

Bettina Wold

Hva er konsekvensene av grunnrentebeskatning i havbruk for statlige og kommunale inntekter - og hva er årsakene til at skatten ikke blir innført?

Bacheloroppgave i Statsvitenskap

Veileder: Henning Finseraas

Mai 2020

Bettina Wold

Hva er konsekvensene av grunnrentebeskatning i havbruk for statlige og kommunale inntekter - og hva er årsakene til at skatten ikke blir innført?

Bacheloroppgave i Statsvitenskap
Veileder: Henning Finseraas
Mai 2020

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap
Institutt for sosiologi og statsvitenskap



Kunnskap for en bedre verden

Sammendrag

På bakgrunn av et forslag om produksjonsavgift i oppdrettsnæringen ble Havbruksskatteutvalget nedsatt for å vurdere ekstrabeskatning i oppdrettsnæringen. Utvalget ferdigstilte sin rapport i november 2019, og flertallet i utvalget mente det burde innføres grunnrentebeskatning på 40% i næringen. Før utredningen var klar hadde flere politiske partier og organisasjoner bestemt seg for at de derimot ikke ville innføre grunnrenteskatten. Selv etter utredningen var klar var det lite støtte til forslaget til Havbruksskatteutvalget. Det er med utgangspunkt i manglende støtte til forslaget at jeg ønsker å se nærmere på hva effekten av denne skatten er, for å vurdere nærmere om det er skattens virkemåte, kommunale hensyn eller næringens egne interesser som skaper den store motstanden for implementeringen.

Opgaven er en dokumentanalyse hvor hovedkilden som analyseres er Havbruksskatteutvalget sin utredning. Utredningen vil vurderes i sammenheng med økonomisk teori om skatt, statlige- og kommunale hensyn samt teori om felles handling for å belyse hvordan ulike aktører blir berørt. Oppgaven finner at utredningens forslag evner å ivareta både effektiv ressursbruk og statlige, så vel som kommunale hensyn. Årsakene til motstanden kan til dels sees på som en konflikt mellom statlige og kommunale hensyn, men kan i enda større grad forklares gjennom problemet med felles samhandling. Da det ser ut til at interessene til noen få dominerer meningsdanningen rundt forslaget.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	3
2. Teori.....	4
2.1 Skatteteori.....	4
2.2 Nærmere om grunnrente.....	6
2.4 Problemet med felles handling.....	7
3. Metode.....	8
4. Empiri.....	9
4.1 Om havbruksnæringen.....	9
4.1.2 Dagens regulering av næringen.....	10
4.1.3 Om utvalget.....	11
4.1.4 Utvalgets vurderinger.....	11
4.2 Politiske reaksjoner på utvalgets innstillinger.....	13
5. Drøfting.....	13
5.1 Argumenter for og i mot grunnrenteskatt.....	14
5.2 Stat og kommune.....	15
6. Konklusjon.....	21
7. Referanseliste.....	23

Hva er konsekvensene av grunnrentebeskatning i havbruk for statlige og kommunale inntekter- og hva er årsakene til at skatten ikke blir innført?

1. Innledning

Det ble i september 2018 nedsatt et utvalg, kalt Havbruksskatteutvalg, på bestilling fra regjeringen Solberg 2 (NOU 2019:18 s.1). Dette kom på bakgrunn av et forslag fra Sosialistisk Venstreparti om produksjonsavgift på oppdrettsnæringen. Utvalget ferdigstilte sin rapport i november 2019, men innen den tid hadde allerede flere partier stemt nei og stilt seg negative til innføring av grunnrentebeskatning for næringen (Lorentzen. 2019).

Det er mange aktører, interesser og ikke minst verdier som spiller inn i diskusjonen om hvordan man best mulig skal utforme en skatt, og om man skal innføre den. Formålet med den norske offentlige utredningen (NOU) var å analysere hvordan man skulle utforme en eventuell grunnrenteskatt for at fellesskapet skal få en større andel av inntektene, slik man har gjort i flere næringer som petroleum- og kraftsektoren. Det er mange detaljer i utformingen av en grunnrenteskatt, blant annet hvordan man skal fordele inntekten fra grunnrenten. Kommunene som driver med oppdrettsnæringer frykter blant annet at store deler av inntektene nå heller vil gå til staten istedenfor kommunen og at det skal bli mindre lønnsomt for næringens aktører å drive.

Flertallet av forfatterne av NOU rapporten stiller seg positive til en innføring av grunnrenteskatt. Andre parter er mer negative da de mener at innføring av en grunnrente vil hindre lønnsomme investeringer, svekke den teknologiske utviklingen på feltet og gjøre at bedriftseierne velger å flagge ut næringene. Tilhengerne mener at grunnrente har vist seg å være en effektiv form for skatt som har gitt betydelige inntekter til staten fra andre sektorer, som petroleums- eller vannkraftnæringen (NOU 2019:18, s.9).

På bakgrunn av dette ønsker jeg å undersøke hva grunnrente er og hvilke implikasjoner som følger for stat- og kommuneøkonomi. Videre vil jeg vurdere dette opp mot forslaget fra Havbruksskatteutvalget for å undersøke om det kan argumenteres imot forslaget fra teoretisk eller empirisk hold. Deretter vil jeg, etter å ha redegjort for det praktiske rundt skatten,

undersøke om det er andre årsaker til motstanden mot skatten, som for eksempel statlige- eller kommunale hensyn, eller om det er andre interesser som dominerer. Problemstillingen min er derfor: Hva er konsekvenser av grunnrentebeskatning i havbruk for statlige og kommunale inntekter, og hva er årsakene til at skatten ikke blir innført?

Denne oppgaven vil redegjøre for noen av aspektene ved innføring av en grunnrente for å analysere hvem som påvirkes, og effekten av en slik skatt. For å gjøre det vil hovedfokuset være å studere oppdrettsnæringen med utgangspunkt i Havbruksskatteutvalget sin utredning, og se den i sammenheng med teori om skatt. Jeg vil starte med en teoridel som vil gi et rammeverk for senere drøfting. Teorien vil presentere grunnleggende økonomisk teori om skatt, samt definere grunnrente. Dernest vil jeg videre i teoridelen vurdere interessene til kommune og stat med hensyn på skatt og omfordeling, for å belyse faktorer som kan være av betydning for partenes mulighet til å bli enige om skatteformen. I tillegg til å redegjøre for teori om felles handling, som kan være en alternativ forklaring for uenigheten som utspiller seg.

Videre vil jeg i del tre gå nærmere inn på metoden til oppgaven som er dokumentanalyse. I empiridelen vil jeg først redegjøre for strukturer i næringen og hvordan den skattlegges i dag. Deretter vil jeg se til Havbruksskatteutvalget sin utredning, og redegjøre for flertallets forslag og si noe om de største endringene i forhold til nåværende system og bakgrunnen for utvalget. Ettersom forslaget har møtt på mye motstand vil jeg til slutt i empirien gjøre rede for posisjonene til en rekke berørte aktører. Jeg vil videre i drøftingsdelen redegjøre for effektene ved skatten i nærmere detalj, og hvilke meninger som utspiller seg, for å forsøke å etablere om det er teoretiske svakheter ved skatten eller andre interesser som gir grunn til utfordringen om å få politisk gjennomslag for innføring av skatten.

2. Teori

2.1 Skatteteori

For å kunne analysere effekten av skatter er det hensiktsmessig å forklare skatters virkemåte og hvordan den påvirker berørte aktører. Skatter i seg selv påvirker individer og bedrifters atferd. Enkelt sagt vil det å innføre en skatt endre selve skattegrunnlaget, fordi individer vil endre atferd og etterspørre mindre av varen som følge av økt pris. I en slik

situasjon oppstår det et såkalt dødvekts tap, eller effektivitetstap, som følge av redusert etterspørsel, hvor ikke lenger alle som etterspør godet lenger vil kjøpe det. Skatten i seg selv vil derfor virke ineffektivt (Rosen & Gayer. 2014. Kap:15). Skatter som påvirker atferden kalles vridende skatter, og gjelder for de aller fleste skatter og avgifter. Det finnes også ikke-vridende skatter, såkalte nøytrale skatter. Disse skattene vil ikke påvirke beslutningene til bedriftene og vil derfor heller ikke skape noe samfunnsøkonomisk tap. Et eksempel på en ikke-vridende skatt er overskuddsbasert, periodisert grunnrenteskatt¹, som foreslås av Havbruksskatteutvalget. Beskatningsformen benyttes både innenfor petroleumssektoren og kraftsektoren. Grunnen til at skatten er ikke-vridende er at skatteleggingen baserer seg på overskuddet fra produksjonen som stammer fra utnyttelsen av det som er en fellesressurs. Ettersom beskatningsobjektet er immobilt er det ikke rom for bedriftseieren å endre atferd. Grunnrentebeskatningene i de to nevnte næringene har høy legitimitet fordi avkastningen stammer fra fellesressurser som tilhører det norske samfunnet (NOU 2019:18, s.97). Skatten er og lønnsomhetsbasert, i motsetning til en produksjonsavgift som vil betales uavhengig av lønnsomhet. En avgift som er lønnsomhetsuavhengig kan påvirke bedriftens produksjonsbeslutninger og gjøre at det produseres mindre, som medfører lavere produsert kvantum, høyere pris og et effektivitetstap. En overskuddsbasert skatt vil være tilpasset variasjon i lønnsomheten, ved at det skattlegges mindre i dårligere tider og ved eventuelle tap vil staten bære en andel av dette. Grunnrenteskatt knyttet til stedbundne ressurser vil altså ved en riktig utforming virke nøytralt (NOU 2019:18, s.11-12).

Når man diskuterer vridende og nøytrale skatter er det nyttig å se skatten i sammenheng med ”eksternaliteter”. Eksternaliteter oppstår når noen gjennom en handling påvirker andres nytte, uten at det gis kompensasjon. Det er ofte rimelig å kompensere for eksterne virkninger, og da sier man gjerne at eksternaliteten har blitt internalisert. Eksternaliteter oppstår typisk i produksjon som skaper forurensning eller tærer på fellesnaturgoder, og eksternaliteten omtales da som negativ. Myndighetene kompenserer befolkningen for å beskytte mot eksternaliteter ved å innføre reguleringer og lovgivning for de som driver privat virksomhet, slik at bedriftene tvinges til å følge offentlige hensyn. Mer konkret skjer dette gjennom å regulere kvantum, tradisjonelt gjennom bruk av kvoter eller avgifter. Det eksisterer også

¹ Overskuddsbasert, periodisert grunnrenteskatt skattlegger den delen av overskuddet som stammer fra grunnrenteinntekten, altså den delen av inntekten som stammer fra utnyttelse av fellesressursen. I havbruk foreslås punktet for verdisetting å være det tidspunktet fisken dras opp av merden, beregnet ved en fastsatt normpris. En periodisert skatt gir fradrag for kostnader og investeringer som er forbundet med den grunnrenteskattepliktige ressursen hvert skatteår (NOU 2019:18, s.13).

positive eksternaliteter (Røste. 2013. s.50-51). Et eksempel på en positiv eksternalitet er veiutbygging, som skaper transportmuligheter for flere enn de som betaler for den.

2.2 Nærmere om grunnrente

Grunnrente kan defineres som den ekstraordinære avkastningen, eller overskuddet som en bedrift sitter igjen med etter at det trekkes fra innsatsfaktorer i produksjonen, som inkluderer arbeidskraft og kapital (NOU 2019:18, s.12). Kilden til grunnrente er typisk en fellesressurs, og i dette tilfellet vann som er en immobil ressurs. Forenklet kan man si at grunnrente er den delen av avkastningen som stammer fra fellesressursen (NOU 2019: 18, s.12). For å maksimere den potensielle grunnrenten kreves det økonomisk effektivitet og optimal bruk av innsatsfaktorene (Østerud, Ø. 2000, s.3). For vannkraft og oljenæringen, som generer betydelige verdier ved å benytte det som er en felles naturressurs, har det vært en bred politisk enighet om at en andel av grunnrenten skal tilfalle fellesskapet (NOU 2019:18, s.9). Skattelegging av grunnrenten kan gjøres gjennom en overskuddsbasert, periodisert skatt. Hvordan man beregner grunnrenten er derimot litt vanskeligere å definere, og vil omtales nærmere i empirien. Det som likevel er viktig for beregningen av grunnrente er at jo høyere skattesats, desto viktigere er det at skatten treffer grunnrenten presist, slik at skatten ikke virker vridende eller hindrer lønnsomme investeringer (NOU 2019: 16, s.10).

2.3 Statlige og kommunale prioriteringer

I følge regjeringen skal skatte- og avgiftssystemet finansiere offentlige velferdsordninger og bidra til omfordeling. Skatter og avgifter bør innrettes slik at de bidrar til høy verdiskaping og en god utnyttelse av ressursene i samfunnet (Regjeringen. 2019). I Norge har man en rekke offentlig finansierte tilbud, som medfører at man trenger store skatte og avgiftsinntekter. Myndighetene har i aller høyeste grad en viktig rolle for den norske økonomien, ved at de legger rammer for privat virksomhet, hvilke aktører som skal få tilgang til å drive virksomhet med knappe ressurser, de velger skattenivå og ikke minst står de for en betydelig rolle for omfordeling gjennom satsbudsjett og andre ordninger. Myndighetene har en målsetting om opprettholde likhet i kommuners tjenestetilbud, noe som gjøres gjennom regulering og økonomisk omfordeling (Røste. 2013, s.70).

Norge har tradisjonelt også hatt fokus på å føre en politikk som i større eller mindre grad skal bidra til å opprettholde bosetningsmønsteret i landet. Arbeidsplasser spiller en sentral rolle for

bosetningsmønsteret og er viktig for vekst i regioner. I Norge har vi tilgang på store naturressurser av ulik art, og det er typisk de som er opphavet til næring og arbeidsplasser i distriktsområder (St.meld. nr.29, 2016-2017). Det er derfor viktig at det legges godt til rette for å drive næring i distriktene, men også at det legges til rette på en lønnsom måte som skaper verdier i tillegg til å gi tilbake til fellesskapet. Alle disse hensynene er sjeldent forenelige, da man både ønsker at private aktører skal finne det lønnsomt å drive og skape arbeidsplasser, samtidig som det skal skattlegges og drives politikk som bidrar til ønskelig omfordeling (Røste. 2013, s.43). Selve målsettingen for skatt kan deles i to mål: man har et mål om å oppnå en ønskelig fordeling av inntekt mellom personer, og man har et mål om å utforme skatter som fremmer effektiv ressursbruk (NOU 2019:18, s.83).

Staten utformer politikk for hele landet, og har en ”one size fits all” tilnærming. Kommunen på den andre siden styres av lokalbefolkningen og har mulighet til å utforme egen politikk på en rekke områder for å tilpasse seg lokalbefolkningens preferanser. En desentralisert ansvarsfordeling har derfor potensiale til å gi store velferdsgevinster da kommunene kan tilpasse sine velferdstilbud til befolkningen (Fiva, Hagen og Sørensen. 2014, Kap:1). Ettersom kommuner varierer både i størrelse, befolkning og geografi har man omfordeling fra statens side for å utjevne store forskjeller i kvaliteten på tjenestetilbudene mellom kommunene. Omfordelingen tar utgangspunkt i inntekts- og formueskatt fra innbyggerne, og tar ikke høyde for andre skatteinntekter kommunen har (NOU 2019:18, s.190). Kommunen har, i tillegg til utforming av en rekke offentlige tjenestetilbud, en oppgave som samfunnsutvikler som blant annet handler om planlegging av arealbruk og næringsutvikling. Dette er oppgaver som ofte løses i samarbeid med aktører i egen og utenfor kommunen. Det er i kommunens interesse å tiltrekke seg innbyggere og bedrifter slik at de får flere skattebetalere (Fiva med flere. 2014, Kap:1). Kommunen har med andre ord andre prioriteringer enn staten, staten ønsker en mest mulig lik fordeling og likhet i tjenestetilbudene, mens kommunen tilpasser seg først og fremst egne behov og interesser og ønsker å høste godene av det de produserer selv. Det er derfor naturlig at de stiller seg ulikt til forslag som endrer skatteleggingen.

2.4 Problemet med felles handling

At stat og kommune har ulike prioriteringer kan være en måte å forklare hvorfor det kan være utfordrende å implementere ny politikk. En alternativ forklaring kan ligge i Mancur Olson sin

teori om Problem of Collective Action. Teorien forklarer utfordringene med å få til felles handling i en større gruppe og hvordan fåtallets interesser kan dominere i en større gruppe. Ved utforming av skatter eller reguleringer kan kostnaden være konsentrert hos noen få mens gevinsten vil spres til mange. Dersom kostnaden vil være større for de få, enn gevinsten vil være for mange antyder teorien at små grupper i stor grad vil ha insentiver til å påvirke utforming av politikken, og at de vil ha gode sjanser for å lykkes. De mindre gruppene som har mye å vinne vil ha lettere for å organisere seg enn de større gruppene, fordi de typisk vil ha de samme interessene og meningene. Større grupper vil ha større vanskeligheter med å bli enige, og gevinsten ved å organisere seg vil være mindre jo flere de er. Dette fører til et problem med gratispassasjerer i de større gruppene, som en konsekvens av at man blir flere deltagere vil individer bidra mindre fordi nytten deres også blir mindre. Det kan også være motsatt, at gevinsten er konsentrert hos noen få og kostnaden spredt på flere. Et eksempel kan være landbrukssubsidiering, hvor en alminnelig borger vil betale litt høyere priser i butikken, men kostnaden for et individ alene av å gjøre motstand er større enn kostnaden ved å betale litt mer. Det er derimot lettere for de som driver landbruk å legge politisk press på en slik subsidiering, og de har også sterkere insentiver og gevinster ved å organisere seg (Krugman, med flere. 2018, s.286).

3. Metode

Metoden som er valgt for denne oppgaven er dokumentanalyse. Dette er en metode som er godt egnet i kvalitativ forskning når man ønsker å redegjøre for ulike saksforhold.

Dokumentanalyse går ut på å evaluere dokumenter og tekst, som kan være både i digital eller fysisk form (Bowen. 2009). Dokumentene jeg benytter i denne oppgaven er blant annet norsk offentlig utredning, avisoppslag på nett, partisider og informasjon fra hjemmesider. Hver av disse dokumenttypene har ulike egenskaper for forskningen. Avisoppslag benyttes eksempelvis for å få både informasjon og perspektiver, for å lettere kunne rekonstruere saksforhold. Felles for dokumentene er at de er offentlige dokumenter, i den forstand at de er publisert og tilgjengelig for allmenheten (Syvertsen. 1998, s.7).

Det kreves likevel en kildekritisk tilnærming, både på et troverdighetsplan, men også en forståelse av dokumentets formål. Man må med andre ord være klar over dokumentenes muligheter og begrensinger for å vite hva man kan bruke dokumentet til (Syvertsen. 1998, s.9). Når det kommer til faktaopplysninger i dokumenter er det like viktig å få med seg

hvilken informasjon som er utlatt, så vel som den som er inkludert. Enhver institusjon vil bruke de begrunnelsene og opplysningene som passer seg og sin sak. Det er dermed viktig å være klar over at argumentasjonen, i noen av dokumentene, ikke nødvendigvis er faglig begrunnet men heller farget av egne interesser.

Hovedkilden i denne oppgaven er NOU-en om beskatning av havbruk. Ettersom rapporten er nokså omfattende og lang har jeg kun trukket ut hovedkonklusjonene, flertallets forslag, og funnene som er relevante for denne oppgaven. Det er likevel viktig i dokumentanalyse at man bruker flere kilder for å bedre forstå saken i en større sammenheng, så man får gitt en bredere forståelse av problematikken (Syvertsen. 1998, s.15). Det er også i tråd med metoden og oppgaven å gjøre noen hensiktsmessige avgrensninger. Med tanke på at temaet fortsatt er aktuelt og omtales i nyhetsbilde med jevne mellomrom, har jeg valgt et bredt perspektiv som går inn på implikasjoner og interesser for både næringen, staten og kommuner.

4. Empiri

I empiri delen vil jeg først gå inn på forholdene i oppdretts næringen og deretter dagens regulering med hensyn på skatt. Videre vil jeg skrive kort om utvalget før jeg går inn på deres vurderinger og forslag. Jeg vil også gi et kort overblikk over de politiske reaksjonene til Havbruksskatteutvalget sitt forslaget, fra noen politiske partier og andre relevante aktører.

4.1 Om havbruksnæringen

Norge er nå verdens største eksportør av oppdrettslaks, og i 2018 ble det solgt 1,3 millioner tonn laks til omtrent 65 milliarder kroner. Næringen står i midlertid ovenfor noen miljøutfordringer som skaper negative miljøeksternaliteter, som det er viktig å ta høyde for. Blant annet har det periodevis vært mye lakselus som har skadet fisken, og oppdrettene er pålagt å bekjempe dette når lakselussmitten når et visst nivå. Å bekjempe lakselus er ikke risikofritt og man risikerer å påvirke andre bestander som lever i nærheten av området. Næringen står også ovenfor en problematikk med oppdrettsfisk som rømmer, som og kan gi negative miljøvirkninger dersom fisken sprer sykdommer eller påvirker villfiskens genetiske mangfold i gyteområdene. I tillegg gir driften utslipp av næringssalter, som hovedsakelig kommer fra rester av fiskefôr og fiskeavføring, som kan resultere i miljøkonsekvenser da det fører til økt algevekst og overgjødning i innelukkede fjordområder (Miljødirektoratet. 2019).

Disse miljøhensynene danner bakgrunnen for en streng regulering i næringen og utviklingen av trafikklyssystemet. Trafikklyssystemet er et system for vekst- og kapasitetsjusteringer i næringen, som skjer annethvert år. Systemet trådte i kraft i 2017, og tar først og fremst hensyn til lakselusens påvirkning på villbestandene. Er miljøpåvirkningen akseptabel så kan næringen vokse, er den derimot moderat frysnes veksten og ved påvirkning som er uakseptabel skal kapasiteten nedjusteres (NOU 2019:18 s.11).

Tillatelser til oppdrett i Norge har tradisjonelt blitt tildelt av staten og gir beskyttet rett til næringsutøvelse. I hovedsak har tillatelsene blitt tildelt gratis eller til en pris langt under markedsverdi. Tillatelser til oppdrett er antallsbegrenset og uten tidsbegrensning (NOU 2019:18, s.9). Hver tillatelse har en begrensning for antall tonn fisk, også kalt biomasse. I 2018 ble to tredjedeler av kapasiteten tildelt gjennom auksjon, som tyder på at dette er blitt en mer vanlig måte å utdele tillatelsene. I tillegg til at det tyder på at aktørene i næringen selv forventer høy vekst fremover (NOU 2019:18, s.19). Verdiene som hentes inn fra auksjonene omforderes gjennom Havbruksfondet, som vil omtales nærmere i del 4.1.2. Eierskapet og selskapsstrukturen i oppdrettsnæringen er i dag mer konsentrert enn det var fra oppstarten på 70-tallet. De fire største selskapene står for ca 50% av produksjonskapasiteten, til sammenligning sto de ti største selskapene på nittitallet kun for 8% av den samlede produksjonen (NOU 2019:18, s.10).

4.1.2 Dagens regulering av næringen

Næringen betaler i dag inntektsskatt i likhet med andre næringer, i tillegg til å betale selskapsskatt, eiendomsskatt, markedsavgift, forskningsavgift og vederlag for tildeling eller utvidelse av tillatelser (NOU 2019:18, s.53). Slik systemet er i dag samles offentlige inntekter fra havbruksnæringen i Havbruksfondet, som til tross for sitt navn ikke er et fond, men fungerer som en fordelingsmekanisme. Fondet fordeler inntektene fra salget av tillatelser mellom havbrukskommunene og fylker som får 80%, mens de resterende 20% går til staten. En havbrukskommune vil etter dagens system potensielt få store inntekter fra tildeling av ny kapasitet gjennom auksjoner, annethvert år. Men Havbruksfondet kan ikke sikre stabile og forutsigbare inntekter, da det kun er snakk om inntekter så lenge det er vekst i tillatelser, som bestemmes annethvert år og avhenger av en rekke miljøforhold og trafikksystemet (NOU 2019:18, s.25).

4.1.3 Om utvalget

Havbrukskatteutvalget ble oppnevnt september 2018 av Regjeringen, på bakgrunn av forslag fra Sosialistisk Venstreparti om innføring av en produksjonsavgift i oppdrettsnæringen. Regjeringen ønsket heller at forslaget skulle utredes og foreslo muligheten for utredning av en grunnrenteskatt i næringen. Det legges dermed til grunn at havbruk fortsatt skal betale inntektsskatt i likhet med andre bedrifter, og utvalget skal derfor vurdere ulike former for ekstrabeskatning, som innebærer grunnrente og produksjonsavgift. Utvalget ble gitt mandat til å vurdere hvordan skattesystemet burde utformes for å bidra til at fellesskapet får en del av grunnrenten, og vurdere de alternative beskatningsmulighetene. De ble videre bedt om å gjøre en vurdering av fordelingen av skatteinntektene mellom kommune og stat, og utrede for hvordan kommunenes inntekter kunne bli mer stabile og forutsigbare. Det inngikk også i mandatet at skatteutformingene skulle gi selskaper incentiver til lønnsomme investeringer. Begrepet havbruksnæring omfatter oppdrett av alle typer i fisk, men i tråd med mandat brukes begrepet kun for å omtale oppdrett av laks, ørret og regnbueørret, det gjelder også i oppgaven forøvrig. (NOU 2019:18, kap:2)

4.1.4 Utvalgets vurderinger

Greaker og Lindholt utarbeidet en rapport, på bestilling fra Havbrukskatteutvalget, som beregner grunnrente i havbruk i tillegg til andre naturressursnæringer i Norge. De har tatt utgangspunkt i nasjonale regnskapstall, Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelse for produksjon av laks og skatte- og prisdata fra auksjonen av havbrukstillatelser (NOU 2019:18, s.13). Overskuddet fra oppdrettsnæringen har ikke alltid vært stort, og frem til 2000-tallet var ikke den realiserede grunnrenten spesielt stor, og for noen år var den også negativ. I senere år derimot har næringen hatt stor vekst, blant annet grunnet økt etterspørsel, bedre reguleringer og god valutautvikling. Greaker og Lindholt har kommet frem til at i årene 2016-2018 har grunnrenten hatt en verdi i på 20 milliarder kroner årlig (Greaker & Lindholt. 2019, s.11).

Flertallet i utvalget foreslår å sette grunnrenteskattesatsen på 40%, og det er anslått at det vil gi et proveny på syv milliarder kroner (NOU 2019:18, s.16-18). Grunnlaget for grunnrente i havbruk kommer til dels fra tilgjengeligheten og knappheten på egnede lokaliteter.

Grunnrente oppstår som nevnt fra overskuddet, som stammer fra fellesressursen, som bedriften sitter igjen med etter at innsatsfaktorer er fratrukket. For å anslå grunnrenten må man finne den delen av inntekten som stammer fra utnyttelsen av naturressursen i produksjonen. Utvalget har konkludert med at punktet for grunnskattepliktig inntekt vil være det øyeblikket hvor fisken fiskes opp fra merden, da det er frem til dette tidspunktet bedriften

utnytter fellesressursen, som er havet. Utfordringen er å finne en verdi som tilfaller dette punktet, og skatteutvalget finner fastsatt normpris til å være det mest passende alternativet, da andre prissettinger kan virke mer vridende i tillegg til at det er egnet for å fastsette den løpende inntekten (NOU 2019:18, s.13-14).

Utvalget vurderer også alternative måter å skattlegge, som innebærer alternativ innhenting av grunnrente og produksjonsavgift. Flertallet foreslår en overskuddsbasert, periodisert grunnrenteskatt, som har samme utforming som man benytter i kraftsektoren og petroleumsnæringen (NOU 2019:18, s.11-12). Utvalget mener det er den mest egnede måten å innhente en andel av grunnrenten til fellesskapet. I tillegg vil auksjonering av tillatelser hente inn en nåverdi av forventet fremtidig grunnrente. Denne utformingen vil være tilpasset lønnsomheten over tid og mellom selskap. Den vil, ifølge utvalget, heller ikke påvirke investeringsinsentivene til selskapene (NOU 2019:18, s.18).

Utvalget trekker frem at det er usikkert hvor stor grunnrente som vil bli generert i fremtiden. Faktorer som kommer til å spille inn er teknologisk utvikling, internasjonal konkurranseutvikling og potensielle endringer i de biologiske forholdene (NOU 2019: 18, s.16). På bakgrunn av dette presiserer utvalget at det er vesentlig at en nøytral grunnrenteskatt er tilpasset variasjoner i lønnsomheten. Det betyr også at når utvalget anslår proveny på 7 milliarder kroner i året fra grunnrenten, så må man ta høyde for at næringen er syklisk og at dette tallet kan variere fra år til år (NOU 2019: 18, s.17). Utvalget har heller ikke tatt stilling til om grunnrenteskatt bør gjelde for matfiskproduksjon på landbaserte anlegg (NOU 2019:18, s.13). Det har foreløpig ikke vært stor kommersiell suksess med landbaserte fiskeanlegg, men det utvikles teknologi på området og har fått økt internasjonal interesse ettersom kommersielt oppdrett de siste årene har vist seg svært lønnsomt (NOU 2019:18, s.49-51).

For å oppsummere de største endringene flertallets forslag vil ha i forhold til dagens system vil det være at man avvikler eiendomsskatten, som har blitt betalt til kommunene. I tillegg foreslår utvalget å endre Havbruksfondets virkemåte, og endre på nåværende fordeling. Som et alternativ forslår utvalget og at man kan la inntekten tilfalle staten som omfordeler via statsbudsjett, eventuelt at grunnrenteinntekten går til staten og at man har en naturressursskatt som tilfaller kommunen (NOU 2019:18, s.202). Endringene vil føre til at næringen skatter betydelig mer og at eiernes profitt blir mindre, men det vil bli en større andel inntekter som tilfaller fellesskapet.

4.2 Politiske reaksjoner på utvalgets innstillinger

Det er blant utvalget en nokså bred enighet om fordelene med en grunnrente i havbruksnæringen. Blant politiske partier og en rekke organisasjoner er innstillingen heller en helt annen, men med noen unntak.

Allerede før utredningen var klar hadde en rekke partier stemt nei til en ny skatt på sine landsmøter. Sosialistisk Venstreparti som var pådriver for å vurdere ekstrabeskatning på næringen er for, men regjeringspartiene i tillegg til Senterpartiet og Arbeiderpartiet er mer skeptiske til grunnrente, og generelt ekstrabeskatning som flytter på inntektsfordelingen (Lorentzen. 2019). Norges handelsorganisasjon, NHO, og Landsorganisasjonen i Norge, LO, har på egne nettsider og nyhetsoppslag uttrykt bekymringer angående grunnrenteskatt i oppdrettsnæringen. Yrkesorganisasjonen, YS, derimot er positive til utvalgets forslag og dets bidrag til velferdsstaten (Hovland. 2019).

Næringen selv, blant annet representert gjennom Sjømat Norge, har vært tydelig på at de ikke ønsker en ekstraskatt. Sjømat Norge var og representert i NOU-en til Havbruksskatteutvalget, ved en representant som var en del av mindretallet som ikke ønsket innføring av grunnrente (Kvistad, A. 2018). Debatten i mediebildet har vært preget av tre økonomiprofessorer fra Universitet i Stavanger som har forsket på effekten av grunnrente og argumentert for hvorfor grunnrente i næringen kan være uheldig. Det har senere kommet frem at denne forskningen har blitt støttet med 3,3 millioner fra Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond (Aglen. 2019).

5. Drøfting

Så langt i oppgaven har det blitt redegjort for skatteteori, ulike interesser hos stat og kommune, og teori om felles handling. Det har også blitt redegjort for havbruksnæringen og forslaget fra Havbruksskatteutvalget, og noen synspunkt rundt dette. Med det som bakteppe skal jeg i diskusjonsdelen gå nærmere inn på de konkrete effektene av en grunnrente og noen av implikasjonene ved innføring av grunnrente for inntektsfordeling mellom kommune og stat. Videre vil jeg forsøke å gi et bilde av om det er skattens virkemåte eller om det er andre årsaker eller interesser som skaper uenighet rundt innføring av grunnrente i havbruk, for å gi svar på oppgavens problemstilling.

5.1 Argumenter for og i mot grunnrenteskatt

Det er mye som taler for en innføring av en overskuddsbasert, periodisert grunnrenteskatt i havbruksnæringen. Bruk av grunnrenteskatt har blant annet vist seg å være svært effektiv i petroleums- og vannkraftsnæringen (NOU 2019:18, s.12). Oppdrettsnæringen har og de siste årene hatt store overskudd, og det er mye som taler for vekst også i fremtiden. Det uttaler næringen selv og, hvor Sjømat Norge skriver på sine nettsider at de mener næringen vil doble verdiskapningen mot 2030 (Kvistad. 2018). Havbruksskatteutvalget har i sin utredning redegjort for ulike måter å innhente skatten, men flertallet mener at det mest egnede vil være en overskuddsbasert, periodisert grunnrenteskatt. (NOU 2019:18, s.108).

Utvalget ble bedt om å sørge for at skatteuforming skulle gi bedrifter insentiver til å investere. (NOU 2019:18). Man ser eksempelvis fra empiri at skatten fungerer bra for vannkraftnæringen og i tillegg generer store verdier (NOU 2019:16). En overskuddsbasert skatt vil i mindre grad påvirke investeringsbeslutninger hos bedrifter, enn en bruttoskatt som er lønnsomhetsuavhengig. Når skatten er tilpasset lønnsomheten får bedriftene en større trygghet fordi kostnaden vil være betydelig mindre i dårligere produksjonsår, mens en produksjonsavgift derimot må betales uavhengig av lønnsomheten. Dette kan føre til at bedrifter utsetter investeringer. En grunnrenteskatt knyttet til stedbundne ressurser kan utformes nøytralt, ved å sette skattesatsen høyt kan man justere ned andre skatter som virker mer vridende på bedriftenes produksjons- og investeringsbeslutninger. Dette vil gi en mer effektiv ressursbruk i næringen og har også potensiale til å generere høye verdier for fellesskapet (NOU 2019:18, s.98). På den måten får fellesskapet en andel av det som er en fellesressurs, samtidig som man bedrer ressursbruken i næringen og kan unngå effektivitetstap. En riktig utformet grunnrenteskatt vil ifølge Havbruksskatteutvalget derfor ikke være et hinder for lønnsomme investeringer, da skattene ikke vil ha innvirkning på avkastningen til selskapene, og det vil gis fradrag for investeringskostnader (NOU 2019:18, s.12).

Til tross for dette hevder enkelte at grunnrenteskatten vil virke vridende og skadene for bedriftene. Sosialistisk Venstreparti som var pådriver for utredningen foreslo i utgangspunktet en avgift per produsert kilo fisk (Lorentzen. 2019). Også Arbeiderpartiet ønsker heller en areal eller produksjonsavgift, etter at utvalgets innstilling var klar. Årsaken til at Arbeiderpartiet foretrekker denne formen er fordi kystkommunene får sikret sin del av inntekten (Tajik. 2020). Det kan derimot være uheldig å innføre en slik form for beskatning

da den er lønnsomhetsavhengig og vil virke vridende (NOU 2019:18, s.85). Ved å benytte produksjonsavgift risikerer man for eksempel at selskapene justerer ned eller stenger produksjonen i dårligere tider fordi det er risikabelt å opprettholde normal drift i usikre tider når skatten ikke er lønnsomhetsbasert. Man får dermed en mindre effektiv ressursbruk og et dødvekts tap, hvor den totale nytten blir mindre etter innføring av skatten (Rosen & Gayer. 2014. Kap:15). Små aktører er spesielt utsatt fordi de er mindre egnet til å bære en produksjonsavgift i dårlige tider. En grunnrente utformet på prinsippene til utvalget vil dermed være bedre egnet for svingninger i markedet (NOU 2019:18, s.85).

Staten vil altså på samme måte som den tar del av gevinsten også ta del i eventuelle tap. Selskapets profitt vil likevel bli noe redusert av skatten, men avkastningen i seg selv vil ikke påvirkes, og heller ikke investeringene. Investeringer som er lønnsomme før grunnrenteskatt vil også være lønnsomme etter, fordi avkastningen vil være den samme når man har en nøytral beskatning (NOU 2019: 16, s.15). Grunnrenteskatten vil altså ha lite effektivitetstap per skattekrone, kontra andre skatter, og er dermed en effektiv måte å innhente skatt på. Det er derfor vanskelig å argumentere mot grunnrenteskatten fra et rent teoretisk og empirisk grunnlag. Noe som tyder på at det kanskje kan være andre forhold som er av betydning for uenigheten.

5.2 Stat og kommune

Endringer i valg av skatteform innebærer en alternativ omfordeling, som vil gi implikasjoner for kommuner med oppdrettsnæring. Spesielt Havbruksfondet har vært viktig for havbrukskommunenes inntekter, men og eiendomsskatten. Til tross for at det foreslås ulike metoder for omfordeling hvor kommunen får sikret en andel, er det stor skepsis til å endre på omfordeling. Senterpartiet skriver blant annet på sine nettsider at de er kritiske til å flytte inntekter fra kommunen over til statskassen, ettersom de frykter en slik politikk vil være negativ for kysten, næringen og landet (Senterpartiet. 2019). Heller ikke Høyre ønsker å innføre grunnrente i havbruksnæringen, på bakgrunn av at næringen er i vekst og kystkommunene er avhengig av næringene (Kaan Inan. 2019). Målsettingen med skatt er som nevnt todelt, og utvalget baserer sitt skatteforslag på å sikre en effektiv ressursbruk i næringen i tillegg til å sikre rettferdig fordeling (NOU 2019:18, s.83). Enkelte skatter er også innført av distriktpolitiske grunner, som naturressursskatten (Energi Norge. 2016). Skatter som er innført av distriktpolitiske grunner fremmer ikke nødvendigvis lønnsomme investeringer og kan tvert imot virke vridende. Det er dermed en konflikt mellom effektivitet og fordeling

(Røste. 2013, s.70). Det er likevel ikke slik at kommuner vil miste all sin inntekt som følge av endring i beskatning. I tillegg kan det argumenteres for at inntektene til havbrukskommunene heller blir mer forutsigbare som følge av endringen (NOU 2019:18, s.16).

Skatteinntektene kan argumenteres for å bli mer stabile når de sikres gjennom staten. Pengene havbrukskommunene har fått gjennom Havbruksfondet kommer i hovedsak fra auksjonering fra tillatelser. Ettersom auksjonering skjer hvert andre år, og i tillegg er avhengig av en rekke miljøforhold og trafikklyssystemet, kan man noen år tjene inn store summer, mens man andre år vil oppleve redusert inntekt. Med tanke på at havbrukskommunen kan stå ovenfor svært varierende inntekter kan det være fordelaktig med mer forutsigbare inntekter gjennom årlige tildelingsmekanismer (NOU 2019:18 s, 18).

Det er et typisk argument mot grunnrenteskatten at inntekten flyttes fra kommunen til statskassen (Bjerkholt. 2019). Ut ifra skattemodellen som foreslås av utvalget, vil kommunene som driver havbruk være sikret inntekter dersom man innfører overskuddsbasert grunnrente i kombinasjon med en naturressursskatt eller produksjonsavgift som kan tilfalle kommunen, slik man har gjort for vannkraftnæringen (NOU 2019:16, s.59) Det er dermed ikke slik at kommunen mister inntektene fra næringen fullt og helt. I tillegg til at staten får potensiale til å sikre stabile inntekter til kommunene, vil en endring i Havbruksfondets virkemåte også gi potensiale til å i større grad likestille kommuner (NOU 2019:18, s.15).

Havbruksfondet i sin nåværende form kan og hevdes å være urettferdig og bidra til stor ulikhet mellom kommuner. I Norge har man en politikk for skatteutjevning mellom kommuner som tar utgangspunkt i inntekst- og formueskatt fra personlige skatteyttere, i tillegg til naturressursskatten for vannkraft. Likevel tar ikke omfordelingspolitikken høyde for kommuners andre skatteinntekter, som blant annet inkluderer eiendomsskatt eller inntekter fra Havbruksfondet. Dermed kan kommuner med oppdrett sitte igjen med mer penger per innbygger, fordi de i tillegg til omfordeling fra staten får store inntekter fra sine næringer, som ikke har blitt tatt høyde for i omfordelingen (NOU 2019:18, s.190).

I 2018 utbetalte Havbruksfondet 2,4 milliarder til fylker og kommuner, hvor kommunen som fikk størst utbetaling mottok 103 millioner kroner. Den gjennomsnittlige utbetalingen til kommuner som inkluderes i Havbruksfondet var på 14 millioner per kommune. Majoriteten av inntekten tilfalt i tillegg et fåtall av kommunene. Det skaper dermed store forskjeller når så

store verdier tilfaller enkelte kommuner, og det kan virke urettferdig at kommuner som får statlige midler for utjevning i tillegg får store inntekter fra for eksempel Havbruksfondet. Det bør presiseres at kommuner kun har hatt betydelige inntekter fra Havbruksfondet de to siste årene, men havbruksinntektene motvirker uansett skatteutjevningen mellom kommuner i stor grad (NOU 2019:18, s.194).

Staten har som mål å sikre en jevn omfordeling av inntekter mellom kommunene slik at kommunene skal få likeverdige tjenestetilbud (Røste. 2013, s.70). Det kan dermed fra statens perspektiv argumenteres for at grunnrente er en effektiv og treffende måte å hente inn store skatteverdier fra havbruksvirksomheten, som kan omfordeles. Ettersom eiendomsskatt, Havbruksfondet og andre særskatter forbundet med naturressurser, ikke inngår i omfordelingsregnskap mellom kommunene virker disse skattene mot statens prioritering, som går på å utjevne forskjeller (NOU 2019:18, s.194). Man kan på en annen side argumentere for at skattene som ikke inngår i omfordelingen er i tråd med statens mål som angår bosetningsmønstre, ettersom knappe naturressurser som typisk ligger i distriktene gir gode forutsetninger for arbeidsplasser og bosetting i hele landet (St.meld. nr.29, 2016-2017). Naturressursskatten, som blant annet benyttes i vannkraftsnæringen og tilfaller kommunene og fylke, er et eksempel på en skatt innført av distriktspolitiske årsaker (Energ Norge. 2016).

Det er likevel en avveining ettersom man som samfunn ønsker å utnytte ressurser på en best mulig måte som skaper høy produksjon, samtidig som man ønsker statlige inntekter. Da stilles det er spørsmål om hvor mye av inntektsforskjeller som skal tolereres på bekostning av effektiv produksjon. Man har de som mener at et for stort fokus på materiell rettferdighet svekker insentivene som er nødvendig for høy verdiskapning (Røste. 2013, s.70). Endringene som utvalget foreslår er dermed i tråd med statlige hensyn, da det både prioriteres å ivareta mekanismer som gir inntekter til kommunene, samtidig som utredningen sikter mot å utjevne forskjellene. De siste årene har forskjellene vært store, som en konsekvens av vekst i næringen og Havbruksfondets virkemåte (NOU 2019:18, s.19).

Slik skatteordningen er nå kan det gi uheldige virkninger for staten, dersom det gjennom Havbruksfondet eller andre skatteordninger gir kommuner insentiver til å legge til rette for en spesifikk næring. Kommunene har ulik tilgang på naturressurser, men så lenge det finnes muligheter for at kommuner kan få større inntekter gjennom å legge til rette for en spesifikk næring kan det redusere viljen til å legge til rette for andre næringer som ikke generer like

mye inntekter (NOU 2019:18, s.202). Man skaper dermed et uheldig insentiv som vrir ressursbruken til kommuner, og økt tilrettelegging fra kommunene fører ikke nødvendigvis til flere etableringer. Kommuner kan dermed bruke mye ressurser på å tiltrekke seg næringer gjennom for eksempel reklame uten suksess, og den samlede verdiskapningen kan bli mindre enn det den hadde vært uten disse insentivene.

På en annen side kan man argumentere for at kommunal konkurranse er bra fra et bedriftsperspektiv, fordi konkurransen kan være nødvendig for å oppnå gode nok betingelser for å få bedriftene til å investere. Til tross for at man ikke ønsker insentiver som kan resultere i dårlig ressursbruk kan det altså til dels argumenteres for at litt konkurranse kan være positivt for å tiltrekke seg bedriftsaktører til kommunene (Røste. 2013, s.188).

Staten står ovenfor en rekke utgiftsposter som er antatt å øke med ni milliarder kroner i årene fremover, forutsatt at man skal opprettholde samme dekningsgrad på stat og kommuners tjenestetilbud. Økningene i utgifter skyldes blant annet demografisk utvikling, hvor vi på sikt vil få en mindre arbeidsstyrke og en eldre befolkning. Det bør derfor tenkes langsiktig for hvordan man kan få inn skatteinntekter også i fremtiden. YS leder, Erik Kollerud, uttrykker og en bekymring for at økte utgifter for fellesskapet alternativt vil bli finansiert med økte skatter til resten av befolkningen (Hovland. 2019). En grunnrenteskatt vil ikke bare potensielt gi store inntekter til staten, gitt gode år for drift, men også gi staten mulighet til å omfordele slik at inntektsfordelingen bli jevnere mellom kommunene som tjener på naturressurs i forhold til de som ikke gjør det. Staten kan, med justeringer i Havbruksfondets virkemåte, sørge for at man forvalter inntekter tilsvarende som man gjør i petroleumsnæringen. Her benytter man kun avkastningen, mens de løpende inntektene plasseres i oljefondet. Det taler for en mer bærekraftig bruk av inntektene og for generasjoner frem i tid (NOU 2019: 18, s.15).

Det er med andre ord vanskelig å argumentere mot fordelene av en grunnrenteskatt fra et statlig perspektiv. Det er også misforstått at kommunene vil miste inntektene fra sine næringer, og det kan argumenteres for at havbrukskommunene vil være bedre tjent med mer forutsigbare inntekter. Dagens Næringsliv omtaler motstanden mot grunnrenteskatt i oppdrett for norsk politikks største mysterium (Bjerkholt. 2019). Men som det er med enhver omfordeling, så betyr mer til noen mindre til andre. Så det er mulig det er andre interesser som også påvirker motstanden.

5.4 Implikasjoner for næring og ulike interesser

Som nevnt i teoridelen er det problemer knyttet til det som kalles felles handling. Det kan argumenteres for at det er sannsynlig for smågrupper, som har mye å tjene på en konkret policy, har gode sjanser for å påvirke fellesskapet (Krugman. 2018, s.286). Det ser ut til å være situasjonen i debatten om havbruksbeskatning, hvor en rekke partier og organisasjoner som LO og NHO har uttalt seg negativt både før og etter utredningen var klar. I en så stor næring med høy omsetning har oppdrettsmiljøet selv egne interesser i saken om grunnrentebeskatning. Næringen har blant annet vært i kontakt med viktige premissleverandører i debatten. Det som har vært skrevet om skatten på NHO sine nettsider har for eksempel vært skrevet i samarbeid med Sjømat Norge (Ystmark, Lier-Hansen & Almlid. 2019). I tillegg har det i ettertid kommet frem, at de tre økonomiprofessorene fra Universitet i Stavanger som har forsket på effekten av grunnrente og advart mot skatten i flere kronikker, har vært sponset av næringen selv (Aglen. 2019). Lobbyvirksomhet er ikke ulovlig, men kan sees på som et problem for felles handling. Det gir også en forklaring på hvorfor politikk som ser ut til å gagne noen få, heller enn mange, faktisk implementeres (Krugman med flere. 2018).

Meningene til motstanderne av grunnrenteskatten tyder på å være langt mer representert i offentligheten enn meningene for. Det er dog mange årsaker fra et teoretisk og empirisk hold som taler for at en grunnrentebeskatning i havbruksnæringen hadde kommet flere til gode. Likevel er det et mindretall av de nevnte partene som støtter forslaget, og noe av årsaken til at grunnrente har til gode å bli innført kan trolig forklares fra teorien om felles handling.

Næringen har insentiver til å organisere seg, da tapet for dem vil være konsentrert på noen få. De vil og ha lettere for å bli enige og unngå gratispassasjerer fordi de er en mindre gruppe med like interesser. Gevinsten for fellesskapet av en grunnrente vil derimot være spredt på mange, og kostnaden ved å organisere seg kan være høyere enn gevinsten. Insentivene vil også gradvis svekkes i en større gruppe når det oppstår gratispassasjerer problemer. Så til tross for at det er til fellesskapets interesse å legge press på en gunstig politikk, er det ikke nødvendigvis i et individs interesse å gjøre det (Krugman med flere. 2019).

At en grunnrenteskatt vil gi insentiver til å flagge ut driften eller gå over til landbaserte anlegg er et sentralt argument i diskusjonen. Oppdrett i Norge har de siste årene vært svært lønnsomt, og ikke minst gunstig nettopp på grunn av de unike forholdene i hav og fjorder som er

optimale for næringen, som det argumenteres for i både Havbruksskatteutvalget sin utredning og av Kollerud (Hovland. 2019). Incentivet for å flytte produksjonen vil først å fremst treffe bedriftseierne, da det er nærliggende å tenke at man helst vil drive der man trenger å betale minst skatt. En riktig utformet grunnrente vil som nevnt ikke påvirke lønnsomheten i næringen, men redusere profitten til eierne. NHO, som er negativ innstilt på grunnrentebeskatning i næringen, uttaler på sine nettsider at det skal være attraktivt for næringens aktører å investere i Norge, heller enn å investere hos konkurrentene i utlandet eller på landbaserte anlegg. De mener det beste fremover er å legge til rette for private, norske aktører å investere i Norge, for å bidra til arbeidsplasser og ledende teknologi (Ystmark med flere. 2019).

Det kan argumenteres for at fossene i vannkraftnæringen er lettere å beskatte og betegne som grunnrente, da den er immobil. De norske sjøene hvor det drives oppdrett er også immobile, men det er en faktor at bedriftseierne kan velge å flytte produksjonen og investeringene sine til utlandet eller landbaserte anlegg. Det kan likevel stilles spørsmål om hvor reelt det er med en utflagging, ettersom fjordene vil ligge der uansett, i tillegg til at det fortsatt forbindes høye kostnader til utviklingen av oppdrett på land. Norsk oppdrett har så langt vist seg å være både kostnadseffektivt og konkurransedyktig (NOU 2019:18, s.11). Havbruksskatteutvalget har ikke vurdert grunnrente på landbaserte oppdrett ettersom det enda ikke er kommersielt lønnsomt, men landbaserte anlegg kan likevel gi opphav til grunnrente da det utnyttes resirkulert hav (NOU 2019:18, s.140).

Et aspekt ved landbaserte anlegg er at det i motsetning til oppdrett i hav ikke er avhengig av de tradisjonelle lokalitetene og derfor kan legges nærmere markedene (NOU 2019:18, s.51). Havbrukskommuner vil derfor kunne gå en usikker fremtid i møte dersom høyere skatter gjør at selskapene som driver heller vil investere mer på landbaserte merder, som ikke krever en spesifikk lokalitet. Det kan være av stor betydning for kommunenes arbeidsplasser og ikke minst inntekter, argumenterer blant annet NHO, Sjømat Norge og Norsk Industri for (Ystmark med flere. 2019). Likevel slik situasjonen er nå, forbindes det enda store kostnader ved å drive landbaserte anlegg, og konvensjonelt havbruk i Norge er både svært lønnsomt, kostnadseffektivt og konkurransedyktig (NOU 2019: 18, s.82).

Næringen er likevel mer tjent på å fortsette å drive som før, uten at det tillegges noen ny skatt som spiser av deres profitt eller høye inntekter til kommunene. Som konstatert tidligere i

oppgaven vil ikke en overskuddsbasert grunnrente påvirke investeringer eller avkastningen i seg selv, men det vil betales mer skatt, som kan påvirke bedriftseierne insentiver til å produsere andre steder. Det kan se ut til at bedrifter, og til dels kommuner, som nå tjener godt på næringen slik skattesystemet er i dag vil være bedre tjent med nåværende løsning heller enn en endring. Det kan i stor grad sees på som et problem for felles handling at særinteressene til oppdrettsnæringen og enkelte kommuner er så godt representert allerede før og etter at utredningen var klar.

6. Konklusjon

Problemstillingen for denne oppgaven var, ” hva er konsekvenser av grunnrentebeskatning i havbruk for statlige og kommunale inntekter, og hva er årsakene til at skatten ikke blir innført”. Jeg har i denne oppgaven gjort rede for økonomisk teori som er relevant for skatt i tillegg til stat og kommunes prioriteringer og problemet med felles handling. I empiri delen har jeg trukket ut relevante funn fra NOU-rapporten, som i stor grad taler for at overskuddsbasert, periodisert grunnrenteskatt kan komme fellesskapet til gode uten å skade verken avkastning eller lønnsomme investeringer.

Som jeg kom inn på i empiridelen og drøftingen har det vært stor mostand til forslaget fra flere politiske partier, næringen selv, i tillegg fra NHO og LO for å nevne noe. Utredningen til Havbrukskattutvalget tar opp flere aspekter ved oppdrettsnæringen og har gjort en detaljert analyse av både næring, konkurransesituasjon og fordeling. Forslaget fra flertallet er å innføre en overskuddsbasert, periodisert grunnrenteskatt som man har god erfaring med fra andre næringer. Flertallet foreslår å fjerne eiendomsskatt gitt at grunnrenteskatt innføres, og en fordeling mellom stat og kommune (NOU2 2019:18.).

For havbrukskommunene som har fått inntekter gjennom Havbruksfondet vil dette bety at de nå vil få en noe mindre andel enn tidligere, men det kan argumenteres for at fremtidige inntekter vil bli mer stabile ettersom de ikke vil avhenge av vekst i tillatelser som skjer hvert andre år. For staten sin del vil de potensielt få store inntekter gitt gode år for drift, som igjen kan omfordeles gjennom statsbudsjett for i større grad å likestille kommunene (NOU 2019:18, s.188).

Ved innføring av grunnrenteskatt vil havbruksnæringen betale mer i skatt, men det er ingenting fra økonomisk teori eller empiri som tilsier at grunnrenteskatten vil gjøre avkastningen mindre, eller gjøre det mindre lønnsomt å investere i Norge (NOU 2019:18, s.98). Hvorvidt det er reelt med utflagging av næringen er derimot usikkert.

Innføringen av en overskuddsbasert, periodisert grunnrenteskatt i havbruksnæringen er ut ifra utvalgets forslag et godt valg. Skal vi derimot tro flertallet av de politiske partiene og næringen selv er det best å la være. Som nevnt i oppgaven kan det argumenteres for flere positive sider for fellesskapets del, for både stat og kommune ved å implementere en slik skattepolitikk. Og det har ifølge økonomisk teori og empiri vist seg å være en effektiv og gunstig form for beskatning (NOU 2019:18). Ettersom skatteordningen fortsatt diskuteres og ikke er utprøvd i næringen enda er det vanskelig å konkludere med sikkerhet hva som eventuelt blir de konkrete konsekvensene av skatten og inntektsfordelingen til kommunene. Dog forbindes det store interesser og verdier i næringen som gir opphav til konflikt og uenighet. Etter gjennomgang av NOU-rapporten sett i lys av det som skrives av media, partier og andre relevante aktører ser man absolutt tendenser til at næringen selv er ivrige etter å beholde nåværende system og ivareta egne interesser. Næringen selv har blant annet sponset forskning som sier nei til grunnrente, og skrevet innlegg med NHO på deres sider (Ystmark med flere. 2019). Næringen har i stor grad lyktes i få igjennom et konsensus blant en rekke organisasjoner og partier om dette.

Motstanden til innføring av grunnrentebeskatning i havbruk er ut ifra funnene i oppgaven vanskelig å forankre med økonomisk teori og erfaring med skatteformen. Som nevnt i metoddelen vil enhver aktør legge frem de argumentene som taler ens sak (Syvertsen. 1998). Uenigheten kan til dels sees på som ulike interesser mellom stat og kommune, men slik forslaget fra Havbruksskatteutvalget er lagt frem vil havbrukskommunenes interesser fortsatt ivaretas. Debatten om grunnrentebeskatning kan derimot i noe større grad forklares med teorien om felles handling, da det først og fremst er motargumentene fra næringen selv som dominerer holdningene blant de politiske partiene og en rekke organisasjoner.

7. Referanseliste

- Bjerkholt, B. (2019) *Motstanden mot grunnrenteskatt i oppdrett er norsk politikks største mysterium*. Hentet 05.04.20 fra: <https://www.dn.no/kommentar/motstanden-mot-grunnrenteskatt-i-oppdrett-er-norsk-politikks-storste-mysterium/2-1-700052>
- Bowen, G. (2009) *Document Analysis as a Qualitative Research Method*. Qualitative Research Journal, Vol. 9 Issue: 2, s.27-40. Hentet 17.04.20 fra: <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Energifakta Norge. (2019) *Skattelegging av kraftsektoren*. Hentet 20.03.20 fra: <https://energifaktanorge.no/regulering-av-energisektoren/skattlegging-av-kraftsektoren/>
- Energi Norge. (2016) *Skatter og avgifter i næringen*. Hentet 29.03.20 fra: <https://www.energinorge.no/fagomrader/skatt-og-okonomi/skatt-og-okonomi-i-naringen/>
- Fiva, J, Hagen, T & Sørensen, R. (2014) *Kommunal organisering*. (7.utgave)Oslo: Universitetsforlaget.
- Greaker, M., & Lindholt, L. (2019). *Grunnrenten i norsk akvakultur og kraftproduksjon fra 1984 til 2018*. Oslo.
- Hovland, K. (2019). *YS uenige med LO om grunnrente: Støtter "ekstraskatt" på oppdrett*. Hentet 6.04.20 fra: <https://e24.no/norsk-oekonomi/i/zGzKyK/ys-uenige-med-lo-om-grunnrente-stoetter-ekstraskatt-paa-oppdrett>
- Kaan Inan, M. (2019) *10 saker du bør få med deg fra Høyres landsmøte 2019*. Hentet 05.04.20 fra: <https://hoyre.no/aktuelt/nyheter/2019/10-saker-du-bor-fa-med-deg-fra-hoyres-landsmote-2019/>

- Krugman, P, Obstfeld, M og Melitz, M.(2018) *International Economics: theory and policy*.
United Kingdom: Pearson.
- Kvistad, A. (2018) *Forventer at NOU-utvalget forholder seg til Stortingets bestilling*. Hentet 06.05.20 fra: <https://sjomatnorge.no/forventer-at-nou-utvalget-forholder-seg-til-stortingets-bestilling/>
- Lorentzen, M. (2019) *Parti etter parti sier nei til grunnrenteskatt på oppdrett: "lakseskatt"-utvalget fortsetter som før*. Hentet 15.03.20 fra:
<https://e24.no/naeringsliv/i/K3MMAy/parti-etter-parti-sier-nei-til-grunnrenteskatt-paa-oppdrett-lakseskatt-utvalget-fortsetter-som-foer>
- Miljødirektoratet. (2019) *Fiskeoppdrett- en næring i vekst*. Hentet 21.03.20 fra:
<https://miljostatus.miljodirektoratet.no/Tema/Hav-og-kyst/Fiskeoppdrett/>
- NOU 2019:16. (2019) *Skattelegging av vannkraft*. Hentet 15.02.20 fra:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/150e7a43e786456cab856213b03985ea/no/pdfs/nou201920190016000dddpdfs.pdf>
- NOU 2019:18. (2019) *Skattelegging av havbruksvirksomhet*. Hentet 15.02.20 fra:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/207ae51e0f6a44b6b65a2cec192105ed/no/pdfs/nou201920190018000dddpdfs.pdf>
- Regjeringen. (2019) *Skatter og avgifter*. Hentet 16.03.20 fra:
<https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/skatter-og-avgifter/id1359/>
- Rosen, H & Gayer T. (2014) *Public finance*. McGraw-Hill Education: Berkshire.
- Røste, O. (2013) *Politikk og økonomi for statsvitere*. (2.utgave) Oslo: Gyldendal Akademisk
- Senterpartiet. (2019) *Nei til ny statlig ekstraskatt på lakseoppdrett*. Hentet 05.04.20 fra:
<https://www.senterpartiet.no/aktuelt/nei-til-ny-statlig-ekstraskatt-pa-lakseoppdrett>
- St.meld. nr.29 (2016-2017) *Perspektivmelding 2017*. Oslo: Finansdepartementet. Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-29-20162017/id2546674/sec10>

SV (2019) *Forskjeller i formue øker kraftig*. Hentet 06.04.20 fra:

<https://www.sv.no/blog/2019/03/26/forskjeller-i-formue-oket-kraftig/>

Syvertsen, T. (1998) *Dokumentanalyse i medievitenskapen: Tilgang, kildekritikk, problemstillinger*. Institutt for medier og kommunikasjon: UiO. Hentet 17.04.20 fra:

https://www.hf.uio.no/imk/personer/vit/trinesy/dokumentanalyse_i_medievitenskapen_tilga.pdf

Tajik, H. (2020) *Feil, DN*. Hentet 15.04.20 fra: <https://www.dn.no/innlegg/feil-dn/2-1-760395>

Ystmark, G, Lier-Hansen, S & Almlid, O. (2019) *Hvorfor grunnrenteskatt er helt feil for næringen*. Hentet 08.04.20 fra: <https://www.nho.no/tema/okonomisk-politikk-og-analyse/artikler/hvorfor-grunnrenteskatt-er-helt-feil-for-havbruksnaringen/>

Østerud, Ø. (2002) *Ressursmakt og grunnrente*. Makt og demokratiutredningen 1998-2003, nr 44. Akademika: Oslo.

