

Ressursrentebeskatning i fiskeri: Kunnskapsstatus, samt erfaringer fra andre fiskerinasjoner

Stein Ivar Steinshamn

SNF



SNF

SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS

- er et selskap i NHH-miljøet med oppgave å initiere, organisere og utføre ekstern-finansiert forskning. Norges Handelshøyskole og Stiftelsen SNF er aksjonærer. Virksomheten drives med basis i egen stab og fagmiljøene ved NHH.

SNF er ett av Norges ledende forskningsmiljø innen anvendt økonomisk-administrativ forskning, og har gode samarbeidsrelasjoner til andre forskningsmiljøer i Norge og utlandet. SNF utfører forskning og forskningsbaserte utredninger for sentrale beslutningstakere i privat og offentlig sektor. Forskningen organiseres i programmer og prosjekter av langsiktig og mer kortsiktig karakter. Alle publikasjoner er offentlig tilgjengelig.

SNF

CENTRE FOR APPLIED RESEARCH AT NHH

- is a company within the NHH group. Its objective is to initiate, organize and conduct externally financed research. The company shareholders are the Norwegian School of Economics (NHH) and the SNF Foundation. Research is carried out by SNF's own staff as well as faculty members at NHH.

SNF is one of Norway's leading research environment within applied economic administrative research. It has excellent working relations with other research environments in Norway as well as abroad. SNF conducts research and prepares research-based reports for major decision-makers both in the private and the public sector. Research is organized in programmes and projects on a long-term as well as a short-term basis. All our publications are publicly available.

SNF-rapport nr. 02/19

Ressursrentebeskatning i fiskeri: Kunnskapsstatus, samt erfaringer fra andre fiskerinasjoner

av

Stein Ivar Steinshamn

SNF Prosjekt nr. 10013

Ressursrentebeskatning i fiskeri: Kunnskapsstatus, samt erfaringer fra andre fiskerinasjoner

Prosjektet er finansiert av Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond

SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS

Bergen, April 2019

© Dette eksemplar er fremstilt etter avtale med KOPINOR, Stenergate 1, 0050 Oslo. Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale og i strid med Åndsverkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.

ISBN 978-82-491-0997-5 Trykt versjon

ISBN 978-82-491-0998-2 Elektronisk versjon

ISSN 0803-4036

Ressursrentebeskatning i fiskeri: Kunnskapsstatus, samt erfaringer fra andre fiskerinasjoner

BAKGRUNN OG FORMÅL

Denne rapporten er aktualisert av den pågående diskusjonen om eventuell innføring av ressursrentebeskatning i fiskerinæringen. I den anledning er det behov for å få en oppdatert kunnskapsstatus på området. Dette inkluderer en kortfattet oversikt over forskningen som er gjort omkring ressursrentebeskatning i fiskeriene og arbeid med å estimere potensiell ressursrente. I rapporten vil jeg også se på studier fra andre land og erfaringer som er gjort der.

Målet med rapporten er 1) å gi en relativt kortfattet oversikt over forskningen som er gjort omkring ressursrentebeskatning i fiskeriene og arbeid med å estimere potensiell ressursrente og 2) å skaffe en viss oversikt over erfaringer fra andre land på området ressursrentebeskatning.

Rapporten vil være nyttig for mange aktører, både i næring og myndigheter, i diskusjoner og vurderinger knyttet til eventuell innføring av ressursrenteskatt innenfor norsk fiskerinæring.

DEFINISJON AV RESSURSRENTE

Ressursrente er et begrep som er mye brukt, men som også ofte er misbrukt og delvis misforstått. Jeg vil derfor innledningsvis starte med litt om bakgrunnen for begrepet; hva det er og hva det ikke er.

En typisk misforståelse i den norske debatten er at begrepet ressursrente og ressursrenteskatt ofte forveksles og/eller brukes om hverandre. Her vil vi først gå gjennom begrepet ressursrente, og så komme tilbake til beskatning av ressursrenten senere.

Grunnrente er et veletablert begrep i klassisk økonomi som daterer seg tilbake til 1700-tallet, og som ganske enkelt handler om hva en eier av en produksjonsfaktor kan få i «leieinntekt» for denne faktoren utover de normale kostnadene knyttet til produksjonen. Dette dreier seg derfor om produksjonsfaktorer som ikke uten videre kan kjøpes i markedet til en gitt markedspris slik som stål, egg eller, for den del, arbeidskraft. Det er med andre produksjonsfaktorer av typen lokasjon (landareal) eller naturressurser som det knyttes et privilegium til å eie. Det må også være knapphet på denne ressursen for at den skal ha noe verdi.

I standard konkurranseutsatt produksjon, for eksempel av skruer og mutre eller liknende, vil det ikke være grunnrente så lenge alle produksjonsfaktorene og utstyret inklusiv fabrikkbygningen kan kjøpes eller leies i markedet, men det betyr ikke at produksjonen ikke er lønnsom. Alle faktorene vil avlønnes etter gjeldende staser, inkludert direktørlønninger til direktørene. I slik produksjon vil superprofitt (profitt over normale satser) bli konkurrert bort på grunn av nyetableringer. Er det ekstremt lønnsomt å produsere skruer og mutre, vil det alltså komme nye til så lenge det er fri etablering. Dette kan ikke skje i forbindelse med naturressurser som

det er knapphet på, ganske enkelt på grunn av knappheten som skaper privilegier. Slike privilegier kan også skapes kunstig gjennom konsesjonsordninger, patentregler o.s.v. Det betyr ikke at det er noe negativt. Det finnes mange gode grunner til å ha denne typen regler og ordninger.

Siden grunnrente ofte dreier seg om naturressurser, brukes det forskjellige navn hvorav landrente og ressursrente er de blant de vanligste. Begrepet landrente ble studert for første gang allerede tilbake på 1700-tallet av klassiske økonomer som Adam Smith og Ricardo. Jeg ser ingen hensikt her i å gå inn på alle de ulike rentebegrepene i økonomien som har blitt oppfunnet og diskutert etter dette, men vil heller konsentrere meg om det klassiske ressursrentebegrepet og det som har betydning for formålet med denne rapporten.

Kort forklart, kan en si at ressursrenten er den profitten som potensielt tilfaller eieren av en ressurs uavhengig av om hun driver ressursen selv eller leier den ut til andre. Ressursrenten kan rett og slett defineres som den høyest mulige leieinntekten man kan få bare ved å eie en ressurs uten å drive den. Dersom eieren leier ressursen ut for at andre skal drive den, vil hun som rasjonell aktør leie den ut til høystbydende. Og høystbydende, som også er rasjonell, vil tilby seg å leie og drive ressursen for forskjellen mellom det man kan få i inntekt av å drive ressursen og kostnadene ved å drive den. Kostnadene vil da inkludere avlønning til alle innsatsfaktorene til normale satser, dvs. til markedspris. Ressursrenten er med andre ord knyttet til eiendomsretten til ressursen og ikke til drift. Det må i tillegg være en ressurs det er knapphet på for at denne eiendomsretten over hodet skal ha noen verdi. Hvis der ikke er knapphet, vil heller ingen ønske å leie den.

Dette er også bakgrunnen for at det kan oppstå problemer når det ikke er klart definerte eiendomsforhold. Når det er snakk om en allmenning, forsvinner den kollektive rasjonaliteten og hver enkelt aktør vil fortsette å høste av ressursen så lenge det er noe å tjene på det. Derfor vil innsatsen øke helt til det ikke lenger er noe å tjene, dvs. ingen renprofitt, og i denne situasjonen vil det bare være normal avkastning på innsatsfaktorene. Det vil si at ressursrenten (renprofitten) blir spist opp av overflødig kapasitet. Det vil heller ikke være insentiv til langsiktig tenkning, og fornybare ressurser som er allmenningsressurser vil typisk bli overbeskattet. Men det betyr ikke at der ikke er normal avkastning på innsatsfaktorene. Skippere, redere og fiskere vil selv i denne situasjonen kunne heve normal lønn samt betjene sine kapitalutgifter.

Dette fenomenet blir ofte kalt allmenningens tragedie og skyldes at det er fri adgang til å utnytte ressursen, slik det for eksempel ofte har vært, og fortsatt er, innenfor fiskeri mange steder. Fenomenet, som typisk leder til overkapasitet og ineffektivitet er bl.a. beskrevet av Hardin (1968). Siden slik overkapasitet legger beslag på ressurser (arbeid og kapital) som kunne vært brukt til andre nyttige formål, vil denne situasjonen typisk oppfattes uheldig. I tillegg vil unødvendig overkapasitet i fangstleddet også medføre lite miljøvennlig fangst. Ikke bare vil for stor kapitalinnsats ha uheldige miljøeffekter når kapitalutstyret blir produsert, men det vil også føre til høyere drivstoff-forbruk og mer utslipp ved bruk. Det er en konsekvens av

underutnyttelse av kapasiteten. Hvis man anvender to fartøy for å fiske en kvote som kunne vært tatt opp ved hjelp av et fartøy, blir nødvendigvis utslippene høyere.

Det er også viktig å skille mellom den potensielle ressursrenten, som alltid vil være der som et potensiale, og hva som skjer med denne renten. Her finnes det flere muligheter. En mulighet er at ressursrenten tilfaller eieren av ressursen direkte i form av renprofitt enten eieren utnytter ressursen selv eller leier den ut. En annen mulighet er at ressursen blir helt eller delvis beskattet slik at renprofitten, i større eller mindre grad tilfaller fellesskapet. Det som dessverre altfor ofte skjer, spesielt når det er manglende eller uklare eierforhold, er at ressursrenten sløses bort i form av overkapasitet og for stor innsats av andre produksjonsfaktorer som arbeid og kapital som beskrevet over.

Her er det imidlertid viktig å være klar over enda et skille, nemlig skillet mellom ressursrente og intramarginal rente. Som nevnt over, vil ressursrenten spises opp av overflødig kapasitet dersom det er mangel på eiendomsretter til ressursen og fri adgang. Dette er imidlertid en sannhet med visse modifikasjoner. Det er nemlig kun riktig dersom alle aktørene i fisket er identiske, og det er de naturligvis ikke i den virkelige verden. Ved åpen tilgang til fiskeriet vil det tiltrekke seg mer fiskeinnsats (arbeid og kapital) helt til den siste enheten på marginen er akkurat så vidt lønnsom. Dersom alle er identiske, betyr det at alle er så vidt lønnsom, og ingen har superprofitt. Dersom aktørene er ulike (heterogene) derimot, kan de som er mest effektive ha en viss grad av superprofitt selv om den marginale aktøren er akkurat så vidt lønnsom. Denne formen for ressursrente, superprofitten til de mest effektive, kalles *intramarginal rente*.

ESTIMERING AV POTENSIELL RESSURSRENTE I NORGE.

I dette avsnittet gjennomgår vi ulike forsøk på å estimere den potensielle ressursrenta i Norge. Et prosjekt utført av Samfunns- og næringslivsforskning AS (SNF) på oppdrag fra Fiskeri og kystdepartementet resulterte i to rapporter som ble publisert i 2005: Steinshamn (2005) og Hannesson (2005). Disse rapportene representerte to ulike tilnærminger for å estimere den potensielle ressursrenta.

Steinshamn (2005) tilnærmer problemet med å utvikle en optimeringsmodell (såkalt lineær programmerings modell, LP) som beregner optimalt antall fiskere og fartøy i ulike fartøygrupper gitt totalkvotene for de enkelte fiskeslag og kapasiteten til ulike fartøykategorier. På den måten finnes også den optimale fangstfordelingen av fiskeslag over de forskjellige fartøygruppene. Dette kan gjøres under en rekke forskjellige bibetingelser som gjenspeiler eksisterende forvaltning, fri tilpasning, en tenkt tilstand der fartøyene som brukes tilsvarer de nyeste og mest moderne, osv. Den samme modellen er benyttet i flere rapporter av Greaker, Grimsrud og Lindholt med oppdaterte parametre. Vi vil gjennomgå modellen og dens anvendelser i mer detalj under.

Hannesson (2005) benytter en annen tilnærming der han ser på verdien av fartøykonsesjoner og bruker disse verdiene til å estimere potensiell ressursrente. Som vi vil se under, er det interessant

å merke seg at selv om dette er en helt annen tilnærming enn Steinshamn (2005), er anslagene på ressursrenta helt klart i samme størrelsesorden.

Fiskerettigheter og ressursrente

Ideen bak beregningene til Hannesson (2005) er at i fiskerier der det er adgangsbegrensninger vil verdiene fra fisket tilfalle de som har rettigheter. Disse verdiene vil i neste omgang gjenspeiles i prisen på rettighetene når de blir omsatt. Det er imidlertid flere grunner til å tro at markedsprisene på fiskekvoter overestimerer ressursrenten. En grunn er at dette oftest er tilleggsrettigheter på et eksisterende fartøy, og at det derfor ikke er nødvendig å ta hensyn til de faste kostnadene når en byr på fiskerettigheter. Derfor vil man kunne by mer enn det man ellers ville ha gjort. Observerte priser i Norge tyder for eksempel på at faste kostnader umulig kan være tatt med i betraktning

En annen grunn til at prisene overestimerer ressursrenten er det som kalles «irrasjonelle forventninger». Dette er litt vanskeligere å forklare, men empiri tyder på at økonomiske aktører ofte er litt mer optimistisk angående framtiden enn det de har grunn til.

Nok en forklaring kan være at mennesket fra naturens side er samlere, og at de alltid har hatt en tendens til å samle litt mer enn det som strengt tatt er nødvendig «for å være på den sikre siden». Uansett er dette momenter det kan være lurt å ha i bakhodet når man ser på tallene.

Kvoteverdiene som Hannesson (2005) finner varierer sterkt og de høyeste prisene i ringnotflåten er oppe i 200 000 kr. per tonn enhetskvote. De høyeste annualiserte kvoteprisene i banklineflåten tilsvarer 10 – 20 prosent av driftsinntekten. Justert for faste kostnader finner Hannesson det rimelig at enhetskvoteprisen i ringnotflåten ligger i intervallet 60 – 100 000 kr.

Det er flere grunner til at kvoteprisene varierer. De er kjøpt på forskjellige tidspunkt, de kan ha varierende varighet, kjøperne kan ha ulike forventninger om for eksempel ressursrentebeskatning og andre reguleringer og forhold som påvirker betalingsvilligheten.

Modell-estimering av ressursrente

Modellen utviklet av Steinshamn (2005) er en såkalt lineær programmeringsmodell som enkelt sagt går ut på å maksimere nettoinntekten fra fisket summert over et antall fartøygrupper og summert over de viktigste fiskeslagene. Bibetingelsene det må tas hensyn til en slik modell er at totalfangsten av hvert fiskeslag er begrenset av en maksimalfangst, gjerne definert ved en kvote, og at hvert fartøy (standardisert for hver fartøygruppe) har en maksimal fangstkapasitet. Modellen er basert på år, og det er ingen populasjonsdynamikk i modellen.

Nettoinntekten består av bruttoinntekt fratrukket faste og variable kostnader. Bruttoinntekten er ganske enkelt fangstkvantum multiplisert med pris, men prisen varierer ikke bare mellom fiskeslag men avhenger også av hvilke fartøy som fisker den. Noen fartøy oppnår bedre priser enn andre på grunn av ulikhet i kvalitet, sesong, størrelse osv. De faste kostnadene er knyttet til hvert enkelt fartøy som en årlig størrelse uavhengig av fangstmengde. De variable kostnadene

er proporsjonal med fangsten til de enkelte fartøyene. Denne varierer derfor også over fiskeslag og fartøygruppe.

Når det gjelder pris er det opplagt at denne varierer med fiskeslag og ikke så opplagt at den varierer med hvilket fartøy som fisker den. Når det gjelder variable kostnader, på den annen side, er det rimelig at den varierer med fartøytype siden de bruker forskjellige redskap m.v. men kanskje ikke så opplagt at den varierer med fiskeslag, spesielt siden kvantum regnes i tonn. Men sjøl innenfor samme fartøytype kan det brukes ulike redskaper på ulike fiskeslag, og sjøl der det brukes samme redskap (for eksempel ringnot) kan tiden man bruker på å fange en viss mengde variere mellom fiskeslagene på grunn av at tettheten av fisk i havet og liknende varierer med fiskeslag. Fisk som det er mye av og om står tett, går det rimeligvis raskere å fange.

Når det gjelder bibetingelsen om totalt årlig fangstkvantum for de enkelte fiskeslag, har Steinshamn (2005) brukt gjennomsnittet over de siste årene, litt justert for forventninger om framtiden for noen fiskeslag. Angående fangstkapasiteten til de ulike fartøygruppene, er denne beregnet med å ta utgangspunkt i faktisk fangst, dele på det faktiske antall fangstdøgn og multiplisere med maksimalt antall fangstdøgn. Det maksimale antall fangstfartøy er for de fleste fartøygruppene anslått til 330. Til slutt ble dette anslaget justert med en kalibreringsfaktor.

Der er også lagt inn en del tekniske bibetingelser i modellen for å gjøre den mer realistisk, for eksempel at bifangst av hyse i torskefisket utgjør mellom 20 og 40 prosent, osv.

Det modellen så gjør er å beregne optimalt antall fartøy i hver gruppe og å fordele totalfangsten mellom gruppene. Dette er med andre ord handlingsvariablene i modellen. For hver kjøring beregnes, i tillegg til antall fartøy og fangstfordeling, netto lønnsomhet, sysselsetting og en del andre nøkkelvariable.

Modellen blir så brukt til å gjøre en rekke ulike kjøring med forskjellige tilleggsbetingelser for hver kjøring. Disse betingelsene kan simulere alt fra «dagens situasjon» ved å legge inn eksisterende fangstfordeling og type og antall fartøy, til helt fri optimering der modellen bestemmer alt i den hensikt å oppnå høyest mulig nettoinntekt og en bare benytter nye og effektive fartøy (referanseløsningen).

Mellom disse to finner man fire mellomløsninger der den første er dagens fangstmønster men fartøyene er erstattet av de nyeste og mest effektive fartøyene. Den neste er fri optimering men med eksisterende fartøy. Så sees det på eksisterende fordeling mellom kystfartøy og havgående fartøy beholdes, mens modellen beregner optimal fordeling av fangsten innenfor hver av disse gruppene samt antall fartøy i hver undergruppe. Dette gjøres først med eksisterende type fartøyer, og til slutt gjentas denne kjøringen men kun med de mest effektive fartøyene. Det er viktig å huske her at med «dagens situasjon» menes situasjonen i 2005.

Resultatene fra disse kjøringene med hensyn til ressursrente (nettoinntekt), antall fartøy og sysselsetting med 5 prosent avkastningskrav på kapitalen er oppsummert i Tabell 1. Dette er en kortversjon av Tabell 3.1 i Steinshamn (2005). Første rekke viser ressursrenten ved dagens

dagens fangstmønster og antall fartøy og den er på 753 mill. kr.. Det er viktig å merke seg at dette er ved 5 prosent avkastningskrav. Hvis avkastningskravet økes til 7 eller 10 prosent, går ressursrenten ned til henholdsvis 136 og til minus 790 mill. Tilsvarende endringer skjer også for de andre kjøringene når avkastningskravet øker.

Fra Tabellen ser en at ressursrenten kan ti-dobles ved fri optimering og å erstatte gamle fartøy med nye. Det vil imidlertid innebære bortimot en halvering av antall fartøy og antall sysselsatte. Effekten av å erstatte gamle med nye fartøy utgjør alene over 3 mrd. kr. fra rundt 750 mill. til 3,8 mrd. Under fri optimering utgjør denne effekten 2 mrd. Det er også svært interessant å merke seg at ved å erstatte gamle med nye fartøy i mellomløsningene og under fri optimering så øker både antall fartøy og sysselsettingen. Dette skyldes at nye effektive fartøy i de minste gruppene er langt mer effektive enn de gamle, og det vil derfor lønne seg å ha flere nye små fartøy og færre store. Dette resultatet var noe overraskende.

Tabell 1. Oppsummering av resultatene i Steinshamn (2005)

Kjøring	Ressursrente (mrd. kr.)	Antall fartøy	Sysselsetting
Dagens fangst- mønster, dagens fartøy	0,75	2 205	10 268
Dagens fangst- mønster med kun nye fartøy	3,8	1 014	4 955
Dagens fordeling mellom kyst og hav og eksisterende fartøy	4,8	905	4 998
Dagens fordeling mellom kyst og hav og nye fartøy	6,8	1 560	5 926
Fri optimering med eksisterende fartøy	5,4	368	4 333
Fri optimering med nye fartøy	7,4	1 348	5 843

Selv om økningen i ressursrente som følge av endret flåtestruktur og omfordeling av fangst er formidabel, fordeler denne økningen seg langt fra likt over de ulike fartøygruppene. I Tabell 2 viser vi hvordan ressursrenten på 7,4 mrd. fordeler seg på de 11 samlegruppene. Der ser en at de to gruppene torsketralere og ringnot står for to tredeler av den totale ressursrenten. Omtrent tilsvarende fordeling gjør seg også gjeldende under de andre kjøringene.

En oppsummering av Steinshamn (2005) kan være at det er potensiale for en nær tidobling av ressursrenten hvis en er villig til å halvere antall fartøy og fiskere, men med nye moderne fartøy er det ikke nødvendigvis de minste kystfartøyene som forsvinner. Videre er økningen i ressursrente ikke jevnt fordelt men mye av økningen ligger hos noen relativt få fartøygrupper. Siden 2005 har det imidlertid vært en utvikling og en del strukturering har foregått. Vi vil derfor gå gjennom resultatene til Grimsrud, Lindholt og Greaker som har oppdatert den samme modellen med nye data.

Tabell 2. Ressursrenten fordelt på fartøygrupper ved fri optimering

Fartøygruppe	Beskrivelse	Ressurte mill. kr. Fri optimering	Ressurte mill. kr. Dagens
1	Konvensjonelle redskap 8 – 13 m.	770	-70
2	Reketrålere 8 – 13 m.	0	-20
3	Konvensjonelle redskap 13 -21 m.	0,6	51
4	Konvensjonelle redskap 21 – 28 m.	511	-153
5	Reketrålere over 13 m.	316	-224
6	Notfartøy over 13 m.	414	330
7	Konvensjonelle redskap over 28 m.	124	19
8	Torsketrålere	1 671	-261
9	Rekefrysetrålere	235	-335
10	Industrietrålere	0	30
11	Ringnot	3 325	1386
Total		7 367	753

Oppdatert modell for ressursrente

Greaker, Grimsrud og Lindholt (GGL) har publisert resultatene fra sin oppdatering av den samme modellen i forskjellige publikasjoner, Greaker, Grimsrud og Lindholt (2016 og 2017) og Grimsrud, Greaker og Lindholt (2017).

De bruker tall fra nasjonalregnskapet for å vise at ressursrenten var negativ i hele 30-års perioden 1984 til 2014 med unntak av årene 2010 og 2011. For 2011 finner de at den optimale ressursrenten 9,3 mrd. kr., som var 7 mrd. mer enn faktisk resursrente dette året. Det viser at potensialet for økt ressursrente fortsatt er omtrent i samme størrelsesorden som i 2005, og ved hjelp av enkle justeringer finner de at tilsvarende tall også gjelder for 2010 og 2012, henholdsvis 6,9 og 7,4 mrd. mer enn den faktiske.

Greaker, Grimsrud og Lindholt (2016) viser til at mens fangst og fangstinntekter har holdt seg stabil er det kostnadene som har gått ned gjennom strukturering og effektivisering. For eksempel hvis man sammenlikner 2014 med 1989 så har avlønning av arbeidskraft blitt redusert med 2,5 mrd. og avlønning av realkapital pluss kapitalslit blitt redusert med 3,2 mrd. mens fangstene har holdt seg noenlunde stabil.

Ressursrente for nordsjøsild

Ressursrenten for et land kan beregnes for de ulike ressursene, for eksempel fisk, mineraler, skog, vannkraft osv. Ressursrenten for fiskeriene kan så fordeles på ulike fiskeslag, fiskerier og flåtegrupper slik vi har sett over. På samme måte kan den totale ressursrenten for et fiskeri beregnes selv om dette fiskeriet er delt mellom flere nasjoner. Bjørndal m.fl. (2013) har gjort dette for nordsjøsild. De skiller mellom ressursrente og intramarginal rente (se forklaringen foran).

Bjørndal m.fl. (2013) bruker en bioøkonomisk modell som kombinerer populasjonsdynamikk og flåtestruktur og som bruker både biologiske data for fisket og økonomiske til å estimere dynamikken i den intramarginale renten. De finner at den potensielle ressursrenten er rundt 90 mill. GBP årlig, men at den intramarginale renten ikke utgjør mer enn 2 mill. av dette. Til sammenlikning fant de at den faktiske realiserte ressursrenten i 2007 var litt over 16 mill. GBP. Dette føyer seg altså inn i bildet vi har sett over at faktisk realisert ressursrente oftest bare utgjør en liten andel av den potensielle ressursrenten; i dette tilfellet godt under 20 prosent.

Ressursrente for norsk trålflåte

Asche m.fl. (2009) ser på ressursrenten i norsk trålflåte i forbindelse med kvotesystemet. Under tradisjonell forvaltning med totalkvote (TAC) er insentivene å fange mest mulig fortest mulig for å sikre sin andel av totalkvoten. Dette gjør typisk at ressursrenten forsvinner p.g.a. overkapasitet. Med individuelle kvoter skal i teorien dette insentivet forsvinne siden man heller vil konsentrere seg om å maksimere lønnsomheten og minimere kostnadene. Asche m.fl. bruker data for norsk trålflåte for å estimere ressursrenten. Denne flåten er interessant fordi der er individuelle fartøyskvoter men med begrenset omsettelighet. Forfatterne konkluderer med at der fortsatt er betydelig overkapasitet og at den realiserte renten er lav i forhold til den potensielle. Individuelle ikke-omsettelige kvoter løser med andre ord ikke problemet med overkapasitet.

Fra Tabell 3 ser vi at den realiserte ressursrenten er en tredel av den potensielle i 1997 og 45 prosent i 1998. Prisen en måtte betale for å realisere den potensielle ressursrenten er imidlertid at antallet fartøy måtte reduseres med 50 – 60 prosent.

Tabell 3. Resultater fra Asche m.fl. (2009) for norsk trållåte. Mill. NOK.

	1997	1998
Faktisk ressursrente	108	196
Potensiell ressursrente	332	429
Faktisk ant. fartøy	44	39
Optimalt ant. fartøy	21	15

ESTIMERING AV POTENSIELL RESSURSRENTE I ANDRE LAND.*Modell-estimering for Sverige*

En variant av den lineære programmeringsmodellen utviklet av Steinshamn (2005) har også blitt brukt av Paulrud (2006) for å beregne ressursrenten i svenske fiskerier. Hovedkonklusjonen er igjen at det er stor overkapasitet og at den potensielle gevinsten ved strukturering er stor. Dette krever at 50 prosent av flåten på en eller annen måte blir omstrukturert og at så mye som 40 prosent blir kondemnert og fjernet for godt.

En annen interessant konklusjon var at bare en femtedel av de totale fangstene bidro til positiv lønnsomhet. De resterende fire femtedelene bidro med null eller negativ lønnsomhet. Videre kommer det fram at restrukturering kan faktisk bidra til økt sysselsetting. For eksempel kan en ved hjelp av omstrukturering øke sysselsettingen selv om en bare tar halvparten av dagens (2004) fangst men øker kapasiteten i garn-segmentet.

Mer konkret fant Paulrud ut at dagens situasjon i 2004 var en negativ ressursrente på 47 mill. SEK., total fangst 250 000 tonn, 796 fartøy og 1625 sysselsatte. Til sammenlikning viste det optimale scenariet (maksimering av ressursrenten) en positiv ressursrente på 216 mill. SEK, totalfangst på bare 50 000 tonn, 618 fartøy og 959 sysselsatte. Det er i dette scenariet hovedsakelig pelagiske arter som ikke blir høstet.

Pelagiske fiskerier i Nordøst-Atlanteren

Nielsen m.fl. (2010) ser i et prosjekt finansiert av Nordisk Ministerråd på den samfunnsøkonomiske avkastningen av de pelagiske fiskeriene i Nordøst-Atlanteren (sild, makrell, kolmule, lodde og tobis) for landene Danmark, Island, Norge, Færøyene, Storbritannia og Russland. Samfunnsøkonomisk avkastning blir i denne rapporten definert praktisk talt likt med ressursrente. Denne måles med og uten fradrag for utgifter til forvaltning m.m. Hovedkonklusjonen er at ressursrenten utgjorde 1,9 mrd. DKK i 2007 uten fradrag, eller gjennomsnittlig 32 prosent av førstehåndsverdien; høyest for Island og lavest for Danmark. Med fradrag for utgifter til forvaltning synker den til 26 prosent.

Den maksimale ressursrenten beregnes så i en bioøkonomisk modell. Med uendret kapasitetsutnyttelse og kvotefordeling mellom landene øker ressursrenten nå til 40 prosent. Økningen er størst for Danmark og minst i Norge. Med fritt omsettelige kvoter mellom landene øker ressursrenten ytterligere til 43 prosent.

Dersom man tillater økt kapasitetsutnyttelse i form av flere fiskedager per fartøy, men opprinnelig kvotefordeling, øker ressursrenten til 45 - 48 prosent av førstehåndsverdien. I dette tilfellet øker den mest for Storbritannia men er nesten uendret for Island.

Prosjektet har også prøvd å se på effektene av forbedret forvaltning nasjonalt og internasjonalt. Forbedret nasjonal forvaltning kan øke ressursrenten med 8 – 14 prosent mens det er lite å hente ved bedre internasjonal forvaltning. Den viktigste konklusjonen er at det er lite rom for ytterligere forbedring der man allerede ha omsettelige kvoter, dvs. Island, Færøyene og Danmark. Derimot anses det mulig å gjøre forvaltningen bedre og mer fleksibel ved å la kvotene bli direkte omsettelige uten at man samtidig trenger å omsette fartøyet det er knyttet til.

Nielsen m.fl. ser også på hvem den realiserte ressursrenten tilfaller. De kommer til at den største delen tilfaller eierne av fartøyene, nemlig i gjennomsnitt 52 prosent, men dette varierer fra 74 prosent i Danmark til 40 prosent i Norge. Deretter følger mannskapet som, gjennom lottordningen, får 38 prosent i gjennomsnitt. Bare rundt 10 prosent av den samfunnsøkonomiske avkastningen tilfaller myndighetene, og i dårlige år overstiger utgiftene til forvaltning det myndighetene tar inn av ressursrenten. Av disse landene er det bare Island som har en direkte ressursrenteskatt.

Alt i alt viser denne rapporten at de pelagisk fiskeriene i Nordøst-Atlanteren tross alt allerede er relativt godt strukturerte og effektive, spesielt takket være at flere av landene benytter omsettelige kvoter enten direkte (Danmark, Island og Færøyene) eller indirekte (Norge og Storbritannia).

Tap av ressursrente globalt

Arnason (2011) gjør et forsøk på å estimere hvor mye av ressursrenten som forsvinner i global målestokk. Arnasons hovedresultat er at dagens rente/profitt er i størrelsesorden minus fem milliarder US dollar mens optimal rente/profitt varierer mellom 40 og 52 mrd. dollar avhengig av hvilken modell som brukes. Tapte ressursrente er dermed i størrelsesorden 45 til 57 mrd. dollar. Siden det er forholdsvis stor usikkerhet knyttet til en slik global modell, varierer Arnason basisantakelsene i modellen med +/- 20 prosent. Dette utvider anslaget for tapte ressursrente globalt til mellom ca. 29 og 73 mrd. dollar. Hovedanslaget er altså ca. 50 mrd. dollar pluss/minus 40 – 45 prosent, med andre ord et ganske signifikant beløp.

RESSURSRENTESKATTNING

Prinsipielt om ressursrenteskatt

Hvor skillet går mellom ressursrenteskatt og generell skatt er ikke alltid helt klart. Fiskerinæringen, og andre ressursbaserte næringer, betaler i dag skatt i form av bedriftsskatt, inntektsskatt og diverse avgifter; se Steinshamn (2008) for en oversikt over avgifter i den norske fiskeflåten. En del av eventuell ressursrente blir allerede innkrevd gjennom disse skattene. For eksempel lottordningen i fiskerinæringen gir mannskapet en viss andel av

ressursrenten og den beskattes gjennom inntektsskatten. Likedan blir bedriftenes andel av ressursrenten beskattet gjennom selskapsskatten.

Målsetting med ressursrenteskatt

Et annet spørsmål er hvilket formål en ressursrenteskatt skal ha. Det første en tenker på er gjerne det som kalles «rent capture», dvs. at der det er ressursrente skal en del av denne komme resten av befolkningen til gode og ikke bare fiskerne. Denne kan utformes som en skatt på profitten, se tilfellet med Island lenger nede, men da forutsetter det at ressursrenten er blitt realisert og at det finnes profitt å beskatte.

Derfor kan man dele formålet med en ressursrentebeskatning i flere elementer. Det ene er å beskatte realisert og eksisterende ressursrente for å skaffe inntekter til staten, såkalt «rent capture». Tanken bak dette er at ressursene langs kysten i prinsippet tilhører hele befolkningen og ikke bare noen få.

En annen målsetting, som ikke er diskutert så ofte, er å bruke skatten som et virkemiddel til å redusere overkapasitet og dermed generere ressursrente. Da må imidlertid skatten utformes på en annen måte enn skatt på profitten. En mulighet er å ha en uniform skatt for alle som deltar i utnyttelsen av ressursen. Tanken bak er å bruke ressursrentebeskatning som et virkemiddel i strukturpolitikken. Uansett hvor lønnsom, eller lite lønnsom, en aktør er, så blir alle underlagt den samme uniforme skatten. På denne måten blir de som i utgangspunktet bare er marginalt lønnsomme, nå ulønnsomme, og de vil måtte trekke seg ut av fisket. Dette bidrar dermed til å redusere overkapasiteten og gjenopprette lønnsomhet ved at de minst lønnsomme trekker seg ut. En slik skatt vil kunne være et alternativ til for eksempel omsettelige kvoter som kan brukes til det samme. En fordel med en slik skatt er at den kan bidra både til strukturering og reduksjon av overkapasitet og til å trekke inn deler av ressursrenten i form av skatteinntekter.

Et tredje formål kan være såkalt «cost-recovery», dvs. at det minste man kan forvente av en ikke-subsidiert næring er at den dekker utgiftene det offentlige har til forvaltning og kontroll m.m. Dette skjer til en viss grad i Norge gjennom en del særavgifter, men det er ingen direkte forbindelse mellom dagens beskatningsmønster og utgiftene næringen påfører det offentlige. I den grad man kan snakke om subsidiering av fiskerinæringen i Norge i dag, må det være at den ikke direkte dekker utgiftene til kontroll og forvaltning.

Beskatning av ressursrente

Skatt på ressursrenten er kjent fra andre typer naturressurser som mineraler, petroleum og vannkraft. For eksempel har vi i Norge en skattesats for petroleumsvirksomheten på 78 prosent av nettoinntekten mot 23 prosent som er den vanlige selskapsskatten. Dette har siden 2002 gitt skatteinntekter på over 5000 milliarder kroner.

Vannkraft er den andre næringen i Norge som er underlagt grunnrenteskatt. Denne er per dags dato (2018) på 35,7 prosent og kommer i tillegg til selskapsskatt (23 prosent), eiendomsskatt og konsesjonsavgifter m.m.

I Norge har vi derimot ikke grunnrenteskatt for fiskerinæringen eller havbruk, i hvert fall ikke foreløpig. Det er også lite brukt i fiskerinæringene internasjonal. Hovedårsaken til dette er ganske sikkert at lønnsomheten i fiskeriene både nasjonalt og internasjonalt ikke har vært spesielt høy, noe som igjen har sammenheng med overkapasitet, manglende eiendomsrett og allmenningens tragedie som er beskrevet tidligere.

Island er et av få land som faktisk har praktisert ressursrenteskatt i fiskerisektoren. Etter at Island innførte et system med omsettelige kvoter i 1990, steg lønnsomheten i de islandske fiskerier betraktelig og gikk fra negativ til positiv. Det ble etter hvert et krav om at en del av denne profitten også måtte tilfalle den islandske befolkningen. I 2004 ble den forholdsvis lave konsesjonsavgiften som ble innført sammen med kvotesystemet i 1990, erstattet med en betydelig høyere konsesjonsavgift. Hovedmålet med denne var at fiskerne selv skulle dekke kostnadene knyttet til fiskeriforvaltningen, og at en ikke ubetydelig del av overskuddet (ressursrenten) skulle komme det islandske folket til gode.

Detaljene rund avgiften har endret seg noe siden den ble innført i 2004. Nå utgjør den 33 prosent av profitten fra de fiskeslag som er kvotebelagt (Lind, 2019). I 2014 tilsvarte dette 6 prosent av fangstverdien og ga en inntekt på 52 millioner euro til den islandske statskassa. Dette tilsvarte 1,2 prosent av statens inntekter dette året (Gunnlaugsson m.fl., 2018).

OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER

I denne rapporten har jeg gått gjennom et forholdsvis bredt utvalg av utredninger som har prøvd å estimere ressursrenten i Norge og en del andre land samt for noen utvalgte fiskerier. Jeg har hovedsakelig konsentrert meg om studier som tar sikte på å tallfeste ressursrenten og ikke de ganske tallrike studiene som ser på ulike teoretiske aspekter ved ressursrente.

I 2005 fant Steinshamn at ressursrenten i Norge kunne nær 10-dobles ved strukturere og modernisere flåten og omfordele fangsten. Dette ville føre til en halvering av sysselsettingen og en reduksjon på 45 prosent i antall fartøyer. Imidlertid ville sysselsettingen være høyere med en moderne flåte enn med en eksisterende flåte siden den moderniserte flåten ville bestå av flere kystfartøy. Steinshamns resultater tydet altså på at nesten ingenting av den potensielle ressursrenten ble realisert på det tidspunktet på grunn av overkapasitet.

Hannesson (2005) fant liknende resultat angående størrelsen på ressursrenten ved å bruke en annen tilnærming, nemlig å se på verdien på fiskerettigheter som en indikator for ressursrenten.

Greaker, Grimsrud og Lindholt (2016, 2017) har oppdatert Steinshamns modell med nye data og finner at ressursrenten var negativ i hele perioden 1984 til 2014 med unntak av 2010 og 2011. I 2011 var optimal ressursrente 9,3 mrd., som er 7 mrd. mer enn den faktiske.

Bjørndal m.fl. (2013) finner at for nordsjøsild er den potensielle ressursrenten 90 mill. GBP årlig, mens den realiserte er 16 mill. og den såkalte intramarginale renten utgjør 2 mill. GBP.

Asche m.fl. (2009) konkluderer med at innenfor den norske trålflåten er det stor overkapasitet til tross for individuelle fartøykvoter, og for årene 1997 og 19998 var den faktiske ressursrenten henholdsvis 32 og 45 av den potensielle. Optimalt antall fartøy var rundt halvparten av det faktiske.

Paulrud (2006) bruker en liknende modell som Steinshamn (2005) for svenske fiskerier, og fant at ressursrenten kunne gå fra minus 50 mill. SEK til pluss 216 mill., igjen med en halvering av antall fartøy.

Nielsen m.fl. (2010) så på de pelagiske fiskeriene i Nordøst-Atlanteren og fant at ressursrenten varierte mellom 30 og 45 av førstehåndsverdien, men med stor variasjon fra land til land. Land med fritt omsettelige kvoter (Island, Danmark og Færøyene) hadde gjennomgående høyest ressursrente og hadde lite rom for forbedring mens land med begrenset omsettelighet (Norge, Storbritannia) hadde rom for forbedring.

Arnason (2011) så på tapt ressursrente globalt og kom til at ressursrenten globalt var negativ mens den potensielt kunne ha vært rundt 50 mrd. USD.

Når det gjelder ressursrentebeskatning innen fiskerisektoren, er det bare Island som har en eksplisitt ressursrenteskatt selv om alle land i større eller mindre grad trekker inn noe av ressursrenten gjennom de ordinære skattene. Denne skatten kommer i form av en konsesjonsavgift som tilsvarer 33 prosent av renprofitten og ga 52 mill. euro i inntekter til den islandske staten i 2014.

Overordnet konklusjon

Alt i alt blir de overordnede konklusjonen av denne rapporten at veldig lite av den potensielle ressursrenten blir realisert og følgelig er den heller ikke tilgjengelig for inndragning og beskatning, såkalt «rent capture». Hovedårsaken er overkapasitet og unødvendige kostnader, både faste og variable. Et gjennomgående resultat både fra land til land og fra fiskeri til fiskeri, er at kapasiteten ofte er dobbelt så stor som nødvendig, enten den måles i sysselsetting eller antall fartøy. Dette resultatet ser også ut til å være ganske stabilt over tid, selv om det har skjedd en viss forbedring og strukturering i enkelte fiskerier.

Studier fra Norge viser også at i den grad det finnes ressursrente, er den ujevnt fordelt over fartøygrupper. Noen få fartøygrupper gjør det meget bra, mens det store flertallet går stort sett i null eller bidrar negativt.

Når det gjelder land, er det de landene som har gjennomført vellykket strukturering og effektivisering som også kan vise til høyest ressursrente. Dette er spesielt land med fritt omsettelige kvoter som f.eks. Island.

Omsettelige kvoter kan altså være et virkemiddel for å redusere overkapasiteten. Et annet virkemiddel, som har vært mye mindre diskutert er, er å bruke en ressursrenteskatt. En slik skatt trenger ikke bare være et middel for å trekke inn deler av ressursrenten til fellesskapet i form

av skatteinntekter; den kan også være et virkemiddel til å redusere overkapasitet ved å gjøre marginale fartøy ulønnsomme. På denne måten kan en slå to fluer i en smekk, både redusere kapasiteten og dra inn skatteinntekter for staten.

Det eneste landet som faktisk har innført en eksplisitt ressurskatt innenfor fiskerisektoren foreløpig er Island. Innen andre sektorer derimot er slike skatter relativt vanlig, som for eksempel olje og vannkraft i Norge.

REFERANSER:

Arnason, R. 2011, Loss of economic rents in the global fishery, *Journal of Bioeconomics* **13**: 213 – 232.

Asche, F., Bjørndal, T., og Gordon, D.V., 2009, Resource rent in individual quota fisheries, *Land Economics* **85**(2): 279 – 291.

Bjørndal, T., Gordon, D.V. og Bezabih, M., 2013, Rent dissipation and potential rents in the North Sea herring fishery. Working Paper 26/13 (Samfunns- og næringslivsforskning AS, Bergen).

Greaker, M., Grimsrud, K. og L. Lindholt, 2016, Ressursrenta i norske fiskerier – utvikling og politikk, *Økonomiske Analyser* 5/2016 (Statistisk Sentralbyrå, Oslo).

Greaker, M., Grimsrud, K. og L. Lindholt, 2017, The potential resource rent from Norwegian Fisheries, *Marine Policy* **84**: 156 – 166.

Grimsrud, K., Greaker, M. og L. Lindholt, 2017, Resource Rent in Norwegian Fisheries – Trends and policies, Working Paper 01/2017 (Statistisk Sentralbyrå, Oslo).

Gunnlagsson, S.B., Kristofersson, D., og S. Agnarsson, 2018, Fishing for a fee: Resource rent taxation in Iceland's fisheries, *Ocean and Coastal Management* **163**: 141 - 150.

Hannesson, R., 2005, Fiskerettigheter og ressursrente, SNF-Rapport 05/2005 (Samfunns- og næringslivsforskning AS, Bergen).

Hardin, G., 1968, The Tragedy of the Commons, *Science* **162**: 1243 – 1248.

Lind, H., 2019, Ressursrentebeskatning I fiskerinæringen på Island (Presentasjon på årsmøte i Fiskebåt, februar 2019).

Nielsen, M., Andersen, P., Ravensbeck, L., Laugesen, F.M., Andersen, J.L., Kristofferson, D.M., Reithe, S., Nilssen, J. og H. Ellefsen, 2010, Samfundsøkonomisk afkast af pelagiske fiskerier i nordøstatlanten, *TemaNord* 2010:573 (Nordisk Ministerråd, København).

Paulrud, A., 2006, The resource rent in Sweden's Fishery, (Proceedings from IIFET 2006 Portsmouth).

Steinshamn, S.I., 2005, Ressursrenten i norske fiskerier, SNF-Rapport 06/2005 (Samfunns- og næringslivsforskning AS, Bergen).

Steinshamn, S.I., 2008, En oversikt og vurdering av skatter og avgifter i fiskeflåten, SNF-Rapport 13/2008 (Samfunns- og næringslivsforskning AS, Bergen).

Denne rapporten går gjennom et forholdsvis bredt utvalg av utredninger som har prøvd å estimere ressursrenten i Norge og en del andre land og for noen utvalgte fiskerier. Den er hovedsakelig konsentrert om studier som tar sikte på å tallfeste ressursrenten og ikke de ganske tallrike studiene som ser på ulike teoretiske aspekter ved ressursrente.

Den overordnede konklusjonen av rapporten at veldig lite av den potensielle ressursrenten blir realisert og følgelig er den heller ikke tilgjengelig for inndragning og beskatning, såkalt «rent capture». Hovedårsaken er overkapasitet og unødvendige kostnader, både faste og variable. Et gjennomgående resultat både fra land til land og fra fiskeri til fiskeri, er at kapasiteten ofte er dobbelt så stor som nødvendig, enten den måles i sysselsetting eller antall fartøy. Dette resultatet ser også ut til å være ganske stabilt over tid, selv om det har skjedd en viss forbedring og strukturering i enkelte fiskerier.

Studier fra Norge viser også at, i den grad det finnes ressursrente, er den ujevnt fordelt over fartøygrupper. Noen få fartøygrupper gjør det meget bra, mens det store flertallet går stort sett i null eller bidrar negativt.

Når det gjelder land, er det de landene som har gjennomført vellykket strukturering og effektivisering som også kan vise til høyest ressursrente. Dette er spesielt land med fritt omsettelige kvoter som f.eks. Island.

Omsettelige kvoter kan altså være et virkemiddel for å redusere overkapasiteten. Et annet virkemiddel, som har vært mye mindre diskutert er, er å bruke en ressursrenteskatt. En slik skatt trenger nemlig ikke bare være et middel for å trekke inn deler av ressursrenten til fellesskapet i form av skatteinntekter; den kan også være et virkemiddel til å redusere overkapasitet ved å gjøre marginale fartøy ulønnsomme. På denne måten kan en slå to fluer i en smekk, både redusere kapasiteten og dra inn skatteinntekter for staten.

Når det gjelder ressursrentebeskatning innen fiskerisektoren, er det bare Island som har en eksplisitt ressursrenteskatt selv om alle land i større eller mindre grad trekker inn noe av ressursrenten gjennom ordinære skatter. På Island kommer skatten i form av en konsesjonsavgift som tilsvarer 33 prosent av renprofitten og som ga 52 mill. euro i inntekter til den islandske staten i 2014.

Men selv om det bare er Island som har innført en eksplisitt ressursrenteskatt for fiskerisektoren foreløpig, er slike skatter relativt vanlig innenfor andre sektorer som for eksempel olje og vannkraft i Norge.

SNF



Samfunns- og næringslivsforskning AS

Centre for Applied Research at NHH

Helleveien 30
NO-5045 Bergen
Norway

P +47 55 95 95 00
E snf@snf.no
W snf.no

Trykk: Allkopi Bergen