

Álit

Inngangur

Með bréfi dagsettu þann 16. desember 2014 fór Samkeppniseftirlitið fram á að undirritaður tæki saman hagfræðiálit vegna flutningsjöfnunar á olíuvörum. Í bréfinu var sérstaklega tekið fram:

„Þau atriði sem óskað er eftir að fjallað verði um í álitinu yðar tengjast starfsemi Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara og eru eftirfarandi:

1. Almennt mat á þeim áhrifum sem flutningsjöfnun á olíuvörum getur haft á samkeppni á eldsneytismarkaðnum.
2. Ef flutningsjöfnun hefur skaðleg áhrif á samkeppni á eldsneytismarkaðnum er óskað eftir mati á því á hvaða hátt er hægt að jafna flutningskostnað olíuvara með sem minnstum skaða.“

Í þessu álitinu verður fyrirkomulagi flutningsjöfnunar ekki almennt lýst í smáatriðum enda liggur lýsing þess fyrir í ýmsum öðrum gögnum. Ekki verður heldur reynt að leggja tölulegt mat á þau áhrif sem um er spurt. Það myndi ef vel á að vera kalla á mjög viðamikla rannsókn þar sem m.a. yrði að leggja mat á næmi (e. elasticity) framboðs og eftirspurnar eftir olíuvörum á Íslandi. Með flutningsjöfnun verður hér átt við það kerfi af millifærslum sem fram fer á vegum Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara.

Almennt um flutningsjöfnun

Flutningsjöfnunarsjóði olíuvara er ætlað að jafna flutningskostnað á olíuvörum innanlands. Er það gert með því að leggja á sérstakt gjald sem rennur í sjóðinn og síðan greiða úr sjóðnum eftir tilteknum reglum til að mæta hærri kostnaði við að flytja olíuvörur til sumra landsvæða en annarra. Í þessu felast því millifærslur, í grundvallaratriðum frá stærstu þéttbýlisstöðum landsins, sérstaklega höfuðborgarsvæðinu, til dreifðari byggða.

Millifærslurnar eru almennt réttlætar með byggðasjónarmiðum. Þ.e. þeim er ætlað að jafna að einhverju marki verð á viðkomandi vörum og þar með lífskjör einstaklinga eða starfsskilyrði fyrirtækja, milli landssvæða.

Þegar lagt er mat á efnahagsáhrif slíkra millifærslna togast á tvenns konar hagfræðileg áhrif. Annars vegar skekkja millifærslurnar verð á mörkuðum. Þær færa verð niður fyrir raunkostnað á þeim svæðum sem fá hreinar greiðslur til sín og hækka verð yfir raunkostnað á þeim sem svæðum sem greiða meira en þau fá til baka. Hins vegar hafa millifærslurnar áhrif á byggðapróun og lífskjör, eða að því er að minnsta kosti stefnt.

Verðbjögun

Skoðum fyrst fyrri tegundina, þ.e. áhrif vegna verðbreytinga. Almennt gildir að sé verð á vöru lækkað niður fyrir raunkostnað, með niðurgreiðslum eða öðrum hætti, þá leiðir það til of mikillar notkunar á viðkomandi vöru og þar með sóun. Sömuleiðis leiðir það til of lítillar notkunar á vöru ef verð hennar er hækkað umfram raunkostnað, með skatti eða öðrum hætti. Það leiðir til sóunar sem oft er nefnd umframbyrði skatta (e. *deadweight loss of taxation*). Raunkostnaður er hér reiknaður sem jaðarkostnaður (e. *marginal cost*), þ.e. kostnaður við síðustu eininguna sem framleidd eða seld er. Ef við tökum eldsneyti á bíla sem dæmi þá ættu þessa áhrif að koma þannig fram að of mikið er keyrt og á of stórum bílum þar sem eldsneytið er niðurgreitt en of lítið keyrt og of mikið lagt upp úr sparneytni þar sem álögur eru hærri.

Þegar olíumarkaðurinn íslenski er skoðaður frá þessum sjónarhóli flækist málið talsvert af a.m.k. tveimur ástæðum. Önnur er að umtalsverð opinber gjöld eru lögð á olúvörum, þannig að jafnvel þar sem þær njóta niðurgreiðslu vegna flutningskostaðar er sú niðurgreiðsla ekki nema tiltölulega lág upphæð í samanburði við opinber gjöld. Hin ástæðan er að samkeppni á íslenska olíumarkaðinum er langt frá því að vera fullkomin í skilningi hagfræðinnar. Þvert á móti er olíumarkaðurinn augljóslega fákeppnismarkaður. Það hefur m.a. þau áhrif að gera má ráð fyrir að verð sé yfir jaðarkostnaði, vegna fákeppnisrentu (e. oligopoly rent). Ekki verður reynt að leggja mat á flækjur vegna þess í samhengi við flutningsjöfnun hér. Skoðum hins vegar síðar

flækjuna sem minnst var á að ofan, þ.e. þeirri staðreynd að skoða verður millifærslurnar í samhengi við innheimtu opinberra gjalda af viðkomandi vöru.

Vegna þess að þær millifærslur sem hér eru til skoðunar eru mjög lágar í hlutfalli við önnur opinber gjöld verður verið ekki undir jaðarkostnaði á neinu svæði, það verður hins vegar mishátt yfir jaðarkostnaði, eftir svæðum. Nánar tiltekið verður munurinn á verði og jaðarkostnaði aðeins meiri á þeim svæðum sem greiða meira til jöfnunarsjóðsins en á þeim svæðum sem fá meira úr sjóðnum en þau greiða til hans. Þetta hefur almennt áhrif á þá átt að auka heildarumframbyrði skatta. Ekki verður hér reynt að leggja mat á hve mikil áhrifin eru en vart er við því að búast að þau séu mjög mikil í ljósi þess hve upphæðirnar eru sem renna til og frá sjóðnum á einstökum svæðum eru lágar í hlutfalli við veltu á olíumarkaði.

Hér flækir það þó enn málið að notkun á olíuvörum veldur því sem kallast neikvæð ytri áhrif (e. *negative externality*) á máli hagfræðinnar. Þar vegur þyngst loftmengun en einnig skiptir annars konar mengun svo sem sjónmengun og hávaðamengun máli. Þá skiptir máli að akstur eins getur haft neikvæð áhrif á aðra vegna umferðartafa og fleiri þátta. Auk þess er vitaskuld samband á milli notkunar á olíuvörum í samgöngutækjum og slits á samgöngumannvirkjum, sérstaklega vegakerfinu. Það fellur raunar strangt til tekið ekki undir neikvæð ytri áhrif af notkun olíuvara í skilningi hagfræðinnar en engu að síður er rétt að taka tillit til þessa með svipuðum hætti og ef svo væri.

Ytri áhrifin valda því að samfélagslegur jaðarkostnaður (e. *marginal social cost*) er hærri en hefðbundinn jaðarkostnaður við að selja síðasta lítrann af olíu. Að því marki sem opinber gjöld á olíu brúa það bil verður ekki til umframbyrði skatta vegna þeirra gjalda. Þvert á móti getur slík gjaldtaka aukið hagkvæmni með því að færa markaðsverð nær jaðarkostnaði alls samfélagsins af viðkomandi vöru. Þegar opinber gjöld *leiðrétt*a með þessum hætti markaðsverð er talað um Pigou skatt (e. *Pigovian tax*) á máli hagfræðinnar. Hann er kenndur við Arthur Cecil Pigou (1877-1959) sem var frumkvöðull í að greina ytri áhrif með tækjum og tólum hagfræðinnar.

Flókið er að reikna út æskileg skatthlutföll í skilningi Pigou og verður hér engin tilraun gerð til að meta hversu nálægt núverandi gjaldtaka hins opinbera af olíuvörum á Íslandi er því að uppfylla það skilyrði að vera Pigou skattur. Raunar hefur gjaldtaka af olíuvörum á Íslandi ráðist af ýmiss konar pólitískum sjónarmiðum í gegnum tíðina. Þannig hefur hún m.a. verið réttlætt með þörf ríkissjóðs fyrir tekjur til að byggja upp og reka samgöngukerfið, sérstaklega vegakerfið, þótt allur gangur hafi síðan verið á því hvort útgjöld til málaflokksins hafa verið í takt við slíkar tekjur.¹ Þá hefur gjaldtakan einnig verið réttlætt út frá umhverfissjónarmiðum og þannig verið ætlað að draga úr bruna jarðefnaeldsneyta og þeirri mengun sem honum fylgir. Slík gjaldtaka er í anda Pigou.

Fræðilega er vel hugsanlegt að æskilegt skatthlutfall á tiltekna vöru í skilningi Pigou sé mismunandi eftir svæðum, vegna þess að neikvæðra ytri áhrifa gæti ekki í jafnmiklum mæli alls staðar. T.d. skiptir hávaði frá umferð á vegum væntanlega almennt minna máli í dreifbýli en í þéttbýli, einfaldlega vegna þess að í dreifbýli liggja vegir að jafnaði ekki jafnnálægt mannabústöðum og í þéttbýli. Að einhverju leyti kann hið sama að eiga við um loftmengun, staðbundin mengun skiptir litlu þar sem fáir verða hennar varir. Það á þó ekki við um alla mengun, útblástur gróðurhúsalofttegunda hefur þannig t.d. áhrif um heim allan.

Sömuleiðis er öngþveiti vegna umferðar margra í einu, sem umferðarmannvirki ráða illa við, síður vandamál í dreifbýli en í þéttbýli. Það þýðir að ákvörðun eins um að aka tiltekna leið hefur ekki neikvæð áhrif á aðra sem vilja fara sömu leið á sama tíma vegna þess að þeir þvælast ekki hver fyrir öðrum. Þetta er eitt af því sem skýrir hvers vegna algengt er erlendis að reyna að draga úr umferð um tiltekin umferðarmannvirki sem anna vart álagi með sérstakri gjaldtöku á meðan ekki er tekið gjald fyrir notkun mannvirkja þar sem umferð er lítil. Stundum er rætt um *congestion charge* í þessu samhengi á ensku, sem þýða mætti sem öngþveitisgjald.

¹ Ýmis fleiri opinber gjöld en þau sem lögð eru á olíuvörur skila tekjum sem skipta máli hér, sérstaklega bifreiðagjöld og aðflutningsgjöld á bíla en þau eru ekki til skoðunar hér.

Hér skiptir máli um hvers konar olúvöru er að ræða. T.d. gilda sjónarmið um álag á umferðarmannvirki e.t.v. máli fyrir orkugjafa fyrir ökutæki en ólíklega fyrir olú á skip eða flugvélar. Jafnframt er rétt að hafa í huga að tiltölulega erfitt er að stýra umferð um tiltekna vegi eða svæði sem anna vart álagi með verðlagningu orku. Veggjöld eru mun beittari tæki í því skyni.

Hér verður ekkert fullyrt um það hvort neikvæð ytri áhrif af notkun olúvara eru lægri í dreifbýli en þéttbýli á Íslandi af einhverjum slíkum ástæðum. Til þess að leggja mat á það þyrfti mun viðameiri rannsókn en hér verður ráðist í. Sé það tilfellið væru æskileg skatthlutföll á þessar vörur í skilningi Pigou lægri í dreifbýli en þéttbýli.

Í þessu samhengi er þó einnig rétt að hafa í huga að sé litið á gjöld á olúvörur sem greiðslu eða fjáröflun fyrir samgöngukerfið þá má færa rök fyrir því að eðlilegt sé að álögurnar séu hærri í dreifbýli, þar sem nýting er almennt minni, en í þéttbýli. Það er því þveröfug niðurstaða við þá sem fæst sé miðað við reglu Pigou.

Byggðáhrif

Verði flutningsjöfnun olúvara til þess að lækka verð slíkra vara í dreifbýli en hækka á móti í þéttbýli þá hefur það nokkuð augljósar hagrænar afleiðingar. Verðlag og þar með kaupmáttur verður eitthvað hærri en ella í dreifbýli og lægri í þéttbýli. Jafnframt verða skilyrði til atvinnurekstrar aðeins betri en ella í dreifbýli og lakari í þéttbýli. Áhrifanna myndi þó væntanlega fyrst og fremst gæta í atvinnurekstri sem notar mikið af olúvörum, beint eða óbeint. Bæði áhrifin á kaupmátt og skilyrði til atvinnurekstrar gætu haft áhrif í þá átt að fjölga íbúum í dreifbýli en fækka í þéttbýli.

Mótun byggðastefnu er í eðli sínu pólitískt viðfangsefni frekar en hagfræðilegt. Hagfræðileg greining getur nýst í slíkri vinnu, m.a. við að reikna út kostnað við ýmiss konar aðgerðir og að áætla áhrif þeirra, en á endanum ræður pólitískt mat því til hvaða aðgerða er gripið. Þannig getur það verið pólitískt mat að réttlætanlegt sé að hið opinbera verji tilteknum fjárhæðum úr sameiginlegum sjóðum í að styðja með einhverjum hætti við búsetu á ákveðnum svæðum sem standa höllum fæti.

Hagfræðileg áhrif slíkra aðgerða eru ýmisleg.² Fyrir utan þau beinu áhrif sem áður hefur verið minnst á þá getur búseta eins haft áhrif á líf skjör annarra. Þannig geta t.d. ákvarðanir þeirra sem ákveða á tilteknum tíma að flytja úr byggðarlagi sem stendur höllum fæti gert þeim sem eftir sitja erfitt fyrir og jafnvel orðið til þess að þeir flytji líka. Þetta getur m.a. orðið vegna þess að byggðarlagið verður of fámenn til að halda úti allri þeirri þjónustu og starfsemi sem fólk sækist eftir. Áhrifin eru vitaskuld ekki einungis efnahagsleg, þau geta einnig komið fram í sálrænum eða félagslegum þáttum sem sjást illa eða ekki við skoðun hagrænna stærða. Maður er manns gaman.

Kostir og gallar flutningsjöfnunar

Af framangreindu er ljóst að færa má að einhverju marki hagræn rök fyrir flutningsjöfnun olíuvara. Einnig er hægt að færa rök fyrir henni sem telja má pólitísk. Það svarar hins vegar ekki vel spurningunni um það hvort hún sé æskileg eða hvort núverandi fyrirkomulag sé það hagkvæmasta.

Almennt eru niðurgreiðslur á tilteknum vörum eða þjónustu á ákveðnum svæðum frekar óhagkvæmt tæki til að styðja við búsetu á þeim svæðum. Þeir hvetja til sóunar á viðkomandi vörum, í þessu tilfalli of mikillar notkunar á olíuvörum. Þá dreifast styrkir á íbúana í hlutfalli við notkun þeirra á viðkomandi vörum eða þjónustu, sem leiðir nokkuð augljóslega ekki alltaf til ákjósanlegrar dreifingar. Önnur tæki, eins og t.d. beinir styrkir, launahækkunir eða lækkun á tekjuskattshlutföllum, gætu verið beinskeyttari og hagkvæmari leið til að ná því markmiði að veita efnahagslega hvata til búsetu á tilteknum svæðum, sé pólitískur vilji fyrir því, án þess að skekkja verð á tilteknum vörum eða þjónustu.

Þá skiptir jafnframt máli við mat á hugsanlegum aðgerðum í byggðamálum hve mikið yfirbygging vegna þeirra kostar. Þá þarf að skoða a.m.k. þrennt, þ.e. beinan kostnað af

² Sjá mun ítarlegri og tæknilegri umfjöllun í Gylfi Magnússon (1997). *Internal and External Migration in Iceland 1960 - 94: A Structural Model, Government Policies and Welfare Implications*, óbirt doktorsritgerð, Yale University 1997, einnig til sem rit W98:04 í ritröð Hagfræðistofnunar H.Í.

rekstri flutningsjöfnunarsjóðs, kostnað þeirra sem eiga í viðskiptum við sjóðinn af því, m.a. af því að afla og leggja fram gögn fyrir sjóðinn, og samfélagslegan kostnað vegna óbeinna afleiðinga af starfi sjóðsins.

Með því síðastnefnda er sérstaklega horft til þeirra tiltölulega nákvæmu upplýsinga um veltu o.fl. á mörkuðum fyrir olíuvörur sem verða til og er miðlað til olíufélaga í tengslum við starfrækslu sjóðsins. Erfitt er að sjá beinan tilgang með því nema e.t.v. að gera félögunum kleift að hafa einhvers konar eftirlit með sjóðnum. Vel er hins vegar þekkt að slík upplýsingagjöf getur auðveldað samráð og kartelmyndun. Í þessu samhengi er rétt að hafa í huga að olíufélögin eru fá, einungis fjögur, og skiptast að nokkru leyti í tvær blokkir þar sem tvö félög hafa með sér umtalsvert samstarf í hvorri blokk. Með því að gefa nákvæmar upplýsingar um heildarveltu á hverjum markaði hverju sinni fær því hvor blokk allar þær upplýsingar sem hún þarf til að fylgjast nákvæmlega með hinni á hverjum tíma. Það gerir það nánast ómögulegt fyrir einhvern að ná til sín aukinni markaðshlutdeild án þess að keppinautarnir sjái það um leið, sem auðveldar m.a. mjög (þegjandi) samráð um að reyna ekki að ná viðskiptum af keppinautum.

Áhrif á samkeppni

Áhrif flutningsjöfnunar á samkeppni eru í ljósi framangreinds fyrst og fremst tvenns konar. Annars vegar batnar að einhverju marki staða þeirra sem selja olíuvörur í dreifbýli samanborið við þá sem selja slíkar vörur í dreifbýli. Hins vegar hefur upplýsingagjöfin sem leiðir af núverandi fyrirkomulagi að öllum líkindum slæm áhrif á samkeppni á olíumarkaðinum á landinu í heild eins og rakið var hér fyrir framan.

Þegar fyrri áhrifin eru metin skiptir miklu máli að þau fjögur fyrirtæki sem selja olíuvörur á Íslandi starfa öll að einhverju leyti um allt land, þótt dreifing starfseminnar sé misjöfn. Eitt þeirra, N1, er þó með nokkra sérstöðu að því leyti að vægi dreifbýlis í starfsemi fyrirtækisins er talsvert meira en hinna. Fyrir vikið er það alla jafna eina fyrirtækið sem fær greitt meira úr flutningsjöfnunarsjóði en það skilar til sjóðsins af innheimtu flutningsjöfnunargjaldi. Hin þrjú skila meiru til sjóðsins en þau fá úr honum. Í öllum tilfellum er þó um tiltölulega lágar upphæðir að ræða. Nettógreiðslur hlaupa á

nokkrum tugum milljóna króna á ári, sem er lítið í hlutfalli við heildarveltu hvers fyrirtækis.

Vegna þess hve nettógreiðslurnar eru lágar þá breyta þær vart miklu um samkeppnisstöðu hvers þessara fjögurra fyrirtækja eða eðli samkeppni á milli þeirra. Staða N1 er eitthvað aðeins betri en ella fyrir vikið og hinna verri. Meiru skiptir að greiðslurnar veita hverju fyrirtæki fyrir sig fjárhagslega hvata til að vera með aðeins meiri umsvif í dreifbýli og bjóða þar aðeins hagstæðari kjör en ella.

Hugsa mætti sér ýmsar aðrar leiðir til að ná markmiðum flutningsjöfnunar en þá sem nú er farin. Einnig mætti með tiltölulega einföldum hætti sníða agnúa af núverandi fyrirkomulagi með því t.d. að hætta alveg þeirri miðlun upplýsinga um olíumarkaðinn sem nú fer fram í tengslum við stjórnun sjóðsins og skipa stjórn hans með öðrum hætti en nú. Ekki er hægt að sjá að nein þörf sé fyrir slíka miðlun upplýsinga. Sé ætlunin að slíkar upplýsingar geri olíufélögum kleift að hafa eftirlit með starfsemi sjóðsins og að greiðslur séu réttar þá má fara aðrar leiðir til að sannreyna útreikninga og greiðslur sjóðsins.

Við skoðun á reglum Flutningsjöfnunarsjóðs má sjá að byggt er á nokkuð flóknum og torskildum reiknireglum. Slíkt regluverk dregur almennt úr gagnsæi og er erfitt að sjá þörf fyrir það. Verði rekstri sjóðsins haldið áfram þá hlýtur að koma til álita að nota mun einfaldari og gagnsærri reglur við úthlutun. T.d. virðist hugsanlegt að byggja á skiptingu landsins í nokkur svæði og greiða ákveðna upphæð með hverjum lítra af olíu af tiltekinni tegund sem seld er á hverju svæði.

Jafnframt er rétt að benda á að sé ætlunin að styðja við byggðir sem standa höllum fæti með flutningsjöfnuninni þá væri hægt að gera það með mun takmarkaðari sjóði með hnitmiðaðara markmiði. Þannig mætti hugsa sér sjóð sem eingöngu veitti styrki vegna sölu á olíuvörum á nokkrum völdum stöðum þar sem vegna fámennis er ekki með góðu móti hægt að láta slíka sölu standa undir sér en mjög langt er í næsta sölustað og því mikið hagsmunamál fyrir íbúana að hafa olíuvörur til sölu á staðnum.

Niðurgreiðsla á flutningskostnaði er ólíklega besta leiðin til að taka á vanda slíkra staða þótt hún geti eitthvað bætt stöðuna.

Raunar væri þá jafnframt ástæða til að skoða hvort slíkir styrkir ættu ekki að vera almennari en svo að þeir væru eingöngu vegna sölu á olíuvörum. Í ýmsum fámennum byggðarlögum er þannig mjög erfitt að standa undir ýmissri annarri verslun og þjónustu sem skiptir íbúa miklu, t.d. matvöruverslun. Slíka styrki mætti bjóða út með gagnsæjum hætti til t.d. nokkurra ára í senn.