

Agrell, Per J.; Bogetoft, Peter; Halbersma, Rein; Mikkers, Misja C.

Working Paper

Yardstick competition for multi-product hospitals: An analysis of the proposed Dutch yardstick mechanism

Working paper, No. 1-2007

Provided in Cooperation with:

Department of Economics, Copenhagen Business School (CBS)

Suggested Citation: Agrell, Per J.; Bogetoft, Peter; Halbersma, Rein; Mikkers, Misja C. (2007) : Yardstick competition for multi-product hospitals: An analysis of the proposed Dutch yardstick mechanism, Working paper, No. 1-2007, Copenhagen Business School (CBS), Department of Economics, Frederiksberg, <https://hdl.handle.net/10398/7661>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/208533>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>



**Copenhagen
Business School**
HANDELSHØJSKOLEN

Department of Economics

Copenhagen Business School

Working paper 1-2007

**RESSOURCERENTE - SKATTEMODELLER
med særligt henblik på grønlandske forhold**

Lars Lund

Ressourcerente – skattemodeller
Med særligt henblik på grønlandske forhold

af

Lars Lund*

Juni 2006 (enkelte ændringer marts 2007)

*Jeg takker for kommentarer fra Ragnar Arnason, Diderik Lund og Peter Birch Sørensen. Fejl og mangler i fremstillingen er naturligvis udelukkende mit ansvar.

Abstract

Resource rents and models for taxation of these rents. Some references to the situation for Greenland.

After a general introduction to the concept of rents the risk of distortion by double taxation of the normal capital income to investment is explained. Cash flow taxation or deduction in the tax base of investment times the risk free interest rate can be used to avoid this double taxation. Among other instruments to secure a part of rents for the public sector are direct participation and selling rights to exploit the resources by auction. The greater part of the paper is about taxation of rents in fisheries. The regulation is assumed to be based on professional advising and individual transferable quotas. Duties on the quota or a general cost increasing tariff, e. g. on fuel, are administratively simple models for taxation. Cost increasing indirect taxation has the good quality of incentive compatibility, as it supports the effort reducing aim of regulation. A concrete example illustrates a possible taxation of the prawn/shrimp fishery combining a duty on the quota with a tariff levied on the catch. Some comment are given on a recent report on the shrimp fishery (2005), and it is criticised for highlighting the theoretical qualities of Greenland's fisheries policy, but neglecting the regulation and also to which extent incomes derived from quotas end up as income for Greenlandic households.

Indholdsfortegnelse

1. DEFINITION, BEGREB	4
2. EJENDOMSRET	5
3. ALMINDELIGE BEMÆRKNINGER OM INDTJENING OG BESKATNING	6
4. ALTERNATIVER TIL SÆRSKAT	9
5. DE LEVENDE RESSOURCER	10
5.1 Beskatning	10
5.1.1 Særskat baseret på almindelig opgørelse af overskud	10
5.1.2 Afgift på kvoten	11
5.1.3 Andre afgifter	11
5.1.4 Salg af kvoter på auktion	12
5.2 Regulering	12
5.3 Skat, regulering og rente	13
5.3.1 Eksempel på en skattemodel	13
5.3.2 Reguleringens betydning	15
5.4 “Det uvildige udvalg”	16
6. KONKLUSIONER	19
REFERENCER:	21

Ressourcerente – skattemodeller

1. Definition, begreb

Ressourcerenten er en indtjening ved udnyttelse af en ressource som ligger ud over hvad der kan kaldes normal aflønning af arbejdskraften og normalforrentning af den investerede kapital. Den kan kaldes for en overnormal profit som kan tjenes gennem hele den periode hvor en ressource udnyttes. Medens usædvanlig høj løn eller meget højt investeringsafkast vil tiltrække et øget udbud af de pågældende produktionsfaktorer, kan en tilsvarende udbudsreaktion ikke finde sted når det gælder ressourcer. Naturligvis kan høje priser på produktionen fra en ressource føre til mere efterforskning, til nye produktionsmåder og til at der findes frem til nye produkter som kan substituere de dyre varer. Men udbudsreaktionen er ikke så fleksibel som for arbejdskraft og realkapital, så der er for ressourcer et element af fast eller uelastisk udbud, og dette ligger bag muligheden for en mere permanent overnormal indtjening.

Skema 1 Oversigt over typer af ressourcer

Ressourcer	Udtømmelige (ikke-fornybare)	Varige
Døde	Kulbrinter Mineraler Sten Grus Sand	Jord Arealer Vand Is Vind
Levende	?	Pattedyr Fugle Fisk Skaldyr Skove

Skema 1 giver en opdeling af ressourcerne efter to kriterier. De levende ressourcer er angivet som varige, og det vil de være ved hensigtsmæssig udnyttelse. Samtidig skal spørgsmålstegnet illustrere at ressourcen kan ødelægges. En skov kan ryddes, og det er ikke umiddelbart givet at den kan reetableres. En fiskebestand kan overfiskes så den kollapser.

2. Ejendomsret

Muligheden for at opnå en ekstraordinær indtjening medfører ønsker om at eje eller at have ret til udnyttelse af ressourcer. Besiddelse er en slags privilegium. Da ressourcen så at sige er til stede, kan forholdene være sådan at mange har adgang til ressourcen, og det kan give en dårlig økonomisk udnyttelse. Hvis der overfiskes eller hvis et oliefelt tømmes for hurtigt, er udnyttelsen ikke optimal, og den realiserede rente bliver mindre end den kunne være.

Der er ikke generelle regler for hvem der har ejendomsret til ressourcerne. I almindelighed vil det variere alt efter hvilken type der er tale om, og der er forskelle fra land til land. Når det gælder fisk, har den historiske tradition været fri adgang. Selv om der både kan være privat og offentligt eje, er der nok en formodning om at en ressource i sidste ende tilhører det offentlige eller i hvert fald at udnyttelsen af den kan beskattes, og det gælder hvad enten udnyttelsen er potentiel eller faktisk. Det anses således ikke for at være noget problem at beskatte et stykke jord (opkræve grundskyld) selv om ejeren slet ikke udnytter jorden idet synspunktet er at hvis han kunne udnytte jorden og dermed tjene en jordrente, så er beskatningen berettiget, og kan ejeren ikke betale, må han sælge jorden. Selv om grundskyld her er brugt som et eksempel er det ikke meningen at denne redegørelse skal omfatte skat på arealer. Dette spørgsmål er mere knyttet til boligpolitikken, og for en behandling kan der henvises til Benchmarkingudvalget (2003).

I vore samfund er det ikke almindeligt at det offentlige selv driver erhvervsvirksomhed, og begrundelsen er at det er vanskeligt at forene den effektivitet der kan opnås gennem konkurrence med direkte offentlig drift. Det offentliges mere eller mindre eksplicite krav på en del af ressourcerne vil derfor i praksis blive gjort gældende gennem forskellige regelsæt og herunder beskatningsregler. Dermed kan der formuleres to grundlæggende problemstillinger:

- Hvordan skal reglerne om beskatning og andre reguleringer være for at sikre en stor ressourcerente?
- Hvor stor en del af ressourcerenten ønskes inddraget til det offentlige?

Afsnit 5.3 giver et eksempel på en besvarelse af de to spørgsmål.

3. Almindelige bemærkninger om indtjening og beskatning

Indkomstopgørelsen i et selskab der anvender en ressource kan sammenfattes således:

Omsætning
-Råvarer
=Værditilvækst
-Løn
=Overskud
=Normalforrentning af investeret kapital
+Ressourcerente

Ved denne opstilling er der set bort fra betaling af skat. Overskuddet er før renter, så normalforrentningen tilfalder både egenkapital og fremmedkapital. Graden af selvfinansiering er uden betydning for principperne i fremstillingen.

Ressourcerente – forrentning

Sprogligt kan der være en faldgrube idet rente både kan være et beløb og en sats, og ordet kan sættes i forbindelse såvel med udnyttelsen af en ressource som med indtjeningen fra en investeret kapital, fx en trawler. I fremstillingen her er det søgt at undgå uklarhed idet rente når ordet står alene kun bruges i betydningen ressourcerente, og i de fleste tilfælde er der brugt den lange betegnelse. Når der foran rente står normal eller risikofri er der tale om en sats som kan opnås ved finansiel investering i sikre obligationer. Den risikofrie rente af et beløb er en alternativ indtjening som en investor kunne sikre sig. Forrentning eller afkast (og afledninger af disse udtryk) bruges i forbindelse med investeret kapital hvad enten der er tale om et beløb eller en sats.

Der skal ses på virkningerne af beskatning. I almindelighed regnes der med at skat forvrider den økonomiske aktivitet. Skat på afkast fra investeringer reducerer opsparingen og dermed investeringen. Selskabsskatten opkræves af det overskud opstillingen viser, og den rammer således både investeringsafkastet og ressourcerenten. Vedrørende det sidste er der tradition for blandt økonomer at hævde at forvriddningen er mindre eller eventuelt at der ikke er nogen. Sagt på en anden måde, er der skadelige virkninger af skat på almindelig faktorindkomst i form af løn og investeringsafkast, men små eller ingen uheldige virkninger af skat på ressourcerenten. Det er derfor ikke overraskende at økonomer anbefaler skat på renten for derigennem at aflaste indkomstskatterne. Begrundelsen for at skat på renten kun har små eller ingen forvriddende effekter, er det element af fast udbud af ressourcen som der kan være tale om. I den konkrete situation er det vigtigt at tilvejebringe viden om netop dette forhold.

Et veldefineret problem om forvridding er behandlet i Skatteministeriet (2001)¹ som handler om skat på udvindingen af kulbrinter. Det er her antaget at både den totale og den tidsmæssige fordeling af produktionen fra et oliefelt er bestemt når det er besluttet hvor stor investeringen skal være. Med givne forventninger til priserne har selskabet dermed også en forventning for udviklingen i omsætningen. Dermed er forudsætningerne til stede for at en særskat på ressourcerenten ikke i sig selv ændrer på ressourcens udnyttelse. Imidlertid er der virkninger fra beskatningen på selve investeringsbeslutningen. For det første er der en forvridding fra den almindelige aktieselskabsbeskatning, og for det andet vil denne forvridding blive forstærket såfremt der yderligere opkræves en særskat af hele overskuddet. Det antages at man ikke vil gøre noget ved den første forvridding, men at der kan være grund til at undgå den anden effekt. Skema 2 illustrerer problemstillingen.

Skema 2 Eksempel hvor særskat på rente ved udvinding (kulbrinte) er neutral

(1)	Omsætning			
(2)	Råvarer			
(3)=(1)-(2)	Værditilvækst			
(4)	Løn	Indkomstskat	-	Forvridding
(5)	Normal forrentning af investeret kapital	Selskabsskat	Særskat	Dobbelt forvridding
(6)	Ressourcerente	Selskabsskat	Særskat	Neutral
Alternativ:	-	-	-	-
(3)-(4)=(5)+(6)	Overskud	Selskabsskat	-	Forvridding
(3)-(4)-(5)=(6)	Ressourcerente	-	Særskat	Neutral

De første to søjler skulle være selvforklarende. Linje (5) viser den dobbelte effekt som søges undgået. Beskatningen her har indflydelse på investeringens størrelse og dermed på produktionens omfang gennem udnyttelsesperioden. Betegnelsen neutral, altså ikke forvridende, i linje (6) er knyttet til antagelsen om en entydig sammenhæng mellem investering og udvinding. Under alternativet kan selskabet fradrage den normale forrentning af den investerede kapital før særskatten beregnes (sidste linje) hvilket reducerer forvriddingen af investeringsbeslutningen (næstsidste linje). Skema 2 peger på at der kan ske en efter omstændighederne meget hård beskatning af investeringsafkastet, og denne problemstilling kan der være grund til helt generelt at være opmærksom på.

¹ Især appendiks A.

En særskat er nogle gange udformet som en progressiv beskatning, og i så fald gælder det naturligvis at problemet med forvriddning i linje (5) vil vokse med ressourcerenten. Med et uelastisk udbud af en ressource kan progressivitet ved skat på selve renten bedre begrundes end når der er tale om skat af almindelig indkomst ved arbejde og fra anbringelse af egenkapital, men høj marginal beskatning gennem anvendelse af en progressiv skala betyder ligesom et generelt højt niveau af særbeskatningen at forvriddningen af investeringsbeslutningen kan blive stor hvorfor fradrag af normalafkast af investeret kapital eller egenkapital vil give en væsentlig forbedring af beskatningsmodellen.

I forbindelse med efterforskning og opstart vil der som regel være perioder med underskud. Det mest simple er at selskabet får udbetalt skatten af underskud. Skatteministeriet (2001) peger på at denne fremgangsmåde kan give problemer i forhold til aftaler med andre lande om dobbeltbeskatning, så det er en mere sikker procedure at tillade fremførelse af underskud, og for at dette kan ske på en neutral måde bør sådanne underskud forrentes med den normale rente (ofte omtalt som den risikofrie rente) efter selskabsskat.²

Som en generalisering af betragtningerne om fradrag for normalt afkast og fremførelse af underskud gælder det at en såkaldt cash flow beskatning ikke er forvridende. Princippet er at en andel svarende til skatteprocenten refunderes af alle køb af arbejde, råvarer og kapitalgoder og at der betales skat af alle salg. Ved beskatningen ses således bort fra finansielle betalinger. Som en simpel illustration kan der ses på en udnyttelse hvor der først afholdes udgifter på 100, og efter en lang periode (flere år) sælges produktionen for 200. Den risikofrie rente for den pågældende periode er 30% og skattesatsen er 50%. Uden skat låner selskabet 100 (selvfinansieringen lånes af ejerne), og det vil sige at ressourcerenten opgjort i periode 2 bliver 70, nemlig 200 minus 100 + 30. Med skat er det kun nødvendigt at låne 50 som med rentetilskrivning bliver til 65. Efter skat inkasserer selskabet 100 af omsætningen, og ressourcerenten deles således med 35 til det offentlige og 35 til selskabet. Incitamenterne i form af forventet afkast af investeret kapital ændres ikke af beskatningen, og det viser at cash flow beskatningen ikke forvrider den måde ressourcen udnyttes på.

² Et underskud U har skatteværdien $t_s U$. Er den risikofrie rente r og modregnes U en periode senere, kan der trækkes $U(1+r(1-t_s))$ fra, og skatteværdien af underskuddet bliver $(t_s U) \cdot (1+r(1-t_s))$. Værdien af underskuddet er blevet forrentet med den risikofrie rente efter selskabsskat.

4. Alternativer til særskat

Viden om ressourcerne er ikke uden videre frit tilgængelig. Den direkte adgang for Hjemmestyret til information er gennem egen deltagelse i erhvervsvirksomheden. Da det i praksis er selskaber som står for udnyttelsen, kan deltagelse ske ved at det offentlige har en plads i aktionærkredsen. Bemærk at den netop omtalte cash flow beskatning betyder at det offentlige går ind med en andel svarende til skatteprocenten, men der er en reel forskel fra direkte statsdeltagelse, idet det sidste indebærer deltagelse i ledelsen gennem plads i bestyrelsen medens beskatningsmodellen ikke i sig selv flytter noget af beslutningskompetencen bort fra de private investorer.

Det offentlige kan også få indtægter ved salg på auktion af rettigheder til efterforskning og udnyttelse. Antag en kombination heraf med almindelig selskabsskat. De to midler vil tilsammen indbringe den forventede ressourcerente dels gennem den løbende selskabsskat og dels som en kapitaliseret værdi af (resten af) den overnormale profit. Metoden med auktion forekommer ubureaukratisk og når først rettighederne er solgt, vil der ikke ske misbrug eller spild af ressourcer på at omgå en særlig skat på renten. Auktion har en betydelig placering i litteraturen, men i praksis er fremgangsmåden så at sige ikke anvendt. Som væsentlige årsager anføres at det er urealistisk at myndighederne vil binde sig til et bestemt beskatningsniveau for en meget lang periode og at det vil være svært at sikre at der er en reel konkurrence mellem dem som byder ved auktionen. Det første betyder at det er usikkert hvad selskaberne byder på hvorfor budene bliver lave, og det andet betyder at auktionen ikke vil afsløre den sande værdi af projektet.

Andre beskatningsmodeller vil typisk være løsrevet fra selve det overskud der er ved ressourcens udnyttelse, og i almindelighed vil der ikke være tale om optimale regler. Det kan være afgifter eller royalties (ordene betyder det samme) opkrævet pr produceret enhed eller som en procent af prisen. Selve skalaen for beskatningen kan varieres så at sige ad libitum. Afgift betales kun svarende til en vis del af produktionen eller kun af pris minus et basisniveau, og afgiften kan opkræves med kun en sats eller den kan være gradueret. Sådanne indirekte skatter kan også lægges på anvendelse af råvarer (fx motiveret af hensyn til forurening).

For at opsummere er der i afsnit 3 set på beskatning af overskuddet hvor ressourcerenten er en del heraf, og beskatningen er antaget at være en kombination af den almindelige selskabsskat og en særskat. I dette afsnit er der yderligere set på følgende muligheder for at inddrage rente til det offentlige:

- Direkte deltagelse som medejer, aktionær
- (Cash flow beskatning svarer finansielt til at gå ind med en andel)
- Salg af rettigheder på auktion
- Afgifter eller royalties. Store variationsmuligheder både med hensyn til skala og beskatningsobjekt

5. De levende ressourcer

I dette afsnit er der underafsnit om

- Beskatning
- Regulering
- Eksempel på en skattemodel
- ”Det uvildige udvalg”

Som en baggrund for fremstillingen antages der et system med IOKer, individuelle omsættelige kvoter, hvor hver virksomhed har samme antal kvoter eller udtrykt med andre ord adgang til at fange den samme andel af TAC. **Den fiskeripolitiske myndighed regner med at ressourcerenten vil være stor også på længere sigt når TACen overholdes idet der undgås et overfiskeri og dermed en uhensigtsmæssig reduktion af biomassen.** Ressourcerenten kan opgøres efter opstillingen i starten af afsnit 3, altså som omsætning minus summen af råvarer (herunder forbrug af realkapital), løn og normalt afkast af investeret kapital.

5.1 Beskatning

5.1.1 Særskat baseret på almindelig opgørelse af overskud

En særskat på ressourcerenten kan siges at være den model der ligger mest lige for, og den er omtalt ret indgående i afsnit 3. Der skal ske en opgørelse af overskuddet, og det vil være uheldigt hvis også den normale forrentning af egenkapitalen (placeret i fartøjer, grej mv.) rammes af særskatten.

5.1.2 Afgift på kvoten

Administrativt vil det være meget bekvemt at opkræve en afgift af hver enkelt kvote eller procentdel af TAC. Hvis ejeren af kvoten ikke kan eller vil betale, kan han aflevere den til myndighederne. Er beslutningen fx at tilstræbe en fordeling med 60 pct. til det offentlige og 40 pct. til erhvervet, skal afgiften svare til 60 pct. af ressourcerenten. Idet afgiften kan opfattes som erhvervelse af retten til at bruge kvoten betales der altså skat af den ressourcerente myndighederne forventer at rederiet kan eller bør kunne tjene. Ved beskatning af overskuddet (eventuelt med fradrag af normalafkast af investeringen) er det en del af en konstateret ressourcerente som inddrages. En afgift på en kvote er derimod en forudbetalt leje som lægges på en forventet værdi af rettigheden. I den forstand ligner en afgift det der kunne opnås ved salg af kvoterne på auktion. På en auktion med ægte konkurrence er det imidlertid hele ressourcerenten som inddrages. En kvoteafgift er et mere fleksibelt instrument fordi det tillader at sigte på at kun en del af renten inddrages.

Det ville være muligt yderligere at gøre afgiften fleksibel ved at den efterfølgende kunne reguleres under hensyntagen til den faktiske prisudvikling. Afgiftsgrundlaget er et budget der må bygge på forudsætninger om fx priserne på rejer. Bliver der større afvigelser kunne budget og dermed afgift justeres. Hovedreglen bør dog være at udsving bæres af erhvervets udøvere som almindelig forretningsrisiko.

5.1.3 Andre afgifter

Med en optimal fiskeripolitik og regulering vil rederiet have et positivt afkast også af den marginale produktion, de sidste tons der er i kvoten. Hvis det ikke var tilfældet, ville det nemlig ikke være nødvendigt med nogen regulering. Kan det ikke betale sig at fiske den sidste del af kvoten, har den ikke nogen regulerende virkning. Når der tjenes på den marginale produktion, vil der være plads til at der kan betales en afgift pr kg eller beregnet som en pct. af prisen uden at virksomheden vil indskrænke produktionen. Afgiften kan naturligvis ikke være hvad som helst hvis rederiet fortsat skal fange hele kvoten op. Men en del af ressourcerenten kan inddrages til det offentlige gennem en afgift.

5.1.4 Salg af kvoter på auktion

Ressourcerenten kan i princippet inddrages ved salg af kvoter på auktion. Det Uvildige udvalg (2005) omtaler muligheden, og det nævnes at fremgangsmåden så at sige ikke er blevet anvendt i praksis.³ De tidligere fremførte indvendinger mod auktion gælder, og hertil kommer et yderligere problem når det drejer sig om levende ressourcer som er knyttet til at fastlægge den periode hvor kvoten gælder. Der er enighed om at perioden bør være lang. Årlige salg vil underminere rederiernes mulighed for at lave en rationel investeringsplanlægning. Det siger sig selv at anskaffelse af en trawler med en forventet levetid på måske 15 år ikke vil ske på baggrund af en rettighed for et år og derefter en usikker fremtid medmindre der allerede det første år er udsigt til en meget stor fortjeneste ud over den pris der betales for kvoten. Gælder kvoten for en længere periode, vil der også her komme nogle forvridende effekter ind i billedet når udløbstidspunktet nærmer sig. Usikkerheden vil betyde at der efterhånden kræves en større og større rente af nye investeringer.

5.2 Regulering

Det er antaget at regulering og beskatning fungerer uafhængigt af hinanden, og uanset valg af metode til inddragelse af noget af ressourcerenten er det antaget at der ikke snydes fx ved at smide ud. Virkeligheden er imidlertid at der snydes i større eller mindre omfang i alle fiskerier og at der bruges en del ressourcer på at begrænse afvigelserne fra reglerne. Derfor er det relevant at overveje om beskatningen i sig selv kan indgå som en del af reguleringen, og det er faktisk tilfældet med en vægtafgift eller om man vil en afgift på omsætningen. (Fx en afgift på olie (brændstof) ville have samme virkning).

At det forholder sig sådan hænger sammen med at rederiet som tidligere anført også tjener på den marginale produktion. Laver vi for et øjeblik det tankeeksperiment at reguleringen ophæves ville rederiet sætte fangsten i vejret. Selvfølgelig ville det ikke fange vilkårligt meget. Stigende omkostninger i forbindelse med kapacitetsproblemer ville sætte en grænse for hvad det kunne lade sig gøre og hvad det kunne betale sig at fiske pr dag, måned eller hvilken periode der vælges at se på. Betales der en afgift vil denne omkostningsklemme melde sig tidligere; der vil blive fisket mindre selv om der ikke var nogen kvantitativ regulering. En vægtafgift (eller en afgift beregnet på anden måde) er det man kan kalde incitamentrigtig. Afgifter vil i sig selv understøtte reguleringen.

³ Afsnit 6.4.

Det må pointeres at afgifter kan ses som en forøgelse af virksomhedernes omkostninger. Derfor vil det være rigtigt at søge afgifter som har en generelt omkostningsforøgende virkning og som det vil være let at administrere. I fiskeriet er brug af brændstof en afgørende og nødvendig del af indsatsen for at få fangst, det gælder fra jollen til den mest moderne trawler, og det gælder uanset valg af fiskeredskaber. Afgift på brændstofforbruget synes at være et meget hensigtsmæssigt instrument til at hæve omkostningerne ved fiskeriet.

Der er hidtil ikke set på at nogle virksomheder eller rederier kan være mere effektive end andre, men sådan er det i virkeligheden. Også i den forbindelse virker afgifter regulerende, og igen er det lettest at starte med at antage at der ikke er nogen kvantitativ regulering, ikke nogen håndhævelse af en TAC. En forøgelse af omkostningerne ved opkrævning af afgifter vil virke hårdest på de mindst effektive rederier, dem som tjener mindst på den marginale produktion. De mest effektive fartøjer med det bedste grej og de dygtigst ledede virksomheder vil kunne gå længst i retning af både at udnytte deres kapacitet og samtidig stadig tjene penge på den marginale produktion. Det kan således konkluderes at en afgift i almindelighed er incitamentrigtig og at den også vil presse de mindst effektive fiskere eller rederier ud af erhvervet eller i hvert reducere deres andel af TACen.

5.3 Skat, regulering og rente

Den indtjening der faktisk opnås ud over den normale forrentning af den investerede kapital vil være meget afhængig af hele fiskeripolitikken og dennes forvaltning i praksis. Fremstillingen deles derfor op således at der først ses på en model for beskatning under forudsætning af at der er et betydeligt beskatningsgrundlag.⁴ Derefter behandles samspillet mellem regulering, rente og dermed skattebasis.

5.3.1 Eksempel på en skattemodel

Der gives et eksempel på en besvarelse af de to spørgsmål som stilles sidst i afsnit 2: hvordan skal beskatningen indrettes?, og hvor meget af renten skal inddrages?

For ikke at overanstrenges et skatteinstrument vælges der en kombination af to skatteformer: en afgift på fangsten og en afgift på kvoten. Afgiften kan opkræves pr kg som en ren vægtafgift. For rejer skal satserne sikkert være forskellige for forskellige sorteringer, men for at forenkle antages

⁴ Der vendes tilbage til hvor stor renten kan antages at være i afsnit 5.3.2.

her at der opkræves en fællesafgift uanset hvilket produkt der er tale om. Instrumentet har den egenskab at der kun skal betales svarende til hvad der faktisk fanges. Det realiserede fiskeri kan komme til at afvige fra kvoten så selv om det forventes at provenuet bliver kvote i kg gange afgift, vil der blive opkrævet mindre når kvoten ikke udnyttes fuldt ud. I princippet må der ikke fanges mere end kvoten, men afgiften vil også give en fleksibel beskatning opad hvis der alligevel fanges for meget. Med det andet instrument, en kvoteafgift, opkræves skatten forlods for den periode hvor kvoten giver ret til en bestemt andel af TACen. Ens kvoter skal naturligvis svare samme afgift. Vælges der beskatning for en periode på et kalenderår, vil der fra de to instrumenter være *lump sum* beskatning med provenu ved årets start, og dernæst vil der efter de nærmere fastlagte regler være en indtægt hen over året fra vægtafgiften.

Systemet kan illustreres med et taleksempel hvor størrelsesordnerne er valgt så de i nogle henseender kunne passe på rejefiskeriet. Det antages at alle rejer er ens og at alle kvoter er ens. Der fiskes 100.000 tons eller 100 mill kg. Omsætningen er 2 mia kr., og heraf er ressourcerenten 600 mill kr. Det offentlige opkræver 300 mill kr. Der satses på at opkræve lige meget med hvert instrument. En vægtafgift på 1,50 kr. kiloet forventes at ville indbringe 150 mill kr. Antag at fiskeriet er fordelt på 200 ens kvoter. For at bruge en kvote det pågældende år skal der betales 750.000 kr., og dermed indbringer skatten på kvoterne i alt 150 mill kr. ligesom vægtafgiften.

Erhvervets udøvere kan reagere på beskatningsreglerne. Den der ikke vil betale de 750.000 kr. kan aflevere kvoten, og den der har sikret sig brugsret til kvoten i perioden, kan lade være med at fiske eller holde op undervejs hvis vedkommende ikke vil betale vægtafgiften på 1,50 kr. pr kg. Skatteteknisk er modellen enkel da den er frigjort fra virksomhedernes individuelle regnskaber. Men naturligvis må selve beløbene være fastsat med baggrund i hvad beskatningsmyndigheden ud fra forskellige informationer anser for at være et repræsentativt regnskab eller budget.

I eksemplet inddrages halvdelen af ressourcerenten til det offentlige. At inddrage præcist den realiserede rente er næppe muligt i praksis og heller ikke ønskeligt. Kulturelt vil det opfattes som uretfærdigt og ude af trit med selvforståelsen både i erhvervet og i befolkningen i almindelighed at forsøge en meget hård beskatning. Politikerne må tage stilling til hvad fordelingsnøglen skal være.

5.3.2 Reguleringens betydning

Et fiskeri som kan foregå år efter år svarer til at der er en ligevægt, og i denne må bestanden af den fisk eller det skaldyr det drejer sig om, være konstant. Det vil sige at der i hver periode fanges hvad der ellers ville være en tilvækst til bestanden eller den såkaldte biomasse. Se på en bestemt årlig fangst, der kunne tænkes på 100.000 tons rejer. Denne fangst vil kunne foregå både ved en stor bestand, stor biomasse, og ved en lille bestand. For at forklare det kan der startes med at konstatere at en bestand ikke kan vokse i det uendelige, og derfor må tilvæksten, altså det der kan fanges årligt uden at biomassen ændres, aftage når bestanden er kommet over en vis størrelse. Hvis bestanden omvendt er betydeligt mindre end den kunne være, fx kun en tredjedel, er der mulighed for en stor tilvækst og hvis denne ikke fiskes op, kan bestanden komme op på det omtalte høje niveau. Antag nu at den bestemte fangst foregår ved den relativt lille biomasse. Lad en tilpasning starte hvor der gøres en mindre fiskeindsats og altså fiskes noget mindre. Det vil betyde at bestanden vokser, og efter nogen tid fiskes der mere ved en given indsats end tilfældet var til at begynde med. Der er således to modsatrettede tendenser i en tilpasningsperiode. Fangsten reduceres fordi fiskeindsatsen reduceres, men fangsten pr indsatsenhed øges fordi bestanden af fangst dyr øges. Det kan under rimelige forudsætninger vises at der er to mulige tilstande med ligevægt:

1. Lille bestand, stor fiskeindsats, den bestemte fangst
2. Stor bestand, lille fiskeindsats, den bestemte fangst

Omsætningen er den samme i de to situationer hvorimod omkostningerne er mindst når det ved situation 2 er nemmere at fange fiskene eller skaldyrene.⁵

Det kan yderligere antages at den realiserede ressourcerente i situation 1 er nul. Det svarer til meget almindelige forhold indenfor fiskeriet rundt om i verden hvor erhvervet går dårligt og enten modtager eller beder om subsidier. I situation 2 indtjenes en betydelig ressourcerente som er forskellen i omkostninger mellem stor og lille fiskeindsats. Eksemplet bruger den klassiske fiskeriøkonomiske model, og den konkrete udformning af eksemplet er inspireret af en fremstilling af Ragnar Arnason fra universitetet i Reykjavik, Arnason (2005). I sit numeriske eksempel når Ragnar Arnason frem til en ressourcerente på over 40 pct. af omsætningen. Eksemplet i det foregående afsnit har en rente på 30 pct., og det er således ikke ude af trit med den antagelse eller

⁵ Situationen er sandsynligvis mere gunstig i det sidste tilfælde end omtalt idet der ved den store bestand fanges større og mere værdifulde dyr.

opfattelse som kan mødes hos andre.⁶ Med det grønlandske rejefiskeri i tankerne må det dog samtidig understreges at der formentlig kræves en tilpasning af typen ”fra situation 1 til situation 2” før der vil blive tale om en tilstand med en stor skattebasis.⁷

Tilpasningen kræver en regulering som må basere sig på rådgivning, og det er i den forbindelse vigtigt at påpege at rådgivningen både bør være biologisk og økonomisk. Det er ønskeligt med et samarbejde mellem biologer og økonomer, og det forekommer rimeligt at der afsættes ressourcer hertil. Naturinstituttet giver biologisk rådgivning, så i praksis kan samarbejdet ske ved at knytte økonomer, internt eller eksternt, til forskningen ved instituttet.⁸

5.4 “Det uvildige udvalg”

I oktober 2004 nedsatte Hjemmestyret et uvildigt udvalg, og det afgav efter et år rapporten ”Omsættelige kvoter og andre metoder til regulering af rejefiskeriet”, Uvildige udvalg (2005). Kommissoriet udtrykker ønsket om en regulering som kan medføre et større samfundsøkonomisk afkast. Det er sandsynligt at der her tænkes på større indtægter til det offentlige. Udvalget vælger dog at forstå samfundsøkonomisk afkast som hele bidraget til værditilvæksten bestående af løn plus normalforrentning af investeret kapital plus ressourcerenten⁹, og det forekommer også at være det rigtige udgangspunkt.

I rapportens afsnit 4.4 drøftes indkomsternes fordeling og herunder specielt beskatningen af overskuddet. Selskabsskat, særskat, rejefgift og auktion gennemgås i respektive underafsnit. Ved gennemgangen af de to første skatteformer sondres der ikke mellem normalforrentning af den investerede kapital og ressourcerenten. Det mulige regulerende element i omsætningsafgiften nævnes ikke. Anvendelsen af auktion uddybes i afsnit 6.4, og indfaldsvinklen er hovedsageligt at der ved tilbagevendende salg muligvis kan sikres en vis spredning af rettighederne.

⁶ Fra Grafton (1995) som Uvildige udvalg (2005) henviser til, kan citeres, pp. 54-55, ”... the before-tax total sablefish profits for the fleet in 1990 was ... some 50% of the gross revenue earned by all fishers from sablefish. Such values are comparable to studies in Australia which indicate potential rents in fisheries ranging from 25 to 60% of the gross landed value ...”

⁷ Selv om rejefiskeriet og inddragelse af ressourcerente herfra naturligt påkalder sig opmærksomhed, er det vigtigt at følge udviklingen i forholdet mellem bestandene af rejer og torsk og at indrette såvel rådgivning som beskatning herefter, se Hvingel (2006).

⁸ Helle Siegstad fra Naturinstituttet har overfor mig givet udtryk for det ønskelige i at økonomerne også i praksis kommer til at bidrage til rådgivningen.

⁹ Side 71. På dette sted defineres sektoren så bredt at også rejefabrikkerne i land medtages.

Der har i Grønland været nogen diskussion af om det var bindende på ubegrænset tid at kvoterne oprindeligt er foræret bort.¹⁰ Her giver rapporten et vigtigt bidrag med kapitel 7 hvor det klart siges at kvoterne kan hjemkaldes med et passende varsel, og der tales om en periode på 5 år. Der er således ingen tvivl om at ressourcen tilhører samfundet.

Rapporten har nogle betragtninger om sammenhængen mellem fordeling af indkomster og effektivitet indenfor fiskeriet. ”Systemet (*med TAC og IOK*) har således i høj grad vist sig i stand til at sikre et økonomisk effektivt fiskeri”.¹¹ Om specielt overskud eller rente hedder det at, ”... der sandsynligvis vil være nogen, der tjener endog ganske mange penge på fiskeriet. Set fra et fordelingsmæssigt synspunkt kan det være et argument for at ændre systemet. ... fra et overordnet samfundsøkonomisk synspunkt (*er*) det relevant ... at bekymre sig om fordelingsaspektet, men det er ligeså relevant at glæde sig over, at der opbygges privat (risikovillig) kapital i samfundet.”¹² Det sidste citat følger efter nogle betragtninger om øget koncentration i erhvervet, så med ”fordelingsaspektet” tænkes der sandsynligvis både på en ulige indkomstfordeling inden for branchen og på at kun en forsvindende del af ressourcerenten finder vej til det offentliges kasser.

”Det uvildige udvalg” har en overvejende positiv vurdering af fiskeripolitikken idet det finder at produktionen foregår effektivt, så forudsat at den overordnede rådgivning og de på den baggrund truffne politiske beslutninger om størrelsen af TAC er rigtige, vil fiskeriet være noget nær optimalt. Det nævnes¹³ at TACen fastsættes efter rådgivning fra Naturinstituttet og ”andre rådgivningsorganer”. Det er ikke klart hvad der ligger i det sidste, men formentlig sigtes der til oplysninger fra erhvervene selv og muligvis også til oplysninger fra andre lande (Island fx) samt internationale organisationer. Udvalget problematiserer ikke rådgivningen og formentlig ligger det også udenfor dens kommissorium. Selv om fordelingsaspekter omtales ganske meget, kan rapporten give det indtryk at udvalget selv finder at disse er af relativt begrænset betydning sammenholdt med værdien af at have en effektiv produktion i fiskeriet. Det diskuteres ikke om noget af ressourcerenten kanaliseres ud af Grønland, men det omtales at vertikal integration og

¹⁰ Benchmarkingudvalget (2003) p. 121 og 146-147.

¹¹ p. 79, parentes min tilføjelse.

¹² p. 81, parentes i kursiv min tilføjelse.

¹³ p. 45.

selskabsformen¹⁴ kan gøre det uigennemskueligt hvor overskuddene placeres og hvem der er de endelige ejere af en del af kvoterne.¹⁵ Interne afregningspriser og placering af overskud er et almindeligt problem når virksomheder opererer i flere lande, og det vil ligge i forlængelse af udvalgets fremstilling at nævne eksistensen af skattekonkurrence. Hvor Grønland placerer sig i denne sammenhæng er det næppe helt enkelt at svare på. Benchmarkingudvalget (2003)¹⁶ mener ikke at selskabsbeskatningen er høj når sats og afskrivningsregler vurderes under et. Da flere af de store grønlandske virksomheder har en stærk vertikal integration med aktiviteter i Danmark, er det vigtigt konkret at sikre sig at selskabernes indkomster ikke beskattes mildere i Danmark end hjemme.

”Det uvildige Udvalg” har nogle anbefalinger. Nedsættelsen af rejeafgiften i 1992, ”kan undre”¹⁷, og en sådan afgift, ”er anbefalet i litteraturen”¹⁸. Der kan således næppe være tvivl om at udvalget finder at dette instrument burde anvendes og måske især burde have været anvendt til at ændre fordelingen af ressourcerenten mellem erhverv og det offentlige. Medtagelsen af en afgift i modeleksemplet i afsnit 5.3.1 falder således godt i tråd med udvalgets rapport. Det problematiseres ikke om afgiften skal lægges på vægten, på prisen eller på prisen ud over et vist niveau, men den bestående rejeafgift der opkræves efter en progressiv skala som virker på pris minus et basisniveau omtales som avanceret.¹⁹ Udvalget finder at erhvervet selv kunne betale for hele eller en del af dets regulering i form rådgivning, administration af TAC systemet og selve kontrollen af fiskeriet.²⁰ Som en anbefaling der ikke direkte vedrører beskatningen, anføres at landingspligten kunne ophæves.²¹ Den er specielt til skade for det kystnære fiskeri, og der må ifølge udvalget være et tab for ellers var det ikke nødvendigt at give tilskud til produktionen i land.²²

¹⁴ p. 68 og p. 64.

¹⁵ Dette spørgsmål er taget op i Lund (2006).

¹⁶ Afsnit 14.4.

¹⁷ p. 72.

¹⁸ p. 110.

¹⁹ p. 50.

²⁰ p. 107. Det synes at en nærmere defineret afgift ville være et oplagt middel til at opfylde dette mål.

²¹ p. 111.

²² Spørgsmålet analyseres nærmere i Lund (2004).

6. Konklusioner

Selvom afgrænsningerne langt fra er skarpe, giver det mening at tale om normal aflønning af arbejde og opsparing (investeret kapital). Den restindkomst der over lange perioder kan indhøstes som en overnormal profit når en ressource udnyttes, kan derimod ikke bedømmes som værende normal eller overnormal, og det skyldes at ressourcen ikke uden videre kan produceres. Den kan være knap og altså så knap at ejendomsret til den kan afkaste en stor indtjening. Netop ejendomsret er et meget vigtigt forhold. Da ressourcen er stillet til rådighed af naturen har der i mange tilfælde været fri adgang til udnyttelse. Det kendes indenfor fiskeriet, og det er også almindeligt kendt at den fri adgang kan give en dårlig udnyttelse af ressourcen. Med en klart defineret ejendomsret er der større mulighed for at der passes på ressourcen og at den udnyttes økonomisk rationelt.

Både det forhold at ressourcen er stillet til rådighed af naturen og at den kan give anledning til stor indtjening, gør det naturligt og almindeligt accepteret at det offentlige på hele befolkningens vegne kan inddrage en betydelig del af ressourcerenten ved en specielt indrettet beskatning. For at denne beskatning skal virke hensigtsmæssigt, er det vigtigt at de forskellige typer af indkomst kan holdes ude fra hinanden. Der er peget på er en risiko for at skat på forrentningen af investeret kapital, i praksis selskabsskatten, kan blive så at sige toppet op af en særskat der egentlig kun skulle opkræves af ressourcerenten. Dette kan modvirkes ved at give passende fradrag i grundlaget for særskatten ligesom en mulighed kan være at anvende en cash flow beskatning.

Inddragelse af ressourcerente til det offentlige kan ske på flere måder. Ved statsdeltagelse (vil i Grønland sige deltagelse af landsstyret) som aktionær får det offentlige både sin andel af indtægterne og adgang til viden om ressourcen, og deltagelse kan rent finansielt realiseres gennem en cash flow beskatning. Imidlertid er beskatning af overskuddet samt opkrævning af forskellige former for afgifter nok den mest almindelige fremgangsmåde. Afgifter kan specielt anbefales hvis de kan være et led i at synliggøre omkostninger så som forurening der ikke umiddelbart registreres af markederne. En oversigt må nødvendigvis også nævne salg af rettigheder på auktion. Imidlertid er det meget vanskeligt at tilvejebringe forudsætningerne for at denne model kan fungere optimalt, og i praksis anvendes den yderst sjældent.

Ressourcerenten fra de levende ressourcer afhænger meget af den regulering eller om vil den udøvelse af ejendomsretten der finder sted. Litteraturen, de biologiske og de økonomiske modeller

giver tilsammen det indtryk at ressourcerenten ved en god regulering typisk vil udgøre en stor procentdel af omsætningen. Medens der kan være uønskede virkninger ved salg af kvoter eller ved inddragelse og genfordeling af disse, kan en afgift på selve kvoten være et fleksibelt instrument. Dette gælder også mere almindelige indirekte skatter der kan udformes på mange måder. Udover at indbringe et provenu har afgifter den gode egenskab at de i sig selv tenderer mod en begrænsning af produktionen. Også reguleringen med TAC har til formål at begrænse produktionen, og det vil sige at afgifter støtter reguleringen, de er incitamentrigtige. For samfundet er det af primær betydning at rådgivningen og reguleringen er god. Skal yderligere det offentlige opnå store indtægter fra fiskeriet, er det nødvendigt at beskatningen er hensigtsmæssigt indrettet.

Referencer:

Arnason, Ragnar, 2005, *Estimation of Global Rent Loss in Fisheries: Theoretical Basis and Practical Considerations* (A paper prepared for the project Estimating Rent Loss in Fisheries), Draft

Benchmarkingudvalget, 2003, *Skatter og afgifter i Grønland. Det grønlandske skatte- og afgiftssystem. Rapport fra Benchmarkingudvalget*, marts

Grafton, R. Quentin, 1995, Rent Captures in a Rights-Based Fishery, *Journal of Environmental Economics and Management*, 28, pp. 48-67.

Hvingel, Carsten, 2006, Grønlands fremtidige fiskeri – den store udfordring, *Atuagaglliutit – Grønlandsposten*, 4. maj

Lund, Lars, 2004, Skal råvaren i land?, i Ilisimatusarfik, *Grønlandsk kultur- og samfundsforskning 2003*

Lund, Lars, 2006, Omsættelige kvoter og andre metoder til regulering af rejefiskeriet, *Atuagaglliutit - Grønlandsposten*, 9. februar

Skatteministeriet, 2001, *Rapport fra Kulbrintebeskatningsudvalget*, Betænkning nr. 1408.

Uvildige udvalg, 2005, *Omsættelige kvoter og andre metoder til regulering af rejefiskeriet*. Rapport fra "Det uvildige udvalg" nedsat af Grønlands Hjemmestyre, oktober