, blir det desto viktigere å holde fast ved argumentene for nøytralitet.

7. Skatt: Fortsatt problemer og vanskelige avveininger

På tross av den positive vurderingen jeg har gitt av skattesystemet ovenfor, er det nødvendig å trekke fram de utfordringene som systemet fortsatt står overfor. Det dreier seg dels om problemer som har sammenheng med skatteavtaler med andre land, og dels et iboende problem i et nøytralt ressurskattesystem. Jeg vil også nevne to ulike versjoner av nøytralitet.

Skatteavtalen mellom Norge og U.S.A. medfører bl.a. at oljeselskaper med hovedkontor i U.S.A. slipper å betale amerikansk selskapsskatt av norsk inntekt som har vært skattlagt med norsk petroleumsskatt. Forutsetningen har vært at særskatten blir betraktet av U.S.A. som en skatt på overskudd. Det er ikke helt opplagt hva som skal til for å oppnå dette, for det avhenger av konkrete vurderinger i amerikansk rett. Men det ser ut til at det forutsetter at det er fradrag for rentekostnader, og at fradrag for investeringskostnader gis i form av avskrivninger og evt. friinntekt (“uplift”). Dette er en av grunnene til at norske myndigheter ikke har kunnet fjerne rentefradrag ved beregning av særskatt, noe som ellers ville ha vært naturlig. Det kan også tenkes at en overgang til fullstendig kontantstrømskatt ville ha blitt tolket som en form for statsdeltakelse som ikke ville ha gitt fritak for amerikansk selskapsskatt.

Siden det norske systemet ikke er en ren kontantstrømskatt, er det heller ikke helt nøytralt. Staten og selskapene er uenige om det gir et svakt insentiv til over- eller underinvestering, jfr. diskusjonen i Lund (2012).

Det nevnte iboende problemet dreier seg om selskapenes kostnadsbevissthet, det vil si mulighetene for at de reduserer skattegrunnlaget gjennom “transfer pricing” eller inntektsflytting. Inntektsflytting er et mer generelt begrep, som i tillegg til transfer pricing omfatter reell flytting av netto inntekt, f.eks. ved å flytte kostnader til norsk petroleumsssektor. Hvis denne sektoren er det stedet i verden hvor et multinasjonalt selskap står overfor den høyeste marginale skattesatsen som kostnader kan trekkes fra mot, vil selskapet ha et insentiv til å prøve ut nytt utstyr og nye metoder i Norge og lære opp personell i Norge.

Jeg har ikke noe fullgodt svar på hvordan myndighetene skal avveie dette mot ønsket om høy skatteinntekt og derfor en høy skattesats. Jeg drøfter problemet i Lund (2002), der løsningen er en viss bruttoskatt og mindre enn 100 prosent nettoskatt. Men det er vanskelig å tallfeste løsningen, og det fins også andre innfallsvinkler til problemet, se Lund (2009) og referansene der.

Definisjonen av nøytralitet er vanligvis som følger: Et prosjekt blir vurdert som lønnsomt under et nøytralt skattesystemet hvis og bare hvis det vil bli vurdert som lønnsomt i en situasjon uten skatt. Men det fins en annen definisjon som ofte er blitt brukt for petroleumsskatt: Et prosjekt blir vurdert som lønnsomt under dette systemet hvis og bare hvis det vil bli vurdert som lønnsomt under det skattesystemet som gjelder for aksjeselskaper i øvrig næringsvirksomhet.

Bjerkedal og Johnsen (2005, s. 161f) drøfter de to versjonene av nøytralitet og argumenterer for å bruke den siste, som også lå til grunn for forslagene fra det norske Petroleumsskatteutvalget (2000). Dette innebærer også at renten ved framføring av underskudd bør være en etter-skatt rente. Dette er et annet standpunkt enn det som ble fremmet av det danske Kulbrintebeskatningsudvalget (2001, s. 131ff).⁸

⁸ Jeg dissenterte ikke i noen av utvalgene, fordi jeg godtok begrunnelsen om at en ønsket konsistens i utformingen av skattene i hvert land, og at Danmark og Norge hadde valgt ulike prinsipper.

8. Konklusjon

Kombinasjonen av skatt og statsdeltakelse gir Norge gjennomsnittlig 85 prosent av ressursrenten i petroleumssektoren, som beregnet av De Økonomiske Råd (2012, s. 334). Det medfølgende problemet med lav kostnadsbevissthet hos selskapene har vært til å leve med, men det er vanskelig å vite hvor store utslag det gir. Skattesystemet er i dag tilnærmet nøytralt. Bedre fradragmuligheter som ble innført i 2002 og 2005 bidro til økt aktivitet, men det er vanskelig å vite hvor mye av den økte aktiviteten som skyldtes økte oljepriser.

Referanser

- Aarsnes, Frian, og Petter Lindgren (2012), *Fossil fuels – At what cost? Government support for upstream oil and gas activities in Norway*, rapport for Global Subsidies Initiative, Pöyry Management Consulting (Norway), Oslo.
- Al-Kasim, Farouk (2006), *Managing Petroleum Resources. The 'Norwegian Model' in a Broad Perspective*, Oxford Institute for Energy Studies, Oxford, UK.
- Bjerkedal, Nina, og Torgeir Johnsen (2005), "The petroleum tax system revisited," i Solveig Glomsrød og Petter Osmundsen (red.), *Petroleum Industry Regulation within Stable States*, Ashgate, Aldershot, UK, s. 157–175.
- Boadway, Robin, og Michael Keen (2010), "Theoretical perspectives on resource tax design," i Philip Daniel, Michael Keen og Charles McPherson (red.), *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice*, IMF/Routledge, Washington DC/New York.
- Bond, Stephen R., og Michael P. Devereux (1995), "On the design of a neutral business tax under uncertainty," *Journal of Public Economics* 58, 57–71.
- De Økonomiske Råd (2012), *Økonomi og Miljø 2012*, rapport, København.
- Kemp, Alexander (2012a), *The Official History of North Sea Oil and Gas. Volume I: The Growing Dominance of the State*, Routledge, Abingdon, UK.
- Kemp, Alexander (2012b), *The Official History of North Sea Oil and Gas. Volume II: Moderating the State's Role*, Routledge, Abingdon, UK.
- Kulbrintebeskatningsudvalget (2001), *Rapport fra Kulbrintebeskatningsudvalget*, Betænkning nr. 1408, Skatteministeriet, København.
- Lund, Diderik (2002), "Rent taxation when cost monitoring is imperfect," *Resource and Energy Economics* 24, 211–228.
- Lund, Diderik (2009), "Rent taxation for nonrenewable resources," *Annual Review of Resource Economics*, 1, 287–308.
- Lund, Diderik (2012), "Er petroleumsvirksomheten subsidiert?" antatt for publisering i *Samfunnsøkonomen*, inntil videre tilgjengelig på http://folk.uio.no/dilund/research/gsirapport_lund_endelig.pdf
- Mead, Walter J. (1994), "Toward an optimal oil and gas leasing system," *Energy Journal* 15(4), 1–18.
- Petroleumsmeldingen (2011), *En næring for framtida – om petroleumsvirksomheten*, Meld. St. 28 (2010–2011), Olje- og energidepartementet, Oslo.
- Petroleumsskatteutvalget (2000), *Skatting av petroleumsvirksomhet*, Norges offentlige utredninger 2000:18, Finansdepartementet, Oslo.