

**SNF-RAPPORT NR. 53/2001**

**FINANSIERINGSSYSTEM FOR DEKNING AV  
FELLESGODER I REISELIVET**

**av**

**Eivind Farstad  
Ole Skalpe  
Sigurd V. Troye**

SNF-prosjekt nr. 6208: "Utredning av finansieringssystem for fellesgoder i reiselivet"  
Prosjektet er finansiert av Nærings- og Handelsdepartementet og  
Landsdelsutvalget for Nord Norge

**STIFTELSEN FOR SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING  
BERGEN, DESEMBER 2001**

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

ISBN 82-491-0177-4  
ISSN 0803-4036

## FORORD

Denne SNF-rapporten presenterer resultatene av et prosjekt på oppdrag for Nærings- og handelsdepartementet, og har til formål å gi en utredning av en finansieringsordning for fellesgoder i reiselivet.

Rapporten er en forkortet og oppdatert versjon av hovedrapporten "UTREDNING AV FINANSIERINGSSYSTEM FOR DEKNING AV FELLESGODER I REISELIVET" som ble oversendt Nærings- og Handelsdepartementet i november 2001. Hovedrapporten er noe mer detaljert med hensyn til bakgrunnsinformasjon og presentasjon av data, samt diskusjonen av en eventuell prøveordning. Likevel mener vi at denne forkortede versjonen er tilstrekkelig til å få et innblikk i de viktigste forholdene som vedrører fellesgodeproblematikken og utfordringene i forbindelse med finansiering av fellesgoder i reiseliv, samt bakgrunnen for de konklusjoner og anbefalinger utredergruppen har kommet frem til.

Utredningen er et resultat av et samarbeid mellom forskere fra tre høyskole- og forskningsmiljøer fra Norges Handelshøyskole/Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Høgskolen i Buskerud og Handelshøyskolen BI. Det har også vært opprettet en referansegruppe bestående av ulike aktører fra reiselivsnæringene, som har bidratt med nyttige innspill i utredningsprosessen.

Utredningene ønsker å takke Nærings- og handelsdepartementet og Landsdelsutvalget for Nord Norge for initiativet med å få utredningen igangsatt, finansieringen av prosjektet og for arbeidet med organiseringen av referansegruppen. Videre ønsker vi å takke deltagerne i referansegruppen og andre bidragsytere for faglige innspill til arbeidet med utredningen. Til slutt ønsker vi å takke Reiselivsbedriftenes Landsforening for assistanse i forbindelse med spørreundersøkelsen i reiselivsnæringene som ble gjennomført som en del av utredningsarbeidet.

Bergen, desember 2001

Doktorgradstipendiat Eivind Farstad, Norges Handelshøyskole

Førsteamanuensis Ole Skalpe, Høgskolen i Buskerud

Professor Sigurd Villads Troye, Norges Handelshøyskole

## SAMMENDRAG

Formålet med denne rapporten er å foreslå en ordning for finansiering av fellesgoder i reiselivet. Fellesgoder har den egenskap at bruken og nytten av godet ikke kan gjøres eksklusiv for den eller de som investerer i eller betaler for at godet skal være tilgjengelig eller bli vedlikeholdt. Alt fra benker, turistinformasjon og åpne konserter til parker og stier kan gi fordeler for turister og næringsutøvere uavhengig av hva den enkelte er villig til å betale. Dette gjør at det alltid vil være en fare for at det underinvesteres i slike goder. Det er flere grunner til at fellesgoder i reiselivssammenheng er særdeles viktige sammenlignet med mange andre samfunnsområder og næringer. Den viktigste grunnen er at det ikke finnes en enkelt reiselivsnæring som det er naturlig vil påta seg ansvaret for at reiselivets fellesgoder blir finansiert og administrert.

I den ordningen som foreslås i rapporten skal midlene som ordningen genererer ikke være til fordel for stats- eller kommunekassen og skal fullt og helt disponeres av reiselivsnæringen. De skal kun anvendes til utvikling og vedlikehold av fellesgoder i reiseliv for å sikre et mer konkurransedyktig reiselivsprodukt. Ordningen som foreslås er en form for organisert "spleiselag" eller "kronerulling" for å få løst en del oppgaver som ingen enkeltnæring eller bedrift er villige til å påta seg. Bidragene skal gi grunnlag for investeringer til fremtidig inntektservervelse for bedriftene og til fordel for den reisende (bedre produkt). Ordningen som foreslås er *frivillig* i den forstand at det er opp til den enkelte kommune om den vil delta i ordningen. Dette skiller ordningen fra en tradisjonell skatt. Når en destinasjon velger å bruke ordningen, er imidlertid reiselivsnæringene pliktige til å delta.

# INNHALDSFORTEGNELSE

<b>1.0 INNLEDNING: UTGANGSPUNKT OG MANDAT FOR UTREDNINGEN</b> .....	1
1.1 <i>Utgangspunkt og bakgrunn for rapporten</i> .....	1
1.1.1 Formål med rapporten .....	1
1.1.2 Hvorfor er fellesgoder i reiselivet viktige? .....	1
1.1.3 Hvorfor er fellesgoder spesielt viktig i Norge?.....	2
1.2 <i>Oppdrag og mandat</i> .....	5
1.2.1 "Slagkraftig" finansieringsordning .....	6
1.2.2 "Turistskatt" .....	6
1.2.3 "Regional skatt" .....	6
1.2.4 "Selvfinansierende" .....	7
1.2.5 "Innsatsen bør avspeile nytten aktørene oppnår av fellesgodene" .....	8
1.2.6 "Forvaltes av næringen selv" .....	8
<b>2.0 HVA ER "FELLESGODER"?</b> .....	9
2.1 <i>Hva oppfatter reiselivsaktørene selv å være viktige fellesgoder?</i> .....	10
2.2 <i>Oppsummering av behovet for fellesgoder</i> .....	13
<b>3.0 VURDERING AV MULIGE ORDNINGER FOR FINANSIERING AV FELLESGODER</b> .....	14
3.1 Kriterier for vurdering .....	14
3.2 Finansieringskilder .....	15
3.3 Prinsippmodell og scenarier .....	17
3.4 Reiselivsaktørers vurdering av scenarier/finansieringsordninger .....	18
3.5 Utrederens vurdering av de alternative finansieringsordningene.....	19
<b>4.0 ANBEFALINGER: IMPLEMENTERING OG FORVALTNING</b> .....	26
4.1 <i>Ulike aspekter ved implementering</i> .....	27
4.1.1 Hvor ordningen skal gjennomføres .....	27
4.1.2 Hvilke inntektskilder, næringer og bedrifter som ordningen bør omfatte.....	27
4.1.3 Hvilke fellesgoder og tiltak ordningen skal dekke.....	27
4.1.4 Satser .....	28
4.1.5 Overføringer fra ett budsjettår til et annet .....	28
4.1.6 Overføringer fra lavere (lokalt) nivå.....	28
4.1.7 Overføringer fra høyere (nasjonalt) nivå .....	28
4.1.8 Forvaltningsorganisasjonen .....	29
4.2 <i>Tiltak for å skape aksept for ordningen</i> .....	29
4.2.1 Tiltak for å skape legitimitet av ordningen hos den reisende.....	29
4.2.2 Tiltak for å skape legitimitet av ordningen i næringslivet .....	29
4.2.3 Tiltak for å skape legitimitet av ordningen lokalt .....	29

## ***1.0 Innledning: Utgangspunkt og mandat for utredningen***

I det følgende rapporteres resultatene av et prosjekt på oppdrag for Nærings- og handelsdepartementet som har til formål å gi en utredning av finansieringsordninger for fellesgoder i reiselivet. Rapporten er organisert som følger:

- 1 Utgangspunkt, mandat og oppdrag
- 2 Utdypning av fellesgodebegrepet
- 3 Vurdering av alternative ordninger for finansiering av fellesgoder
- 4 Anbefalinger: Implementering og forvaltning

En mer utførlig beskrivelse av tema, metode og konklusjoner er gitt i den foreløpige hovedrapporten<sup>1</sup> som det vil bli henvist til i teksten.

### 1.1 Utgangspunkt og bakgrunn for rapporten

#### **1.1.1 Formål med rapporten**

Formålet med denne rapporten er å foreslå en ordning for finansiering av fellesgoder i reiselivet. Midlene som ordningen skal generere skal ikke være til fordel for stats- eller kommunekassen og skal fullt og helt disponeres av reiselivsnæringen. De skal kun anvendes til utvikling og vedlikehold av fellesgoder i reiseliv for å sikre et mer konkurransedyktig reiselivsprodukt. Ordningen som foreslås er en form for organisert "spleiselag" eller "kronerulling" for å få løst en del oppgaver som ingen enkeltnæring eller bedrift er villige til å påta seg. Bidragene skal gi grunnlag for investeringer til fremtidig inntekts ervervelse for bedriftene (mer omsetning) og til fordel for den reisende (bedre produkt). Ordningen som foreslås er *frivillig* i den forstand at det er opp til den enkelte kommune om den vil delta i ordningen. Dette skiller ordningen fra en tradisjonell skatt. Når en destinasjon velger å bruke ordningen, er imidlertid reiselivsnæringene pliktige til å delta.

#### **1.1.2 Hvorfor er fellesgoder i reiselivet viktige?**

Fellesgoder har den egenskap at bruken og nytten av godet ikke kan gjøres eksklusiv for den eller de som investerer i eller betaler for at godet skal være tilgjengelig eller bli vedlikeholdt. Alt fra benker, turistinformasjon og åpne konserter til parker og stier kan gi fordeler for turister og næringsutøvere uavhengig av hva den enkelte er villig til å betale. Dette gjør at det alltid vil være en fare for at det underinvesteres i slike goder. Det er flere grunner til at fellesgoder i reiselivssammenheng er særdeles viktige sammenlignet med mange andre samfunnsområder og næringer. Etterspørselen etter typiske reiselivsgoder som overnatting og bespisning er i stor grad avledet av etterspørselen etter nettopp fellesgoder: Fjell, fjord og midnattssol og menneskeskapt goder som festivaler, museer og arkitektur utgjør ofte den egentlige motivasjonen for turistens valg av destinasjon. Slike gitte fellesgoder kan ofte kreve fellestiltak i form av informasjon og tilrettelegging for å være tilgjengelige på en best mulig

---

<sup>1</sup> Eivind Farstad, Ole Skalpe og Sigurd V. Troye: **UTREDNING AV FINASIERINGSSYSTEM FOR DEKNING AV FELLESGODER I REISELIVET**, Foreløpig versjon, Bergen: SNF, November 2001.

måte. Tilrettelegging kan omfatte alt fra veimerking, stier og benker til kampanjer for å gjøre markedet oppmerksom på godet.

Mens altså fellesgoder ofte utgjør kjernen i reiselivsproduktet og derfor er av særdeles stor betydning i reiselivssammenheng, er det et annet forhold som gjør finansieringen av fellesgoder både viktig og problematisk. Konsekvensene av vellykkede fellestiltak som øker attraktiviteten av reiselivsgodet er ikke begrenset til enkeltstående reiselivsbedrifter eller -bransjer på den ene siden eller turister på den andre. Lokale håndverkere, forretninger og andre aktører utenfor de såkalte reiselivsnæringene vil alle kunne nyte godt av fellesgodeinvesteringer når de engang er foretatt. På samme måte vil lokalbefolkningen kunne nyte godt av en lang rekke fellestiltak som egentlig er myntet på turisten – og fellesgoder myntet på lokalbefolkningen kan på sin side komme turisten til gode. Økt omsetning som følge av fellesgodeinvesteringer og derav følgende skatteinntekter vil være i kommunens- og det offentliges interesse. Problemet med å avgrense fellesgoder i reiselivet medfører problemer med å avgrense ansvaret for at mange fellesgoder blir etablert, vedlikeholdt og finansiert. Ettersom ingen enkeltnæring eller –bedrift har kontroll over det fellesgodet som turistene egentlig etterspør, blir det vanskelig å bestemme hvor regningen for godet skal sendes. I tillegg vil det være slik at konsekvensene av fellestiltak på godt og vondt ikke er begrenset til den eller de næringer som utpekes som ”reiselivsnæringer”. Derfor vil det være svært viktig å etablere finansieringsordninger som i rimelig grad reflekterer den nytten ulike instanser har av fellesgodene og som effektivt kan bidra til at fellesoppgavene blir løst.

Finansiering av fellesgoder i reiselivssammenheng behøver med andre ord ikke kun være et fellesanliggende for de næringer som vi betegner ”reiselivsnæringer”, men kan i mange tilfeller kreve at andre enn reiselivsnæringene bidrar til finansieringen.

### **1.1.3 Hvorfor er fellesgoder spesielt viktig i Norge?**

Det er tre forhold som gjør at finansiering av fellesgoder blir et spesielt viktig tema i Norge, nemlig

- Lav lønnsomhet
- Høye kostnader, og
- Svak utvikling i reiselivsomsetningen.

#### **Lav lønnsomhet**

Bedrifter og næringer som har svak lønnsomhet vil normalt prioritere utgifter som er absolutt nødvendig for fortsatt drift. Dette gjelder for eksempel vedlikehold (se Dagens Næringsliv 19.10.01) og vil dessverre ofte gjøre at fellesgoder lett blir nedprioritert uansett hvor viktig de enn måtte være på lang sikt. De norske reiselivsnæringene er kjennetegnet (se figurer på neste side og hovedrapportens kapittel 2 ) ved

- lave driftsmarginer
- dårlig lønnsomhet,
- dårlig likviditet
- lav egenkapitalprosent

I en slik situasjon, er det naturlig at fellesgodefinansiering krever spesiell innsats og oppmerksomhet.

### **Høyt kostnadsnivå**

Det høye kostnadsnivået tilsier to mulige strategier. Den ene strategien innebærer at reiselivsnæringene søker å møte priskonkurransen ved å redusere kostnadene så mye som mulig. Den andre strategien går ut på å investere i reiselivsproduktet til det når et nivå som kan forsvare prisen.

Problemet med det første strategien er at det totale kostnadsnivået for reiselivsproduktet i liten grad er et resultat av reiselivsnæringenes egne disposisjoner. Dette skyldes at reiselivsproduktet i sin helhet består av tjenester, produkter og kulturelle og naturgitte goder som omfatter langt mer enn det som produseres i en enkelt næring. Følgelig er reiselivsproduktet pris- og kvalitetsmessig på mange måter prisgitt forhold som ligger utenfor noen enkelt nærings kontroll. Det høye kostnadsnivået i Norge når det gjelder varer som alkohol, drivstoff, matvarer m.m. vil således bestemme prisen på det reiselivsproduktet de reisende etterspør nesten uavhengig av hvor lavt tilbyderne av overnatting og servering kalkulerer sine priser. Samtidig vil svakheter i den generelle infrastruktur påvirke kvaliteten og attraktiviteten ved det reiselivsproduktet som de enkelte turistnæringene bidrar til. Selv om en reduserer de kontrollerbare kostnadene til en minimum, vil det norske reiselivsproduktet fremdeles likevel fortsette være relativt dyrt og dessuten ha vanskelig for å forsvare prisen kvalitetsmessig.

Den andre strategien består i å investere i totalproduktet for å oppnå en kvalitet som er på et nivå som forsvarer det høye kostnads- og prisnivået. Investering i fellesgoder som bidrar til en kvalitetshevning av det norske reiselivsproduktet vil være i tråd med en slik strategi. Et dyrt produkt vil i mange tilfeller betinge større markedsføringskostnader i form av profilering, promosjon og segmentering enn rimeligere produkter som selger på pris. Investeringer i felles markedsrettede tiltak kan bidra til å redusere betydningen av den kostnadsulempe som det norske reiselivsproduktet har og kan derfor være spesielt viktig for at det norske reiselivsproduktet skal kunne hevde seg i konkurransen.

### **Svak omsetningsutvikling og markedsposisjon**

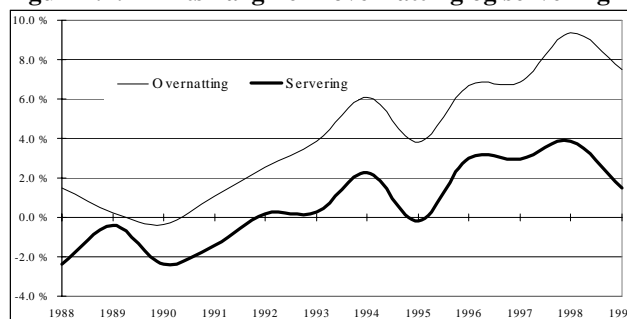
Behovet for økte investering i fellesgoder og fellestiltak kan avspeiles i det norske reiselivsproduktets markedsposisjon. Som en ser av tabell 1.4 er det en markert nedgang i særlig utenlandske overnattinger både fra 1999 til 2000 og fra 2000 til 2001. Som en ser av figur 1.4 som viser utviklingen i utenlandske turistenes forbruk i noen land, har Norge sakket akterut i forhold til land det kan være naturlig å sammenligne seg med. I forhold til Nord-Europa samlet (prikket tykk linje) som har hatt en gjennomsnittlig vekst på ca. 2,3 % per år har Norge hatt en nedgang på ca. 1,4% i gjennomsnitt per år i perioden. Over hele perioden, fra nivået i 1995 til nivået i 1999, har utlendingers turismeforbruk samlet i Nord-Europa økt med 9,2%, mens tilsvarende har forbruket *falt* med 5,6% i Norge. Differansen i vekst over hele perioden i forhold til Nord –Europa er markante 14,8%, noe som er alarmerende. Fritidsmarkedet har stagnert. Grunnene til dette mønstret kan være flere. Den viktigste problemstillingen er imidlertid hvordan trenden kan snus. Etersom prisen på det norske reiselivsproduktet ikke kan endres uten betydelige makroøkonomiske tiltak og de natur- og kulturgitte fellesgodene heller ikke kan endres, står en overfor følgende alternativer:

1. forbedre typiske reiselivsprodukter som overnatting og servering
2. forbedre markedsrettede fellestiltak (profilering, internasjonalt rettede tiltak)
3. forbedre innpakking og tilbud rundt eksisterende anlegg, fasiliteter og attraksjoner



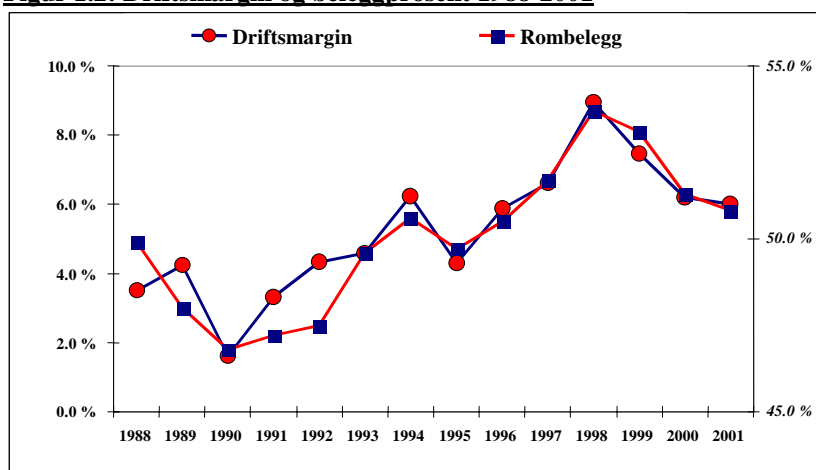
Gjesteundersøkelser foretatt blant annet i regi av TØI tyder på at overnatting- og serverings-tilbudene gjennomgående får en positiv vurdering av turistene. Vår referansegruppe og respondenter i den spørreundersøkelsen vi gjennomførte i tilknytning til prosjektet, synes å være enige om at det i dag ikke investeres tilstrekkelig i den type fellestiltak- og goder som er nevnt under pkt 2 og 3.

**Figur 1.1: Driftsmarginer i overnatting og servering**



Kilde: Dun & Bradstreet Norge

**Figur 1.2: Driftsmargin og beleggprosent 1988-2001**



**Tabell 1.1: Totalrentabilitet**

Median	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Overnatting	1.4 %	3.1 %	3.7 %	5.2 %	5.6 %	3.7 %	4.9 %	5.1 %	8.7 %	4.9 %
Servering	0.6 %	2.0 %	3.9 %	4.1 %	6.1 %	2.6 %	7.7 %	6.8 %	10.2 %	5.7 %

Kilde: Dun & Bradstreet Norge

**Tabell 1.2: Egenkapitalandel**

Median	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Overnatting	9.4 %	13.3 %	11.8 %	10.8 %	13.4 %	14.9 %	15.2 %
Servering	5.8 %	9.2 %	9.1 %	8.4 %	11.3 %	11.2 %	10.6 %
Transport	18.3 %	19.9 %	17.8 %	17.8 %	19.2 %	20.4 %	19.7 %

Kilde: Dun & Bradstreet Norge

**Tabell 1.3: Likviditetsgrad etter bransje**

5% Trim	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Overnatting	118%	118%	122%	129%	139%	133%	142%
Servering	79%	86%	90%	90%	97%	99%	95%
Transport	154%	158%	169%	189%	183%	196%	182%
Formidling	129%	137%	139%	129%	134%	146%	143%
Underholdning	133%	126%	155%	149%	151%	136%	145%

Kilde: Dun & Bradstreet Norge

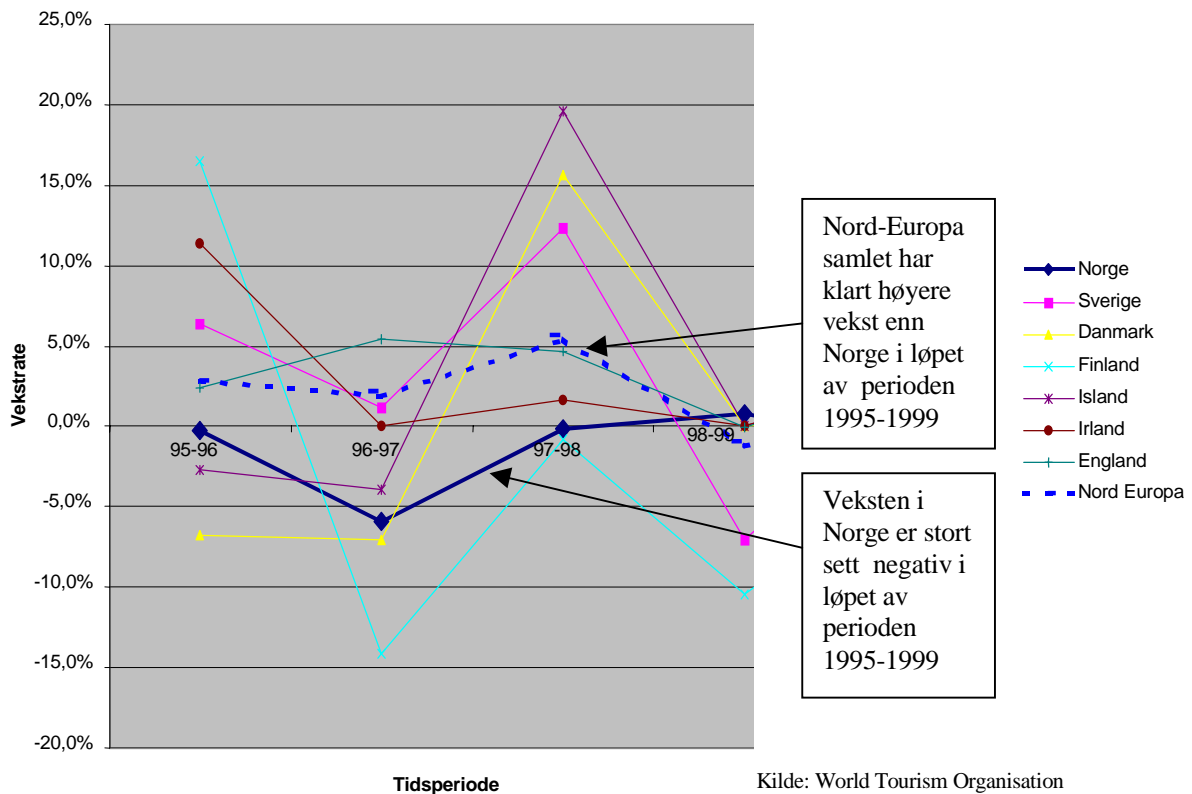
**Tabell 1.4: Utviklingen i gjestedøgn**

Vekst	1999-00	2000	2001*	2000-01
Hotell totalt	-1.0 %	16,364,658	16,435,049	0.4 %
Utenlandske	-4.6 %	4,966,857	4,791,103	-3.5 %
Norske	0.7 %	11,397,801	11,691,668	2.6 %
Yrke	-4.9 %	5,098,289	5,170,632	1.4 %
Kurs	-0.8 %	2,475,591	2,457,402	-0.7 %
Ferie/fritid	1.4 %	8,790,778	8,809,914	0.2 %
Sum yrkesrelatert**	-3.6 %	7,573,880	7,629,964	0.7 %

\* Basert på utviklingen januar-august

Kilde: Statistisk sentralbyrå

\*\*Yrkesrelatert = Yrkestrafikk + kurs- og konferanseovernattinger

**Figur 1.3 Vekstrater i utlendingers turismeforbruk i Nord-Europa**

## 1.2 Oppdrag og mandat

I invitasjonen fra Det Kongelige Nærings- og Handelsdepartement (NHD) til å komme med tilbud om utredning av en modell for finansiering av fellesgoder innen reiselivet, siteres næringskomiteens innstilling til St.meld.nr.15 (1999-2000):

*”Flertallet vil.....understreke behovet for å finne frem til modeller som gir slagkraftig finansiering av fellesgoder, og ber regjeringen raskt å bidra til å vurdere og videreutvikle en ordning med ”turistskatt” dersom reiselivsnæringene samlet tar et slikt initiativ. Flertallet har merket seg at reiselivsnæringen i Nord-Norge har vist initiativ for å prøve ut en regional skatt. Flertallet ber Nærings- og handelsdepartementet bidra til å utrede dette nærmere. Flertallet vil understreke at en forutsetning for dette er at ordningen er selvfinansierende og forvaltes av næringen selv”*

I invitasjonsbrevet gis det også eksempler på hva som kan inngå i fellesgodebegrepet, nemlig

*...."reiselivets infrastruktur" i sin helhet, som blant annet kan innebære felles markedsføring både internt i Norge og mot utlandet, turistinformasjon, merking av severdigheter, veier og turiststeder og andre fellesgoder."*

Videre heter det:

*"Forslaget ...(om finansieringsordning for fellesgoder i reiselivsnæringen)..bør bygge på prinsippet om at alle som nyter godt av fellesgodene må være med på å betale for disse, og innsatsen bør avspeile nytten aktørene oppnår av fellesgodene"*

I det følgende vil vi utdype og fortolke en del av punktene over, nemlig følgende:

1.2.1 *"Slagkraftig finansieringsordning"*

1.2.2 *"Turistskatt"*

1.2.3 *"Regional skatt"*

1.2.4 *"Selyfinansierende"*

1.2.5 *"Innsatsen bør avspeile nytten aktørene oppnår av fellesgodene"*

1.2.6 *"Forvaltes av næringen selv"*

### **1.2.1 "Slagkraftig" finansieringsordning**

En "slagkraftig" ordning kan forstås som en ordning som vil generere ressurser som er tilstrekkelige til at reiselivets fellesgoder blir finansiert. Vi tolker det dithen at dette både innebærer en ordning som i prinsippet gir tilstrekkelige midler og som det er mulig å implementere på en måte som i praksis sikrer tilstrekkelig finansiering.

Videre vil vi med "slagkraftig ordning" forstå en ordning som i sin virkemåte ikke bare bidrar til tilstrekkelige midler, men som også sikrer at midlene utnyttes mest mulig optimalt. Det er ikke opplagt at enhver ordning som genererer tilstrekkelig midler også vil medføre optimal anvendelse av midlene.

### **1.2.2 "Turistskatt"**

Vi legger merke til at begrepet touristskatt er satt i anførselstegn og antar at dette innebærer at det ikke er tale om en skatt i ordets egentlige forstand, men om bidrag som kategorien av betalere ikke kan unndra seg i de områder hvor ordningen innføres. I tråd med passusen om at ordningen skal "forvaltes av næringen selv" antar vi at midlene som skaffes til veie skal gå uavkortet til en organisasjon som ikke er en del av den lokale, regionale og nasjonale offentlige forvaltning. Vi antar også at det med "touristskatt" ikke nødvendigvis forstås en skatt som belastes den reisende, men at det dreier seg om midler som skriver seg fra turistrelatert virksomhet. Således vil gebyrer og bidrag som belastes næringsutøvende som betjener reiselivet også være å forstå som "touristskatt".

### **1.2.3 "Regional skatt"**

Betegnelsen "regional skatt" brukes (uten anførselstegn) i innstillingen. Vi tolker det dithen at dette ikke innebærer en "skatt" eller bidrag på regionalt nivå, men at ordningen gir anledning til/medfører innføring av "skatt" lokalt innenfor regionen.

#### 1.2.4 "Selvfinansierende"

Betegnelsen "selvfinansierende" bør utdypes. Arbeidsgruppen er blitt gjort oppmerksom på ulike tolkninger av mandatet gjennom innspill fra personer i reiselivsnæringene. En tolkning innebærer at den ordningen som foreslås skal erstatte eksisterende ordninger som overfører midler til dekning av fellesgoder i reiselivet. I en snever fortolkning ville dette innebære at de midlene som genereres gjennom "turistskatten" således vil erstatte overføringer som i dag dekkes av statens generelle ikke-øremerkede inntekter. Denne fortolkningen ville i såfall medføre et lavere statlig engasjement for dekning av fellesgodene. Arbeidsgruppen antar at dette ikke er intensjonen bak mandatet, men at det tvert imot ønskes finansieringsordninger som sikrer en økt satsing på fellesgoder i reiselivet. Dette kan enten skje gjennom oppgradering av eksisterende fellesgoder eller satsing på nye.

Som presisert i hovedrapporten og i appendiks kan begrepet "selvfinansierende" oppfattes på to ulike måter:

1. En ordning kan være "selvfinansierende" i den forstand at utgiftene vil dekkes av de løpende inntekter som ordningen genererer gjennom avgiftene til den organisasjonen som skal forvalte midlene uten behov for ekstra tilførsel av midler av noe slag. I henhold til denne betydningen skal det ikke tas hensyn til at en "slagkraftig finansieringsordning" kan resultere i en positiv avkastning på lengre sikt. Her vektlegges altså inntektene til organisasjonen som skal forvalte midlene og *ikke* den inntektsvekst som ordningen kan resultere i for de som bidrar til ordningen.
2. Ordningen kan også være "selvfinansierende" ved at den på lengre sikt bidrar til å generere inntekter for de som bidrar til ordningen som minst dekker kostnadene ved ordningen. I dette ligger at de som bidrar til ordningen (for eksempel bedrifter og kommune) kan oppnå økte inntekter (i form av for eksempel turistomsetning og skatteinntekter) som minst dekker innsatsen.

Utredningsgruppen er av den oppfatning at et langsiktig investeringsperspektiv, jf punkt 2 over, er forenlig med den motivasjonen som naturlig bør legges til grunn for økt satsing på fellesgoder. Utfra en slik fortolkning ville det kunne være naturlig for det offentlige å bidra til ordningen dersom en forventet at dette kunne generere inntekts- og skattestrømmer som overstiger kostnadene ved engasjementet. På den annen side er det vanskelig uten omfattende analyser å gi noen garanti for at en ordning vil være selvfinansierende i den forstand at ordningen nødvendigvis vil generere inntekter på lengre sikt som minst dekker kostnadene. Dessuten har oppdragsgiver gjort oppmerksom på at det er utenfor utredningens mandat å foreslå ordninger som forutsetter endringer i det nåværende omfang av og system for offentlige overføringer. Selv om utredningsgruppen som nevnt er av den oppfatning at ønsket om en "slagkraftig ordning" på mange måter tilsier at et langsiktig investeringsperspektiv legges til grunn, vil vi begrense forslaget til å omfatte en ordning som er "selvfinansierende" i den snevre forstand som oppdragsgiver legger til grunn. Dette innebærer

- at ordningen skal være selvfinansierende i den forstand at den juridiske enhet som forvalter midlene ikke har behov for annen finansiering enn det som tilføres gjennom ordningen
- At det legges et kortsiktig utgiftsperspektiv til grunn, og
- At ordningen ikke kan baseres på inntekter i form av overføringer av ikke-øremerkede statlige midler

### **1.2.5 "Innsatsen bør avspeile nytten aktørene oppnår av fellesgodene"**

Det prinsippet som nevnes er forenlig med det som praktiseres i flere land som har innført turistskatt- og avgifter. Prinsippet dreier seg både om hvem som skal ilegges et gebyr eller avgift og hvor stort gebyret skal være. I henhold til prinsippet bør inntekter fra gebyrer pålagt de reisende i hovedsak dekke infrastrukturtiltak som kommer til reisende til gode. Inntekter fra avgifter som pålegges næringslivet skal i hovedsak gå til formål som er i næringslivets interesse, slik som markedsføring, opplæringstiltak, etc. Dess større avhengighet av turismen, jo høyere bør bidraget være.

### **1.2.6 "Forvaltes av næringen selv"**

I næringskomiteens innstilling til stortingsmeldingen og i oppdraget og mandatet benyttes betegnelsene "reiselivsnæringene", "reiselivsnæringen" og "reiselivet". Den siste betegnelsen, reiselivet, omfatter mer enn reiselivsnæringene totalt og henspiller på den totale aktivitet og etterspørsel som har sammenheng med turisme. "Reiselivet" har således fellesgoder som ikke er begrenset til tiltak og ressurser som iverksettes og forvaltes av "reiselivsnæringene" (f. eks. turstier, badeanlegg, konserter, parkering, og tiltak egnet til å øke omsetningen fra turister rettet mot ulike næringer, etc). Det er på den ene siden naturlig at slike anliggender som er felles mellom reiselivsnæringene og den generelle samfunnssektor omfattes av det vi forstår som reiselivets "fellesgoder". På den annen side fører dette til en del vanskelige avgrensingsoppgaver spesielt når vi legger passusen "forvaltes av næringen selv" til grunn: I en vid fortolkning av fellesgoder vil "reiselivsnæringene" eller "reiselivsnæringen" få finansieringsansvar for og råderett over goder og aktiviteter som det knytter seg generelle samfunns- og næringsøkonomiske interesser til. I en snever fortolkning av "fellesgoder", kan finansieringsordningen føre til at sentrale forhold som berører reiselivet faller utenfor. Vi kommer tilbake til dette problemet senere, men vil understreke at vi ikke oppfatter dette som et problem ved mandatet, men ved det saksforholdet som utredningen har som tema.

## 2.0 Hva er "fellesgoder"?

Det vil være problematisk å foreslå en finansieringsordning uten at det samtidig tas stilling til hvilke typer goder som skal omfattes av ordningen. Grunnen til dette er at ulike ordninger kan resultere i midler av meget forskjellig omfang. Således vil en gitt finansieringsform kunne gi mer enn tilstrekkelig finansiering av fellesgoder i en begrenset forstand, mens den samme ordningen vil være utilstrekkelig dersom en videre forståelse av hva fellesgoder er legges til grunn. Det finnes ingen definisjon av fellesgoder som gir en klar avgrensning av hvilke tiltak og goder en skal forstå med begrepet. Som det gis eksempler på i hovedrapporten kan en rekke tiltak (for eksempel festivaler, skitrekking og skiutleie) være kommersielle forretningsområder i en kommune og ikke kreve støtte i noen form. Andre steder kan de samme godene og tiltakene få karakter av fellesgoder ved at markedsgrunnlaget ikke er tilstrekkelig for lønnsom drift og derfor kreve støtte fra aktører som har felles interesse av at godet gjøres tilgjengelig.

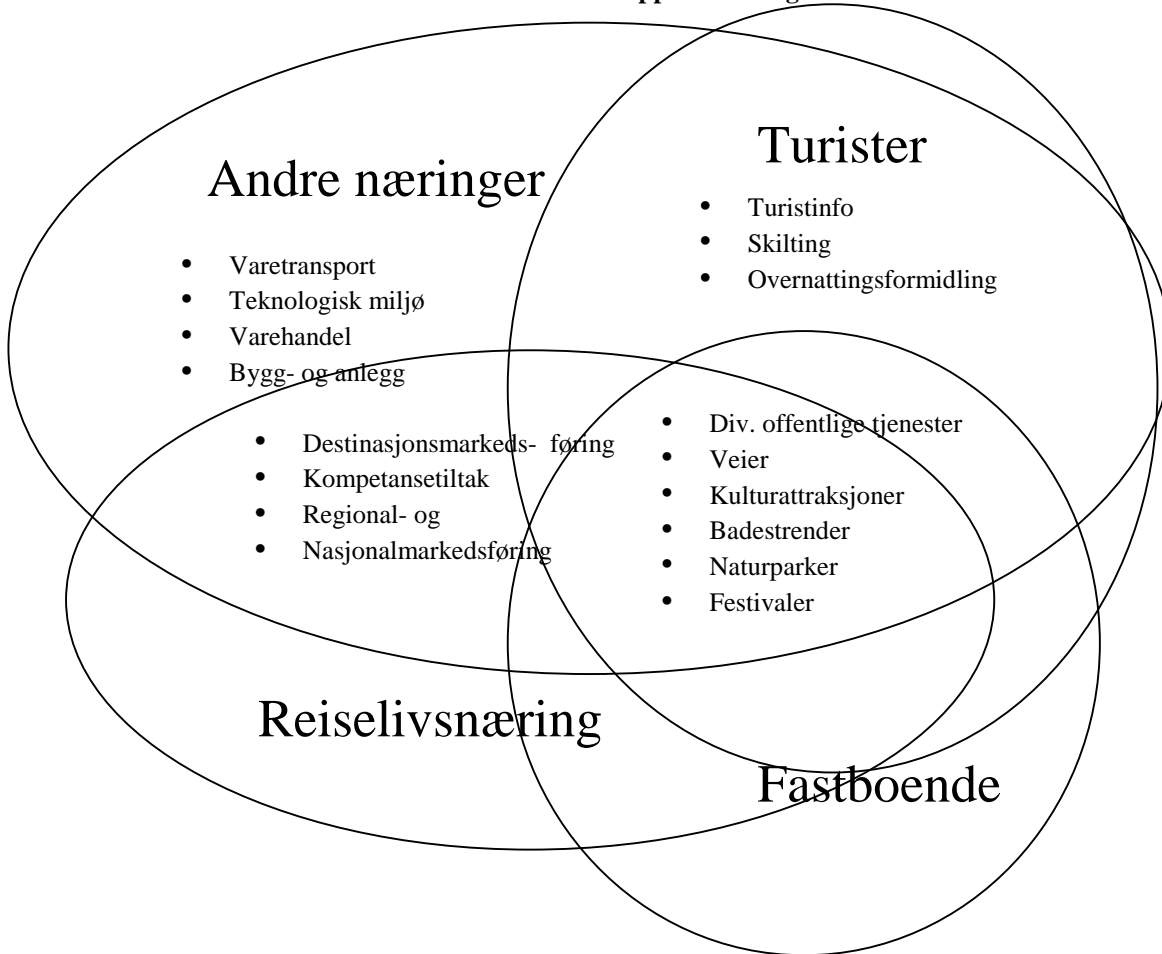
En inndeling i ulike goder er gjort i tabell 2.1 (se også figur 3.2 i hovedrapporten for en nærmere utdyping).

I reiselivssammenheng er det et problem at goder kan være felles for flere sektorer slik det fremgår av figur 2.1. Turister nyter ofte de samme fellesgoder som den lokale befolkningen. Det som gjør en destinasjon attraktiv for turister og fastboende blir samtidig et element som gjør reiselivsnæringens egne produkter (overnatting og servering) mer attraktive og bidrar til å forsterke etterspørselen etter slike produkter. Markedsføringen av en destinasjon, region eller nasjon vil samtidig legge grunnlag for etterspørsel etter produkter som produseres og tilbys av bedrifter utenfor reiselivsnæringen.

**Tabell 2.1**  
**Oversikt over ulike typer goder**

<b>Betegnelse</b>	<b>Kjennetegn</b>	<b>Eksempler</b>
Kommersielle (turist) goder	Goder som det er tilstrekkelig etterspørsel etter til at de kan tilbys uten tilskudd	Overnatting, servering, skiutleie, skitrekking
Produsentgoder	Goder som først og fremst har nytte for tilbyderne	Parkanlegg i tilknytning til hoteller, brosjyrer, regnskapssystemer, opplæringstiltak, gjesteundersøkelser, etc
Delvis kommersielle goder	Tiltak og goder som turister er villige til å betale for, men hvor etterspørselen ikke er tilstrekkelig til å gi lønnsom drift	Spesifikke festivalarrangementer, byvandring, vill-lakssentra
Typiske fellesgoder og -tiltak	Goder som ikke kan oppdeles og tilbys turist og næring på en lønnsom måte, men som er i aktørenes felles interesse	Destinasjonsprofilering, festivalkontor, sti- og veimerking, rasteplasser, infokiosker, bookingsystemer, arkitektur, bygdetun

**Figur 2.1**  
**Delvis overlappende fellesgoder**



Vi har ytterligere en komplikasjon: De reisende selv er ikke en homogen gruppe, men kan ha ulike behov som resulterer i bare delvis overlappende fellesgoder: Således vil ferie- og fritidsreisende kunne dele flere fellesgoder med fastboende som de ikke i samme grad deler med yrkesreisende. Disse avgrensingsproblemer fører naturlig nok til at det blir vanskelig å finne en naturlig instans å “sende regningen” til for fellesgoder som enkeltbedrifter unndrar seg å dekke. Det vil være vanskelig å finne helt klare grenser mellom hva som er en samfunnsoppgave på nasjonalt, regionalt eller lokalt plan og hva som er en entydig oppgave for reiselivsnæringen å finansiere.

## 2.1 Hva oppfatter reiselivsaktørene selv å være viktige fellesgoder?

For å kartlegge hvordan reiselivsnæringene selv vurderer og prioriterer fellesgoder, ble det gjennomført en undersøkelse i reiselivsnæringen. Undersøkelsen bestod av en spørreundersøkelse med 60 aktører som representerer ulike deler av næringen (reiselivsorganisasjoner, overnatting, servering, transport, attraksjoner osv.). Utvalget representerte et vidt spektrum av organisasjoner med hensyn til størrelse, geografisk plassering og organisatorisk nivå. Rundt 50 av respondentene svarte via telefonintervjuer, mens resten fikk spørreskjema tilsendt per e-post/faks eller fikk utdelt skjema personlig.

Respondentene bestod av ledere fra nasjonale reiselivsorganisasjoner, lokale landsdels- og destinasjonsselskaper og reiselivsråd, samt nasjonale og lokale kommersielle selskaper (overnatting, servering, transport, attraksjoner osv.) Resultatene er basert på et utvalg av

- 42 lokale respondenter (lokale landsdels- og destinasjonsselskaper/reiselivsråd, og lokale kommersielle selskaper innen overnatting, servering, transport, attraksjoner)
- 8 regionale respondenter (fra ulike landsdeler/regioner, hvorav 4 var medlemmer av Landsdelsutvalgets (LU) næringsgruppe fra Nord-Norge)
- 10 "nasjonale" respondenter (fortrinnsvis fra større hotellkjeder, flyselskaper/ferge, samt 6 representanter fra Norges Turistråds kontorer i Norge og i utlandet).

Følgende aspekter ble kartlagt:

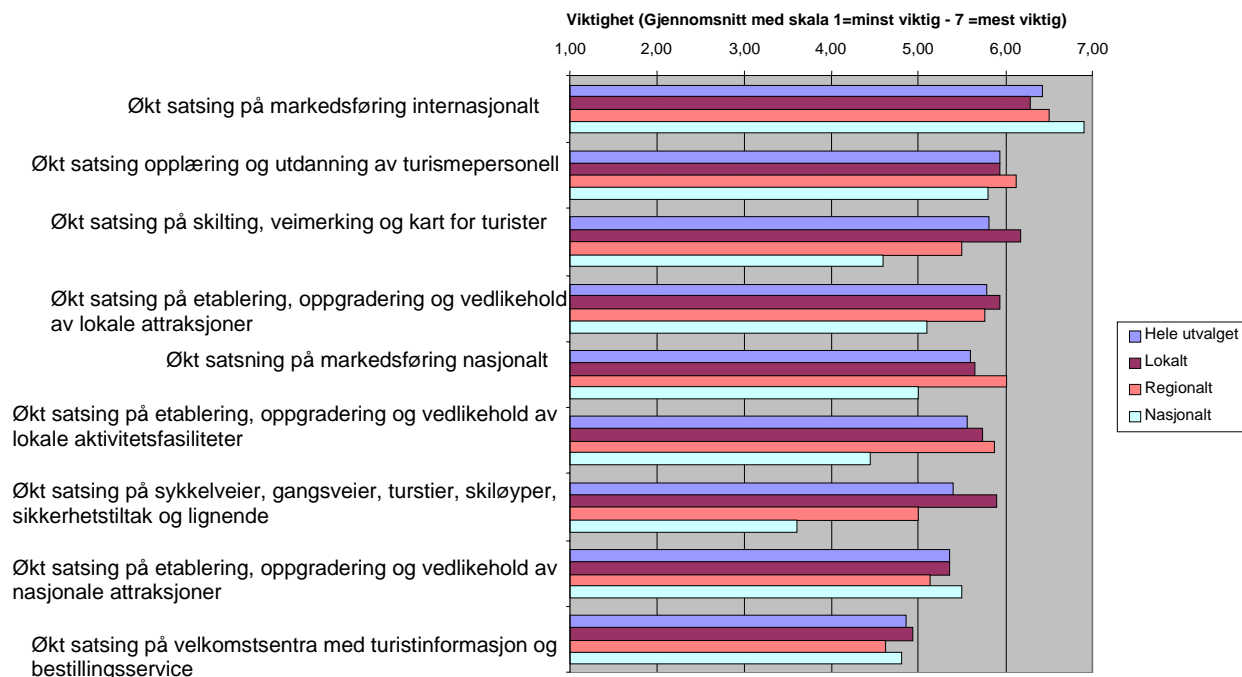
- hva bør defineres som reiselivsfellesgoder
- hvilke fellesoppgaver bør prioriteres /hvilke tiltak bør igangsettes
- anslagsvis hvor mye vil de enkelte foreslåtte tiltak koste å gjennomføre
- hvilke typer fellesgoder anser lokale, regionale og nasjonale aktører å være lokale fellesgoder/tiltak, og hvilke anses å være nasjonale
- hvordan kan slike fellesgoder/tiltak best finansieres

For å finne frem til et slagkraftig finansieringssystem for fellesgoder, var det også hensiktsmessig å forsøke å finne frem til et estimat på hvor stort beløp som ordningen må generere.

Figur 2.2 viser hva respondentgruppene anser som viktige fellesgoder og –tiltak som trenger økt satsning. Samtlige av respondentgruppene prioriterer økt satsning på *internasjonal markedsføring* høyest. Dette kan først og fremst betegnes som et nasjonalt tiltak. Vi ser også at de "nasjonale" respondentene er de som mener at dette er aller viktigst (som heller ikke er overraskende når vi vet at gruppen består av 6 respondenter fra NTR). Man kan tolke dette slik at respondentene generelt mener at internasjonal markedsføring av Norge som turistreisemål per i dag er for lite prioritert, og er dermed er underfinansiert. Dette antydes også av Selnes-utvalgets rapport, som flere av respondentene har referert til.



**Figur 2.2 Prioritering av fellesgoder**  
(Topprangerte 9 av 19 foreslåtte tiltak)



Det er også betydelig enighet på tvers av gruppene om at *økt satsing på opplæring og utdanning av reiselivspersonell* bør prioriteres høyt. Fellesgodet kan omfatte tilbud til bedriftene om trening i språk, kundebehandling, kulturhistorie/geografi, aktiviteter osv. for å bedre de ansatte i turistbedriftenes kunnskaps- og servicenivå til fordel for turistene, f. eks. gjennom et nasjonalt opplæringscenter med lokale avdelinger. Dette kan også betegnes som et nasjonalt tiltak, eller som i hvert fall bør koordineres sentralt.

Tredje høyest prioritert er *økt satsing på skilting, vegmerking og kart for turister*. Først og fremst gjelder dette kommunikasjon med de reisende på flere språk, og tilrettelegging spesielt for reisende i ferie- og fritidssammenheng. Respondentene uttrykker gjennom svarene at de mener at denne fellesoppgaven heller ikke er tilstrekkelig løst. Delvis dette et nasjonalt tiltak, mens mye må også gjøres for å få til tilstrekkelig lokal tilpassing. Vi ser også at det er de lokale respondentene som prioriterer dette høyest.

De fire neste tiltakene på prioriteringslisten, er økt satsing på

- Etablering, oppgradering og vedlikehold av lokale attraksjoner,
- Markedsføring nasjonalt,
- Oppretting, oppgradering og vedlikehold av lokale aktivitetsfasiliteter, og
- Sykkelveier, gangveier, turstier, skiløyper, sikkerhetstiltak o.l., kan alle sies å være tiltak av mer lokal karakter, og prioriteres høyest av de lokale respondentene.

Økt satsing på etablering, oppgradering og vedlikehold av utvalgte *nasjonale* attraksjoner prioriteres høyt av de nasjonale respondentene.

## 2.2 Oppsummering av behovet for fellesgoder

Følgende punkter oppsummerer resultatene av intervjuene som ble gjennomført med hensyn til hva man oppfatter som sentrale fellesgoder og hvordan de burde prioriteres:

- Økt satsing på internasjonal markedsføring og opplæring og utdanning av reiselivspersonell vurderes som spesielt viktige tiltak. Dette er ”myke tiltak” som det er enighet om prioritering av uansett geografisk nivå.
- Det er også behov for en del infrastrukturtiltak. Disse er også mer kostnadskrevenne å gjennomføre.
- Det er tydelige forskjeller i prioriteringer mellom nasjonale, regionale og lokale aktører. Dette reflekterer at enkelte tiltak har mer nasjonal karakter, mens andre må ivaretas lokalt. Dette tilsier at finansieringssystemet bør gi rom for å ivareta både lokale(regionale) oppgaver og nasjonale oppgaver. Dette bør ha konsekvenser for forvaltningen av pengene, og dermed for overføringer mellom geografiske nivå (f. eks. fra lokalt nivå til regionalt eller nasjonalt nivå).
- Kun et fåtall av de spurte var i stand til å anslå samlet finansieringsbehov for sitt geografiske område. Vi ser også at det som tidligere i undersøkelsen ble vurdert som viktig å prioritere, ikke nødvendigvis er de samme tiltakene som det må brukes mest penger på i en budsjettsituasjon.
- Anslagene som respondentene oppgir indikerer et finansieringsbehov på drøye 40 millioner kroner per destinasjon. Nasjonalt finansieringsbehov ble anslått til drøye 500 millioner. Dersom vi som et moderat anslag antar et finansieringsbehov på rundt 40 millioner per fylke (det vil si rundt 800 millioner for hele landet) får vi et samlet finansieringsbehov (tatt høyde for overlapp mellom nivå) på ca. 1 milliard kroner per år. Nøyaktige beregninger på dette er det svært vanskelig å komme frem til og vil kreve betydelig mer informasjon enn det som har vært mulig å fremskaffe innenfor rammen av dette prosjektet. Det knytter seg derfor stor usikkerhet til anslaget på totalt finansieringsbehov for landet, men det gir likevel en viss pekepinn på hvilke satser og bidragsgrunnlag man må ta høyde for i finansieringssystemet.
- Næringens egne forslag til hvordan fellesgodene skal finansieres kommer vi tilbake til senere i rapporten. Dette behandles under diskusjonen av de ulike mulige finansieringsmodellene vi har vurdert (se avsnitt 6.2 i hovedrapporten).

### 3.0 Vurdering av mulige ordninger for finansiering av fellesgoder

For å komme frem til et løsningsforslag for finansiering av fellesgoder, ble analysen foretatt i følgende trinn:

1. Med utgangspunkt i mandatet ble det utarbeidet et sett kriterier for vurdering av mulige finansieringsordninger. Viktigheten av hvert kriterium ble vurdert av aktører i reiselivet.
2. Det ble foretatt en gjennomgang av mulige finansieringskilder, og aktører i reiselivsnæringene ble bedt om å foreslå finansieringskilder
3. En generell modell for fellesgodefinansiering og ulike scenarier (eller "løsningsforslag") ble utarbeidet
4. Scenariene ble vurdert etter kriteriene (se trinn 1) av ulike grupper av respondenter

I det følgende vil vi gjennomgå de ulike trinnene.

#### 3.1 Kriterier for vurdering

Tre ulike grupper av respondenter ble bedt om å foreta en vurdering av alternative finansieringsordninger utfra et sett kriterier (se tabell 3.1). En drøfting av hva hvert kriterium innebærer er gitt i hovedrapporten (Kapittel 5). Kriteriene ble også benyttet av utredergruppen selv i vurderingen av de ulike finansieringsordningene. De ble utformet på bakgrunn av utredningens mandat og reflekterer en vektlegging av at en finansieringsordning ikke bare bør vurderes utfra ordningens evne til å generere tilstrekkelige midler, men at den også bør vurderes utfra en rekke andre hensyn, nemlig

- praktiske sider ved gjennomføringen (kriterium 3,5,7 og 13)
- hensynet til betalernes interesser og økonomiske hensyn (kriterium 1,2, 4 og 9)
- i hvilken grad ordningen ivaretar og fremmer strategisk tenkning (kriterium 6,10 og 11)
- i hvilken grad ordningen genererer tilstrekkelige ressurser (kriterium 12)

**Tabell 3.1**  
**Kriterier for vurdering av finansieringsordninger av fellesgoder**

1. Fører ordningen til svekkelse eller styrkelse av konkurranseevnen?
2. Fører ordningen til en svekkelse av samfunnsøkonomien?
3. Er ordningen lett å administrere?
4. Oppfattes ordningen som rettferdig?
5. Forhindrer ordningen at betaleren belastes mer enn en gang?
6. Motiverer ordningen til langsiktig strategisk tenkning?
7. I hvilken grad er ordningen fleksibel?
8. Er ordningen forenlig med internasjonale lover og regler?
9. Er ordningen akseptabel for alle impliserte parter?
10. Motiverer ordningen til markedsorientering?
11. Gir ordningen frihet til å fatte selvstendige beslutninger
12. Vil ordningen generere tilstrekkelige ressurser?
13. Er dette en ordning som stort sett vil fungere godt i praksis?

Respondentene som deltok i spørreundersøkelsen (se avsnitt 2.1) vurderte de følgende fire kriteriene å være viktigst:

1. At ordningen genererer tilstrekkelige ressurser
2. At ordningen er enkel å administrere
3. At den er akseptabel for alle de involverte partene
4. At ordningen motiverer til markedsorientering

### 3.2 Finansieringskilder

Vi kan skille mellom følgende hovedgrupper:

- sluttbrukerbaserte
- produsent- og næringsbaserte
- særinntekter
- offentlige midler og omfordeling av slike

De sluttbrukerbaserte bidragene omfatter ulike avgifter og billetter som betales av de reisende. De produsent- og næringsbaserte er basert på tilskudd fra bedrifter i og utenfor reiselivsbransjen som har det til felles at hele eller deler av omsetningen skriver seg fra de reisende. Offentlige midler omfatter tilskudd fra kommuner og stat i tillegg til mulig omfordeling av eksisterende avgifter. En drøfting av de ulike kildene er gitt i hovedrapporten (kapittel 6).

Skillet som er gjort i tabell 3.2 mellom sluttbrukerbaserte og produsent- og næringsbaserte, er viktig fordi anvendelsen av midlene fra de to typene kilder bør være forskjellig. Et rettferdighetshensyn tilsier at de midlene som innsamles bør gå til formål som det er felles interesse for blant betalerne. Dette prinsippet praktiseres for eksempel i Sveits og legger naturlige begrensninger på hvilke tiltak som midlene skal finansiere. Således bør destinasjonsbidrag (pkt. 3 under de sluttbrukerbaserte) gå til formål som er i de reisendes interesse, slik som turistinformasjon, ”komfortiltak”, f.eks. benker, og arrangementer. Bidrag som betales av næringslivet (jf pkt. 2,3 og 4 under de produsent- og næringsbaserte) bør på sin side gå til dekning av tiltak som denne gruppen betalere har felles interesse av (felles markedsføring, opplæringsordninger, etc). Det kan imidlertid i noen tilfeller være vanskelig å skille brukerbaserte avgifter fra produsent- og næringsbaserte. Dette skyldes at økonomiske og etterspørselsmessige forhold i noen tilfeller kan føre til at tilleggene overveltes på bedriftene selv og således føre til høyere kostnader, men ikke til høyere priser.

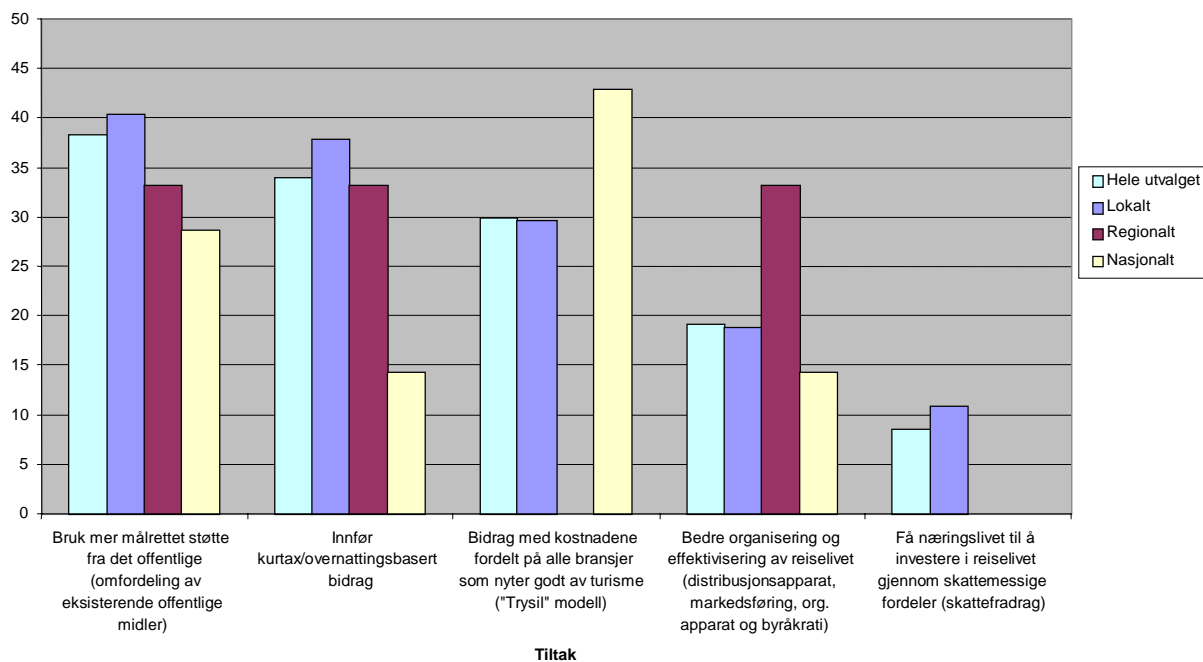
**Tabell 3.2**  
**Oversikt over ulike turistavgifter og bidrag**

Sluttbruker (turist)baserte	Produsent- og næringsbaserte
1. betaling for mottatte ytelser (billettinntekter, etc)	1. betaling for mottatte ytelser (fellesmarkedsføring, etc)
2. aktivitetsbaserte avgifter (bompenge-, inn- og utreiseavgifter)	2. kategoribaserte bidrag
3. destinasjonsbidrag ("kurtax")	3. omsetningsbaserte bidrag
4. merverdiavgifter	4. etablerings- og investeringsavgifter
	5. generelle avgifter og skatter
	6. overføring mellom nivåer (f. eks. fra lokalt til regionalt eller nasjonalt nivå)

I spørreundersøkelsen hvor aktører i reiselivet ble bedt om å angi fellesgoder og behov for finansiering, ble respondentene også bedt om å komme med sine egne forslag til hvordan fellesgodene kan finansieres. Disse forslagene er presentert i Figur 3.1 nedenfor.

**Figur 3.1**

Reiselivsnæringens egne forslag til finansiering av fellesgoder  
(kolonnene angir hvor mange prosent som foreslår finansieringskilden)



En drøy tredjedel av respondentene mener at det egentlig ikke er behov for ytterligere generering av midler for finansiering av fellesgoder, men at midler som spares som følge av en mulig reorganisering av virkemiddelbruken for offentlige tilskudd til reiseliv kan frigi midler som kan brukes til fellesgodetiltak. Blant gruppene er det de lokale aktørene som har mest tiltro til en slik løsning (40% av de som har foreslått løsninger), mens litt færre av de nasjonale aktørene har foreslått dette (ca 28%). Dette kan ha sammenheng med at det lettest kan gis eksempler på eventuelle effektivitetsgevinster av en slik reorganisering på lokalt/regionalt plan, og sannsynligvis være lettest å få til på de(t) nivå(et) også.

I tillegg til det som har kommet frem av spørreundersøkelsen har det også kommet flere innspill fra næringen via e-post eller telefon som understreker denne oppfatningen om at effektivisering av den offentlige virkemiddelbruken er veien å gå.

Ca. en tredjedel av aktørene har selv foreslått innføring av et overnattingsbasert bidrag (begrepet "kurtax" er brukt av mange respondenter her) etter utenlandsk modell (se hoverapport avsnitt 6.1). Sammen med opplysningene om praksis i utlandet har forslagene fra næringen gitt grunnlaget for Scenario C "Destinasjonsutviklingsbidrag for overnattingsgjester" og Scenario D "Destinasjonsutviklingsbidrag for overnattingsgjester + Omsetningsbasert fellesgodeavgift for reiselivsbedrifter".

Ca 30% av respondentene som fremsatte forslag om finansieringskilder har pekt på at eventuelle bidrag må komme i form av en kostnadsfordeling mellom alle bedrifter som nyter godt av fellesgodene. Implisitt i dette kan man tolke at et slik ordning også bør omfatte bedrifter utenom reiselivsnæringen, slik det for eksempel gjøres i Kroatia. I Norge finnes det slike lokale ordninger i f. eks. Trysil. I undersøkelsen er det er de nasjonale aktørene som har mest tiltro til en slik løsning (43%).

I underkant av 20% mener at en effektivitetsgevinst kan hentes ut ved reorganisering av reiselivsnæringen selv, og da fortrinnsvis i organisasjonsapparatet. (Det må bemerkes her at deler av dette organisasjonsapparatet allerede er finansiert av offentlige midler). Midler som frigis ved en slik eventuell reorganisering av reiselivet foreslås deretter brukt til finansiering av fellesgoder. Dette forslaget har høyest frekvens hos de regionale aktørene (ca. 33%). Vi har valgt å ikke inkludere dette forslaget som et eget scenario, da vi mener det ikke har potensiale tilstrekkelige midler for å få til en slagkraftig løsning. Samtidig har dette forslaget momenter som (delvis) overlapper med Scenario B.

En del lokale aktører (i underkant av 10%) har også foreslått en løsning som innebærer en ordning som gir næringslivet skattefordeler for investering i fellesgoder.

### 3.3 Prinsippmodell og scenarier

I figur 3.2 er vist en prinsippmodell som illustrere ulike finansieringskilder og elementer som en finansieringsordning kan inneholde. Figuren representerer et ikke-uttømmende utvalg av elementer som kan inngå i en finansieringsordning og dekker følgende aspekter:

- hvorvidt avgifter pålegges den reisende i form av en form for "kurtax"
- hvorvidt omsetningsbaserte avgifter pålegges reiselivsbedrifter
- hvorvidt omsetningsbaserte avgifter pålegges bedrifter i andre næringer som nyter godt av turisme
- hvorvidt ordningen gir anledning til overføringer *oppover* i systemet (fra lokalt nivå til regionalt eller nasjonalt nivå)
- hvorvidt ordningen gir anledning til overføringer *nedover* i systemet (fra nasjonalt)

Seks ulike løsningsforlag (eller scenarier) ble utviklet. Disse er basert på ulike kombinasjoner av disse elementene. Et scenario kan variere både med hensyn til antall elementer som er med og med hensyn til satsenes størrelse. Det ble også utarbeidet to "status quo"-scenarier som helt eller delvis ligner på den nåværende ordning for finansiering av fellesgoder. Fire av de

seks scenariene er gjengitt under (se figurene 3.3a-d). For en fullstendig oversikt over scenariene, samt en begrunnelse for hvert av dem, vises det til hovedrapportens avsnitt 6.3.

### 3.4 Reiselivsaktørers vurdering av scenarier/finansieringsordninger

Grupper bestående av representanter fra reiselivet (reiselivsaktører i Nord Norge samt medlemmer av referansegruppen) ble bedt om å foreta en vurdering av de seks finansieringsordninger slik de er fremstilt i form av scenariene i figurene 3.3a-d. I tillegg til reiselivsaktørene, benyttet vi også en gruppe bestående av doktorgradsstudenter ved NHH. Evalueringene ble foretatt individuelt av gruppemedlemmene. Hvert scenario ble vurdert ut fra hvert av de ulike kriteriene.

Resultatene av vurderingene er oppsummert i figur 3.4.<sup>2</sup> Som en ser er det godt sammenfall med hensyn hvordan de ulike gruppene vurderer scenariene. To scenarier utmerker seg som dårligst (Scenario A og B), og to markerer seg som klart best (C og D).

Vi skal heretter konsentrere oss om de evalueringene som fremkommer fra referansegruppen (den øverste av søylene i for hvert scenario). Scenario A ("Status Quo", ingen endring av nåsituasjonen) er den løsningen som kommer klart dårligst ut. Det kan tyde på at gruppen er enig om at dagens situasjon ikke er hensiktsmessig. Det kan også tolkes slik at man mener viktige fellesoppgaver ikke er løst på en gunstig måte i dag, og at fellesgodene er underfinansiert. Den lave score'en for Scenario A kan tyde på at man faktisk ønsker å gå til det skritt å innføre et finansieringssystem, dvs. endre dagens situasjon.

Scenario B bygger på en antagelse om at midler til økt satsing på fellesgoder kan frigis på grunnlag av eksisterende offentlige midler som per i dag brukes på reiseliv. Enkelte mener at dette kan gjøres ved en omfordeling og effektivisering av virkemiddelbruken i offentlig sektor. Dette kan nok politisk sett være vanskelig å gjennomføre. Evalueringene viser at også dette scenariet "faller igjennom" isolert sett. Det kan tolkes slik at ikke en slik omorganisering vil være tilstrekkelig (i hvert fall ikke alene) som finansieringskilde.

De scenariene som kommer best ut er scenario C (Destinasjonsutviklingsbidrag) og Scenario D (Destinasjonsbidrag + Fellesgodebidrag). Scenario C er basert på et flatt (eller prosentvis) synlig påslag på gjestens regning hos overnattingsbedriftene. Dette bidraget skal først og fremst gå til utvikling av fellesgoder til fordel for den reisende (f. eks. bekvemmeligheter, servicetilbud og ikke-kommersielle attraksjoner), mens kun en liten andel går til bedriftsrelaterte tiltak (f. eks. produktutvikling, personalopplæring og markedsføring), samt turismeinfrastruktur og lignende. (Dette likner på systemet man har med kurtax i f. eks. deler av Østerrike, Sveits og Tyskland.) Scenario C vil kunne være relativt enklere å administrere enn Scenario D og de fleste andre scenariene.

Scenario D er lik Scenario C på den første komponenten, men med et ekstra omsetningsbasert bidrag fra alle reiselivsbedriftene. Bidraget fra gjesten skal også her først og fremst gå til utvikling av fellesgoder åpenbare for den reisende, mens den omsetningsbaserte delen går til bedriftsrelaterte tiltak og turismeinfrastruktur. Scenario D skal bl. a. kunne generere betydelig mer midler enn Scenario C, anslagsvis dobbelt så mye (avhengig av satser).

<sup>2</sup> Resultatene er basert på en indeks som viser gjennomsnittet av respondentenes vurderinger for de ulike kriteriene som scenariene ble vurdert etter.

Scenario E (Kostnadsfordelingsbidrag, ”Trysil-modellen”) kommer også godt ut. Denne ordningen er en mer lokalbasert løsning hvor alle bedrifter (inkl. bedrifter utenom reiselivsnæringen) blir ”frivillig” pålagt et bidrag beregnet utfra andelen av bedriftens omsetning fra turisme. Denne modellen har trolig mest slagkraft innen typiske reiselivstunge destinasjoner.

Det er også viktig å se nærmere på *hvorfor* gruppene har evaluert scenarioene slik de har. Ved å se på hvordan de ulike scenariene blir vurdert på hvert kriterium (se figur 8.3 i hoverapporten), ser en at scenario A (nåsituasjon) ”faller igjennom” på omtrent samtlige kriterier. Aller verst scorer dette scenariet på det kriteriet som gruppen mente var viktigst, nemlig evnen til å generere nok ressurser. Scenario B vurderes som litt bedre, men følger samme mønster.

Scenario C og D er derimot blant ”toppscorerne” på nesten samtlige kriterier, og særlig på de viktigst bedømte kriteriene ”Skaper (klart) tilstrekkelige ressurser”, ”er (rimelig) enkelt på administrere” ”er (rimelig) akseptabelt for aktørene” og ”motiverer (klart) aktørene til markedsorientering”. Man tror også at en slik ordning ”vil fungere i praksis”, som vi selvfølgelig anser som viktig for implementeringsprosessen. Scenario E (Kostnadsfordelingsbidrag, ”Trysil-modellen”) kommer også jevnt godt ut på de fleste kriteriene, men ligger noe etter C og D blant annet på grunn av (potensielt) komplisert administrasjon og usikkerhet om ordningen vil fungere bra i praksis.

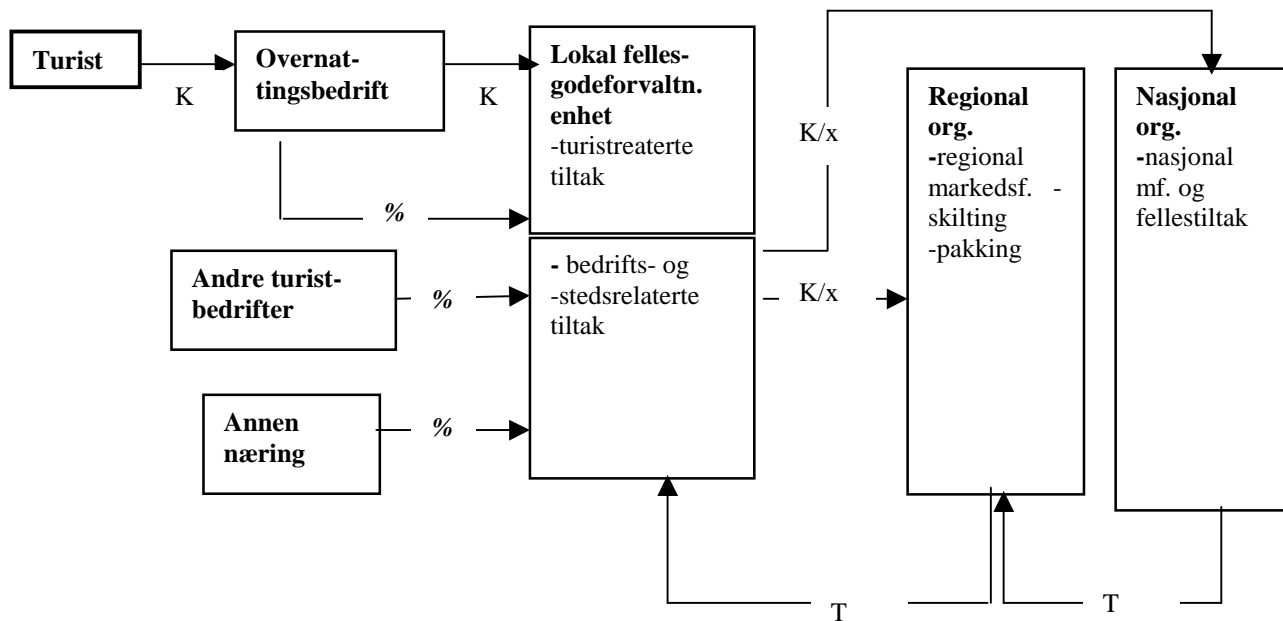
### 3.5 Utredernes vurdering av de alternative finansieringsordningene

Utredergruppens oppgave i denne prosessen er blant annet å finne fram til mulige løsninger, og vurdere hensiktsmessigheten av de ulike finansieringsmodellene fra et faglig og mest mulig upartisk ståsted. Det er et rimelig godt samsvar mellom utredergruppens vurderinger og de som vurderinger som gruppene har foretatt.

På denne bakgrunn har vi valgt å gå videre med Scenario D, C, og E. Vi vet også at løsninger som er tilnærmet lik Scenario C og D finnes i andre land i Europa hvor tilsvarende ordningene har vært praktisert i mange år, og fungerer tilsynelatende bra der. Land som Tyskland, Sveits og Østerrike (og Kroatia) har slike systemer (”kurtax” og lignende), hvor midler samles inn og brukes (mer eller mindre) til utvikling og vedlikehold av fellesgoder.



**Figur 3.2**  
**Prinsippmodell**



***K** = destinasjonsbidrag*

***%** = omsetningsbaserte avgifter*

***k/x** = forhåndsbestemte bidrag oppover i systemet*

***T** = behovsvurderte tilbakeføringer*

**Figur 3.3a**

<b>Scenario A: Status quo</b>	
<b>System:</b> Ingen endring av nåværende system	
<b>Fordeler:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Krever ingen endring</li> <li>• Bevilgninger til fellesgoder kan tilpasses hvert år til politiske vurderinger og prioriteringer lokalt og nasjonalt</li> <li>• Genererer noenlunde stabile beløp, men også usikkerhet i fm. kutt i overføring</li> <li>• Vil normalt ikke føre til prisøkning på reiselivsprodukter og konkurransevridende effekter overfor utlandet</li> <li>• Uproblematisk i ft. Internasjonal lov og avtaler (EU/EØS)</li> </ul>	<b>Ulemper</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Skaper behov for årlige forhandlinger</li> <li>• Genererer sannsynligvis ikke tilstrekkelige ressurser til fellesgoder</li> <li>• Gir små muligheter for langsiktige strategier for finansiering og anvendelse av midler til fellesgoder</li> <li>• Sannsynligvis eksisterer det et effektivitetstap pga. utilstrekkelig koordinasjon av ressursbruken på ulike nivå (dobbelarbeid), og politiske føringer som kan hindre markedsorientering av virkemiddelbruken.</li> </ul>

**Figur 3.3b**

<b>Scenario B: Status quo, men med omfordeling av offentlige midler</b>	
<b>System:</b> Midler til reiselivsstøtte og fellesgoder på nasjonalt plan (NTR bevilgning, SND-midler, BU-midler, kommunale midler etc.) omfordeles så langt som mulig og forvaltes av næringen og myndighetene sammen. <b>NB!</b> Ikke alle disse midlene kan uten videre gjøres tilgjengelig pga. fastlåste statlige engasjement, og noe er bundet opp i lokal forvaltning.	
<b>Fordeler:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sannsynlig effektivitetsgevinst i ft. Status quo pga. bedre koordinasjon på ressursbruken på ulike geografiske nivå</li> <li>• Trolig mer profesjonell forvaltning av midlene, mindre "politisk" bruk</li> <li>• Bedre fleksibilitet i virkemiddelbruken fordi man unngår enkelte ressurskrevende byråkratiske forvaltningsprosesser</li> <li>• Bevilgninger til fellesgoder kan delvis tilpasses hvert år til politiske vurderinger og prioriteringer lokalt og nasjonalt</li> <li>• Genererer noenlunde stabile beløp</li> <li>• Vil normalt ikke føre til prisøkning på reiselivsprodukter og konkurransevridende effekter overfor utlandet</li> <li>• Uproblematisk i ft. Internasjonal lov og avtaler (EU/EØS)</li> </ul>	<b>Ulemper</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Krever vesentlige endringer i offentlig forvaltningspraksis for reiselivsmidler</li> <li>• Skaper behov for årlige forhandlinger</li> <li>• Genererer sannsynligvis ikke tilstrekkelige ressurser til fellesgoder</li> <li>• Gir kun moderate muligheter for langsiktige strategier for finansiering og anvendelse av midler til fellesgoder</li> <li>• Vanskelig gjennomførbart, politisk sett. Det kan oppstå konflikter innad i statlig forvaltning og mellom stat, fylke og kommune</li> <li>• I første omgang ville dette bety at en del reiselivsrelaterte arbeidsplasser i offentlig sektor og/eller som er subsidiert av det offentlige (som f. eks. i kommunale reiselivsråd, i SND eller i deler av byråkratiet) ville bli redusert i omfang eller forsvinne</li> </ul>

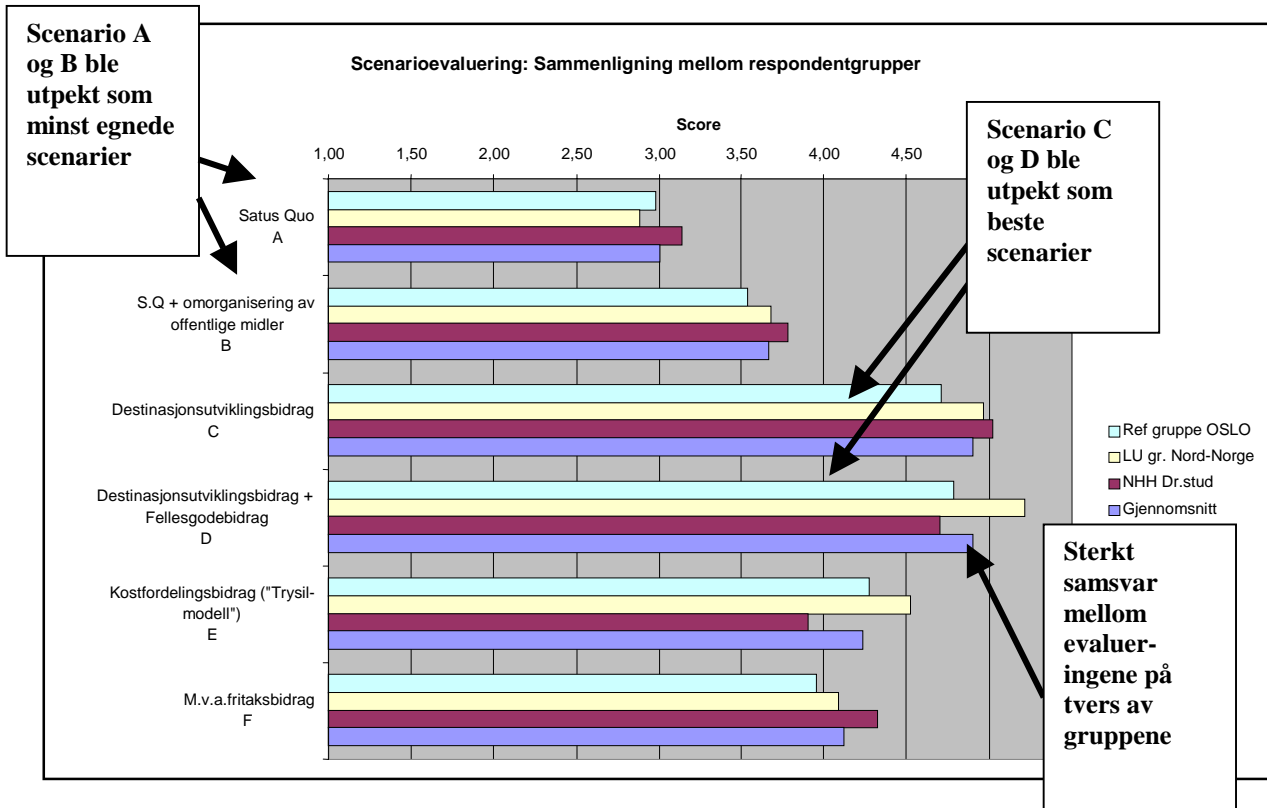
Figur 3.3c

<b>Scenario C: Destinasjonsbidrag for overnattingsgjester</b>	
<p><b>System:</b> Overnattingsgjester (hotell, camping, hytteformidling/tun, etc) betaler et bidrag til destinasjonsutvikling (m.a.o. goder som den reisende har direkte nytte av). Kvittering for innbetalt bidrag kan også gi den reisende unik tilgang til enkelte private goder (rabatter, gratis adgang e.l. jf. Oslokortet, Bergenskortet) og enkelte offentlige goder (rabatter, gratis adgang e.l. på offentlige eide anlegg/fasiliteter).</p>	
<p><b>Fordeler:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gir økte inntekter med muligheter for å skape et bedre reiselivsprodukt lokalt og nasjonalt</li> <li>• Gir økte inntekter til lokal og nasjonal markedsføring, infrastruktur og næringsrettede tiltak</li> <li>• Ordningen er enkel å administrere</li> <li>• Ordningen vil gi noenlunde stabile inntekter og muligheter for langsiktig planlegging</li> <li>• EU-godkjent ordning (jf. Nylig dom vedr. kurtax i Østerrike).</li> </ul>	<p><b>Ulemper</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gir trolig en prisøkning på 0,9% i ft. samlet turistkonsum, og 5,9% på overnattings- delen av turistkonsumet (avhengig av satser)</li> <li>• Kan oppfattes som "urettferdig" da kun overnatting belastes med innkrevingsansvaret for bidraget.</li> <li>• Kan oppfattes som "urettferdig" da turister og yrkesreisende belastes likt (Yrkesreisende kan forventes å ikke ha like stor glede av typiske turistfellesgoder som turister vil ha)</li> <li>• Kan oppfattes som "urettferdig" fra den reisendes synspunkt, som også betaler for infrastruktur og næringsrettede tiltak</li> </ul>

Figur 3.3.d

<b>Scenario D: Destinasjonsbidrag for overnattingsgjester og omsetningsavhengig Fellesgodebidrag for reiselivsbedrifter ("Sveitsisk" modell)</b>	
<p><b>Systemet:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Destinasjonsbidrag:</b> Overnattingsgjester (hotell, camping, hytteformidling/tun, etc) betaler et bidrag til destinasjonsutvikling (m.a.o. til goder som den reisende har direkte nytte av). Kvittering for innbetalt bidrag kan gi den reisende unik tilgang til enkelte private goder og enkelte offentlige goder (som for Scenario C) (Til bruk for turist/gjesterrelaterte fellesgoder)</li> <li>2. <b>Fellesgodebidrag:</b> Reiselivsbedrifter (inklusive overnatting) betaler en lav andel av all omsetning (Til bruk for turistinfrastruktur og næringsrettede fellesgoder)</li> </ol>	
<p><b>Fordeler:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gir betydelig økning i inntekter med muligheter for et vesentlig bedre reiselivsprodukt lokalt og nasjonalt</li> <li>• Gir økte inntekter til lokal og nasjonal markedsføring, turistinfrastruktur og andre næringsrettede tiltak</li> <li>• Øremerking av midler fra til bruk på turistgoder (komponent 1) på lokalt nivå kan øke betalingsvilligheten, særlig hvis dette kombineres med ekstra turistspesifikke fellesgoder</li> <li>• Omsetningsbasert (komponent 2) bidrag, som kanaliseres oppover i systemet, sikrer utvikling av både lokale og nasjonale fellesgoder</li> <li>• Kan oppfattes som "rettferdig" da alle reiselivsbedrifter bidra til ordningen (via komponent 2)</li> </ul>	<p><b>Ulemper</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gir en prisøkning på 0,9% i ft. samlet turistkonsum, og 5,9% på overnattings- delen av turistkonsumet (avhengig av satser)</li> <li>• Hvis alle bedriftene overvelter omsetningsavgiften 100% på den reisende (øker prisen tilsv.), fører dette til en prisøkning på ca. 2,6% i ft. samlet turistkonsum, og 3-7 % på overnattingsdelen av turistkonsumet.</li> <li>• Kan oppfattes som "urettferdig" da kun overnatting belastes med innkrevingsansvaret for destinasjonsutviklingsbidraget (komponent 1).</li> <li>• Kan oppfattes som "urettferdig" da turister og yrkesreisende belastes likt. (Yrkesreisende kan forventes å ikke ha like stor glede av typiske turistfellesgoder som turister)</li> <li>• Noe mer krevende å administrere /innkreve enn Scenario C (pga. komponent 2)</li> </ul>

Figur 3.4



Av de tre anbefaler vi Scenario D (Destinasjonsbidrag + Fellesgodebidrag) som kan generere betydelige midler og derfor vil kunne være en slagkraftig ordning. I tillegg fordeles finansieringsansvaret mellom den reisende og alle reiselivsbedriftene på en rettferdig måte. Scenario D er en fornuftig todeling mht. finansieringen og bruken av midlene. Destinasjonsbidraget betales av gjesten for fellesgoder som den reisende har direkte nytte av, mens fellesgodebidraget betales av bedriftene for bedriftsrelaterte tiltak og utviklingstiltak som er nødvendige, men som ikke den reisende ikke ser den direkte nytten av

Scenario C er enklere å administrere enn Scenario D, men kanskje noe mindre "rettferdig", og veltar i praksis finansieringsansvaret over på den reisende, og gir ikke på langt nær så store inntekter. Imidlertid kan muligens Scenario C være egnet på destinasjoner der overnattingsbransjen er en dominerende del av reiselivet, og det genereres et relativt høyt antall gjestedøgn. Videre kan Scenario C være enklere å få implementert enn Scenario D på steder hvor næringsstrukturen er meget sammensatt, og hvor det er vanskelig å klart identifisere/skilte ut de deler av reiselivsnæringen som skulle ha vært pålagt et omsetningsbasert bidrag som i Scenario D. Eksempler på slike steder kan være de større bykommunene. Det er trolig vanskeligere å få med f. eks. drosjenæringen på en ordning med omsetningsbasert bidrag f. eks. i Oslo enn i Hemsedal eller Lofoten).

Som nevnt er kan det være det uheldig å ensidig belaste de delene av næringen som sliter mest økonomisk, nemlig overnatting og servering. I stedet er det viktig at flest mulig sektorer innen reiselivsnæringen bidrar slik at grunnlaget blir bredt og satsene lave. Scenario D ivaretar for

så vidt dette hensynet større grad enn Scenario C, siden størstedelen av finansieringsbeløpet kommer gjennom den omsetningsbaserte delen av finansieringsordningen (Fellesgodebidraget), som er belastet alle reiselivsbransjene.

Scenario C og D medfører likevel at overnattingsnæringen blir pålagt en innkrevingsrolle for destinasjonsbidraget som betales av overnattingsgjester. RBL med flere har gjennom referansegruppen og oppslag i pressen uttrykt skepsis mot at en ordning som kan oppfattes som en ekstraavgift/skatt, og at denne ikke primært bør belastes overnatting. Enkelte kan oppfatte at nettopp Scenario C og D representerer dette. Derfor er det betimelig med følgende presisering: For det første er det ikke overnattingsnæringen som betaler dette bidraget. Det er det den reisende (kunden) som gjør, på samme måte som det gjøres med m.v.a. i andre næringer. For det andre er dette et *bidrag* og ikke en avgift eller skatt som går inn i statskassen, slik en del andre skatter og avgifter gjør. For det tredje skal pengene forvaltes av næringen selv for å forbedre produktet slik at det gir merverdi for den reisende, som i sum gjør at kvalitetsforbedringen skal minst svare til økningen i kostnad for den reisende.

I de andre landene som har liknende systemer (kurtax eller lignende) er det nettopp overnattingsnæringen som er tillagt dette innkrevningsansvaret. Det er flere grunner til dette

- 1 De fleste reisende som nyter godt av fellesgodene vil overnatte på stedet og det er da naturlig å innkreve bidraget i forbindelse med overnattingen.
- 2 Det forhindrer langt på vei dobbelbelastning.
- 3 Utenlandske gjester er også vant til å betale den type avgifter (kurtax eller m.v.a.) i fm. overnatting i utlandet, og kan ikke forventes å reagere spesielt negativt på et slikt pålagt bidrag, særlig hvis det gir enkelte ekstra fordeler for den reisende.
- 4 Bidraget (denne delen av det for Scenario D) skal først og fremst brukes lokalt for å forbedre produktet til den reisendes fordel. I motsetning til f. eks. persontransportnæringen, er overnattingsnæringen stedsbundet og utgjør en del av lokalsamfunnet, og det er nettopp der hvor fortrinnsvis disse midlene skal anvendes. Det er derfor fornuftig at pengene kreves inn på det stedet hvor den reisende kan nytte de godene som er finansiert av dette bidraget.
- 5 RBL m.fl. har selv understreket betydningen av et system som er enkelt og administrere, forholde seg til og forstå. Gjestedøgn/romdøgn er enkelt å definere. I en del andre reiselivsbransjer (f. eks. innen deler av persontransportnæringen, servering og attraksjoner) er det noe vanskeligere å identifisere hvem som er reiselivskunder/turister og hva som er lokaltrafikk e.l.
- 6 Overnattingsnæringen er blant de mest reiselivstunge av alle næringene. I følge SSBs Satelittregnskap for Turisme er gjennomsnittlig 74% av omsetningen<sup>3</sup> fra reiselivsrelatert virksomhet. Andre reiselivsnæringer har lavere andel av omsetningen fra reiselivsaktivitet (Servering har til sammenligning en andel på 33%). F. eks. har trolig serveringsnæringen og deler av transportnæringen en høyere andel lokal trafikk/dagsbesøkende (dagpendlere eller besøk hos venner og familie etc.) som ikke er turister per definisjon.

---

<sup>3</sup> I hht. SSBs definisjoner av turisme, som følger OECDs og World Tourism Organisations standarder. I det internasjonale begrepet "turist" er også yrkesreisende inkludert, dvs. besøkende med minst en overnatting eller som oppholder seg på et sted som ligger utenfor det stedet de normalt ferdes i.

Videre er det andre momenter som taler for at overnattingsnæringen er den næringen som må få ansvaret for en slik innkreving i Norge spesielt:

- 7 I følge en undersøkelse fra Transportøkonomisk Institutt<sup>4</sup> blant utenlandske bilturister opplever disse turistene prisnivået i Norge som gjennomgående meget høyt. Når det gjelder *overnatting*, aktiviteter og attraksjoner, synes turistene imidlertid at prisnivået kun er middels høyt. Sammenlignet med priser på hotell- overnatting i Europa og ellers i verden er prisnivået på norske hoteller relativt konkurransedyktig<sup>5</sup> (dette avhenger selvfølgelig noe av kronekursen til enhver tid). Det er imidlertid mer en ”myte” eller et rykte at prisnivået på overnatting er spesielt høyt i Norge. Derfor er overnatting kanskje den blant reiselivsbransjene som kan tåle en liten prisoppgang som følge av et bidrag pålagt kundene uten at det går alvorlig utover etterspørselen.
- 8 I Norge er overnattingsnæringen per i dag fritatt fra m.v.a. Dette er ganske unikt i forhold til andre land i Europa, hvor gjennomsnittlig m.v.a.-sats for kommersiell overnatting er på ca. 10%<sup>6</sup>. I våre nordiske naboland Sverige og Danmark er overnatting pålagt en sats på henholdsvis 12% og 25%. F. eks. er også transportnæringen fritatt fra m.v.a. i Norge, men denne næringen er belastet ekstra avgifter i fm. drivstoff, bompenger, seteaavgifter, havneavgift etc. Serveringsnæringen er også som kjent m.v.a.-pliktig med full/halv sats på hhv. 24 og 12 prosent.

Dette er begrunnelsene for at vi anbefaler at overnattingsnæringen er den næringen som blir pålagt innkreivingsrollen for destinasjonsbidraget. Dette bidraget betales av den reisende, og fremgår også av overnattingsregningen.

Vi har også tatt med Scenario E videre, fordi vi vet at det finnes liknende lokale frivillige løsninger i Norge, som f. eks. på Trysil og andre steder i Fjell Norge. Vi ser heller ingen grunn til å overkjøre løsninger som fungerer bra per i dag. Referansegrupped medlemmene har også uttrykt at de finner fleksible løsninger som kan tilpasses lokalt mest hensiktsmessig. Imidlertid tror vi at Scenario E vil fungere best på typiske reiselivsdestinasjoner hvor lokalsamfunnet er tungt engasjert i reiselivsnæringen og de fleste innser at man har stor nytte av reiseliv og tilhørende fellesgoder. Dette er vanskeligere å få til på steder som har mer sammensatt næringslivsstruktur, som f. eks. i Bergen.

---

<sup>4</sup> Haukeland, Jan Vidar og Rideng Arne (1997), ”Utenlandsk bilturisme i Norge 1996”, TØI Rapport nr. 353/1997

<sup>5</sup> Horwath Consulting AS (1999) : ”Norsk Hotellnæring 1999”

<sup>6</sup> World Tourism Organization (1998): ”Tourism taxation: Striking a Fair Deal” WTO, Madrid, Spain.

#### 4.0 Anbefalinger: Implementering og forvaltning

På bakgrunn av mandat, en vurdering av rammebetingelsene i reiselivet og innspill fra reiselivsnæringene under prosjektarbeidet, foreslår prosjektgruppen at det for å sikre en økt satsing på utvikling og drift av fellesgoder i reiselivet

- vedtas et passivt lovverk som tillater kommuner, eventuelt flere kommuner i samarbeid, å innføre en ordning som gjennom pålegg sikrer nødvendig finansiering av fellesgoder.
- Ordningen må minst omfatte destinasjonsbidrag fra overnattingsgjester, men kan i tillegg omfatte omsetningsbaserte tilskudd fra reiselivsnæringer og andre næringer som i større eller mindre grad er avhengig av reiselivet.
- Destinasjonsbidraget fra de reisende skal styrke utvikling og drift av det lokale reiselivsproduktet, mens de omsetningsbaserte tilskuddene skal gå til dekning av fellestiltak av interesse for næringene slik som destinasjonsprofilering, opplæringstiltak og lignende.
- Det forutsettes at forvaltningen av midlene skjer i regi av et ikke-kommunalt selskap med styrerepresentanter fra kommune, reiselivsnæringer og andre næringer som bidrar til finansieringen.
- Destinasjonsbidrag fra overnattingsgjester skal først og fremst gå til å styrke reiselivsproduktet lokalt, mens minst<sup>7</sup> 20% av de omsetningsbaserte bidragene fra bedriftene skal overføres til nasjonalt nivå (f. eks. NTR), eventuelt fordeles mellom regionalt og nasjonalt nivå.

Da behovet for finansiering og betingelsene for å innføre en finansieringsordning kan variere betydelig fra destinasjon til destinasjon foreslås det en fleksibel ordning med hensyn på en rekke punkter som vedrører innføring og implementering.

**Tabell 4.1**

#### Ulike aspekter ved implementering og forvaltning av en finansieringsordning

<p><b>Ansvar og rollefordeling</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Hvor ordningen geografisk skal gjennomføres</li> <li>➤ Hvilke typer bedrifter og næringer som ordningen skal omfatte</li> <li>➤ Hvilke fellesgoder og tiltak ordningen skal dekke</li> <li>➤ Satser</li> <li>➤ Overføringer fra ett budsjettår til et annet</li> <li>➤ Overføringer fra lavere (lokalt) nivå</li> <li>➤ Overføringer fra høyere (nasjonalt) nivå</li> <li>➤ Forvaltningsorganisasjonens rolle og ansvar</li> </ul>
<p><b>Tiltak for å skape aksept for ordningen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Turistnivå</li> <li>➤ Bedriftsnivå</li> <li>➤ Destinasjons/lokalt nivå</li> </ul>

<sup>7</sup> Medlemmer i referansegruppen har uttrykt at dette bidraget *maksimalt* bør være 20 % fordi tilstrekkelige midler til kvalitetsikring på lokalt plan er en forutsetning for vellykket merkevareratsing nasjonalt.

## 4.1 Ulike aspekter ved implementering

### **4.1.1 Hvor ordningen skal gjennomføres**

I tråd med innspill fra referansegruppen foreslås som nevnt en finansieringsordning som kan implementeres på kommunestyreplan, dvs. med et passivt lovverk som tillater kommuner som ønsker det å innføre ordningen. Et slikt system innebærer at innføring av en finansieringsordning er frivillig på kommuneplan, men at ordningen pålegges de næringer og bedrifter i kommunen som omfattes av ordningen. Innføring av en finansieringsordning bør vedtas av kommunestyret. Det bør gis anledning til å etablere fellesordninger for mer enn en kommune dersom kommunestyrene i de respektive kommunene ser det som naturlig.

### **4.1.2 Hvilke inntektskilder, næringer og bedrifter som ordningen bør omfatte**

Det er naturlig at finansieringskildene i prioritert rekkefølge vil være som følger:

1. Turister
2. Overnattingsbedrifter
3. Andre reiselivsnæringer som f. eks. transport og attraksjoner
4. Servering
5. Næringsliv for øvrig

Et minimumskrav for innføring bør være at det innkreves et overnattingsbidrag fra gjesten, eller det vi har omtalt som destinasjonsbidrag. I referansegruppen ble det argumentert for at gode frivillige ordninger må opprettholdes der slike allerede eksisterer (f eks. i Trysil). I typiske reiselivskommuner vil det kunne være naturlig å pålegge omsetnings- og kategoribaserte bidrag på andre næringer enn de reiselivsbedriftene representerer. I andre kommuner, for eksempel i større bykommuner, vil det kunne være unaturlig å belaste næringer som bygg- og anlegg, dagligvarer, etc. selv om slike næringer i større eller mindre grad vil ha noe av sitt inntektgrunnlag fra reiselivet. I kommuner hvor det av ulike grunner er unaturlig/ vanskelig å belaste andre enn reiselivsnæringene, kan det være naturlig at kommunen bidrar med et beløp som reflekterer det generelle næringslivets avhengighet og nytte av turismen.

### **4.1.3 Hvilke fellesgoder og tiltak ordningen skal dekke**

Ulike destinasjoner kan ha betydelige forskjeller med hensyn til behovet for å investere i fellesgoder. Slike forskjeller tilsier at det gis anledning til fleksible ordninger når det gjelder hvilke oppgaver og tiltak ordningen skal finansiere. Et ufravikelig prinsipp bør være: Den som pålegges å betale et bidrag må ha interesse av det formål som bidraget gjelder. Dette er i tråd med hva en skal forstå med et "fellesgode", det er i samsvar med det prinsipp som praktiseres i andre land, og følger dessuten av mandatet for denne utredningen. Dette innebærer at destinasjonsbidrag som pålegges turistene først og fremst skal gå til dekning av tiltak og goder som er i turistens interesse og skal eksempelvis *ikke* gå til steds-, regional eller nasjonal profilering. Bidrag som pålegges bedriftene skal gå til dekning av goder og tiltak av felles interesse for næringen, slik som profilering, kvalitetssikring- og opplæringstiltak. Forvaltningsorganet bør selv prioritere satsingen på ulike fellesgoder. En del oppgaver vil være i grenseområdet mellom fellesgoder for de næringsutøvende og fellesgoder for de reisende. Således vil fellesgoder som er egnet til å øke kvaliteten på reiselivsproduktet kunne styrke reiselivets konkurransekraft og således være i næringslivets interesse. Følgelig bør det gis anledning til at forvaltningsorganisasjonen etter egen vurdering kan benytte omsetnings- og kategoribaserte bidrag fra næringslivet til oppgaver som også er i de reisendes interesse.



#### **4.1.4 Satser**

I land som Sveits og Østerrike er det betydelige forskjeller mellom ulike bedriftstyper og destinasjoner når det gjelder hvilke satser som pålegges betalerne. En sats på 20 kroner per overnattingsdøgn vil gi et sted mellom 300 og 350 millioner kroner årlig på landsbasis. Hvorvidt et slikt beløp er tilstrekkelig, vil av de samme grunnene som ble diskutert over (10.1.3) kunne variere betydelig. Derfor bør også satsene kunne variere etter lokale forutsetninger og vurderinger. I tråd med mandatet bør satser som pålegges i rimelig grad reflektere næringenes nytte av fellesgodene og avhengighet av reiselivet for sin eksistens. I tillegg bør det ved fastsettelse av satsene tas hensyn til næringenes samlede avgifter og økonomiske evne. I tråd med mandatet om at ordningen bør utformes slik at det bygger ”... på prinsippet om at alle som nyter godt av fellesgodene må være med på å betale for disse, og innsatsen bør avspeile nytten aktørene oppnår av fellesgoden” og i samsvar med de økonomiske rammebetingelsene som ble drøftet tidligere, bør satsene avta i henhold til følgende rekkefølge:

1. Overnattingsbedrifter
2. Transport, attraksjoner og andre reiselivsnæringer
3. Servering (er belastet med m.v.a. allerede, og har spesielt svak lønnsomhet)
4. Næringslivet for øvrig

Forøvrig vises til punkt 6.4 og Appendiks 4 i hovedrapporten som gir en oversikt over hvilke midler ulike satser vil kunne generere.

#### **4.1.5 Overføringer fra ett budsjettår til et annet**

Siden forvaltningsenheten bør være et ikke-kommunalt organ (se under), bør det gis anledning til overføringer mellom budsjettår på grunnlag av strategiske vurderinger. Dette kan sikre langsiktig strategisk tenkning og muliggjør oppbygging av fond til bruk i perioder som krever ekstraordinær innsats.

#### **4.1.6 Overføringer fra lavere (lokalt) nivå**

Som det fremgikk av de undersøkelsene vi gjennomførte var det stor enighet om at internasjonal markedsføring er et viktig fellesgode som bør prioriteres høyt. I tråd med dette bør ordningen kreve at det avsettes en minimumssats av de næringsbaserte inntektene (det vil si eksklusive destinasjonsbidraget som belastes overnattingsgjesten) som tilflyter det nasjonale nivået (eventuelt det regionale nivå). Ulike satser ble diskutert i referansegruppen, men det syntes å herske enighet om at et sted mellom 20% og 30% bør kreves øremerket<sup>8</sup>. Siden det i noen områder finnes regionale selskaper (f. eks. Fjord Norge) bør avsetninger til slike organisasjoner kunne skje innenfor eller i tillegg til et slikt øremerket bidrag. I tillegg vil det være anledning til å kjøpe tjenester fra regionalt eller nasjonalt nivå (NTR).

#### **4.1.7 Overføringer fra høyere (nasjonalt) nivå**

Destinasjoner som er tidlig i sin utvikling vil i en overgangsfase kunne ha et finansieringsbehov som overstiger det som er mulig å finansiere innenfor rammen av finansieringsordningen. Dette taler for muligheten av at høyere nivåer i systemet (f. eks. regionalt eller nasjonalt) ut fra strategiske vurderinger overfører midler til destinasjonsnivå. Det ble imidlertid fremhevet i referansegruppen at en slik ordning kan legge grunnlaget for omfattende lobbyvirksomhet fra lokalt nivå og av den grunn ikke er ønskelig. Spørsmålet er hvorvidt en slik lobbyvirksomhet innenfor rammen av en finansieringsordning er mer uheldig enn lobbyvirksomhet rettet mot andre instanser (f. eks. kommunaldepartementet, SND, o.l.).

<sup>8</sup> Se imidlertid fotnote 7

#### **4.1.8 Forvaltningsorganisasjonen**

Forvaltningen av ordningen bør skje i regi av et ikke-kommunalt organ med styrerepresentanter fra de instanser (næringsliv og lokal offentlig forvaltning) som finansierer ordningen. I kommuner hvor en har en velfungerende lokal destinasjonsorganisasjon, bør denne få ansvaret for ordningen. Før ordningen innføres bør det diskuteres hvilke andre formelle krav til forvaltningsorganisasjonen som bør stilles. Slike krav kan omfatte fordelingen av midler mellom administrasjon og operative tiltak, antall ansatte i organisasjonen, etc.

#### **4.2 Tiltak for å skape aksept for ordningen**

Ordningen som foreslås gjennomført har som formål å styrke reiselivets konkurransemessige situasjon ved at den gir muligheter for

- økt satsing på profilering og markedsbearbeiding, og
- sikre konkurransekraft gjennom kvalitativt bedre reiselivsprodukter

Dette vil igjen kunne gi større inntekter til næringsliv, kommuner og staten. Det bør derfor være i alle parter interesse at ordningen får legitimitet og at det stimuleres til at det satses på ordningen. Dette kan skje gjennom tiltak som retter seg mot tre nivåer: den reisende, næringslivet og den lokale forvaltning av ordningen.

#### **4.2.1 Tiltak for å skape legitimitet av ordningen hos den reisende**

De reisende vil være vant til fra andre land at det betales merverdiavgift på overnatting og også at det betales avgifter (Kurtax) tilsvarende det destinasjonsbidraget vi foreslår gjennomført. Legitimiteten av destinasjonsbidraget vil svekkes noe av det faktum at Norge med eller uten finansieringsordningen er et dyrt land for de reisende. En måte å øke legitimiteten av ordningen er at betalt destinasjonsbidrag gir rabattordninger. Slike rabattordninger bør organiseres av forvaltningsorganisasjonen og kan omfatte offentlige og private tjenester, museer, utstillinger, etc.

#### **4.2.2 Tiltak for å skape legitimitet av ordningen i næringslivet**

Ved innføring av ordningen bør det understrekes at finansieringsordningen på sikt vil gi konkurransefordeler i forhold til andre destinasjoner som er dårligere organisert. Kommunale tilskudd, for eksempel til dekning av faste administrasjonskostnader, vil bidra til å stimulere til at næringslivet støtter opp om ordningen. Gjennom slike bidrag kan gevinsten av en gjennomføring av ordningen blir synliggjort raskt ved at de midler som ordningen genererer kan gå mest mulig uavkortet til de formål som skal dekkes<sup>9</sup>. Behovet for slike tilskudd vil rimeligvis variere fra kommune til kommune.

#### **4.2.3 Tiltak for å skape legitimitet av ordningen lokalt**

Utredningsgruppen mener at ordningen vil være mer slagkraftig dersom en vesentlig del av de totale offentlige midlene for fellesgodetiltak blir kanalisert gjennom ordningen og redusere verdien av ad hoc prosjekter som det søkes midler om overfor andre finansieringskilder lokalt, regionalt og nasjonalt.

---

<sup>9</sup> Medlemmer i referansegruppen har påpekt mulige problemer i forbindelse med eventuell momsplikt som vil kunne redusere ordningens slagkraft betydelig.

At den foreslåtte ordningen ikke bare supplerer eksisterende kilder for finansiering av fellesgoder, men erstatter dem, er i tråd med innspill fra referansegruppen og i tråd med den interdepartementale arbeidsgruppen fra 1996 som anbefalte en bedre samordning av tiltakene rettet mot reiselivet. Det vil opplagt være en viktig motivasjon for å innføre ordningen at dette kan medføre støtte fra Staten i hvert fall i en overgangsperiode. Dersom et matchingsprinsipp benyttes, vil dette skape et ekstra press på destinasjonen til å innhente midler lokalt. En slik ordning vil med andre ord belønne kommuner som er aktive og motiverte og bidra til et dynamisk system for finansiering av fellesgoder. Samtidig kan man unngå de tradisjonelle problemene med matching. Ofte vil et matchingsprinsipp kunne føre til at finansieringen av de matchede midlene krever for mye oppmerksomhet. Med et passivt lovverk i hånd kan imidlertid oppmerksomheten vendes bort fra finansieringsproblemer og over på en langsiktig, strategisk forvaltning av midlene.