

# Sammanfattning och slutsatser<sup>1</sup>

Syftet med denna rapport är att ur ett nationalekonomiskt perspektiv analysera hur Sverige bäst utnyttjar sina mineraltillgångar. Fokus ligger på fördelningen av vinsterna mellan staten och privata företag, och hur statens andel av dessa inkomster ska hanteras. Utgångspunkten i rapporten är att mineraltillgångarna är hela den (nuvarande och framtida) svenska befolkningens gemensamma egendom. Staten, i egenskap av företrädare för allmännyttan, betraktas som ansvarig för att hantera mineraltillgångarna i syfte att maximera den totala samhällsnyttan. Således tas statens äganderätt som given och rättvisefrågor och alternativa synsätt på äganderätten analyseras inte. Rapporten fördjupar sig inte heller i gruvnäringens effekter på lokal kultur och miljö.

Historiskt sett har mineralsektorn varit en viktig industri i Sverige både för arbetstillfällen och inkomster, men kanske framförallt för den teknologiska utvecklingen. Sektorn krympte stadigt fram till 1990-talet, men har därefter vuxit kraftigt då internationell efterfrågan på metaller drivit upp priserna till historiskt höga nivåer. Enligt branschens egna expansionsplaner förväntas efterfrågan på metaller bli hög även framöver. Värdet på det som produceras i dag är runt 50 miljarder (i storleksordningen 1,5 procent av BNP). Den förväntade expansionen inom den närmsta tioårsperioden ligger i spannet mellan en fördubbling och möjligen ända upp till en tredubbling av volymerna. Värdet på detta beror väldigt mycket på marknadspriserna men en ökning till 100-150 miljarder är inte orimlig (3-4 procent av BNP). Då branschen

---

<sup>1</sup> Vi vill tacka följande personer för insiktsfulla kommentarer i olika skeden av vårt arbete, för att ha bistått med viktig bakgrundsinformation och för att ha tagit sig tid att diskutera våra tankar och vår analys: Per Ahl, Roman Bobilev, Göran Bostedt, Tomas From, Mikael Gröning, Rob Hart, Steinar Holden, Lars Hultkrantz, Eva Liedholm Johnson, Morten Lindbäck, Elena Paltseva, Marian Radetzki, Kjetil Storesletten och Thomas Sundqvist. Ett speciellt stort tack till Martin Hill på ESO för flera noggranna genomläsningar och detaljerade kommentarer och till Kaj Lax på SGU för att ha tagit sig tid att både förmedla kontakter och för mycket bra information om geologi och gruvnäring.

är mycket kapitalintensiv är effekten på arbetstillfällena inte så stor som man skulle kunna tro givet en så kraftig omsättningsökning. Till exempel ger en expansion som följer de mest optimistiska scenarierna totalt 20 000-35 000 arbetstillfällena om man summerar både direkta och indirekta jobb. Detta positiva scenario bygger dock på att mineralpriserna förblir höga. Om de istället faller kommer branschens omsättning att bli betydligt mindre, och arbetstillfällena färre.

Vår analys och våra förslag bygger därför på ett ramverk som utformas så att det fungerar väl i både en situation där framtida vinster i branschen blir stora och i en situation där vinsterna blir små. Vi understryker också att det är viktigt för alla parter att tänka igenom hur vinster ska delas om yttre omständigheter är mycket gynnsamma, eller om mycket stora fynd görs. Ett, för prospekterings- och gruvbolagen, generöst system kan bli politiskt svårt att upprätthålla i en situation där bolagen gör mycket stora vinster.

Företag i gruvbranschen måste göra mycket långsiktiga investeringar. Därför kan faktorer som politisk instabilitet, otydliga spelregler och korruption utgöra problem för etablering i många andra länder. Även brister i infrastruktur och begränsad tillgång till välutbildad arbetskraft kan i många fall utgöra hinder. Sverige lider inte av några av dessa problem och är därför mycket konkurrenskraftigt i ett internationellt hänseende. I dagsläget är även svenska skatter på gruvvinster låga i internationell jämförelse.

Som del av vår analys beskriver vi den norska modellen för olja och gas. Det finns viktiga skillnader mellan olja och mineraler men även viktiga likheter. Båda är ändliga resurser som kräver stora investeringar. Det råder även stor osäkerhet kring utfallet av prospektering och investeringar, men det finns också en klar potential för stora vinster. Den väsentliga skillnaden mellan norsk oljeverksamhet och svenska mineraler är omfattningen. Möjligen skiljer sig även tidsperspektivet åt där de norska oljeinkomsterna förväntas vara mer tillfälliga. Inte ens under de mest optimistiska scenarierna kommer gruvindustrin i Sverige i relation till BNP vara till närmelsevis lika stor som oljeindustrin i Norge. Detta påverkar dock inte det faktum att det finns viktiga analogier mellan hantering av olja i Norge och möjlig hantering av mineraler i Sverige. Merparten av de ekonomiska resonemang vi för är oberoende av branschens storlek och tidsperspektiv.

Tre huvudsakliga alternativ för hur staten kan få del av mineralvinsterna analyseras – prospekteringsauktion, olika former av beskattning och subventionering samt statlig prospektering och gruvdrift.

Vår slutsats är att huvudfokus för de framtida gruvorna bör ligga på att använda en beskattning av vinst utöver den vanliga bolagsskatten, i kombination med motsvarande grad av subventioner av kostnader för prospektering och gruvdrift. Ett sådant system skulle likna det norska regelverket för oljeprospektering. Under förutsättning att branschen som helhet genererar vinster innebär det större inkomster för staten samtidigt som systemet blir neutralt för den som investerar då staten tar del av både riskerna och vinsterna. Resonemanget kan överföras på utformningen av regelverket i allmänhet. Åtgärder som underlättar och minskar kostnader för gruvföretagen (som bättre information och infrastruktur) kan ses som åtgärder som minskar sannolikheten för negativa utfall och kan motivera motsvarande beskattning när vinster blir höga, utan att påverka det förväntade värdet.

Ett alternativ till lika beskattning och subvention är en extra skatt på mycket höga vinster (en så kallad "super-tax") av den typ som t.ex. finns i Australien och Kanada. En sådan skatt kan fungera väl under många omständigheter men om prospektering i huvudsak drivs av en liten sannolikhet att hitta något mycket lönsamt kommer den att leda till mindre aktivitet.

Vidare är det angeläget för staten som ägare att uppmuntra LKAB att ta en mer aktiv roll i prospektering. Fördelen med statligt ägda gruvbolag är att frågan om beskattning blir obetydlig då vinsterna tillfaller staten ändå. I princip finns många kända nackdelar med statliga företag men det finns samtidigt inga tecken på att LKAB skulle vara ett ineffektivt företag. Därför kan en utökning av dess verksamhet, genom fortsatt prospektering och start av nya gruvor, te sig naturlig. Här kan paralleller dras till norska Statoil som vuxit och drivits framgångsrikt som statligt bolag.

Vad gäller koncessioner bör Sverige även fortsättningsvis ta betalt baserat på storleken på området och tiden som koncessionen gäller, för att undvika att företag av strategiska skäl lägger beslag på stora områden. Man bör också fortsätta att utveckla informationsinhämtning och ställa krav på prospekterande företag att rapportera sina resultat. Ett gott underlag för vilka mineraler som finns i olika

områden minskar osäkerheten vid prospektering och ökar attraktiviteten av Sverige som investeringsland.

Rapporten diskuterar slutligen lämpligheten i att skapa en fond, där statens vinster från gruvbranschen investeras. Naturresursfonder, som den norska oljefonden, finns i många länder. Till exempel finns den svenska kärnavfallsfonden som motiveras med ett intergenerationellt perspektiv. Om man ser svenska mineraler som tillhörande alla generationer är syftet med en sådan fond att frikoppla beslutet om vem som ska få del av vinsterna från beslutet om utvinning av mineralerna. En fond skapar också transparens för hur vinsterna används i jämförelse med mer godtyckliga möjligheter för inkomstspridning såsom infrastrukturinvesteringar och avbetalning på statsskuld. Vi konstaterar att Sverige uppfyller två av de tre kriterier som brukar anföras för att upprättande av en fond ska vara önskvärd – för det första är Sverige tillräckligt ekonomiskt utvecklat och för det andra finns potentiellt stora inkomster från mineraler. Det tredje kriteriet för fondering är att mineralinkomsterna är tillfälliga. Om fortsatt höga priser och nya fyndigheter resulterar i att mineralinkomsterna blir höga under mycket lång tid framöver blir motivet för en fond svagare. Tror man däremot att stora inkomstflöden är begränsade i tid (vilket kan vara fallet om dagens höga prisnivåer faller efter ett antal decennier) stärker detta motivet för att fondera.

Den avvägning staten står inför porträtteras ofta som ett val mellan att generera statliga inkomster genom att beskatta mineralsektorn men då till priset av lägre aktivitet, eller att inte göra det men i gengäld få de positiva effekter, i form av bl.a. arbetstillfällen, som kommer av en lönsam gruvindustri. Vår viktigaste slutsats är att vid rätt utformning behöver inte dessa alternativ ställas mot varandra. Det finns sätt, som framgångsrikt implementerats i Norge, på vilka staten kan beskatta företag vid goda utfall, samtidigt som man subventionerar förluster vid dåliga utfall, som resulterar i att den förväntade avkastningen på investeringar inte påverkas

