

Fellesgodefinansiering i reiselivsnæringa

Ole Hofstad

Professor, Institutt for naturforvaltning, UMB

Innledning

Fellesgoder, eller miljøtjenester, er en viktig del av alle typer reiselivsprodukter. Det kan for det første dreie seg om naturen der reiselivet forgår. Natur forstås da som en samlebetegnelse på alt fra den ”rene” villmark til det velpleide kulturlandskap. For det andre vil bygninger av ulik type, både i by og bygd, være viktige elementer i det miljøet der turister ferdes – ja i mange tilfeller er det disse som er selve attraksjonen, slik det kan være i naturens tilfelle også. Endelig er reiselivet avhengig av infrastruktur av forskjellig type, det være seg veier, havner, flyplasser og datanettverk.

Grunntrekk ved varer og tjenester

I Figur 1 finner vi en vel etablert måte å klassifisere varer og tjenester på¹. Ett avgjørende kriterium er hvordan mitt konsum påvirker andre konsumenters muligheter til å konsumere samme gode. Hvis mitt konsum betyr at ingen andre kan konsumere samme gode, som når jeg opptar et flysete på en tur til syden, betegnes dette som rivaliserende konsum. Mange goder er ikke-rivaliserende i den forstand at mange kan konsumere samme gode uten å påvirke hverandre, f.eks. utsikten fra Sognefjellsveien. Det andre kriteriet gjelder i hvilken grad det er mulig å ekskludere potensielle forbrukere fra å konsumere et bestemt gode. Hvis dette er like enkelt som i tilfellet med flyturen til syden, har vi med ekskluderende goder å gjøre. Sognefjellsveien kan stenges med bom, og utsikten derfra kan derfor bli et avgiftsgode, men etter som det er mulig å ta seg fram over fjellet utenom veien er det bortimot umulig å nekte folk denne opplevelsen – da kan vi kalle den ikke-ekskluderende.

	Ekskluderende	Ikke-ekskluderende
Rivaliserende	Privat gode	Felles-pool gode
Ikke-rivaliserende	Avgiftsgode	Kollektivt gode

Figur 1. Grunntrekk ved varer og tjenester

¹ Samuelson, P. 1954. The Pure Theory of Public Expenditure. Review of Economics and Statistics 37: 350-6.
Mushgrave, R. A. 1959. The Theory of Public Finance. McGraw Hill, New York.

Det er opplagt at de fire typene er tydeligere adskilt i figuren enn virkelige goder er i praksis. Vi kan til stadighet finne eksempler som ikke hører entydig hjemme i den ene eller andre kvadranten.

Private goder representerer ikke noe prinsipielt problem i forhold til tilbudet. Hvis et tilstrekkelig antall forbrukere er villig til å betale mer enn det koster å framstille godet, vil det sannsynligvis bli tilbudt en mengde som tilfredsstiller etterspørselen. Man bør imidlertid unngå monopoler og karteller på produsentsiden. I mange tilfeller er det også slik at produsentens utgifter ikke dekker de reelle produksjonskostnadene. Det er nærliggende å tenke på kostnadne forbundet med utslipp av klimagasser til atmosfæren som følge av nevnte flytur til syden. Konsum av private goder kan altså påvirke tilbudet av kollektive goder, og dette kan gjøre det nødvendig med markedsreguleringer.

Avgiftsgoder kan også framskaffes i markeder etter som man kan nekte dem som ikke betaler, adgang til å konsumere. Ofte er godet en bestemt opplevelse som mange kunne nyte uten at det går på bekostning av andres opplevelse. Hvis denne opplevelsen krever en produksjon, tilretteleggelse eller lignende, er man ofte avhengig av å dekke utgiftene gjennom en avgift for at det skal bli tilbudt. Vi kan tenke på en preparert skiløype. Så lenge det er fri adgang til å ferdes på ski i norsk natur (og den preparerte løypa fortsatt oppfattes som en del av naturen), kan man ikke legge avgift på bruk av skiløypa. Snakker vi derimot om en skiheis til toppen av en preparert utforløype², er det mye enklere å ekskludere dem som vil oppleve en tur i løypa hvis de ikke betaler for bruk av heisen. Den oppfattes ikke som en del av naturen, og omfattes ikke av allemannsretten. Kommer du imidlertid gående over fjellet og vil bruke utforløypa for å komme ned, er det fritt fram.

Felles-pool goder er slike som man ikke kan hindre noen i å konsumere selv om konsumet er rivaliserende. Allmenningens tragedie³ benyttes ofte som betegnelse på den situasjonen som kan oppstå når mange konsumenter konkurrerer om et fritt gode. Etter som det ikke er nødvendig å betale for slike goder, og fordi en ikke kan hindre at de konsumeres, vil slike goder bli konsumert – til og med sløst med – inntil uttømming/utrydding, så lenge kostnaden med å samle, høste, eller på annen måte skaffe seg de frie godene ikke overstiger godets verdi for konsumenten. Ingen rasjonell aktør vil produsere slike goder, og de forekommer kun som en ”gave fra naturen”. Markedsmekanismen kan ikke framskaffe fellespool goder. Det er ulike måter å ta vare på felles-pool goder: kollektiv aksjon, frivillige avtaler, gjøre felles-pool goder til private goder (begrense allemannsretten, adgangsbegrensning til badestrender, dyrke blåbær på inngjerdet areal).

Kollektiv aksjon er nødvendig for produksjon av kollektive goder (eks.: barskogvern). Det er vanskelig å måle produksjon eller konsum av kollektive goder og dermed blir det vanskelig å spesifisere mengden som skal leveres og å estimere hva det skal koste. Kollektive goder innebærer begrenset valg for konsumenten. Hvis man innfører betaling for kollektive goder, kan man ikke relatere betalingen til konsumert kvantum. I noen tilfeller gjør enkeltpersoner sine private goder til kollektive goder (f.eks. ved å kaste søppel i fjellet i stedet for å betale for deponering på søppelfyllinga), men det motsatte skjer også (f.eks. bomvei til nasjonalpark, privat guiding i nasjonalpark). Ny teknologi gjør det også mulig å transformere kollektive goder til private goder (f.eks. elektronisk veiprisning).

² Å stå på ski i en preparert utforløype er et gode som faller mellom kategoriene privat- og avgiftsgode. Det kan fort oppstå trengsel i slike løyper. Da påvirker opplagt mitt konsum andre konsumenters opplevelse – kvaliteten av godet forringes jo flere som konsumerer det.

³ Hardin, G. 1968. The tragedy of the commons. Science, 162:1243-8.

Det er viktig å huske at den inndelingen vi har brukt her ikke dreier seg om hvilken sektor produsenten hører hjemme i. Private goder kan godt produseres i offentlig sektor (eks. togreiser til Finse), og kollektive goder kan produseres i privat sektor (eks. turisthotell som preparerer skiløyper).

Et annet vesentlig forhold er at de som etterspør felles-pool goder eller kollektive goder ikke har noe ordinært marked der de kan gi uttrykk for sine ønsker. Vanligvis er markedet en effektiv kommunikasjonskanal mellom forbruker og produsent. Det folk vil betale for, blir også produsert (på godt og vondt⁴). Når det gjelder goder vi ikke kan ekskluderes fra å konsumere, blir vi henvist til andre kommunikasjonskanaler – det være seg massemedia eller partipolitikk – for å gi uttrykk for våre ønsker om større produksjon. På den ene sida vil produksjonen av slike goder bli mindre enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt hvis kollektivene (klubber, foreninger, kommuner og stat) ikke betaler tilstrekkelig. På den andre sida er det lett for enkeltpersoner, eller særskilte interesseorganisasjoner, å kreve større produksjon av slike goder enn det flertallet er interessert i fordi produksjonskostnadene blir fordelt på et mye større antall personer (ved medlemskontingenter eller skatter) enn de som faktisk vil gjøre bruk av godet.

Coase teorem

I 1991 fikk Ronald H. Coase "Nobelprisen" i økonomi for sine artikler om transaksjonskostnader⁵ og eksterne effekter⁶. Eksterne effekter har vi når en produksjon (eller forbruk) har virkninger på andre (produsenter eller konsumenter) som ikke påvirker produsentens (konsumentens) beslutning om hva og hvor mye som skal produseres (konsumeres). Det klassiske eksemplet er en industri som forurensar en elv og ødelegger drikkevannet for dem som bor lenger nede langs elva, men i dag er vårt konsum av produkter og tjenester basert på forbrenning av fossilt brennstoff kanskje mer aktuelt.

Coase teorem sier at når eiendomsrettene er klart definerte, og transaksjonskostnader er fraværende, vil partene være i stand til å forhandle seg fram til avtaler om ressursutnytting og betaling for miljøtjenester som er samfunnsøkonomisk optimal. Hvis beboerne har rett til rent drikkevann, kan de forhandle seg fram til passende rensetiltak eller økonomisk kompensasjon. Hvis bedriften har rett til å forurense elva, kan beboerne forhandle seg fram til en avtale der de betaler for passende rensetiltak i bedriften. Når eiendomsrettene ikke er klart definerte, og transaksjonskostnadene høye (slik den faktiske situasjon ofte er), må offentlige organer med stor legitimitet, autoritet eller makt som regel inn for å regulere bruken av ressurser og miljø⁷. Oppgaven for slike organ blir å framskaffe tilsvarende reguleringer som en privat avtale skulle omfatte, dvs.:

- Hvor mye skal produseres av miljøtjenesten, og til hvilken kostnad?
- Hvem skal bære hvor store deler av kostnadene med å framstille det aktuelle godet?
- Det siste innebærer samtidig en beslutning om hvem som har rett til hva.

⁴ Vi vet at det oppstår rasjonering, køordninger og svartebørs der man forsøker å unngå markedsmekanismen, senest i Venezuela.

⁵ Coase, R. H. 1937. The Nature of the Firm. *Economica* 4(16):386-405.

⁶ Coase, R. H. 1960. The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics* 3:1-44.

⁷ Skiforeningens arbeide i Osloområdet er et eksempel på at det med tålmodighet og kløkt går an å etablere slike avtaler selv om transaksjonskostnadene er betydelige.

Her står vi midt oppe i de praktiske utfordringer som dagens grønne reiseliv møter i Norge. Friluftsløven definerer rettigheter for allmennheten i norsk utmark. Tradisjonelle og nye aktiviteter krever større grad av tilrettelegging enn det som var tilfelle da loven ble vedtatt for 50 år siden. Byråkrater i miljøverndepartementet hevder at lovteksten er klinkende klar og uten behov for oppdatering. De som ønsker å modifisere naturen med sikte på et bedre tilbud til friluftsfolk og turister (skiløyper, sykkelstier osv.) lurer på hvordan de skal finansiere slik tilrettelegging når loven gjør det umulig å ekskludere brukere som ikke betaler. Ja, loven gjør det i mange tilfeller ulovlig å ta betaling.

På grunn av behovet for en legitim beslutning må myndighetene etablere klare rettigheter partene i mellom. Rettssystemet må for eksempel fastslå hvem som har rett til å anlegge parkeringsplass ved skiløypas utgangspunkt, og hvem som har rett til å bruke den. På samme måte må jussen avgjøre hvem som har rett til å opparbeide løypa til skøyte-standard, og hvem som da har rett til å bruke den. Det er rimelig å hevde at for begge typer anlegg bør både grunneier og offentlige reguleringsmyndigheter ha vetorett. Om hvem som helst skal ha fri rett til å benytte anleggene er derimot mer tvilsomt. Da vil det neppe bli bygd så mange av dem som det er betalingsvilje til i samfunnet. Hvis man kun tillater parkering mot betaling, og unnlater å regulere parkeringsavgiften, kan utbygger bruke parkeringsavgiftene til å finansiere løypeanlegg og –preparering. Det skulle ikke være noe behov for offentlig regulering av en eventuell avtale mellom utbygger og grunneier(e) heller. Om utbygger er en profittmaksimerende bedrift eller en ideell forening burde heller ikke ha særlig betydning for rettighetsfordelingen her.

Når rettighetene er klart definert, vil det være muligheter for ulike aktører å forhandle seg fram til forskjellige avtaler som sikrer miljøtjenester og tilrettelegging for mange opplevelser av interesse for reiselivet. Det er selvsagt slik at jo flere aktører man må forhandle med, og komme fram til en avtale med, jo større blir sannsynligheten for at man kommer opp mot svært dyre løsninger eller at det hele ender i konflikt. Selve prosessen med å framforhandle de nødvendige avtaler blir også dyrere når det er mange parter – transaksjonskostnadene øker. I slike tilfeller kan det være behov for offentlig inngripen, men jeg har stor tiltro til at private aktører er i stand til å finne løsninger når betalingsviljen blant konsumentene er stor nok. Er den ikke det, må man også akseptere at ikke alle fellesgoder er verdt like mye som det koster å framstille dem.

Fellesgodefinansiering

Her bruker jeg begrepet fellesgoder til forskjell fra kollektive goder slik de ble omtalt tidligere. Med fellesgoder tenker vi på goder som reiselivsnæringa har en felles interesse av å tilby. Tabell 1, hentet fra Farstad, Skalpe og Troye⁸, illustrerer hvilke goder dette kan være. Alle de tre kategoriene i tabellen som ikke er rene kommersielle goder har behov for finansiering gjennom et samarbeid mellom næringsaktørene.

Farstad, Skalpe og Troye har også en figur som viser et system fra Mellom-Europa som er utviklet for å samle inn og distribuere midler til slike fellesgoder. Systemet er blitt framstilt som en turistskatt fordi kommunale og regionale myndigheter i områder med stor reiselivsaktivitet har gått inn for et offentlig administrert system av denne typen. Det er nok mindre transaksjonskostnader knyttet til en kommunal skatt, enn til et frivillig avtalefestet

⁸ Farstad, E., O. Skalpe & S. V. Troye 2001. Finansieringssystem for dekning av fellesgoder i reiselivet. SNF-Rapport nr. 53/2001. 30s.

system reiselivsbedriftene i mellom. Således er forslaget forståelig. Hovedargumentet fra foreningen Trysil Ferie og Fritid⁹ for eksempel er imidlertid at et frivillig system ikke er i stand til å generere tilstrekkelige inntekter, dels fordi mange bedrifter henter rask profitt i en utbyggingsfase og ikke er interesserte i langsiktige avtaler i området. For å unngå slike gratispassasjerer ønsker man seg et tvunget offentlig regelverk.

Tabell 1. Reiselivsprodukter

Betegnelse	Kjennetegn	Eksempler
Kommersielle (turist) goder	Goder som det er tilstrekkelig etterspørsel etter til at de kan tilbys uten tilskudd	Overnatting, servering, skitrek og -heis, utstyr (ski, sykkel, telt osv.)
Produsentgoder (produksjonsmidler)	Goder som først og fremst har nytte for tilbyderne (innsatsfaktorer)	Parkanlegg, brosjyrer, regnskapssystemer, opplæringstiltak, gjesteundersøkelser
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	Festivalarrangementer, byvandring, opplevelsessentra
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

Kilde: Farstad, Skalpe og Troye (2001).

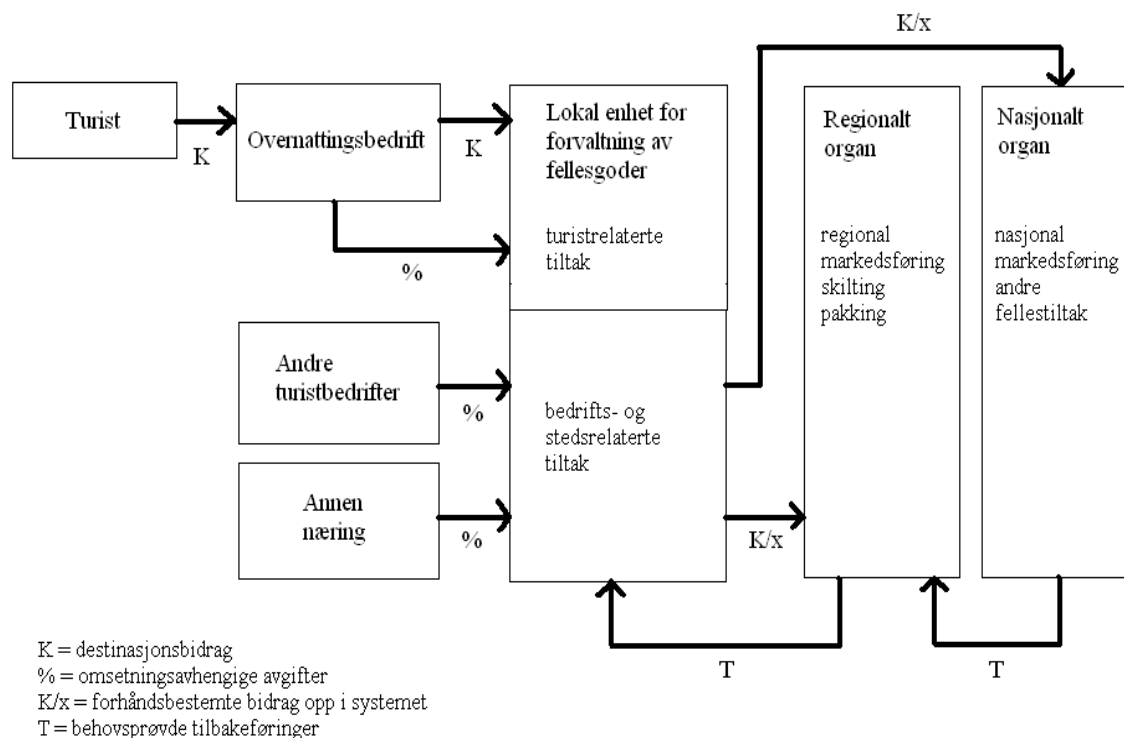
Regjeringen har på sin side gått klart i mot et forslag om turistskatt i sin nye reiselivsstrategi¹⁰. Begrunnelsen er at skattesystemet skal være mest mulig likt i alle norske kommuner¹¹. Departementet går imidlertid inn for etablering av frivillige avtaler om fellesgodefinansiering.

Argumentet om at det er vanskelig å generere store nok inntekter gjennom et frivillig system må bero på ulik oppfatning av verdien av potensielle fellesgoder i forhold til de bidrag man er forutsatt å gå inn i ordningen med. I Trysil var forslaget at alle 115 reiselivsrelaterte bedrifter skulle bidra med 1,2 % av sine inntekter. Når forholdet mellom bedriftene blir asymmetrisk, slik tilfellet er med SkiStar som desidert største aktør i Trysil, kan største aktør selvsagt få en faktisk vetorett.

⁹ Østlendingen, 13. mars 2006.

¹⁰ Nærings- og handelsdepartementet 2006. Verdifulle opplevelser. Nasjonal strategi for reiselivsnæringen. 78s.

¹¹ Eiendomsskatt er et unntak.



Figur 2. Et system for innkreving og distribusjon av fellesgodefinansiering (etter Farstad, Troye og Skalpe (2001)).

I forbindelse med frivillige avtaler om fellesgodefinansiering faller selvsagt boksen lengst til venstre i figuren bort – det blir ingen særskilt avgift på kjøp av rene kommersielle turistgoder. Bedriftene som bidrar til finansiering av fellesgoder vil selvsagt komme til å velte så mye som mulig av disse utgiftene over på sine kunder¹². Dette er ordinær praksis i all forretningsvirksomhet, og kan ikke betegnes som skatt eller avgift.

I perfekte markeder blir det ikke produsert goder der de marginale produksjonskostnadene overstiger enhetsprisen. Det er ikke vanskelig å forestille seg at det finnes mange produsenter som gjerne skulle produsert mer hvis etterspørselen og prisen var høyere. Slik er det også for tilbudet av fellesgoder i reiselivsnæringa. En velpreparert skiløype ville økt etterspørselen etter hotellsenger, og et bedre festivalarrangement kunne forlenge sesongen. Det er imidlertid ikke gitt at disse effektene overstiger utgiftene til fellesorganisasjonen. Hvis fellestiltaket samlet sett er ulønnsomt, bør man kanskje legge ideen om å tilby slike fellesgoder til side. Faren for sløseri med felles midler er kanskje større i et offentlig administrert system enn i et frivillig.

Disponering av felles midler

I Figur 2 er det vist etablerte organ både lokalt, regionalt og nasjonalt for innkreving og forvaltning av innsamlede midler. Det gjenstår å se om det er behov for slike organ på alle nivå. I Figur 2 står *T* som en betegnelse på de beløp som tilbakeføres til bedriftene for produksjon av fellesgoder. En kan også tenke seg at det regionale organet får ansvar for

¹² Se intervju med hoteleier Geir Midtbø ved Austbø hotell på Rauland i NRK i mai 2006 (<http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/ostafjells/telemark/1.489641>).

produksjon av slike tjenester direkte eller på anbud hos bedrifter som ikke nødvendigvis er med i samarbeidet.

Det blir behov for å bestemme hvordan midlene skal anvendes. I Tabell 1 er det nevnt en rekke tjenester det kan være behov for: brosjyrer, regnskapssystemer, opplæringstiltak, gjesteundersøkelser, festivalarrangementer, byvandring, opplevelsessentra, destinasjonsprofilering, festivalkontor, sti- og veimerking, rasteplasser, infokiosker og bookingsystemer. Det kan dessuten være behov for vern og pleie av natur og arkitektur.

I forbindelse med etablering av slike frivillige avtaler vil man lett komme opp i diskusjon om grunnrente. Skal grunneiere som ikke har noe utbygd infrastruktur (løype, vei, vann- og avløpssystem, parkeringsplass, heis, hytter, serveringssted, hotell eller annet overnattingssted) på sin eiendom ha rett til en del av den verdiskaping som reiselivsnæringa står for? Det kan med rimelighet argumenteres for at naturområder i tilknytning til reiselivsdestinasjoner er en forutsetning for den verdiskaping som skjer ved bruk av slik infrastruktur. På den andre sida kan man hevde at grunneiere som ikke har utviklet sin eiendom aktivt med sikte på turisme heller ikke kan ha krav på deler av overskuddet. Nå er det imidlertid slik at historien som har ført fram til dagens arealanvendelse ikke alltid har vært like planmessig eller rettferdig. Da kan det være vanskelig å få til gode avtaler om fellesgodeproduksjon med dem som føler seg overkjørt eller stemoderlig behandlet i utviklinga av reiselivsnæringa i regionen. Kanskje vil betaling av en viss grunnrente være et akseptabelt virkemiddel for å få i stand gode avtaler som omfatter de fleste grunneierne omkring slike reiselivsdestinasjoner.