



Københavns Universitet



Vurdering af Fiskeriudviklingsprogrammets effekter

Andersen, Jesper Levring; Nielsen, Rasmus; Andersen, Peder

Publication date:
2013

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Andersen, J. L., Nielsen, R., & Andersen, P., (2013). Vurdering af Fiskeriudviklingsprogrammets effekter, Nr. 030-0028/13-5480, 6 s., sep. 24, 2013. IFRO Udredning, Nr. 2013/21

IFRO Udredning



Vurdering af Fiskeriudviklingsprogrammets effekter

Jesper Levring Andersen
Rasmus Nielsen
Peder Andersen

IFRO Udredning 2013 / 21

Vurdering af Fiskeriudviklingsprogrammets effekter

Forfattere: Jesper Levring Andersen, Rasmus Nielsen, Peder Andersen

Udarbejdet for NaturErhvervstyrelsen i henhold til aftale mellem Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri om myndighedsberedskab.

Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi
Københavns Universitet
Rolighedsvej 25
1958 Frederiksberg
www.ifro.ku.dk

NOTAT

Vurdering af Fiskeriudviklingsprogrammets effekter

Nærværende notat er rekvireret af Naturerhvervsstyrelsen og udarbejdet som et kort notat under Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomis aftale om myndighedsbetjening for 2013 med Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

Formålet med notatet er at vurdere effekterne ved at anvende midlerne fra fiskeriudviklingsprogrammet ud fra de samme principper som i dag "Status quo". Der ønskes endvidere en vurdering af virkningerne ved en omfordeling af midlerne mellem direkte støtte til investeringer (Kategori A) og støtte til kollektive og generelle projekter (Kategori B).

I det følgende gennemgås først, hvorfor og i hvilke situationer det kan være hensigtsmæssigt at give erhvervsstøtte. Udgangspunktet er teoretisk velfærdsøkonomisk.

Derefter gennemgås de forskellige indsats typer i Fiskeriudviklingsprogrammets en ad gangen, og det vurderes, om og under hvilke forudsætninger ordningen kan bidrage til en positiv udvikling af værditilvækst, beskæftigelse og miljø. Yderligere vurderes det, om der vil kunne opnås et højere bidrag til den danske økonomi ved en omprioritering af midler fra direkte investeringer (Kategori A) til kollektive og generelle projekter (Kategori B).

Principielle overvejelser om erhvervsstøtte

Udgangspunktet for analysen er, at erhvervsstøtten skal korrigerer for fejl i markedsøkonomien eller tilgodese særlige grupper eller regioner af ud fra fordelingsmæssige hensyn. I en velfungerende markedsøkonomi uden markedsfejl (fuldkommen konkurrence, ingen eksternaliteter, ingen offentlige goder (public good) og ingen sektorspecifikke stordriftsfordele (economics of scale) vil en markedsøkonomi levere "det bedste resultat", dvs. en maksimering af samfundets velfærd. I en sådan økonomi kan erhvervsstøtte alene begrundes med fordelingsmæssige forhold.

Effekterne af erhvervsstøtte skal således vurderes ud fra, hvorledes den korrigerer for markedsfejl eller leverer ønskede fordelingsmæssige effekter. Reguleringen kan gennemføres med kommando-kontrol instrumenter eller incitamentsbaserede instrumenter. De to tilgange har fordele og ulemper, men generelt gælder, at incitamentsbaserede instrumenter er i stand til at sikre en mere effektiv regulering og dertil svarende bedre samfundsøkonomisk resultat. Erhvervstilskud er et incitamentsbaseret instrument, der kan anvendes til korrektion af markedsfejl. Et særligt forhold ved økonomisk tilskudsordninger (som

erhvervsstøtte) er, at der er omkostninger i form af forvriddningseffekter ved tilskudsordninger, idet det forøger skatterne, dvs. de direkte fordele ved erhvervsstøtte skal afvejes over for forvriddningsomkostningerne.

Et særligt forhold, der altid bør være i fokus ved udformningen af støtteordninger er, i hvilket omfang støtten giver anledning til dødvægtstab, dvs. hvorvidt ændringerne, der umiddelbart måles som en konsekvens af en støtteordning reelt fuldt ud eller i et vist omfang alligevel ville være blevet gennemført. I en række situationer gives tilskud til investeringer for f.eks. at opnå større energieffektivitet i lyset af stigende energipriser, men i en sådan situation ville virksomheden ofte alligevel ud fra rene privatøkonomiske overvejelser have gennemført investeringer i energibesparelser. En særlig vinkel på dødvægtstab er, om støtten finansieres ved nationale midler eller EU tilskud. Hvis hele tilskuddet er EU tilskud, og der anlægges en national vinkel, er der ikke dødvægtstab. Hvis der er national medfinansiering, kan der ikke ses bort fra dødvægtstab, men skal alene knyttes til den nationale del af tilskuddet.

Erhvervsstøtte (subsidiær) bør således ud fra økonomiske effektivitetshensyn ikke anvendes på velfungerende markeder eller på velregulerede markeder. Dette skyldes, at erhvervsstøtte kan forvride virksomhedernes efterspørgsel efter produktionsfaktorer eller tilskynde virksomhederne til at bruge midler på at opnå støtten (se f.eks. Det Økonomiske Råds Sekretariat 2006). En af konsekvenserne kan være, at produktionsfaktorer fastholdes i lavproduktive sektorer.

Eksisterer der markedsfejl, kan erhvervsstøtte imidlertid i en række situationer godt begrundes. Erhvervstilskud kan være samfundsmæssigt fordelagtige i brancher, hvor investeringer er kendetegnet ved høj risiko, og hvor investorerne har høj risikoaversion, og hvor det samtidigt ikke er muligt at skaffes risikovillig privat kapital. Erhvervstilskud kan imødegå dette. Et eksempel er i en opstarts- eller transitionsfase for nye brancher og i brancher med mange små virksomheder.

Desuden kan erhvervstilskud være fordelagtige, såfremt stordriftsfordelene er større for en klynge af virksomheder end de samlede stordriftsfordele i de enkelte virksomheder. Argumentet er her, at der er en positiv eksternalitet i branchen på grund af vidensspredning mellem virksomheder og heraf følgende produktivitetstigning. Det er det samme argument, som fremføres for at give tilskud til forskning og udvikling til private virksomheder, når forskningen og udviklingsarbejdet resulterer i spredning til andre virksomheder (positiv eksternalitet).

Formålet med erhvervstilskud kan i mange tilfælde være begrundet ud fra ud fra fordelingsmæssige hensyn, som for eksempel ønsket om at fastholde arbejdskraften i en bestemt region eller erhverv. Sådanne tilskudsordninger har såvel kortsigtede som langsigtede fordele og ulemper, som skal afvejes over for hinanden. Generelt gælder det, at tilskudsordninger, der ikke er begrundet i markedsfejl, har den langsigtede konsekvens at fastholde arbejdskraft i erhverv med relativt lav produktivitet.

Fiskeriudviklingsprogrammet – strategi og mål

Fiskeriudviklingsprogrammet er en ordning, der omfatter hele EU. Den implementeres centralt, og hvert medlemsland udarbejder national strategi og program inden for hovedområderne. EU finansierer ordningen, idet en lang række initiativer kræver national medfinansiering. Samfundsmæssigt set betragtes finansieringen dog som en nettooverførsel til medlemslandet, da EU og medlemslandet på en

række af ordningens områder deler finansieringen ligeligt, og der samtidig betales skat i medlemslandet af de aktiviteter, som iværksættes via ordningen. Dette er tilfældet i Danmark, og hvis Danmark vælger ikke at anvende ordningen, vil denne nettotilførsel forsvinde. Det er således fordelene ved hele tilskuddet, der skal afvejes over for dødvægtstabet og det dertil knyttede forvriddningstab fra den danske del af tilskuddet.

Det nuværende Fiskeriudviklingsprogramms strategi bygger på følgende grundlæggende vision:

At skabe rammerne for det størst mulige vedvarende udbytte af den danske fiskeri- og akvakultursektor, hvor ressourcerne udnyttes under hensyn til målet om bæredygtighed og regional udvikling (Strategi for det danske Fiskeriudviklingsprogram). I strategien er det endvidere angivet, at der med udbytte menes erhvervsøkonomisk og samfundsøkonomisk udbytte. Programmets vision er således direkte formuleret at opnå den størst mulige vedvarende velfærd inden for visse rammer af bæredygtighed og regional udvikling.

Vurdering af effekter for programperioden 2014-2020

Generelle kommentarer

Med det foreliggende program og budget vil det generelt være vanskeligt at måle aggregerende samfundsøkonomiske effekter, og med de foreliggende oplysninger er det ikke muligt at give nogle kvantitative vurderinger af effekten af erhvervsstøtte på enkeltområder. Men det er muligt på en række områder at angive nogle forventede positive eller negative effekter af tilskud.

Det følger af principperne overvejelser om erhvervsstøtte, at de samfundsøkonomiske effekter af at give erhvervsstøtte til kollektive og generelle projekter, alt andet lige, vil være mere effektive end erhvervsstøtte direkte til enkeltvirksomheder, idet afhjælpning af markedsfejl her har den største effekt. Det skal dog nævnes, at erhvervsstøtte til enkelt virksomheder også i større eller mindre omfang kan være med til at afhjælpe markedsfejl, og at en selektiv erhvervsstøtte til bestemte regioner eller grupper kan have en fordelingsmæssig effekt, der går i retning af den politisk ønskede. Det gælder ligeledes, at tilskud til kollektive og generelle effekter på områder, hvor effekterne generelt er små, heller ikke kan forvente at afhjælpe markedsfejl.

De efterfølgende vurderinger skal således ses i lyset af disse mere generelle vurderinger og overvejelser.

Støtte i form af tilskud til investeringer om bord på fartøjer

Støtte til *sikkerhed, kvalitet, energibesparende redskaber og motorudskiftning* har alle karakter af i høj grad at være tilskud til driftsøkonomiske investeringer, der tages ud fra indtjeningsmæssige overvejelser. Dette indebærer, at der er en risiko for, at dødvægtstabet her vil være forholdsvis stor. I det omfang, at investeringerne ikke gennemføres pga. risikoaversion, kan erhvervsstøtte være medvirkende til at afhjælpe dette.

Støtte til at fremme *innovative projekter i samarbejde med videnskabeligt/teknisk organ* kan i et vist omfang have en spredningseffekt, hvis det videnskabelige/tekniske organ kan viderebringe erfaringerne til andre. I det omfang, de innovative projekter øger effektiviteten i fiskeriet, og der IKKE er

kvotebegrænsninger, kan det forøge fangsten og dermed beskæftigelsen. Hvis der er kvotebegrænsninger, vil effektivitetsstigningen resultere i en reduktion i flåden og dermed i beskæftigelsen i erhvervet.

Støtte til investeringer, der fremmer *bæredygtigt fiskeri* kan være med til at afhjælpe negative eksternaliteter ved fiskeriet, hvor *begrænsning i og opbevaring af discardfangster* kan medvirke til større værditilvækst af danske kvoter.

Etableringsstøtte til yngre fiskere er en støtteform, der kan være med til at sikre tilstrækkeligt arbejdskraft i fiskerierhvervet og på den måde være med til at sikre en god udnyttelse af danske fangstmuligheder. Støtten kan i et vist omfang være med til at presse kvoteprisen op, og dermed er støtten en støtte til eksisterende fiskere, der så på den anden side vil forlade erhvervet tidligere end planlagt uden støtteordninger til yngre fiskere.

Støtte til kollektive og generelle projekter inden for fiskeri

Alle ordningerne har potentialet til i et vist omfang at afhjælpe eksternaliteter og resultatet kan være øget aktivitet, der samtidigt producerer "public goods". Det er IKKE muligt på det foreliggende grundlag med nogen sikkerhed at rangordne effekten af at bruge x-mio. på de forskellige områder. Dette vil kræve information om de forventede fysiske effekter og en dertil knyttet værdisætning. Ingen af disse initiativer kan forventes at have nævneværdig betydning for beskæftigelsen.

Støtte i form af tilskud til investeringer i akvakultur, som omfatter

Produktive investeringer til etablering og modernisering af akvakulturanlæg er overvejende en driftsøkonomisk beslutning, der tages ud fra indtjeningsmæssige overvejelser. Støtte til sådanne investeringer indebærer derfor en høj risiko for, at dødvægtstabet er forholdsvis stort. Investeringer i nye anlæg har været forholdsvis store, og produktionsmulighederne i relation til den reducerede miljøbelastning har været usikre. I det omfang, at investeringerne ikke gennemføres pga. risikoaversion og usikkerhed, kan erhvervsstøtte være medvirkende til at afhjælpe dette.

Den generelle vurdering er, at investeringerne har bidraget positivt til at øge produktionen og reducere miljøpåvirkning per kilo produceret fisk. På anlægsniveau har den reducerede miljøpåvirkning givet virksomhederne mulighed for at øge produktionen, hvilket potentielt giver mulighed for enten at øge beskæftigelsen eller værditilvæksten per beskæftiget. Beskæftigelseseffekten er således usikker, da investeringerne i nye anlæg og teknologi har betydet, at produktionen er blevet mindre arbejdskraftintensiv. Investeringen i ny teknologiudvikling har haft en spredningseffekt (positiv spil-over effekt) til andre dele af dambrugssektoren og har som helhed haft en positiv indvirkning på produktion og miljø. Med den nye incitamentsbaserede reguleringsordning, der er indført på dambrugsområdet i 2012, må det alt andet lige formodes, at virksomhederne selv vil investere i mere produktive og miljøvenlige teknologier, hvis dette resultere i en privatøkonomisk gevinst.

Investeringer i værditilvækst og diversifikation er også overvejende en driftsøkonomisk beslutning, og støtte indebærer dermed en meget stor risiko for dødvægtstab. I det omfang, at investeringerne ikke

gennemføres pga. risikoaversion, usikkerhed eller erhvervsstrukturelle forhold kan erhvervsstøtte være medvirkende til at afhjælpe dette.

En øget diversificering af produkter og arter produceret kan være med til at øge værdiskabelsen i erhvervet. På den anden side kan en satsning på for eksempel mange arter (se rapporten "nye arter i dansk akvakultur") betyde, at erhvervet bliver mindre attraktivt for input leverandører, hvilket kan medføre faldende produktivitet og værditilvækst. Investeringer i en øget værditilvækst vil, hvis de gennemføres med succes, selvsagt have en positiv effekt på værditilvæksten, mens beskæftigelseseffekten ikke kan vurderes. Støtte til diversificering kan ikke kvantificeres for hverken værditilvækst eller beskæftigelse.

Støtte til *omlægning til økologi* har til formål at understøtte anvendelsen af akvakulturmetoder, der beskytter og forbedrer miljøet og bevarer naturen. Omlægningen til økologisk drift forventes at medføre et mindre forbrug af medicin og kemikalier i produktionen, samt forbedrede levevilkår hos fiskene. En overgang til økologisk drift er baseret på en driftsøkonomisk evaluering, og der er således også her risiko for dødvægtstab, men i det omfang, støtte til omlægning til økologi reducere et forureningsproblem, kan støtte siges at afhjælpe en markedsfejl. På anlægsniveau har ordningen medført en reduktion af forbruget af medicin og kemikalier i produktionen på de omlagte anlæg. Yderligere har producenter af økologiske ørreder kunne opnå en højere pris gennem certificeringsordninger, hvilket har øget værditilvæksten. Der er ingen indikationer på at ordningen har ført til øget produktion eller beskæftigelse.

Ordnningen vedrørende *forsikring* har haft det specifikke formål at udrydde sygdommen VHS i dansk akvakultur. Anvendelse af forsikringsordninger tages igen ud fra et driftsøkonomisk perspektiv og risikoen for dødsvægtstab er stor. Hvis der er risiko for at aktører ikke overholder retningslinjer vedrørende sygdommen VHS, fordi de ikke er forsikret mod tab, kan det være en samfundsøkonomisk fordel at understøtte et fælles forsikringssystem, da de afledte negative eksternaliteter for samfundet er større end for den enkelte. For den enkelte producent har VHS planen haft den positive effekt, at de har kunnet opnå compensation, hvis der var udgifter i forbindelse med smitte på de enkelte anlæg. For Danmark vil en udryddelse af VHS alt andet lige betyde en øget mulighed for eksport og derigennem en økonomisk gevinst. Hvis Danmark opnår status som sygdomsfrit område og hvis dette giver sig udslag i et øget salg til en højere pris vil dette have en positiv indflydelse på værditilvæksten fra sektoren, mens den beskæftigelsesmæssige konsekvens ikke kan vurderes.

Støtte til kollektive og generelle projekter inden for akvakultur

Ligesom for fiskeri har alle ordningerne under kollektive og generelle projekter for akvakultur potentialet til i et vist omfang at afhjælpe eksternaliteter og resultatet kan være øget aktivitet, der samtidigt producerer "public goods". Det er IKKE muligt på det foreliggende grundlag med nogen sikkerhed at rangordne effekten af at bruge x-mio. på de forskellige områder. Dette vil kræve information om de forventede fysiske effekter og en dertil knyttet værdisætning. Ingen af disse initiativer kan forventes at have nævneværdig betydning for beskæftigelsen.

Støtte i form af tilskud til investeringer i forarbejdning

Investeringer i *innovative projekter, kvalitet, bedre udnyttelse af ressourcerne, energibesparelser og forarbejdning af økologiske produkter* tages generelt ud fra ud fra driftsøkonomiske overvejelser, og støtte til sådanne investeringer vil derfor normalt have et stort dødvægtstab, og normalt ikke forøge investeringerne nævneværdigt. Hvis producenterne har stor risikoaversion, kan dette begrunde offentlige tilskud i et vist omfang. Desuden kan tilskud til fremme af økologiske produkter være med til at reducere produktionen af ikke-økologiske produkter, og i det omfang dette sker, vil der være en positiv miljømæssig virkning (reduktion af negative eksternaliteter), hvilket kan begrunde offentlig støtte.

Støtte vedrørende marked og afsætning

Investeringer i *produktionsplaner, afsætningsplaner, lagerstøtte og afsætningsfremme* gennemføres ud fra driftsøkonomiske overvejelser, og støtte til sådanne investeringer vil derfor normalt have et stort dødvægtstab og ikke forøge investeringerne nævneværdigt. Hvis virksomhederne har stor risikoaversion, kan dette begrunde offentlige tilskud i et vist omfang. I et vist, men forventeligt begrænset omfang, kan der være sektorspecifikke stordriftsfordele og primært i relation til afsætningsfremmende foranstaltninger. Hvis virksomhederne ikke finder samarbejdsformer til at foretage en hensigtsmæssig fælles indsats på de relevante områder, kan offentlige tilskud fremme indsatsen. Men sandsynligheden for en dødsvægtstab er stor. Dertil kommer, at hvis der forventes offentlige tilskud, vil dette påvirke indsatsen uden tilskud i negativ retning.