

SNF-rapport nr. 03/11

Samfunnsøkonomisk analyse av næringspolitiske virkemidler overfor reiselivsnæringen

av

Kåre P. Hagen

Leif Hem

Nina Iversen

Egil Kjerstad

Karl R. Pedersen

SNF Prosjekt nr. 2124

Samfunnsøkonomisk analyse av næringspolitiske virkemidler overfor reiselivsnæringen

Prosjektet er finansiert av Nærings- og handelsdepartementet

**SAMFUNNS- OG NÆRINGS- OG NÆRINGS- OG NÆRINGS- OG NÆRINGS-
BERGEN, MARS 2011**

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

ISBN 978-82-491-0755-1 Trykt versjon
ISBN 978-82-491-0756-8 Elektronisk versjon
ISSN 0803-4036

FORORD

Prosjektet ble utført i løpet av en periode på tre måneder. Velvillig hjelp fra flere hold har gjort at vi ”kom i mål” innen fristen. Vi vil takke Næringslivets hovedorganisasjon (NHO) for å stille til rådighet listen over medlemsbedrifter innen reiselivsnæringen, noe som var til stor hjelp i arbeidet med spørreundersøkelsen. Takk også til Innovasjon Norge for å ha bidratt med saksopplysninger og data om virkemiddelbruken. Vi er også takknemlige overfor de personene – alle med god innsikt i næringen - som tok seg tid til å være med på dybdeintervjuer. Til slutt vil vi takke Nærings- og handelsdepartementet for et interessant og krevende oppdrag.

Prosjektarbeidet ble ledet av seniorforsker Egil Kjerstad ved SNF. Rapporten er skrevet i samarbeid med professor Kåre P. Hagen (NHH), forsker Nina Iversen (SNF), professor Leif Hem (NHH) og 1. amanuensis Karl R. Pedersen (NHH). Takk til forsker Ghazala Naz (SNF), som har bidratt med data.

Bergen, 4. april 2011

Egil Kjerstad
Prosjektleder

Innhold

Sammendrag	1
1. Innledning	3
2. Reiselivsnæringen i norsk økonomi	6
3. Offentlige virkemidler overfor reiselivsnæringen	11
4. Reiselivsaktørenes vurdering av virkemidlene	14
4.1 <i>Om analyseutvalget</i>	14
4.2 <i>Behov for næringspolitiske tiltak</i>	15
4.3 <i>Utbyttet av næringspolitiske tiltak</i>	19
4.4 <i>Tilgang og kjennskap til næringspolitiske tiltak</i>	21
4.5 <i>Effekten av og innretningen på næringspolitiske tiltak</i>	24
4.6 <i>Avveininger og prioriteringer: Drøfting av noen synspunkter</i>	26
4.7 <i>Hovedinntrykk fra dybdeintervjuene</i>	34
5. Samfunnsøkonomisk perspektiv på virkemidlene i næringen	37
5.1 <i>Profilering og markedsføring av Norge som reisemål</i>	39
5.2 <i>Kompetansebygging</i>	44
5.3 <i>Nettverks- og rådgivingstjenester</i>	47
5.4 <i>Finansielle tjenester</i>	54
5.5 <i>Oppsummering</i>	58
6. Reiselivsnæringen i samfunnsøkonomisk perspektiv	62
6.1 <i>Arbeidskraft</i>	63
6.2 <i>Kapital</i>	65
6.3 <i>Vareinnsats</i>	66
6.4 <i>Reiselivsnæringen i et samfunnsøkonomisk perspektiv</i>	66
6.5 <i>Målkonflikter mellom det nasjonale og det nærings- og distriktpolitiske perspektivet</i>	67
7. Konklusjoner	69
Referanser	73

SAMMENDRAG

I rapporten drøftes det om statlig, fylkeskommunal og kommunal næringspolitikk overfor reiselivsnæringen kan sies å ha en samfunnsøkonomisk begrunnelse. For å kunne karakterisere et tiltak som fornuftig i et samfunnsøkonomisk perspektiv, er det ikke tilstrekkelig at private virksomheter har identifisert behov for et tiltak. De næringspolitiske tiltakene må derimot kunne begrunnes med utgangspunkt i en eller annen form for markedsimperfeksjon. Markedsimperfeksjoner gjør at næringen ikke realiserer sitt samfunnsøkonomiske verdiskapingspotensial, noe som i prinsippet kan gi grunnlag for offentlige tiltak overfor næringen.

Bare i 2007 brukte offentlige aktører i overkant av en milliard kroner på reiselivsnæringen. En egen spørreundersøkelse rettet mot aktører i næringen viser blant annet at et flertall av respondentene mener at næringen er avhengig av offentlige tiltak. Begrunnelsen for tiltakene er at det vil være vanskelig å få tilgang til tilsvarende ordninger fra private aktører, som for eksempel tilfellet synes å være med risikolån, investeringssubsidier, stipendier m.m. Like fullt, hva er de samfunnsøkonomiske argumentene for at offentlige aktører skal bruke skatteinntekter på enkeltbransjer, enkeltbedrifter og sågar enkeltpersoner innen reiselivsnæringen? Drøftingen i denne rapporten tar utgangspunkt i fire hovedkategorier av næringspolitiske tiltak: profilering og markedsføring; kompetansebygging; nettverks- og rådgivningstjenester og finansielle tjenester.

Hovedkonklusjonen er at tiltakstypene kan ha en samfunnsøkonomisk begrunnelse. Når det gjelder *profilering og markedsføring*, kan mange små aktører med manglede evne til slik satsing være et argument for at det offentlige tar initiativ til og tilrettelegger internasjonal markedsføring av Norge som reisemål. Årsaken er at profilering og markedsføring kan ha positive eksterne effekter og dessuten skape fellesgoder, som enkeltaktører innen næringen ikke tar hensyn til i sine private tilpasninger. Lignende argumenter kan legges til grunn for at det offentlige tar initiativ til og tilrettelegger for *kompetansebygging* i næringen. Private enkeltaktører tar ikke hensyn til de positive eksterne effektene slik kompetansebygging kan gi, og nivået på slik satsing blir for lavt i et samfunnsøkonomisk perspektiv. *Nettverks- og rådgivningstjenester* vil normalt ha positive eksterne virkninger for bransjen, og kan, hvis de rettes inn mot problemstillinger som er felles for bedriftene i bransjen, bidra til å utløse latente klyngegevinster.

Når det gjelder *finansielle tjenester*, så kan argumenter knyttet til virkningene av asymmetrisk informasjon gi grunnlag for offentlige tiltak, som ytelser av ulike typer risikolån.

Utfordringene med å iverksette næringspolitiske tiltak er imidlertid ikke løst kun ved at man har identifisert mekanismene bak ikke-optimale tilpasninger, som for lite investeringer i markedsføring, profilering og kompetanse; for lite produksjon av nettverks- og rådgivingstjenester og forekomsten av gode prosjekter som ikke får tilgang til egenkapital eller lån i kredittmarkedene. I næringspolitisk sammenheng er det generelt sett en utfordring å avgjøre om man står overfor addisjonalitetsproblemer eller ikke: I hvilken utstrekning er den offentlige innsatsen noe som kommer i tillegg til den private, eller kan det tenkes at det offentlige fortrenger privat innsats som ellers ville ha blitt gjort?

Treffsikkerheten i tiltakene, innbefattet varigheten av støtten, vil med andre ord være en utfordring. Ideelt sett bør næringspolitiske tiltakene ovenfor reiselivsbransjen bidra til å rette opp markedssvikt og samtidig kanaliseres mot virksomheter som (i) ikke ville gjort investeringene uten (en eller annen form for) offentlig støtte; (ii) samtidig er lovende bedrifter bedriftsøkonomisk sett og (iii) ellers har gjort en god strategisk avklaring vedrørende hvilke markedssegmenter man skal satse på.

Den næringspolitiske utformingen må bygge på en avklaring av hvilke tiltak som er best egnet til å påvirke private aktørers atferd i den retning man ønsker. Samtidig må man sørge for å prioritere de rette prosjektene/virksomhetene, som blant annet innebærer at konsekvensene av addisjonalitetsproblemet minimeres. Problemet er at offentlige næringspolitiske aktører ex ante står overfor utfordringene knyttet til asymmetrisk informasjon, og man må gjøre beslutninger under usikkerhet. Offentlig styringsvikt i den forstand at man satser på prosjekter eller virksomheter som ex post viser seg å bli en fiasko, kan man neppe unngå. Målet må være å redusere sannsynligheten for slik fiasko og at andelen suksesser bedres over tid. Det igjen stiller krav til den næringspolitiske kompetansen i kommuner og fylkeskommuner, og innen statsforvaltningen og i statlig eide selskaper engasjert i å iverksette næringspolitiske tiltak.

1. Innledning

Dette er en rapport om norske myndigheters reiselivspolitik. I rapporten drøftes det om statlig, fylkeskommunal og kommunal næringspolitikk overfor reiselivsnæringen kan sies å ha en samfunnsøkonomisk begrunnelse. For å kunne karakterisere et tiltak som fornuftig i et samfunnsøkonomisk perspektiv, må tiltaket kunne begrunnes med utgangspunkt i en eller annen form for markedsimperfeksjon. Markedssvikt gjør at næringen ikke realiserer sitt samfunnsøkonomiske verdiskapingspotensial, noe som kan gi rom for offentlige tiltak.

Det er litt mer enn tre år siden den nasjonale reiselivsstrategien ”Verdifulle opplevelser” ble lagt fram av regjeringen. Strategien ble til i et nært samarbeid med aktører i næringen. Hovedmålene i strategien, som fortsatt ligger fast, er å bidra til

- Økt verdiskapning og produktivitet i reiselivsnæringen
- Levedyktige distrikter gjennom flere helårs arbeidsplasser innenfor reiselivsnæringen
- Norge – et bærekraftig reisemål

Den nasjonale reiselivsstrategien har som visjon ”at norsk reiselivsnæring, gjennom å tilby verdifull opplevelser, skal skape verdier for de besøkende, de enkelte bedriftene i reiselivsnæringen, de ansatte, lokalsamfunn, miljøet og fellesskapet”. Satsingsområdene er i tråd med anbefalinger fra OECD. OECD-anbefalingene bygger på konklusjonene fra arbeidet til High Level Meeting of Tourism Committee og samlet i The Riva del Garda Action Statement for Enhancing Competitiveness and Sustainability in Tourism.¹ (se OECD, 2010 for en nærmere presentasjon av handlingsplanen).

I OECD (2010) pekes det for øvrig på at

”Attention has to be paid both to the horizontal and vertical linkages within an economy that are occasioned by the tourism sector. This is because governments need to regard tourism as a cross-cutting sector that concerns a wide range of activities across economies. Addressing the major challenges faced by the tourism industry and maximizing tourism’s full economic potential require an integrated approach to policy development across many government departments.”

¹ Sse OECD, 2010 for en nærmere presentasjon av handlingsplanen.

I et samfunnsøkonomisk perspektiv er dette interessante påstander: For at reiselivsnæringen skal realisere sitt økonomiske potensial, vil dette kreve en samordnet næringspolitikk fra myndighetenes side. Det første man naturlig må spørre om, er hvorfor næringen selv ikke makter å realisere sitt økonomiske potensial. Svaret på dette kan man, i alle fall delvis, finne ved å se på de konkrete tiltakene som myndigheter på ulikt nivå retter inn mot næringen. Tiltakene bygger på en strategi og en visjon som aktører i næringen har kunnet påvirke, og det er dermed også overveiende sannsynlig at virkemidlene er ønsket fra ulikt bransjehold i næringen. Men er det i seg selv nok for å kunne argumentere for at næringspolitikken er fornuftig? At den slik har en innretning som er ønskelig samfunnsøkonomisk sett? Vi argumenterer for at dette ikke trenger å være tilfellet: Prinsipielt sett er det ikke tilstrekkelig begrunnelse for et næringspolitisk tiltak at private aktører i en næring uttrykker behov for det.

Hva som vil være en fornuftig arbeidsdeling mellom sentrale myndigheter, lokale myndigheter, næringen og enkeltbedrifter i næringen når markedsimperfeksjoner skal løses, kan representere en krevende avveining mellom desentralisert beslutningsmyndighet og samordning av næringspolitikken. Det er en utfordring at den statlige næringspolitikken, i et statisk perspektiv, skaper sterk konkurranse om en gitt mengde turister: vekst for en region/destinasjon innebærer redusert vekst for en annen. Noe av dette skyldes at man ikke makter eller ønsker å prioritere sterkt mellom virksomheter og geografiske områder. Den distriktpolitiske dimensjonen blir den overordnede dimensjonen i utformingen av næringspolitikken. Som vi skal komme tilbake til, enkeltaktører opplever at offentlige tiltak øker konkurransen lokalt, med svekket lønnsomhet for "alle" som resultat.

Målsettingen med flere av tiltakene, eksempelvis profilerings- og markedsføringstiltakene, er at de skal bidra til at "kaken blir større" ved at personer bosatt i Norge ferierer mer enn tidligere i Norge og/eller at man tiltrekker seg flere utenlandske turister. Oppnår man en slik utvikling, kan de prioriteringskonfliktene potensielt sett reduseres.

Et annet forhold er at et tiltak eller en gruppe av tiltak kan sies å ha en samfunnsøkonomisk begrunnelse i en sammenheng, men ikke i en annen. Dersom vi bruker finansielle tjenester som eksempel, er det typisk slik at noen aktører har vansker med å få tilgang til kapital, mens andre ikke opplever slik rasjonering. Et eksempel kan være med å illustrere poenget: Nyetablert nisjeproduktsatsing kan ha vansker med å finne kapital i det private finansmarkedet, selv om satsingen i forventning vil gi et bedriftsøkonomisk overskudd og

dermed evne til å betjene låneforpliktelsene. En ”up-market”-satsing kan ha lettere tilgang til finansiell kapital, spesielt dersom den er knyttet til større og allerede etablerte destinasjonsselskaper. Årsaken til slik forskjellsbehandling kan skyldes informasjonsasymmetri mellom långiver og låntaker, en diskusjon vi kommer tilbake til. Poenget er at et næringspolitisk *tiltak* ikke kan karakteriseres som samfunnsøkonomisk fornuftig i seg selv, men må sees i sammenheng med hva man ønsker å oppnå med tiltaket.

Et tredje viktig forhold er at et virkemiddel kan ha to typer effekter, en statisk og en dynamisk. Det ene man ønsker å anspore til – enkelt sagt – er å få mer ut av det en driver med. Man kan betegne dette som en statisk effekt (virkninger av første orden), for en gitt atferd. Den andre er at et tiltak - via endret fokus - kan vri atferden i samfunnsøkonomisk mer lønnsom retning. Dette er en dynamisk effekt (virkninger av andre orden). Den dynamiske effekten er den type virkning som en ønsker at offentlige tiltak skal ha på noe lengre sikt.

Rapporten er organisert på følgende måte:

Kapittel 2 inneholder en kortfattet drøfting av reiselivsnæringens plass i norsk økonomi. I kapittel 3 følger en presentasjon av næringspolitiske virkemidler og aktører. Kapittel 4 redegjør for sentrale funn i spørreundersøkelsen, som ble rettet mot reiselivsbedrifter som er medlemmer av Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), og hovedinntrykkene fra dybdeintervjuer gjort med aktører i næringen. I kapittel 5 gis en omfattende drøfting av typer av næringspolitiske tiltak overfor reiselivsnæringen med utgangspunkt i samfunnsøkonomisk analyser. I Kapittel 6 følger en prinsipiell drøfting av reiselivsnæringen plass i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Konklusjoner trekkes i kapittel 7.

2. Reiselivsnæringen i norsk økonomi

I ”Verdifulle opplevelser, Statusrapport – Nasjonal strategi for reiselivsnæringen” (Nærings- og handelsdepartementet, 2009) signaliseres det fra sentrale myndigheters side fortsatt vilje til å styrke norsk reiseliv. Reiselivsnæringen er da også en av fem prioriterte næringer i den sittende regjeringens Soria Moria erklæring.

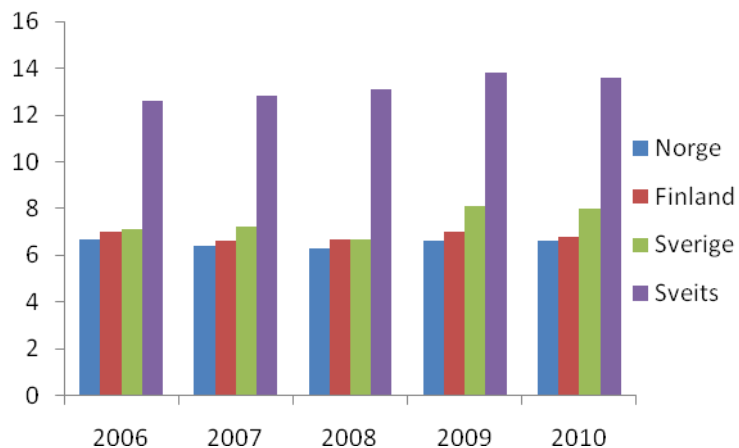
Hva er så reiselivsnæringens betydning og plass i norsk økonomi? Auno og Sørensen (2009) finner at reiselivsnæringens bidrag til verdiskapningen i landet, målt ved brutto nasjonalproduktet (bnp), var på 3,3 prosent i 2006. Dette er lavere enn industrivirksomhet (ca. 9 prosent), men høyere enn primærnæringenes bidrag (1,3 prosent). Auno og Sørensen (2009) viser også til at det i 2006 var 159 400 sysselsatte personer i reiselivsnæringen, noe som tilsvarer 132 000 normalårsverk. I 2006 var offentlige midler til reiselivsnæringen på 924 686 000 kroner (Oxford Research, 2009).

Tabell 1 synliggjør at det er til dels betydelige forskjeller mellom regioner av landet når det gjelder bruttoprodukt, produksjon og antall sysselsatte personer i reiselivsnæringen. Region Øst (region 1) og Oslo har de størst bruttoproduktene og produksjonsverdiene. Brutttoprodukt per sysselsatt er også høyest i disse to regionene. Når det gjelder den øvrige rangeringene av bruttoprodukt per sysselsatt, så er følger region 3, 4 og 5. Verdiskapning per sysselsatt er lavest i region Nord.

Tabell 1. Bruttoprodukt og produksjon for reiselivsnæringene, løpende priser (mill. kr), 2006, region. Antall sysselsatte personer (i 1000), 2006, region. Bruttoprodukt og produksjon per sysselsatt person.

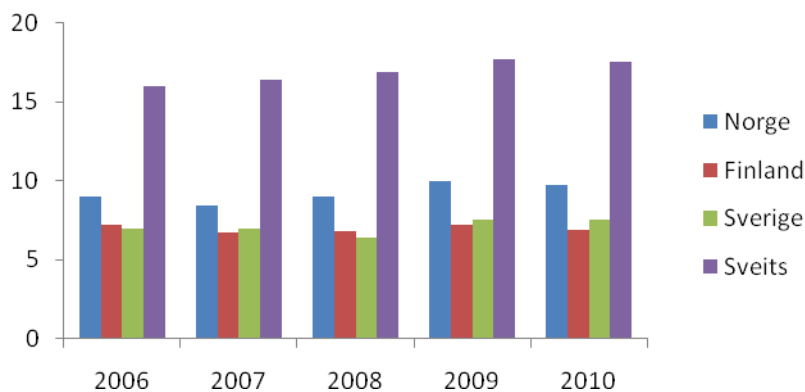
2006			
	Reg1 Region øst (Oppland, Hedmark, Akershus, Østfold)	Bruttoprodukt, basisverdi	16388,0
		Produksjon, basisverdi	40844,0
		Sysselsatte personer	33,1
		Bruttoprodukt per sysselsatt	495,1
		Produksjon per sysselsatt	1234,0
	Reg2 Region sør (Vest-Agder, Aust-Agder, Telemark, Vestfold, Buskerud)	Bruttoprodukt, basisverdi	8970,0
		Produksjon, basisverdi	18058,0
		Sysselsatte personer	24,4
		Bruttoprodukt per sysselsatt	367,6
		Produksjon per sysselsatt	740,1
	Reg3 Region vest (Sogn og Fjordane, Hordaland, Rogaland)	Bruttoprodukt, basisverdi	14417,0
		Produksjon, basisverdi	29925,0
		Sysselsatte personer	31,9
		Bruttoprodukt per sysselsatt	451,9
		Produksjon per sysselsatt	938,1
	Reg4 Region Midt-Norge (Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag, Møre og Romsdal)	Bruttoprodukt, basisverdi	7400,0
		Produksjon, basisverdi	14859,0
		Sysselsatte personer	18,9
		Bruttoprodukt per sysselsatt	391,5
		Produksjon per sysselsatt	786,2
	Reg5 Region nord (Finnmark, Troms og Nordland)	Bruttoprodukt, basisverdi	5816,0
		Produksjon, basisverdi	13602,0
		Sysselsatte personer	17,0
		Bruttoprodukt per sysselsatt	342,1
		Produksjon per sysselsatt	800,1
	Reg Oslo	Bruttoprodukt, basisverdi	16130,0
		Produksjon, basisverdi	35410,0
		Sysselsatte personer	33,2
		Bruttoprodukt per sysselsatt	485,8
		Produksjon per sysselsatt	1066,6

Sammenlikner vi Norge med Sverige, Finland og Sveits², så er norsk reiselivnæringens bidrag til bnp lavest, som figur 1 illustrerer. Sveits er likevel landet som skiller seg ut i denne sammenhengen med et bidrag på mellom 13-14 prosent i perioden 2006 til 2010.



Figur 1. Reiselinæringens prosentvise andel av bnp i noen land. 2006-2010.

Sysselsettingen i norske reiselivnæringen som andel av samlet sysselsetting er forholdsvis høy sammenliknet med Sverige og Finland, men lavere enn i Sveits (Figur 2).

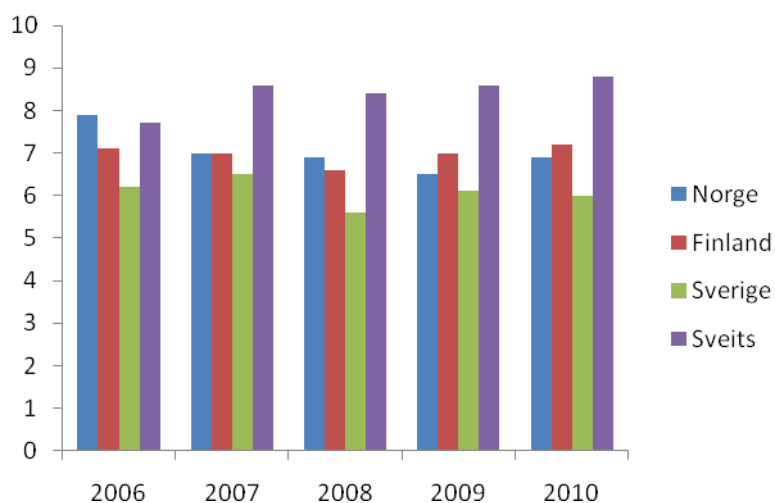


Figur 2. Sysselsetting i reiselivnæringen som prosentvis andel av samlet sysselsetting i noen land. 2006-2010.

Investeringene i norsk reiselivnæring har i perioden 2006 til 2009 hatt en avtagende trend, men likevel høyere eller på nivå med Finland og Sverige. Sveits har hatt en motsatt trend og

² Disse fire landene ble valgt fordi mange reisende oversjøiske turister ser Skandinavia som en sommer og vinterdestinasjon. Sveits ble inkludert fordi de er et land med høye kostnader og en åpen økonomi mye likt den norske økonomien. Landet er også en sommer- og vinterdestinasjon.

fra et høyere relativt nivå. I 2010 økte andelen for Norge sitt vedkommende, men fortsatt ikke på samme relative nivå som i 2006.



Figur 3. Investeringer i reiselivsnæringen som prosentvis andel av totale investeringer i noen land. 2006 – 2010.

Andelen av samlede eksportinntekter som næringen har bidratt med skiller seg ut med de laveste nivåene (figur 4). Sammenliknet med Finland og Sverige er riktignok ikke forskjellen så store, men svensk reiselivsnæringen har gjort det relativt bedre i løpet av perioden. Sveits er også her i en egen ”liga”. På den andre siden så har norsk reiselivsnæringen opprettholdt en forholdsvis stabil andel til tross for at viktige eksportnæringer som olje, gass og fisk har hatt en sterk periode disse årene.



Figur 4. Eksportinntekter som prosentvis andel av samlede eksportinntekter for noen land. 2006-2010.

Nasjonalt sett har næringen trolig sine viktigste bidrag ved at den bidrar til sysselsetting i næringssvake strøk av landet der alternativverdien til arbeidskraften er lav. Den bidrar også til å opprettholde en desentralisert bosetting. Dersom alternativet er arbeidsløshet eller avfolkning, bør antagelig inntekter som genereres lokalt, tillegges en premie i forhold til inntekter som opptjenes i sentrale strøk eller pressområder. Dette taler for subsidiert arbeidskraft – noe vi også har ved redusert arbeidsgiverandel til Folketrygden. Spørsmålet er om også inntekter generert lokalt burde tillegges en ekstrapremie.

Det mer overordnede spørsmål er om Norge har komparative fortrinn når det gjelder reiseliv, og spesielt på hvilke områder innenfor reiselivsnæringen disse finnes. En slik analyse vil betinge en større anlagt analyse enn det som er forutsetningen for arbeidet med denne rapporten.

3. Offentlige virkemidler overfor reiselivsnæringen

I september 2009 redegjorde Nærings- og handelsdepartementet (NHD) ved daværende Nærings- og handelsminister Sylva Brustad for hva som konkret var oppnådd i tiden fra lanseringen av strategien (Nærings- og handelsdepartementet, 2009). Strategiarbeidet munnet ut i syv innsatsområder, og i praksis knyttet til rekke næringspolitiske tiltak, hele 72 i tallet:

Innovasjon: Regjeringens mål er å legge til rette for økt lønnsomhet og verdiskapning i næringen gjennom å bidra til økt innovasjon.

Et bærekraftig reiseliv: Regjeringens mål er å bidra til å utvikle og fremme Norge som et bærekraftig reisemål.

Kvalitet: Regjeringens mål er å bidra til å sikre og synliggjøre kvaliteten på de norske reiselivsproduktene.

Kompetanse: Regjeringens mål er å styrke kompetansen i og kunnskapen om reiselivsnæringen.

Områdeutvikling: Regjeringens mål er å bidra til å fremme utviklingen av helhetlig og gode opplevelser i reiselivet.

Markedsføring og profilering: Regjeringens mål er å styrke kunnskapen om Norge som reisemål.

Organisering: Regjeringens mål er å bedre koordineringen av den offentlige innsatsen på reiseliv og styrke samarbeidet med og i reiselivsnæringen.

Ikke alle enkelttiltakene er i form av direkte kronebevilgninger. Den næringspolitiske ”verktøykassen” til anvendelse overfor reiselivsnæringen er innholdsrik, og med flere ”spesialverktøy”. Tiltakene spenner fra å tilrettelegge for at fredede jernbanestrekninger og fyrstasjoner kan brukes i reiselivssammenheng til å gi lån og garantier. Tiltakene reflekterer også hvor sammensatt norsk reiseliv er. Virksomheters geografisk lokalisering; størrelse i antall ansatte; grad av lønnsomhet og type av kjernevirksomhet er noen viktige dimensjoner som skiller virksomheter fra hverandre. Virkemiddelapparatet reflekterer dermed også at myndighetene forsøker å dekke eller bidra til å dekke behov til mange ulike aktører i

næringen. Som nevnt innledningsvis, er det ikke tilstrekkelig at virksomheter, og for den del myndigheter, har identifisert behov for et tiltak. Tiltaket må kunne begrunnes med utgangspunkt i en eller annen form for markedsimperfeksjon, som gjør at næringen ikke realiserer sitt samfunnsøkonomiske verdiskapingspotensiale.

Man får et inntrykk av dagens næringspolitikk overfor reiselivsnæringen ved å se på de kronebeløpene som den næringspolitiske satsingen representerer og spekteret av virkemidler som tas i bruk. I rapporten "Reiselivsmilliarden, Kartlegging av offentlige midler til reiselivsnæringen i Norge" (Oxford Research, 2009) fremgår det at offentlige aktører bevilget 1, 085 milliarder kroner til reiselivsnæringen i 2007, opp fra 694 millioner kroner i 2004. Økningen er 56 prosent. De største bevilgningene gikk til profilering av Norge eller regioner og til bedrifts-, samarbeids- og kompetanseprosjekter, med henholdsvis 317,8 millioner og 241,9 millioner.

Tiltakene administreres av enten statlige, fylkeskommunale eller kommunale aktører.³ Av statlige aktører, er Innovasjon Norge en sentral aktør. Selskapet brukte nær 395 millioner kroner på reiselivsnæringen i 2007. Tiltaksporteføljen spenner vidt: profilering og markedsføring; kompetansebygging; nettverks- og rådgivingstjenester og finansielle tjenester. De største satsingsområdene i 2007 var markedsføring av Norge som reisemål (200 millioner kroner); investeringstilskudd (35,1 mill. kroner) og ordinære lavrisikolån (28,1 mill. kroner). Tiltaksporteføljen til Innovasjon Norge presenteres nærmere i kapittel 3.

Fylkesmannsembetene disponerer også over flere typer tiltak, der fylkesvise bedriftsutviklingsmidler et sentralt virkemiddel. Fylkesmennene bevilget i 2007 21,4 millioner til reiselivsnæringen, og bedrifts-, samarbeids-, og kompetanseprosjekter (24 prosent) og prosjekter i andre sektorer relevante for reiseliv (22 prosent) var de formålene som ble tildelt flest midler.

Fylkeskommunene forvaltet i 2007 nær 220 millioner kroner rettet mot reiselivsnæringen. Fylkeskommunene finansierer sin innsats overfor næringen ved:

- Regionale utviklingsmidler mottatt fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) (108 mill.kroner)

³ Tallmaterialet som følger er hentet fra Oxford Research (2009).

- Midler til kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift mottatt fra KRD (26 mill. kroner)
- Egne budsjettmidler (70 mill. kroner)

Fylkeskommunene samlet sett prioriterte høyest prosjekter innen andre sektorer med relevans for reiseliv (33 prosent), profilering (28 prosent) og destinasjonsutvikling (17 prosent).

Kommunene brukte i 2007 rundt 321 millioner kroner på reiselivsnæringen. Turistinformasjonstjenester og profilering utgjorde de største satsingene med henholdsvis 30 prosent og 17 prosent av det samlede beløpet.

Til sammen utgjorde de offentlige tiltakene i overkant av en milliard kroner i 2007. Vi har i fortsettelsen valgt å konsentrere drøftingen om typer av tiltak mer enn enkelttiltak. Beskrivelsen av Innovasjon Norges tiltaksportefølje med stikkordene profilering og markedsføring; kompetansebygging; nettverks- og rådgivingstjenester og finansielle tjenester er hensiktsmessig hovedklassifisering også for øvrige offentlige aktørers virkemidler.

Vi skal imidlertid først redegjøre for hvordan aktører i næringen oppfatter virkemiddelapparatet. Aktørenes vurdering er ikke avgjørende i en samfunnsøkonomisk analyse, men det er likevel nyttig å vite hvordan man blant annet vurderer behovene for næringspolitiske tiltak og effektene av tiltakene.

4. Reiselivsaktørenes vurdering av virkemidlene

Norske myndigheters satsing på reiselivsnæringen gjennom profilering og markedsføring; kompetansebygging; nettverks- og rådgivingstjenester og finansielle tjenester strekker seg flere år tilbake. Både innretningen på virkemidlene og prioriteringen av hvilke aktører det skal satses på har endret seg over tid, med mulige veiskiller ved integreringen av reiseliv under Innovasjon Norge–paraplyen, og ved utarbeidelsen og implementeringen av Nasjonal strategi for reiselivsnæringen fra 2007 av. Det er derfor av interesse i denne sammenheng å undersøke hvilke spor næringspolitikken har satt. Gjennom en bredt anlagt spørreundersøkelse legges det her vekt på å få fram subjektive oppfatninger av den næringspolitiske utformingen, dvs. meninger og analyser fra aktører i næringen.

4.1 Om analyseutvalget

Analyseutvalget består av 280 bedrifter. Dette tilsvarer en svarprosent på om lag 25 prosent. Bedriftene som har deltatt i undersøkelsen representerer et vidt spekter sett i forhold til antall ansatte, som varierer fra 0 til 2400. I analyseutvalget er det også med bedrifter som dekker et stort spenn når det gjelder driftsoverskudd. Tall for 2009 og 2010 viser et spenn fra negativt driftsresultat på 6,3 mill NOK til et driftsoverskudd tilsvarende 4,8 milliarder NOK.

Tabell 2 viser hvordan respondentene fordeler seg på ulike bransjer. Flest svar har vi fått fra virksomheter innen drift av hotell, pensjonat og motell med restaurant (46,7 prosent). Så følger bobil- og campingplasser (13,4 prosent), turistkontor (8,3 prosent) og drift av hotell, pensjonat og motell uten restaurant (7,2 prosent).

Utvalget reflekterer mangfoldet som finnes innen norsk reiselivsnæring, men både svarprosent og fordeling på bransjer kunne ideelt sett vært bedre. Bransjen ”Drift av hotell, pensjonat og motell med restaurant” er i overvekt. Nå er ikke representativitet i spørreundersøkelsen avgjørende for den samfunnsøkonomiske analysen. Målet med undersøkelsen er å få frem synspunkter som aktører i bransjen har på den næringspolitiske utformingen, selv om disse ikke nødvendigvis kan sies å være representative med utgangspunkt i svarprosent og fordeling på bransjer.

Tabell 2. Antall respondenter og fordeling på bransjer.

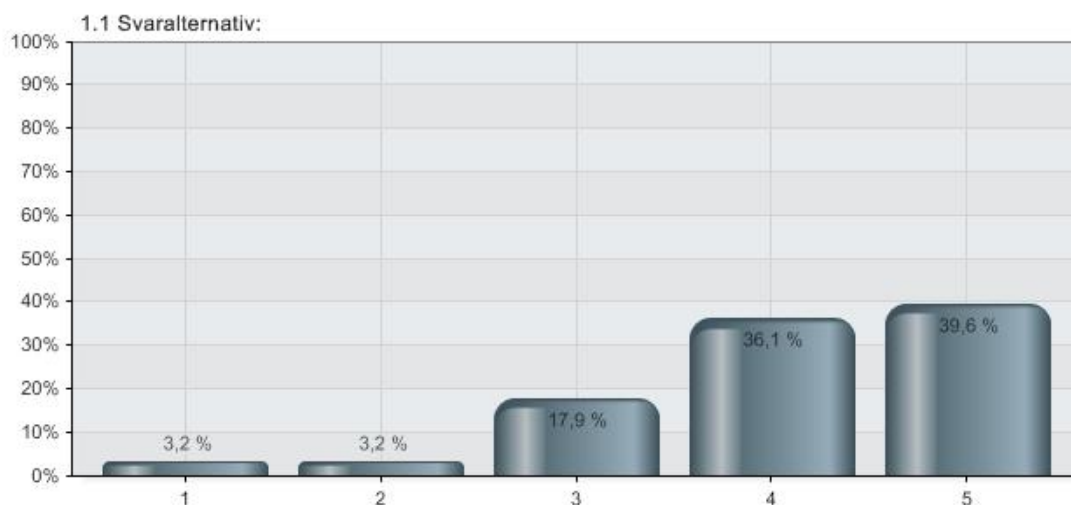
Bransje	Prosent
Drift av hotell, pensjonat og motell med restaurant	46,7 %
Drift av hotell, pensjonat og motell uten restaurant	7,2 %
Drift av vandrehjem og turisthytter	2,5 %
Drift av bobil- og campingplasser	13,4 %
Overnatting ellers	6,2 %
Landtransport med passasjerer (buss, tog, leiebil, drosje)	0,0 %
Innenlandske kyststruter (ferger, hurtigbåt)	0,4 %
Ruteflygning	0,0 %
Reisebyråvirksomhet	0,0 %
Turistkontorvirksomhet	8,3 %
Reisearrangørvirksomhet	0,4 %
Drift av fornøyelsesetablissementer	1,1 %
Fritidsvirksomhet ellers	0,7 %
Drift av aktivitets- og opplevelsessentre (ski, vandring, fjellsport, vannsport, ekstremспорт mv)	5,4 %
Fritidssentre (lekesentre, Vil Vite sentre, badeanlegg, ishaller, bowling mv)	0,7 %
Fritidsvirksomhet ellers	0,7 %
Temaparker/dyreparker/akvarier med mer	1,8 %
Museer og Gallerier	0,4 %
Drift av Kino/Teater/Konsertlokaler/Kultur institusjoner	0,0 %
Guideservice	0,4 %
Drift av severdigheter (natur & kulturattraksjoner)	1,4 %
Tur-/aktivitets arrangører (guidede opplevelser i båt/buss/tog/fly/helikopter mm)	2,2 %
N	280

4.2 Behov for næringspolitiske tiltak

Som vi alt har vært inne på, så er det i seg selv ikke tilstrekkelig for å betegne et tiltak som samfunnsøkonomisk fornuftig, at aktører innen en næring uttrykker ønske om eller støtte til et næringspolitisk tiltak. Det er likevel av interesse å få innblikk i hvordan aktører innen reiselivsnæringen vurderer næringspolitiske tiltak, dvs. behovet for dem, innretningen på dem og effekten av dem. I fortsettelsen trekker vi på resultatene fra spørreundersøkelsen og presenterer resultatene ved hjelp av søylediagrammer og tabeller.

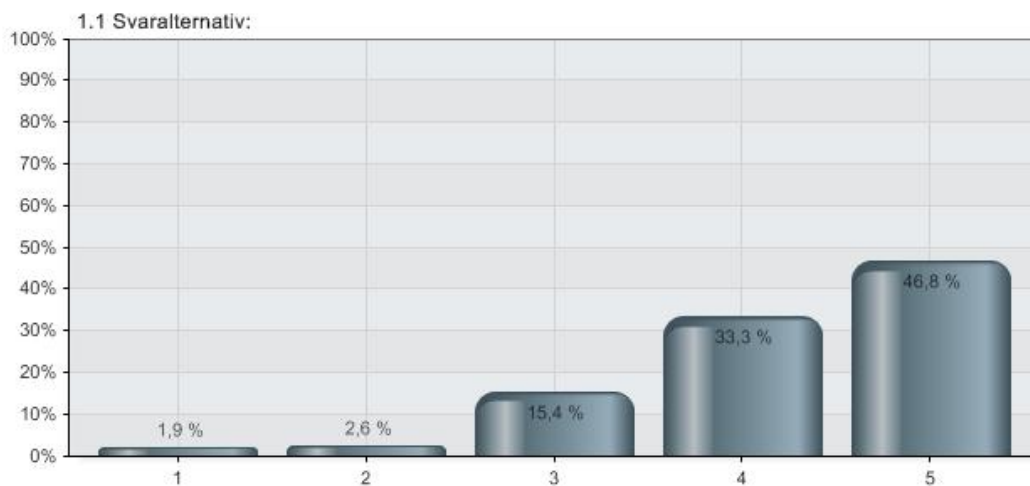
Det er slående at en stor andel av respondentene mener at næringen er avhengig av næringspolitiske tiltak. Figur 5 viser at fordelingen av svaralternativer på en skala fra 1 til 5, dvs. fra svært lite avhengig til svært avhengig. Nær 40 prosent mener at næringen er svært

avhengig av offentlige tiltak. Tar vi med andelen som svarer kategori 4, er andelen avhengig/svært avhengig nær 75 prosent.



Figur 5. I hvilken grad mener du at reiselivsnæringen er avhengig av tiltak fra det offentlige? (N=280)

Ser vi på vurderingene som gjøres av de virksomhetene som i løpet av de fem siste årene har konkret tatt del i næringspolitiske tiltak, så er svarfordelingen gjengitt i figur 6.

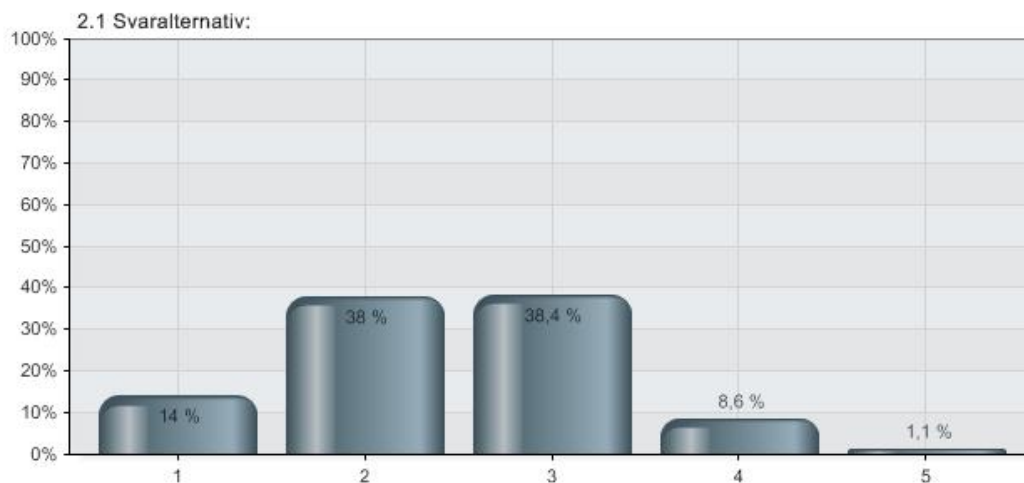


Figur 6. I hvilken grad mener du at reiselivsnæringen er avhengig av tiltak fra det offentlige? (N = 157)

Hele 80 prosent av de som har mottatt støtte direkte eller deltatt i tiltak tilrettelagt av det offentlige svarer at næringen er mye/svært avhengig av offentlige tiltak. Med andre ord en noe høyere andel sammenliknet med hele analyseutvalget. Det er dermed tydelig at et flertall av

de som har svart på undersøkelsen er av den oppfatning at næringen er avhengig av offentlige tiltak enten man har mottatt slik støtte eller ikke.

Videre undersøkte vi om det var en sammenheng mellom størrelsen på reiselivsselskaper (med flere faste ansatte og relativt sett høyere driftsresultat, m.m.) og den påståtte avhengigheten av tiltakene fra det offentlige. Antakelsen var at større selskaper i mindre grad ser behovet for offentlige tiltak. Denne antakelsen ble ikke støttet i dette utvalget. Det var med andre ord ingen forskjeller mellom små og store bedrifter i forhold til uttalt avhengighet av offentlige tiltak ovenfor næringen. Virksomhetene er likevel forholdsvis kritiske til tiltakene utforming. Virksomhetene ble spurt om å vurdere om de næringspolitiske tiltakene er tilpasset behovene for støtte i næringen. Figur 7 oppsummerer vurderingene. Svaralternativene spenner fra svært lite tilpasset (kategori 1) til svært godt tilpasset (kategori 5). Svarkategoriene 1 og 2 utgjør 52 prosent av virksomhetene, noe som gir en indikasjon på at flertallet av virksomhetene stiller seg kritisk til den næringspolitiske utformingen. Den kritiske vurderingen endres ikke dersom man splitter opp utvalget i ulike segmenter. Med det menes at den generelle kritiske holdningen er like sterkt gjeldende for små som store bedrifter, og for bedrifter med store eller små driftsoverskudd.



Figur 7. I hvilken grad mener du at tiltakene fra det offentlige er tilpasset behovene for støtte i næringen?

Spørsmålsformuleringen som er illustrert i Figur 7, baserer seg på generelle vurderinger av de offentlige tiltakene. I undersøkelsen ba vi også om en vurdering av konkrete tiltak. Av det

totale utvalget er det 55,7 % (N=157) av bedriftene som i løpet av de siste fem årene har mottatt en eller annen form for støtte, eller deltatt i prosjekter der offentlige aktører har vært bidragsytere eller tilretteleggere. De resterende 44,7 % (N=125) av bedriftene i utvalget har ikke mottatt slik støtte.

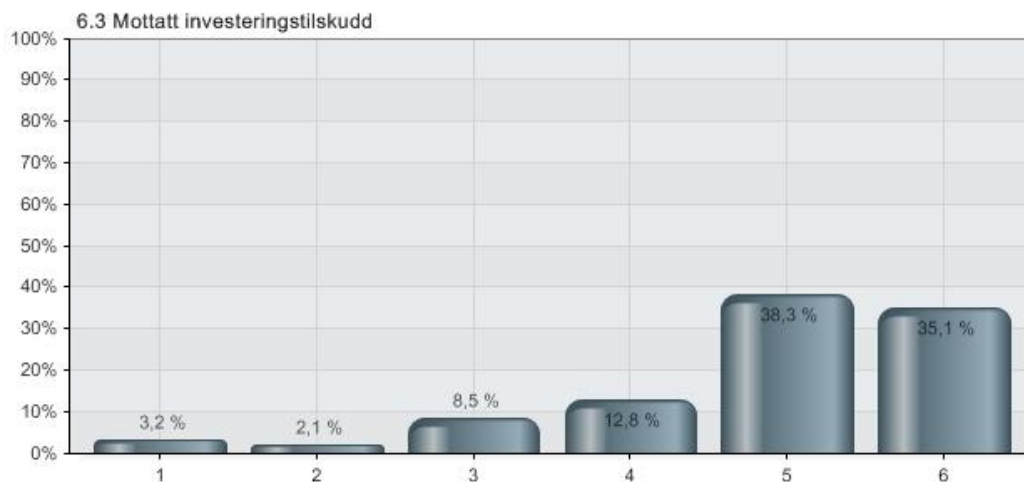
Av de 157 bedriftene som svarer at de har mottatt støtte de siste fem årene, viser tabell 3 fordelingen på ulike konkrete næringspolitiske tiltak. Noen bedrifter har benyttet flere svaralternativer, men ikke alle respondentene har svart på hvilke tiltak virksomheten har mottatt/vært en del av. Det er forholdsvis små forskjeller mellom tiltakene når det gjelder antall virksomheter som har deltatt på/mottatt tiltak. Investeringstilskudd, nettverksbygging og bedriftsutviklingstilskudd er de største tiltakene målt i antall virksomheter som har svart ja på disse tiltakene.

Tabell 3. Fordeling på næringspolitiske tiltak.

Tiltak	Ja %	Nei %	N
Mottatt distriktsrettede risikolån	18,8 %	81,3 %	96
Mottatt ordinære lavrisikolån	18,7 %	81,3 %	91
Mottatt investeringstilskudd	51,3 %	48,7 %	119
Mottatt fylkesvise bedriftsutviklingstilskudd	28,2 %	71,8 %	103
Mottatt etablererstipend	13,5 %	86,5 %	96
Mottatt kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift	17,0 %	83,0 %	94
Profilering/Markedsføringstiltak rettet nasjonalt	54,1 %	45,9 %	109
Profilering/Markedsføringstiltak rettet internasjonalt	62,4 %	37,6 %	109
Kompetansekurs for ansatte tilrettelagt av offentlig aktør	30,2 %	69,8 %	96
Kompetansekurs for ledelse tilrettelagt av offentlig aktør	34,4 %	65,6 %	96
Etablererkurs/-veiledning tilrettelagt av offentlig aktør	10,0 %	90,0 %	90
Deltatt på arena for nettverksbygging tilrettelagt av offentlig aktør	72,8 %	27,2 %	114
Direkte markedstilgang (salg og/eller kjøp av overnattingstjenester, bespisning, etc) tilrettelagt av offentlig aktør	31,3 %	68,8 %	96

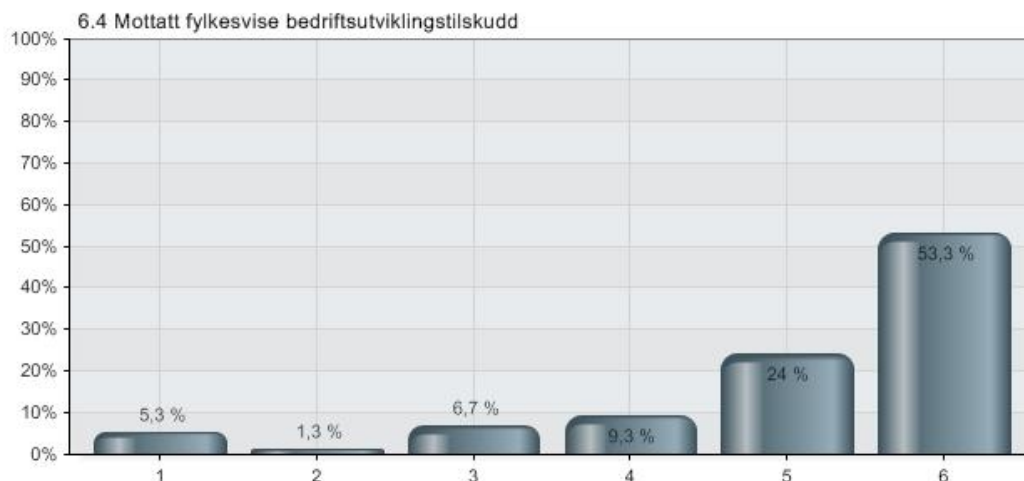
4.3 Utbyttet av næringspolitiske tiltak

Hva er så virksomhetenes vurderinger av utbyttet av tiltakene? Figurene 8 - 10 viser svarfordelingen. Kategori 1 er svært lite utbytte, mens svarkategori 5 er svært stort utbytte. Svarkategori 6 representerer vet ikke-andelene. Innbefattet de som har svart vet ikke, så er andelen godt/svært godt utbytte i overkant av 50 prosent. Andelen som mener tilskuddet har gitt lite/svært lite utbytte er lav (5,3 prosent).



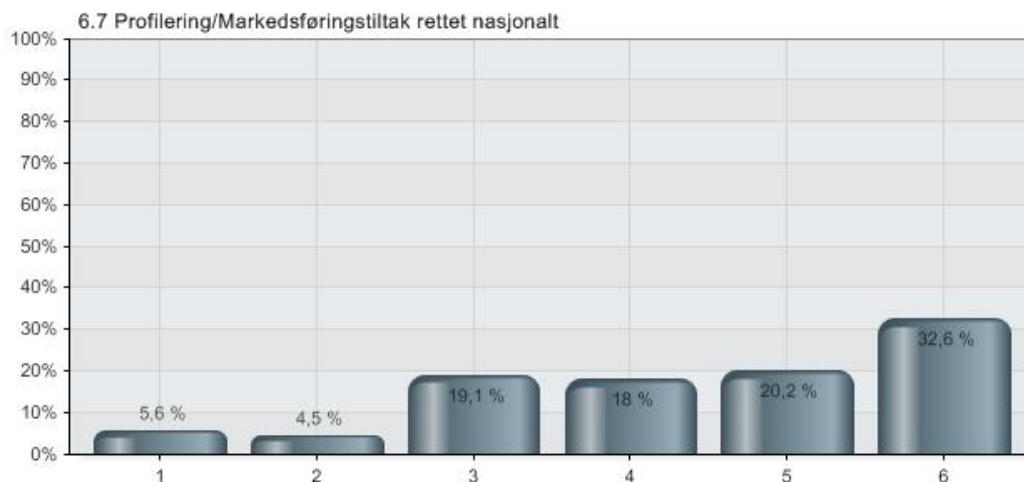
Figur 8. Hvilket utbytte hadde virksomheten av investeringstilskuddet?

Bedriftsutviklingstilskuddet får ikke samme høye vurdering (33,3 prosent) som investeringstilskuddet, men her er også vet-ikke andelen høyere (53,3 prosent mot 35,1 prosent).



Figur 9. Hvilket utbytte hadde virksomheten av bedriftsutviklingstilskuddet?

Nasjonal profilering/markedsføring får også forholdsvis god vurdering, som figur 10 indikerer, i den forstand 38,2 prosent vurderer tiltakene å ha gitt et godt/svært godt utbytte.



Figur 10. Hvilket utbytte hadde virksomheten av profilering/markedsføringstiltak rettet nasjonalt?

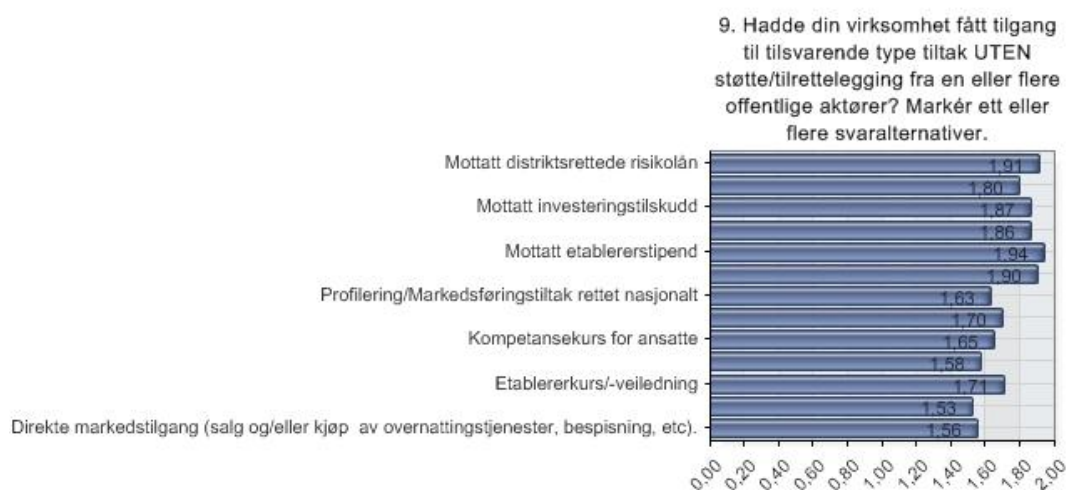
Den internasjonale profileringen/markedsføringen (ikke vist i figur) vurderes å ha hatt gitt et godt/svært godt utbytte av 46,2 prosent av virksomheten som deltok i slike tiltak. Det er imidlertid en noe større andel som mener utbyttet har vært lite/svært lite (14 prosent) når det gjelder internasjonal markedsføring sammenliknet med vurderingene av den nasjonale markedsføringen (10,1 prosent).

Høy vurdering av utbytte kommer også i vurderingen av nettverksbyggingstiltak (ikke vist i figur). 46,8 prosent uttrykker at tiltaket ga godt/svært godt utbytte (kategori 4 og 5).

Hovedinntrykket er at respondentene gjennomgående er fornøyd med utbyttet av tiltakene, og mønsteret er det samme: Få er mener utbyttet var lavt, og flertallet mener at tiltakene ga stort/svært stort utbyttet. Vi registrerer imidlertid også høye vet-ikke andeler.

4.4 Tilgang og kjennskap til næringspolitiske tiltak

Oppfatningen blant de som har deltatt på/mottatt tiltak i regi av det offentlige, er at de ikke ville fått tilgang til lignende ordninger via andre kanaler. Innholdet i figur 11 må tolkes på følgende måte.⁴ Svaralternativene er Ja = 1 og Nei = 2. En forholdsvis høy snitt verdi, som for risikolån, investeringstilskudd og stipend, tilsier at det er en klar overvekt som har svart nei på spørsmålet.



Figur 11. Hadde din virksomhet fått tilgang til tilsvarende type tiltak UTEN støtte/tilrettelegging fra en eller flere offentlige aktører? Markér ett eller flere svaralternativer.

Ikke alle tiltakene er like relevante i en slik sammenheng, eksempelvis refusjon av arbeidsgiveravgift og bedriftsutviklingstilskudd, men svarene indikerer at de som har deltatt på tiltakene vurderer sannsynligheten som lav for å finne private alternativer, for eksempel innen finansielle tjenesteyting. Eksempelvis så svarte 91,4 prosent (ikke rapportert i tabell) av de som har mottatt distriktsrettede risikolån fra det offentlige, at de ikke ville fått tilgang til

⁴ Bare annen hver tiltaksbeskrivelse fremkommer i figur 11. Tabell 3 gir betegnelsen på alle 13 tiltakene i samme rekkefølge som i figuren.

slike lån uten offentlige tiltak. Tilsvarende tall er 80 prosent for ordinære lavrisiko lån. For etablererstipend er andelen 93,9 prosent.

Når det gjelder markedsføringstiltak i inn- og utland er andelene noe lavere, henholdsvis 62,7 prosent og 69,7 prosent svarer nei. Kompetansekurs for ansatte og ledere har henholdsvis nei-andeler på 64,9 prosent og 54,7 prosent.

Av de virksomhetene som *ikke* har deltatt på/mottatt tiltak de siste fem årene, svarer flest at årsaken er at de næringspolitiske tiltakene fra sentralt og lokalt hold ikke er tilpasset virksomhetens behov, jf tabell 4. En forholdsvis stor andel mener at de ikke er avhengige av offentlige aktører (38,8 prosent). En nær tilsvarende andel (36,4 prosent) har ønsket å delta, men har ikke hatt de nødvendige ressursene. En mindre andel (16,5 prosent) svarer at man har søkt, men fått avslag.

Tabell 4. Årsaker til at virksomheter ikke har mottatt støtte/deltatt i tiltak.

Navn	Prosent
Ikke avhengig av offentlige aktører for å gjennomføre tiltak i egen virksomhet	38,8 %
De næringspolitiske tiltakene fra sentralt og lokalt hold er ikke tilpasset våre behov	42,1 %
Har søkt, men fått avslag	16,5 %
Har ønsket å delta, men har ikke hatt nødvendige ressurser (tid, penger, ansatte)	36,4 %
N*	121

*N = antall respondenter som har besvart spørsmålet

For å kunne omfatte alle respondentene, og ikke bare de som har deltatt på tiltak/mottatt støtteordninger, spurte vi om kjennskapen til en rekke ulike prosjekter som gjennomføres i regi av offentlige aktører. Tabell 5 gir svarfordelingene.

Tabell 5. Kjennskap til prosjekter i regi av offentlige aktører. Alle respondenter.

Prosjektttype	Svært liten kjennskap=1	2	3	4	Svært god kjennskap=5	N
Profilering av Norge som reisemål	3,6 %	7,9 %	29,3 %	40,0 %	19,3 %	280
Profilering av egen region/destinasjon	3,3 %	9,1 %	20,4 %	38,2 %	29,1 %	275
Bedriftsinterne produktutviklingsprosjekter	24,5 %	24,5 %	30,4 %	15,4 %	5,1 %	273
Samarbeidsprosjekter på innovasjon	19,2 %	21,4 %	36,2 %	19,6 %	3,6 %	276
Kompetansebyggende prosjekter i reiselivsnæringen	14,1 %	20,2 %	37,5 %	23,1 %	5,1 %	277
Prosjekter som omfatter strategisk stedsutvikling og planlegging	25,6 %	26,7 %	23,8 %	19,9 %	4,0 %	277
Prosjekter for utvikling av mer integrert infrastruktur	34,7 %	31,0 %	21,5 %	10,9 %	1,8 %	274
Prosjekter for utvikling av mer helhetlige stedsopplevelser	28,7 %	23,3 %	25,8 %	18,5 %	3,6 %	275
Prosjekter i andre sektorer enn reiseliv, hvor formålet også er å utvikle nye reiselivstilbud	35,6 %	31,7 %	21,6 %	9,0 %	2,2 %	278

Profilering av Norge som reisemål og profilering av egen region/destinasjon er prosjekter som flertallet respondentene kjenner godt/svært godt til (svarkategori 4 og 5 samlet) med henholdsvis 59,3 prosent og 67,3 prosent. Det er imidlertid flere prosjekter som er ”ukjente”, målt ved andelen svært lite/lite kjennskap (svarkategori 1 og 2). Bedriftsinterne produktutviklingsprosjekter (49 prosent); strategisk stedsutvikling og planlegging (52,3 prosent); utvikling av mer integrert infrastruktur (65,7 prosent); helhetlige stedsopplevelser (52 prosent) og prosjekter i andre sektorer (67,3 prosent) er de prosjekttypene som er minst kjent blant respondentene. Noen av disse prosjektene kan kanskje oppfattes som mer eller mindre perifere for mange.

Det er likevel slående at prosjekter knyttet til innovasjon og kompetansebygging bare er godt/svært godt kjent blant henholdsvis 23, 2 prosent og 28, 2 prosent av respondentene. Med tanke på den betydning slike tiltak har blitt tillagt når det gjelder framtidig konkurransekraft og vekst, så synes andelene lave.

Dersom dette settes opp i forhold til gjennomsnittlige svarscore på de ulike spørsmålene kan

resultatene sammenfattes på følgende måte. De virkemidlene man har høyest kjennskap til er i rangert rekkefølge som følger:

- (1) Profileringsprosjekter av egen region/destinasjon (gj.snitt = 3,72);
- (2) Profileringsprosjekter av Norge som reisemål (gj.snitt = 3,61);
- (3) Kompetansebyggende prosjekter i reiselivsnæringen (gj.snitt = 2,82);
- (4) Samarbeidsprosjekter på innovasjon (gj.snitt = 2,62);
- (5) Prosjekter som omfatter strategisk stedsutvikling og planlegging (gj.snitt = 2,46);
- (6) Bedriftsinterne produktutviklingsprosjekter (gj.snitt = 2,45);
- (7) Prosjekter for utvikling av mer helhetlige stedsopplevelser (gj.snitt = 2,39);
- (8) Prosjekter for utvikling av mer integrert infrastruktur (gj.snitt = 2,09);
- (9) Prosjekter i andre sektorer enn reiseliv, hvor formålet er å utvikle nye reiselivstilbud (gj.snitt = 2,08).

Forskjellene i kjennskap er relativt store. Vi ser at spesielt kjennskapen til regional og nasjonal profilering gjennomgående er høyere enn for de øvrige virkemidlene.

Bildet er noe av det samme dersom vi kun ser på respondentene som har deltatt i offentlige satsinger de siste fem årene (ikke rapportert i tabell), men andelen knyttet til svarkategoriene 1 og 2 er gjennomgående lavere for denne gruppen av respondenter.

4.5 Effekten av og innretningen på næringspolitiske tiltak

Hvordan vurderer så respondentene effekten av prosjektene med sikte på å skape nye arbeidsplasser/opprettholde eksisterende arbeidsplasser, som er en av de sentrale målsettingene med næringspolitikken overfor næringen? Tabell 6 oppsummerer svarene fra alle respondentene. Det er gjennomgående slik at andelen som mener at prosjektene er svært lite effektive (svarkategori 1), er mindre enn andelen som mener at prosjektene er svært effektive (svarkategori 5). Det bildet forsterkes ytterligere ved å se på svarkategori 1 og 2 samlet opp mot svarkategori 4 og 5 samlet, med unntak av et prosjekt der den relative andelen med svarkategori 1 og 2 øker i forhold til svarkategoriene 4 og 5.

Troen på at offentlige prosjektene spiller en positiv rolle med sikte på å skape nye og/eller opprettholde arbeidsplasser er med andre ord større enn at prosjektene har liten eller ingen betydning. Ved å se på vurderingene til kun de respondentene som i løpet av de siste fem årene har deltatt på tiltak/mottatt støtte fra det offentlige, så forsterkes de positive vurderingene av tiltakene og de ”negative” vurderingene reduseres (resultatene ikke rapportert i tabell).

Dette resultatet kan reflektere de faktiske erfaringene aktørene har gjort, men kan også være farget av et ønske om at det skal være en slik sammenheng fordi de har vært mottakere av offentlig støtte tidligere.

Tabell 6. Hvordan vurderer du effektene av virkemidlene med sikte på å skape nye arbeidsplasser/opprettholde eksisterende arbeidsplasser? Alle respondenter.

	Svært lite effektiv=1	2	3	4	Svært effektiv=5	N
Prosjekttype	%	%	%	%	%	
Profilering av Norge som reisemål	4,7 %	10,8 %	34,2 %	34,2 %	16,2 %	278
Profilering av egen region/destinasjon	6,5 %	11,6 %	27,3 %	33,5 %	21,1 %	275
Bedriftsinterne produktutviklingsprosjekter	8,4 %	19,1 %	38,9 %	22,1 %	11,5 %	262
Samarbeidsprosjekter på innovasjon	9,1 %	16,7 %	36,1 %	27,4 %	10,6 %	263
Kompetansebyggende prosjekter i reiselivsnæringen	9,7 %	16,4 %	33,8 %	27,9 %	12,3 %	269
Prosjekter som omfatter strategisk stedsutvikling og planlegging	9,5 %	18,6 %	35,0 %	24,0 %	12,9 %	263
Prosjekter for utvikling av mer integrert infrastruktur	9,2 %	20,8 %	33,1 %	23,8 %	13,1 %	260
Prosjekter for utvikling av mer helhetlige stedsopplevelser	9,1 %	14,1 %	27,8 %	30,0 %	19,0 %	263
Prosjekter i andre sektorer enn reiseliv, hvor formålet også er å utvikle nye reiselivstilbud	11,9 %	21,2 %	31,5 %	23,5 %	11,9 %	260

Dersom dette settes opp i forhold til gjennomsnittlige svarscore på de ulike spørsmålene, kan resultatene sammenfattes på følgende måte. De virkemidlene respondentene mente hadde størst effekt var i rangert rekkefølge som følger:

- (1) Profilering av egen region/destinasjon (gj.snitt = 3,41);
- (2) Profilering av Norge som reisemål (gj.snitt = 3,40);
- (3) Prosjekter for utvikling av mer helhetlige stedsopplevelser (gj.snitt = 3,11);
- (4) Kompetansebyggende prosjekter i reiselivsnæringen (gj.snitt = 3,01);
- (5) Samarbeidsprosjekter på innovasjon (gj.snitt = 2,92);
- (6) Prosjekter som omfatter strategisk stedsutvikling og planlegging (gj.snitt = 2,90);
- (7) Bedriftsinterne produktutviklingsprosjekter (gj.snitt = 2,87);
- (8) Prosjekter for utvikling av mer integrert infrastruktur (gj.snitt = 2,86);
- (9) Prosjekter i andre sektorer enn reiseliv, hvor formålet er å utvikle nye reiselivstilbud (gj.snitt = 2,78).

Forskjellene er ikke store, men gir likevel en indikasjon på hva næringen anser som de mest effektive offentlige virkemidlene i næringen.

Et annet statistisk resultat i denne sammenheng er at respondentene relaterer alle virkemidlene til hverandre. Med det menes at korrelasjonene mellom disse effektspørsmålene er høye og signifikante for alle sammenhengene. Det betyr at respondentene ikke klarer å skille effekten av et virkemiddel fra et annet. Den samme effekten finner vi når vi foretar en faktoranalyse av svarene. Gjennom denne analysen viser det seg at alle virkemidlene i denne delen lander på en faktor – dvs. at respondentene ikke skiller de ulike virkemidlene fra hverandre. Konklusjonen må bli at virkemidlene oppfattes å være så nært relatert til hverandre mht. effektivitet.

4.6 Avveininger og prioriteringer: Drøfting av noen synspunkter

I undersøkelsen var det mulig, for dem som ønsket det, å kommentere forhold ved næringspolitikken som ikke ble fanget opp av spørsmålsformuleringene. En av respondentene, med bransjetilknytning ”Drift av hotell, pensjonat og motell med restaurant”, påpeker:

”Mitt inntrykk er at offentlige tilskuddsordninger er lite målrettet slik de forvaltes i dag og bidrar til konkurransevridning gjennom etablering og støtte av ulønnsom virksomhet i konkurranse med eksisterende virksomhet som står på egne ben. Reiselivsvirksomheter er forretning på lik linje med annen type forretningsvirksomhet

og skal ikke håndteres "stemoderlig" - f.eks. bør i liten grad "distriktpolitiske hensyn" legges til grunn ved vurderingen av tilskuddsordninger. Eiere av reiselivsvirksomheter har på lik linje med annen type virksomhet et selvstendig ansvar for å tilby produkter og tjenester til gitte målgrupper mot betaling - og må selv være ansvaret og konsekvensene dersom kundene uteblir. ”

Perspektivene på at det offentlige kan bidra til å skape sterkere konkurranse med det resultat at virksomheter får redusert lønnsomhet, deles av andre (bransjebetegnelse ”Fritidssentre”) :

”En reiselivsbedrift som har drevet med positive tall over flere år i distriktet opplever at det gis tilskudd fra offentlige til nyetableringer i samme område, der disse retter seg mot det samme markedet som dem selv. Resultatet blir at den "gamle" bedriften får dårlige resultater, i verste fall går med underskudd. Det skapes en overkapasitet i tilbud, ikke økt trafikk. Bevilgningsmyndighetene må være kritisk og se helhets konsekvens når det motiveres økonomisk med tilskudd. ”

Problematikk knyttet til småskalavirksomheter og langsiktighet kommer til uttrykk hos en representant fra bransjen ”Drift av hotell, pensjonat og motell med restaurant”:

”Det er en altfor utbredt oppfatning at reiseliv kan redde ethvert fraflytningstruet samfunn. Videre er det for mange småskala-produsenter som ikke har mulighet til å jobbe langsiktig med utvikling og videre investeringer. Dermed får vi mange små tilbydere som ikke makter å tilby den kvalitet som forventes. Kompetanseheving bør ikke bare ligge i "vertskapskurs" og lignende. Dersom man støtter opp om en bedrift ved lån, tilskudd, kompetansehevingskurs etc., bør man følge opp bedriften med en rådgiver/konsulent som hjelper til med å kartlegge de praktiske flaskehalsene. Dette kan være: for få ansatte gjør at man ikke får tid til salg, manglende kompetanse på regnskap, manglende kompetanse på styrearbeid, dårlig struktur, etc. Jeg har selv startet og avsluttet en bedrift som fikk støtte fra IN (Innovasjon Norge) og følte meg veldig alene med arbeidet, til tross for relativt god kompetanse. Ingen fulgte opp fra IN før pengene var brukt opp og vi fikk beskjed om at sluttrapport skulle skrives. Jeg har også sett flere gründere som har slitt med de samme problemene og som kunne vært reddet og videreutviklet ved oppfølging og veiledning fra virkemiddelapparatet.”

Vurderingene i de tre innleggene spenner over flere temaer, men de peker mot vanskelige avveininger i utformingen av næringspolitikken og ikke minst utvelgelsen av hvilke prosjekter/virksomheter som bør støttes.

Innovasjon Norge synes å være oppmerksom på avveiningene og forsøker å spisse bruken av de finansielle tjenestene. I 2010 ble det utarbeidet følgende hovedprioriteringer for bruk av finansieringstjenestene (Notat Innovasjon Norge vedrørende finansieringspolicy, januar 2010):

- 1. Prosjekter som stimulerer kundedrevet, bærekraftig innovasjon med langsiktig lønnsomhetspotensial i opplevelser og tematiske produkter*
- 2. Prosjekter som bidrar til å etablere flere nye og (bedre) bærekraftige opplevelsesprodukter (etablerere og eksisterende bedrifter med vekstambisjoner)*
- 3. Nyskapende prosjekter i eksisterende og nye bedriftsnettverk samt nye initiativ til forpliktende samarbeid for å utløse bærekraftige innovasjoner*
- 4. Prosjekter som bidrar til sesongforlengelse og helårs arbeidsplasser*
- 5. Nyskapende prosjekter som bidrar til kvalitetsheving i norsk reiseliv*
- 6. Markedstilpasset kapasitetsutvidelse (spesielt innen overnattingssektoren) kan prioriteres i den grad den også er med på å heve attraksjonskraften i området*
- 7. Reisemålsutviklingsprosesser i tråd med "Hvitebok for reisemålsutvikling" herunder prosjekter som støtter oppunder destinasjonens valgte strategi og attraksjonskraft som et resultat av en reisemålsutviklingsprosess*
- 8. Kompetanseutviklingsprosjekter forankret i bedriftens strategier samt gjennomføring av Innovasjon Norges kompetansetjenester.*
- 9. Prosjekter som støtter opp under nasjonale satsinger som Nasjonale turistveier bør prioriteres ift. samordning av offentlige satsinger, dersom prosjektet blir vurdert som innovativt og verdiskapende iht. Innovasjon Norges generelle kriterier*
- 10. Prosjekter som tar i bruk design for å styrke innovasjonsevnen i reiseliv, fortrinnsvis gjennom Innovasjon Norges designprogram*

Etter kriteriene 1. – 6. åpnes det opp for å gi støtte til virksomheter i konkurranse med allerede etablerte virksomheter gitt at det kan bidra til å heve kvaliteten på tjenestetilbudet. Etterspørselen etter et gode avhenger typisk både av pris og kvalitet, så forholdet mellom kvalitet og konkurransegrad er en "klassisk" problemstilling innen samfunnsøkonomi. La oss belyse problemstillingen med utgangspunkt i to ytterpunkter. Anta først at etableringskostnadene er små, dvs. at "entry" og "exit"-mulighetene er gode i et bestemt marked. Ser vi for oss en situasjon der en virksomhet vanskelig kan beskytte sin tjenestekvalitet mot kopiering og at ingen bedrifter har komparative fortrinn i produksjonen av tjenester, vil likevekten i markedet tendere mot at pris settes lik grensekostnad. I en slik situasjon vil alle virksomheter tape på å investere i økt kvalitet på tjenestesiden. Investeringskostnadene vil være "sunk" i konkurransen om nedstrømsmarkedet. Dersom bedriftene innser dette i utgangspunktet, så vil det ikke bli investert i et bedre tjenestetilbud. Bedrifter som har et

komparativt fortrinn, for eksempel ved at de er lokalisert på et naturskjønt sted, vil derimot kunne ”høste” av sine investeringer. Man kan si at bedriftene får hånd om grunnrenten som ligger i naturopplevelsen destinasjonen tilbyr.

Et annet ytterpunkt er at en virksomhet har monopol på en tjeneste/sett av tjenester i et bestemt område. Om bedriften utnytter sin markedsrett ved å investere for lite i kvalitet, vil trolig avhenge av hvordan økt kvalitet påvirker prisfølsomheten på etterpørselssiden. Dersom økt kvalitet øker etterspørselen nok fra forbrukere som er villig til å betale for prisøkningen, vil monopolisten ha insentiver til å investere i økt kvalitet.

Den reelle situasjonen i norsk reiseliv vil nok typisk være mellom disse ytterpunktene. Få aktører (oligopol situasjon) i en kvalitetskonkurransesituasjon er fortsatt et pågående forskningsfelt innen industriell økonomi. Uten å gå i detalj her, så kan slik konkurranse prinsipielt sett gi ulike markedsløsninger. Redusert lønnsomhet for etablerte bedrifter er en mulig løsning.

Prioritering av høykvalitet tilbud/virksomheter synes å ha en viss oppslutning blant de som har svart på undersøkelsen. 49 prosent sier seg enig/svært enig i at offentlige tilskudd/lån bør kun gå til aktiviteter og virksomheter med en høy kvalitetsprofil (ikke rapportert i tabell eller figur).

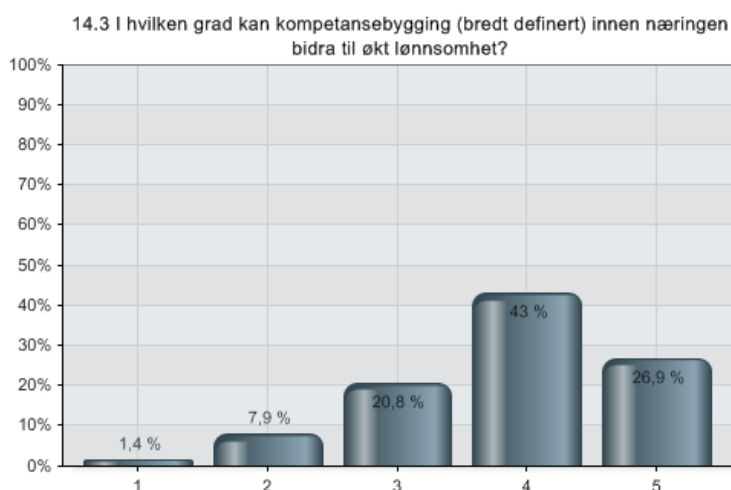
Et annet interessant perspektiv knytter seg til positive eksterne effekter av reiselivs- virksomheter:

”Vi må ikke bli for opphengt bare i antallet ansatte i den enkelte reiselivsbedrift, aktiviteten virksomheten genererer i lokalsamfunnet omkring vil ofte være vel så viktig og kan ofte være utløsende for opprettelse/eksistens av andre virksomheter/tiltak.”

Hvor viktig slike effekter er målt i antall ansatte kan ikke vi uttales oss om, men vi drøfter i kapittel 5 mulige effekter av såkalte næringsklynger. I drøftingen av profilering og markedsføring, som også følger i kapittel 5, påpekes det behov for større grad av lokal forståelse for slik avhengighet. Det offentlige virkemiddelapparatet bør etter vår mening stimulere ulike aktører i ulike bransjer til felles profilering og markedsføringsinnsats der det er naturlig. En utfordring er gratispassasjer- problematikken. Resultatene fra spørreundersøkelsen tyder på at gratispassasjerproblematikken generelt sett er reell. Over 50 prosent av

respondentene (svarkategori 4 og 5 samlet, ikke rapportert i tabelle/figur) sier seg enig/svært enig i påstanden om at "reiselivsnæringen er preget av for mange "free-ridere" (dvs. aktører som ikke satser selv, men som utnytter offentlige satsinger og andre aktørers initiativ)".

Innovasjon Norges kriteri 8. i listen over knytter seg til kompetanseutvikling. Innovasjon Norge mener at støtteverdige prosjekter er de som *forankret i bedriftens strategier samt gjennomføring av Innovasjon Norges kompetansetjenester*. Innovasjon Norge vektlegger, noe som vi mener er fornuftig, at kompetanseutvikling bør være et strategisk valg av virksomhetene som får støtte. Betydningen av kompetanse for å sikre lønnsomhet blir interessant nok tillagt stor betydning av respondentene i undersøkelsen. Figur 12 viser svarfordelingen.



Figur 12. Betydningen av kompetansebygging. N = 276.

Det er en klar overvekt av de som mener at kompetansebygging i stor/svært stor grad kan bidra til økt lønnsomhet. Svarkategori 4 og 5 utgjør samlet 69,9 prosent mot 9,3 prosent for svarkategori 1 og 2, som utgjør de som mener at kompetansebygging i henholdsvis svært liten og liten grad har betydning. I kapittel 5 drøftes nærmere om næringen trenger støtte til tiltak som aktørene selv knytter så sterkt til økt lønnsomhet.

Et annet innlegg tar også for seg en rekke sentrale avveininger, der i blant prioriterings-spørsmål:

”Offentlige virkemidler kunne med fordel gi et større utbytte om innsatsen var koordinert mot nedfelte satsningsområder. Midlene ser ut til å bli fordelt i for små porsjoner til for mange munn, altså blir ingen egentlig "mette". Det er ikke gitt at hele Norge skal "satse på turisme", vi må kunne velge ut områder som skal prioriteres.

Det oppleves som om konsulenter og rådgivere skaper prosjekter for reiselivet som ikke er godt nok forankret i bedriftene - og at det egentlig kun er konsulentene selv som har nytte av virkemidlene.

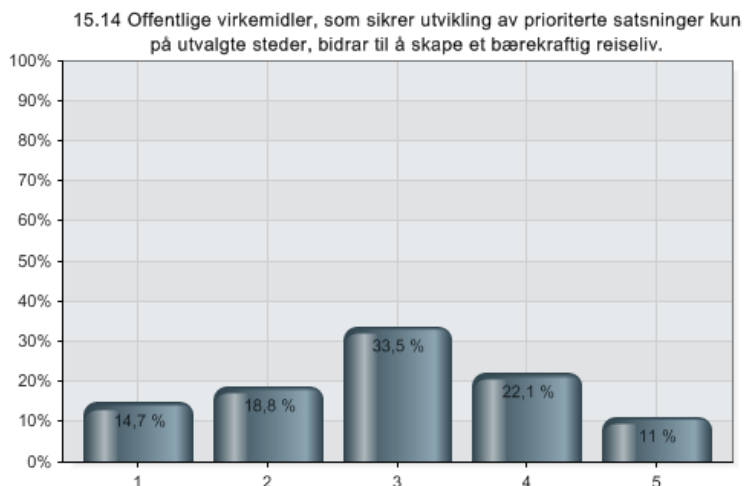
Deler av det offentlige virkemiddelapparatet har en nokså streng tolkning av EØS-regelverk i forhold til midler til markedsføring, det kan se ut til at man har en strammere praksis i Norge enn noe annet EU-land.

Norge mister konkurransekraft i forhold konkurrerende land når det gjelder fellesgodeproduksjon. De fleste spesialiserte reisemål og mange byer i verden har en form for turistbetaling som øker kvalitet og omfang av fellesgodene. Dette gjør seg enda mer gjeldende i og med at Norge er et høykostland og et relativt dyrt reisemål. Kundene forventer da også kvalitet. Å endre lovverket slik at man kan kreve inn en gjestebetaling vil kunne være det største og beste virkemiddelet for utvikling av reisemål.”

Respondenten trekker frem tre hovedtrekk ved næringspolitikken, som vi skal se noe nærmere på:

1. Tilgjengelig ressurser tildeles til for mange aktører, slik at det blir lite til hver (feil prioritering).
2. Deltakelse på markedsføringsframstøt er kostbart.
3. Fellesgode produksjon og ”turistkatt”.

Når det gjelder det første punktet, så er det interessant å se det opp mot svarene som respondentene ga på følgende påstand: *Offentlige virkemidler, som sikrer utvikling av prioriterte satsninger kun på utvalgte steder, bidrar til å skape et bærekraftig reiseliv.*



Figur 13. Prioriterte satsinger. N = 272.

Det fremgår av figur 13 at andelen som sier seg svært uenig/uenig (henholdsvis svarkategori 1 og 2) i påstanden er på med nivå med de som sier seg enig/svært enig (henholdsvis svarkategori 4 og 5). Andelene er 33,5 prosent versus 33,1 prosent. Spørsmålsstillingen er ikke treffsikker i forhold til synspunkter på prioritering, da den ber respondentene om å besvare om offentlige tiltak sikrer et bærekraftig reiseliv gjennom å prioritere satsinger på utvalgte steder. Den illustrerer likevel at spørsmål om prioriteringer er vanskelig. På dette spørsmålet er det svarfordelingen ikke så "skjev" som på mange av de andre spørsmålene i undersøkelsen, dvs. skjevheten er gjennomgående slik at de fleste karakteriserer tiltakene som positive.

Når det gjelder markedsføringsaktiviteter i form av messedeltakelse og deltakelse på workshops, som i følge Innovasjon Norge er svært viktige markedsføringskanaler i visse markeder som det Russiske, må norske virksomheter betale for å ta del. Innovasjon Norge påpeker at man er nødt til å ha en slik ordning gitt konkurranselovgivningen som gjelder i EU/EØS-området. Et annet innlegg antyder at egenbetalingen kan være en barriere for slik deltakelse for mindre aktører:

"Innovasjon Norge kjører kampanjer som småbedrifter også kan delta på. Dette er positivt, men når man får presentert prisen det er ingen av de små aktørene som har råd til å være med."

Fellesgodeproduksjon opptar også flere av respondentene, som følgende innlegg tydeliggjør:

”Hadde også ønsket at fylket/kommunene kunne være med i sterkere grad når det gjelder skiløyper. De som står for skiløyper i Norge i dag er reiselivsnæringen og hyttefolk. I vår kommune bidrar IKKE hverken lokalt næringsliv eller lokalbefolkningen til skiløyper/turområder. Dette synes jeg er direkte pinlig overfor hyttefolk. Vi er en liten helårsbedrift. Hvor enkelt er det for oss å gå ut og skilte og merke turløyper? Skal dette virkelig være vårt ansvar? Hvis vi ønsker å utvikle reiselivet i Norge så må også politikerene forstå at de må på banen når det gjelder tilrettelegging av natur og turterreng.”

Spørsmålet her er hvem som bør betale for investeringer i infrastruktur og underlagstjenester som øker nytten av vintersportsopplevelser. For skiheiser og annet tjenestetilbud der en har adgangskontroll, vil en fra et snevert synspunkt kunne legge monopolprising til grunn. Men en slik prisatferd vil kunne ha uheldige ringvirkninger for omsetningen av andre komplementære tjenester (bespisning, overnatting, transport), slik at profittmaksimeringen må baseres på en helhetsvurdering for bedriften.

Når det gjelder brukerprising for skiløyper, kan dette betraktes som et vanlig beskatningsproblem. Inntekter fra brukerprisingen reduserer det pengemessige støttebehovet fra myndighetene. Det er typisk en variabel kostnadskomponent knyttet til tjenestetilbud som løypetraser, alpinbakker mv, og den optimale avgiften er prinsipielt sett gitt ved Ramseyregelen, som sier at de som har den laveste prisfølsomheten skal skattlegges sterkest. Årsaken er at kvantumsendringene målt i antall turer (volum) før og etter avgiften på denne måten blir minst mulig, slik at det i minst mulig grad påvirker kapasitetsutnyttelsen. Effektivitetstapet av avgiften blir dermed minimert. De som har en lavere betalingsvillighet enn avgiften, vil oppleve et avvisningstap. Også i denne sammenhengen vil en trolig måtte ta hensyn til at redusert løypebruk på en uheldig måte kan påvirke omsetningen av komplementære tjenester på en negativ måte. Omsetningstapet regnet pr bruker må da trekkes fra brukeravgiften, slik at man får synliggjort en nettoeffekten.

4.7 Hovedinntrykk fra dybdeintervjuene

I tillegg til den kvantitative spørreundersøkelsen, ble det også gjennomført 12 kvalitative dybdeintervjuer av ledere innenfor ulike deler av reiselivsnæringen. Funnene fra disse intervjuene er her sterkt komprimert:

Om lønnsomhet:

Den generelle oppfatningen er at næringen har behov for visse støtteordninger gitt at lønnsomheten gjennomgående er svak. Den svake lønnsomheten skyldes i stor grad det at reiselivet er en sesongnæring – spesielt i distriktene. Sesongvise inntekter gir et lavt totalt økonomisk resultat for mye av næringen. Faller visse tiltak bort, er det fare for at mye kan rase sammen. Mange av destinasjonene i distriktene er ”indreiletten i reiselivs-Norge”. Går disse konkurs mister vi noe verdifullt, er oppfatningen.

Om kompetansenivå og -bygging:

Videre påpekes det at næringen generelt sett er preget av lav relativ kompetanse. Kompetansehevende tiltak er viktig. Man må være klar over at kompetansen på visse områder er svak og derfor ikke legge opp til for avanserte kurs, da dette lett kan skyte over mål. Mange kompetansehevende programmer rettet mot næringen har ikke gitt ønsket effekt fordi de har vært for avanserte. Kompetansehevende programmer er svært viktig, men de må skreddersys for å nå behovene i næringen.

”Sovepute”:

På den annen side er det slik at offentlige støtteordninger kan redusere kreativiteten i næringen. Støtten holder virksomheten flytende, men skaper ikke nye destinasjoner eller tilbud om nye opplevelser. Produktutvikling bør næringen klare selv uten støtte fra det offentlige.

Om helhetstankegang:

Virkemidlene må forsøke å nå både den enkelte opplevelsesbedrift og det å selge Norge internasjonalt. Legge til rette for innovasjon for å få til produktutvikling og nyskaping. Har man dette på plass, har man også noe å markedsføre/kommunisere til et marked. Flere er også skeptisk til tiltak på kommunalt nivå. Dette gir liten grad av koordinering på tvers av kommuner og destinasjoner. Mange tiltak og mange nivåer (kommunalt, fylke og stat), som ikke blir godt nok koordinert. ”Vi får ikke de små aktørene til å jobbe sammen”.

Om langsiktighet:

Gitt at næringen sliter økonomisk, blir det for liten tid og krefter brukt på langsiktighet. ”Man må sikre inntektene for neste måned og det betyr lite fokus på strategisk langsiktig tenkning og liten vektlegging av FoU”.

Om offentlige virkemidler som et ledd i distriktspolitikken:

Flere påpeker dette som et dilemma - distriktspolitikk er viktig i mange sammenhenger, men er det riktig å satse på noe med lav lønnsomhet? Destinasjoner i distriktene uten langsiktig økonomisk potensial bør ikke få offentlige virkemidler. Flere mener at dersom det blir for mye fokus på distriktspolitikk som kriterium for virkemiddelbruken, så vil næringspolitikken kunne gå ut over den privatøkonomiske lønnsomheten i næringen. På den annen side er det slik at det er i distriktene ”indrefiletten” ligger i reiselivssammenheng. De små lokale perlene må få muligheten til å overleve og være tilgjengelige/tilrettelagte for turister.

Om offentlige virkemidler som et ledd i det å utvikle fellesgoder:

De fleste respondentene ser det som en viktig oppgave for det offentlige å ta del i det å tilrettelegge for at turister kan benytte naturen og kulturen. Tilrettelegging som ikke naturlig er en del av virksomheten til en enkelt bedrift kan ses på som et fellesgode, og her mener de fleste at det offentlige bør/må spille en sentral rolle. Samtidig er det et problem at det finnes mange aktører som er såkalte "free-riders" i næringen - dvs. aktører som ikke satser selv, men som utnytter offentlige satsinger og andre aktørers initiativ.

Om innovasjon og markedsorientering:

Respondentene mener alle at det er svært viktig at offentlige virkemidler bør bygge kompetanse som fremmer både innovasjon og markedsinnsikt/markedsorientering. Det å stimulere til nettverksbygging anses av de fleste respondentene som noe næringen selv i større grad kan ta tak i selv. Noen ganger er det kanskje behov for å få bedriftene til å jobbe mer i nettverk. Spesielt Innovasjon Norge har hatt gode resultater av at bedrifter har jobbet mer systematisk i nettverk, hevdes det. Gitt svært positive effekter av nettverk i reiselivsnæringen, så tekker noen av intervjuobjektene den konklusjon at tilgang til offentlige virkemidler bør bygge på krav om at man må jobbe sammen i et nettverk med de andre aktørene på destinasjonen. Med andre ord: Ikke virkemidler til enkeltbedrifter, men til bedrifter som jobber sammen.

Om måloppnåelse:

I hvilken grad klarer man gjennom alle virkemidlene å bevege reiselivsnæringen i retning av de ønskede målene man har med næringen? Flere påpeker at det ikke er helt opplagt i hvilken retning reiselivsnæringen skal gå. I dag har man kanskje ikke i tilstrekkelig grad en entydig strategi for næringen. Gitt dette blir også målene uklare, og dette gjør det ikke enklere for virkemiddelapparatet.

Hva er målsetningen for næringen: økt lønnsomhet eller økt tilstrømning av turister? Hvilke segmenter skal man satse på? Hva slags type turister ønsker vi i Norge? De med høy betalingsevne og betalingsvilje eller massemarkedene som har en lavere betalingsevne? Før man har bestemt dette, vil man stå i fare for bygge ut næringen uten noen klar strategisk tanke, påpekes det. Man får ingen klare store satsninger og i stedet blir det litt til alle over hele landet. Hvordan klare å prioritere mellom ulike reisemål/destinasjoner? Alle områder kan og bør ikke utvikles, men prioriteringen er vanskelig og kommuner og regioner vil ha sin del av kaken. Strengt nasjonale satsninger er viktig å få på plass. Prioriterer man disse satsingene med konsentrerte virkemidler får man stor og ønsket effekt, hevdes det.

Om profilering av Norge:

Mange av respondentene mener at det å utvikle Norges image og omdømme gjennom offentlige virkemidler er et av de viktigste bidragene til lønnsomhet i reiselivet. Markedsføring og profilering av Norge anses som et svært viktig tiltak. Gjennomgangstonen er at dette er noe man bør bruke mer penger på. Samtidig er det flere røster som påpeker et stort behov for å bruke mer penger, men at man bør prioritere virkemidlene mer etter hva som faktisk gir de største effektene.

5. Samfunnsøkonomisk perspektiv på virkemidlene i næringen

Det generelle utgangspunktet for alle samfunnsøkonomiske analyser er at ressursene et samfunn disponerer er begrensede, enten det gjelder mennesker, råvarer og landområder. Samfunnet står dermed overfor et fundamentalt problem: Hvordan anvende ressursene på en best mulig måte? Gitt at man har ressursmessige begrensninger, så vil enhver bruk av ressurser representere en alternativkostnad ved at ressursene kan gi verdiskaping også ved alternativ bruk. Alternativkostnaden skal synliggjøre verdien av de alternative muligheter som blir valgt bort ved en bestemt ressursanvendelse. Ved å binde opp ressurser i aluminiumproduksjon, vil mindre ressurser kunne stilles til disposisjon for andre sektorer; for eksempel helsesektoren; matproduksjon; bygging av infrastruktur og til satsing på reiselivsnæringen. På samme måte vil en større satsing på reiselivsnæringen kunne innebære mindre satsing på uutnyttede muligheter i andre sektorer.

Man har en effektiv allokering av ressurser dersom ingen kan få det bedre ved en alternativ ressursbruk uten at noen andre grupper i samfunnet blir verre stilt. Dette effektivitetskriteriet er absolutt. En konkret allokering av ressurser er enten effektiv eller ikke. En endret ressursbruk som gagnar en nærmere avgrenset gruppe, bidrar til økt effektivitet og velferd totalt sett bare dersom det ikke gjør andre grupper i økonomien verre stilt. Med andre ord, man kan ikke ubetinget legge avgjørende vekt på hva reiselivsaktørene selv eller andre engasjerte argumenterer for med hensyn til prioriteringer og type tiltak, fordi tiltakene kan ha negative effekter for andre aktører.

Effektiv ressursbruk i produksjon innebærer at en ikke kan produsere mer av et bestemt gode uten at det går utover noe annet. Avhengig av substitusjonsmulighetene på produksjonssiden i økonomien, finnes det mange produksjonseffektive ressursallokeringer. Den totalt sett optimale allokeringen finnes ved å avstemme alternativkostnadene i produksjonen mot innbyggernes betalingsvillighet for varer og tjenester slik den manifesteres ved den innenlandske etterspørselen og verdensmarkedsprisene på landets eksport- og importprodukter.

Sett fra en enkeltstående nærings synspunkt bør ressursbruken innrettes slik at den gir effektiv ressursbruk i produksjonen. Dette vil normalt være sammenfallende med et størst mulig økonomisk resultat. Om dette fører til en fornuftig bruk av knappe ressurser totalt sett, avhenger av om aktørene i næringen står overfor priser som avspeiler deres

samfunnsøkonomiske kostnader. De samfunnsøkonomiske kostnadene er gitt ved den verdiskaping ressursene (eksempelvis arbeidskraft og realkapital) ville hatt i beste alternative anvendelse – altså de samfunnsøkonomiske alternativkostnadene. Når knappe ressurser prises etter alternativkostnadsprinsippet, vil økt lønnsomhet i næringen representere en samfunnsøkonomisk merverdi. Dette innebærer økt effektivitet i samfunnets ressursbruk totalt sett, og dermed også en velferdsmessig forbedring.

Oppsummeringsvis kan vi si at effektiv ressursbruk betinger at hver næring bruker de ressurser den disponerer på en mest mulig effektiv måte, og at en i tillegg har en effektiv næringsstruktur. Siden næringene konkurrerer i nasjonale faktormarkeder om knappe ressurser, forutsetter en effektiv næringsstruktur at aktørene i hver næring tar innover seg de økonomiske konsekvenser som deres ressursbruk har for verdiskapingen i andre næringer. Økonomisk lønnsomhet basert på alternativkostnadsprinsippet sikrer at økonomiske gevinster og kostnader som skyldes ringvirkninger på tvers av næringer, blir internaliserte i private lønnsomhetskalkyler.

Som alt påpekt, reiselivsnæringen tangerer mange sektorer av samfunnet og er samtidig avhengig av næringspolitiske beslutninger knyttet til andre næringer. I sum betyr dette at næringen må konkurrere om politisk oppmerksomhet, og om arbeidskraft og finansiell kapital, med andre næringer og sektorer av økonomien. Cappelen og Holmøy (2005) gjør et interessant skille mellom den ”lille” og den ”store” næringspolitikken:

”En snevert avgrenset næringspolitikk omfatter kun tiltak som har til hensikt å korrigere for at enkeltmarkeder ikke fungerer tilstrekkelig godt uten politiske inngrep. Denne politikken påvirker direkte enkelt næringer eller grupper av næringer relativt til økonomien som helhet. Det er imidlertid en klar tendens til å la næringspolitikk (”industrial policy”) omfatte også økonomiske politikkområder som angår store deler av næringslivet mer eller mindre likt. Da vil eksempelvis forsknings- og utdanningspolitikk og mer generelle sider ved skattepolitikken falle inn under næringspolitikken. En mulighet er å skille mellom den ”lille” eller snevre næringspolitikken som knytter seg til næringsstøtte og selektiv næringsbeskatning, og den ”store” eller utvidede næringspolitikken som også omfatter andre politikkområder som påvirker næringsfordelingen. Det er i denne utvidede betydningen av næringspolitikk at spørsmålet om koherens i politikken får betydning.”

Vi skal i fortsettelsen drøfte den snevre eller ”lille” næringspolitikken overfor reiselivsnæringen. I den diskusjonen skal imidlertid også koherens eller sammenheng i den ”lille” næringspolitikken tillegges vekt.

Når det gjelder formene for markedssvikt, så er fellesgoder, eksterne effekter og asymmetrisk informasjon de viktige og klassiske kategoriene som man må forholde seg til i en samfunnsøkonomisk virkemiddelstudie. Vi drøfter ikke her markedssvikt på generelt grunnlag⁵, men viser til drøftingen under som konkret knytter markedssviktvrderinger til hovedkategoriene av næringspolitiske tiltak. Profilerings- og markedsførings-; kompetansebygging; nettverks- og rådgivningstjenester og finansielle tjenester er dekkende beskrivelser for brorparten av de næringspolitiske tiltakene som offentlige aktører disponerer over.

5.1 Profilerings- og markedsføring av Norge som reisemål

Målt opp mot "reiselivsmilliarden", så representerte *Profilerings- og markedsføring av Norge som reisemål* den største satsingen samlet sett. Offentlige aktører brukte nær 318 millioner kroner på slike tiltak i 2007. Det utgjorde 29,3 prosent av "reiselivsmilliarden". Innovasjon Norge brukte 200 millioner kroner og er dermed også den klart største offentlige aktøren på dette feltet (Oxford Research, 2009). I *Innovasjon Norge (2011)* får man en oversikt over Innovasjon Norges relativt omfattende tilbud av messer og workshops åpen for aktører i reiselivsnæringen.

Profilerings- og markedsføring er naturligvis sentrale virkemidler i konkurransen om norske og utenlandske turister, men hvorfor skal slike aktiviteter finansieres gjennom skatter og avgifter? Offentlige aktører er ikke de eneste som står for markedsføringsinnsats. Aktører i reiselivsnæringen, som de store hotellkjedene og destinasjonsselskapene, er også viktige i denne sammenhengen. Disse aktørene opptrer imidlertid typisk uavhengig av hverandre og siktemålet er normalt å markedsføre egne tjenester i konkurranse også med andre nasjonale aktører. Destinasjonsselskapene mottar for øvrig også midler fra det offentlige enten gjennom eierskap eller tilskudd. Spørsmålet er om denne desentraliserte formen for profilerings- og markedsføring kan sies å være (nær) optimal, både når det gjelder volum og kvalitet.

Innovasjon Norge råder over et bredt virkemiddelapparat og organisasjonen er etablert i en rekke markeder, for eksempel i flere land i Europa. Markedsføring av Norge som reisemål eller visse regioner, kan i større grad være utløsende for økt turisme enn markedsføringsinnsats satt inn i mer snevre rammer, som fokuserer på et bestemt overnattingssted eller en bestemt opplevelse. Årsaken til det er at mange reiseoperatører både innenlands og i

⁵ For en prinsipiell drøfting av markedssvikt og betydningen av slik svikt for ressursallokeringen i et samfunn, se for eksempel Hagen (2000).

utlandet vil ønske ”å pakke tilbud” som ikke bare omfatter overnattingstilbud og opplevelsestilbud på et bestemt sted, men vil ønske å kunne selge inn mer omfattende og sammensatte tilbud som potensielt sett spenner over flere fylker og for den del også regioner. Man kan nok trolig med en viss rett hevde at personer som reiser på egenhånd også vil lettere la seg ”tenne av” profilering som viser bredden av hva Norge kan by på enn innsalg av den snevrere typen.

Tar vi utgangspunkt i at Innovasjon Norge er særlig opptatt av å markedsføre Norge som reisemål, så er dette aktiviteter som enkeltvirksomheter og kjeder ikke nødvendigvis ser seg tjent med å finansiere selv. Norge som reisemål representerer ikke en markedsføringsinnsats som er spisset nok for mange aktører. Man ser nok at slik fellesinnsats vil kunne skape større turiststrømmer fra utlandet til Norge, eventuelt opprettholde tidligere nivå, men en eventuell gevinst ved slik innsats vil spres på mange aktører (1/n - effekten). Derfor vil man foretrekke å bruke egne ressurser på å profilere egen virksomhet og egne tjenester. Dersom mange nok aktører tilpasser seg på denne måten, vil man kunne få for liten innsats rettet mot å vise alle valgmulighetene turistene har ved å besøke Norge; de mange spennende kombinasjonsreisene osv. Dersom nettopp det store bildet er viktig for å skape økt interesse for Norge som reisemål, så vil det bli satset for lite på profilering og markedsføringsaktiviteter av Norge og norske regioner som reisemål. Dette gjør at profilering og markedsføring bærer preg av å være et fellesgode, og det oppstår dermed en form for markedsvikt gjennom for lite slik aktivitet.

Det kan være grunn til å påpeke at man også lokalt kan se slike effekter: Et overnattingssted eller en destinasjon kan se seg mindre tjent med å bruke ressurser på å markedsføre sitt omland, innbefattet dermed også lokale konkurrenters virksomhet, enn å satse på egenprofilering. Igjen vil den antatte 1/n delseffekten være styrende for tilpasningen, dvs. man har en forventning om å ”høste” bare en mindre andel av den turismen som genereres, mens egenprofilering oppfattes som å gi sikrere gevinst for samme innsats. I den grad enkeltvirksomheter innen næringen ser at man konkurrerer mot andre omland om en gitt mengde turister, og i den grad det er korrekt at for eksempel overnatting og opplevelser må settes i en sammenheng for å stimulere til økt interesse for et omland/region, så er det imidlertid mulig at koordinert innsats ved fellesframstøt likevel kan finansieres gjennom at aktørene fullt og helt bidrar selv.

Et tankeeksperiment kan illustrere poenget: Anta at offentlige aktører ikke lenger vil engasjere seg i profilering og markedsføring. Ansvar for slike aktiviteter overlates dermed til de enkelte overskuddsmaksimerende virksomhetene. Ville virksomhetene av egeninteresse selv så å si finne sammen og ta over ansvaret for slike omfattende profilerings- og markedsføringsaktiviteter? Man burde kunne argumentere med at dersom det er slik at mer destinasjonsorientert/regionorientert/nasjonsorientert profilering er mer kostnadseffektiv målt for eksempel ved antall forventede ankomster per krone investert, så burde virksomhetene selv ha incentiv til å samordne innsatsen heller enn å spre markedsføringsaktiviteten tynt, som vil bli tilfellet dersom virksomhetene ikke på et eller annet nivå koordinerer innsatsen. I så fall består den grunnleggende markedssvikten i en koordineringssvikt. De større hotellkjedene er naturligvis i posisjon til å opptre kostnadseffektivt hver for seg, men har man i tankene de mange småaktørene som har behov for å markedsføre reiselivsproduktene sine, forandrer bildet seg. Det er nærliggende å konkludere med at slik samordning nok ville kunne oppstå, men gratispassasjerproblematikk og svak lønnsomhet vil være utfordringer. Man kan frykte at deler av næringen ikke ville make verken fornuftig grad av samordning eller ha nok finansielle ressurser til å kunne profilere og markedsføre på en måte som gjør at man blir lagt merke til i sterk nok grad i den internasjonale konkurransen.

Det er en nær sammenheng mellom fellesgode problematikken og eksterne effekter. Profilering og markedsføring kan gi positive eksterne effekter, dvs. at alle gevinstene ikke synes i det bedriftsøkonomiske regnskapet til den aktøren som står for profileringen eller markedsføringen. Slike positive eksterne effekter kan naturligvis oppstå som følge av den markedsføringsaktiviteten som enkeltvirksomheter står for, eksempelvis at markedsføringsaktiviteter som en opplevelsesprodusent står for skaper flere overnattinger for lokale overnattingsbedrifter sammenliknet med en situasjon uten slik aktivitet. Anta at opplevelsesbedriften ikke er direkte avhengig av å tilby overnatting, siden tjenestetilbudet er rettet inn mot dagsbesøk og med gode kommunikasjonsmuligheter ut og inn av omlandet/regionen. Man kan formulere utfordringen på følgende måte: Opplevelsesprodusenten internaliserer ikke gevinsten som andre aktører har av markedsføringsaktiviteten og underdimensjonerer dermed markedsføringsinnsatsen sammenliknet med det samfunnsmessig optimale. Dersom opplevelsesprodusenten og overnattingsbedriften var eid av samme selskap, så ville selskapet internalisere verdien av den positive eksterne effekten og man ville velge å dimensjonere markedsføringsinnsatsen deretter. Man vil med andre ord velge å satse

mer på markedsføringsaktiviteten sammenliknet med en situasjon uten integrasjon. Årsaken er at avkastningen av investeringen nå (i større grad) tilfaller den aktøren som investerer.

Denne formen for resonnement kan også gå andre veien. Overnattingsbedriften vil kunne ønske å markedsføre opplevelsesbedriften for egen kostnad gitt at tjenestene opplevelsesbedriften tilbyr er avgjørende for å trekke til seg flere overnattingsgjester. Denne asymmetrien mellom bedriftene kan i prinsippet tenkes å føre til lavere markedsføringsinnsats fra opplevelsesbedriften enn tilfellet ville være uten en overnattingsbedrift lokalisert i samme område. Dette er et eksempel på at en stor aktør som ser seg privatøkonomisk tjent med å investere i fellesgoder, bidrar til å fortrenge mindre aktørs bidrag. Eksemplets makt virker i slike sammenhenger mot sin hensikt. Igjen ser vi at eiermessig integrasjon kan ”løse” denne underinvesteringsproblematikken⁶.

Svaret på disse koordineringsutfordringene kan være økt integrasjon, dvs. at man har eierskapsstrukturer som åpner opp for bedre samordning mellom de ulike tjenestetypene. En annen mulighet er at de ulike virksomhetene så å si gjennom forhandlinger og frivillige avtaler ser seg tjent med å framstå som en destinasjon med et rikt tilbud og dermed øke markedsføringsinnsatsen samlet sett. Her kan snevre kommunehensyn være til hinder for å ”tenke større” og forhindre at man opptrer med større markedsføringsmessig tyngde. Den enkelte kommune ender opp med å duplisere innsatsen til andre kommuner, og skalafordeler i produksjon av markedsføringstjenester og ikke minst i distribusjon av markedsføringsaktiviteter utnyttes ikke.

I den grad desentraliserte løsninger gjennom nye eierskapsstrukturer eller bedre samordning og ”pooling” av markedsføringsressurser vokser frem, desto mindre rolle bør det offentlige ha i markedsføringen av reiselivsdestinasjoner. Offentlige aktører kan nok fortsatt ha sin berettigelse i praksis, om enn ikke i prinsipiell forstand, ved at store, nasjonale satsinger vil bli underfinansiert (sammenliknet med et optimalt nivå, som er vanskelig å beregne) dersom man utelukkende skal basere seg på bidrag fra reiselivsaktørene selv. Årsakene til en eventuell underfinansiering kan skyldes gratispassasjerproblemer, lav lønnsomhet og manglende evne og vilje til å samordne slik innsats på tvers av destinasjoner og virksomheter. Samme argument kan holde for regionsvise markedsføringsframstøt.

⁶ En tilsvarende diskusjon har en i klimapolitikken, der det hevdes at når noen land går foran og reduserer sine klimautslipp med mer enn det som de er forpliktet til, så vil det trekke andre land med seg. Men siden klima er et globalt fellesgode, kan det like gjerne virke motsatt.

Et potensielt problem er at noen aktører i næringen kan se seg tjent med å opprettholde status quo, dvs. opptre slik at den offentlige innsatsen gir mening. Dersom analysen av for lite egeninnsats og svak utnyttelse av skalafordeler er treffende, bør derfor offentlige tiltak dreies mot å skape incentiver til lokal samordning og mer profesjonell håndtering av de mulighetene slik samordning gir både overfor markedsføringsbedrifter og i selve markedet for turisttjenester.

Det offentlige kan ha en rolle å spille i slike situasjoner, fordi mye tyder på at færre felles markedsføringsframstøt av Norge eller regioner gir større effekt enn mange mindre anlagte kampanjer. De store kampanjene skaper dessuten i større grad positive eksterne effekter enn mindre kampanjer, noe som private enkeltaktører ikke tar hensyn til i sine avveininger. På den andre siden mener vi at de næringspolitiske aktørene bør prioritere prosjekter som fremmer destinasjoner/næringsklynger heller enn enkeltstående virksomheter. En slik prioritering vil kunne begrunnes med økt gjennomslagskraft i markedet (effektivitet). De aktørene som vil ”gå alene” må dermed basere denne avgjørelsen på en analyse som avveier forventede gevinster ved fellessatsinger opp mot forventede gevinster ved ”alenegang”.

En betydelig andel av de offentlige virkemidlene benyttes til profilering av Norge som reisemål både nasjonalt og internasjonalt. Denne profileringen gjennomføres i regi av Innovasjon Norge, destinasjonsselskaper og andre paraplyorganisasjoner hver for seg og samlet. Ut fra tankegangen om at slik profilering bør gjennomføres så kostnadseffektivt og med så stort gjennomslag i målmarkedene som mulig, er et naturlig spørsmål hva man faktisk får ut av satsingen. Profileringen bør trolig evalueres, dvs. evaluerer den profileringen som er gjennomført og legge til rette for evaluering av de satsingene som er planlagt fremover. I hvilken grad når man frem til målmarkedet? I hvilken grad benytter man de mest optimale kommunikasjonskanalene? I hvilken grad gjør man de nødvendige tilpasninger i ulike kulturelle målmarkeder for å få frem kommunikasjonsbudskapet?

Det er trolig at man vil kunne oppnå betydelige forbedringer av eksisterende profilering ved å:

- (1) sammenlikne Norge med den beste praksis blant utenlandske konkurrenter,
- (2) trekke lærdom av gjennomførte profileringer av Norge,

(3) lære fra andre bransjer i forhold til å se hva som fungerer og hva som ikke fungerer i ulike internasjonale markeder, og

(4) i større grad teste ut hvilke virkemidler som fungerer best.

En slik evaluering bør gjennomføres av andre enn Innovasjon Norge siden organisasjonen er for tett involvert i den profileringen som gjennomføres. Et miljø med betydelig teoretisk kompetanse (nasjonalt eller internasjonalt) innenfor marketing og kommunikasjon kan bidra forhold til å utvikle rutiner og praksis som eventuelt er mer effektive enn dagens profilering av Norge.

5.2 Kompetansebygging

Jakobsen og Espelien (2010) drøfter utviklingen innen norsk reiselivnæringen fra 1970 og frem til i dag. Mens det etter hvert høye lønns- og kostnadsnivået i Norge har fått andre arbeidsintensive næringer til enten å sette bort (outsource) slike aktiviteter, automatisert arbeidsprosesser og/eller begynt å levere høykvalitetsvarer og –tjenester, har reiselivsnæringen i begrenset grad gått gjennom tilsvarende prosesser, hevdes det.

”Selv om det finnes unntak, har næringen forblitt fragmentert, finansielt svak og lite kunnskapsbasert. [...] Resultatet var at få bedrifter hadde finansielle muskler til investeringer, kompetanseutvikling og langsiktig markedsarbeid” (s.6-7).

Unntakene fra dette bildet er de store hotellkjedene. Gjennom eierkonsentrasjon og økt lønnsomhet har de blitt i stand til å gjøre langsiktige investeringer, øke den interne kompetansen, samt reduserte fellesgodeproblemer. Jakobsen og Espelien (2010) konkluderer for øvrig med at det formelle kompetansenivået er på vei opp i næringen, særlig blant opplevelses- og formidlingsbedrifter. Jakobsen et al. (2002) finner at 51 prosent av de ansatte i reiselivsnæringen var ufaglærte, dvs. ingen utdanning utover videregående skole. I 2008 er denne andelen fortsatt høy, men varierer til dels betydelig mellom bransjer (Jakobsen og Espelid 2010).

Hvilken rolle bør offentlige aktører ha i denne situasjonen? Fylkeskommunene rundt om i landet tilbyr videregående utdanning innen mange yrkesfag som er relevant for næringen. Dersom det er en svakhet, som Jakobsen og Espelien (2010) påpeker, at andelen med utdanning *utover* videregående er for lav i næringen, er det nærliggende å spørre seg hvor

attraktiv næringen er med tanke på lønns- og karrieremuligheter sammenliknet med andre næringer. Hvor store human kapital-investeringer er enkeltindivid villig til å gjennomføre, for å satse på en karrierevei innen næringen? Det offentlige, gjennom samarbeid med arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner, har etablert tariffen og andre lover og regler som gir en viss forutsigbarhet for potensielle arbeidstakere hvordan ansettelsesforhold og oppsigelsesforhold skal håndteres. Næringen selv må ta ansvaret for å gjøre seg så attraktiv som mulig. Kompetanseløftet bør med andre ord følges opp av aktørene i næringen selv ved at det settes av midler til kompetanseutvikling med sikte på å øke produktiviteten til sine ansatte og kvaliteten på tjenestene som leveres.

Et klassisk problem med slik satsing er naturligvis at virksomheter som går foran kan risikere å miste ansatte til konkurrerende virksomheter. Denne mekanismen kan redusere incentivene til å investere i egne ansatte. På den andre siden, dersom man i utgangspunktet skal evne å tiltrekke seg de mest lærevillige og karrierebeviste personene, så vil nettopp muligheten til kompetanseheving gjennom intern opplærings- og utviklingsprogrammer være et viktig signal å gi til potensielle arbeidstakere. Muligheter til å delta i intern kompetanseheving kan også bidra til å redusere sannsynligheten for at ansatte velger å gå til konkurrenter eller ”går ut av” næringen til fordel for andre karriereveier. I et dynamisk perspektiv kan man riktignok tenke seg en form for konkurranse mellom virksomheter i næringen langs etter- og videreutdanningsdimensjonen. Konkurransen kan bli tosidig i den forstand at det på den ene siden blir forventet at ansatte tar del i slik utdanning, og på den andre siden at virksomhetene ønsker å fremstå som attraktive arbeidsgivere. En slik utvikling kan resultere i større grad av turnover av arbeidstakere drevet av private avveininger mellom investeringer i human kapital og muligheten til privat avkastning av denne kapitalen. Sett fra et samfunnsmessig ståsted er økt turnover gunstig pga forventet bedre ”match” mellom evner og type arbeidsoppgaver, som følge av heving av den samlede kunnskapsbasen i den yrkesaktive befolkningen.

I den grad man kan skille mellom investeringer i virksomhetsspesifikk og generell bransjekunnskap (bransjespesifikk human kapital), så tilsier tradisjonelle incentivteoretiske modeller at virksomheter vil ha sterkere incentiver til å satse på virksomhetsspesifikk opplæring heller enn generell bransjekunnskap. Sistnevnte kunnskapsinvesteringer kan lettere tilfalle andre virksomheter ved jobbskifte, og investeringene hever dermed attraktiviteten til arbeidstakeren i arbeidsmarkedet. Dersom kunnskapsoppbyggingen i næringen i stor grad kan karakteriseres

som bransjespesifikk, kan det bli investert for lite i videreutdanning. Opplæring og investering i kompetanse burde i så fall være et fellesanliggende, som burde løses på næringsnivå.

Problemet for mindre aktører, men neppe alle av dem, kan være at de i utgangspunktet kun makter å rekruttere personer med relativ lav formell kompetanse. Virksomhetene har heller ikke en lønnsomhet i bunn som tilsier at eier ønsker å prioritere kompetanseheving framfor eksempelvis profilering og markedsføring. Den kortsiktige tilpasningen, oppnå stor nok omsetning og lønnsomhet slik at "hjulene holdes i gang", hemmer rett og slett en fornuftig, sett både fra bedrift og samfunn sin side, investering i human kapital. For slike aktører, som ellers har et reiselivsprodukt av høy kvalitet og en uttrykt evne og vilje til å satse egne midler også i et langsiktig perspektiv, vil det offentlige likevel kunne finne gode samarbeidspartnere.

Det er i samfunnsøkonomiske analyser ikke vanlig å betrakte investeringer i humankapital som investeringer i et fellesgode. Årsaken er naturligvis at det kan sies å være både rivalisering og eksklusjonsmuligheter på brukersiden. Den enkelte råder selv over sin kompetanse. La oss likevel forsøke å tilnærme oss kunnskapsoppbygging som investering i et fellesgode, ved å betrakte en velutdannet arbeidsstyrke som noe som gir en eksistensverdi i form av en opsjonsverdi. Opsjonsverdien går på at vi har tilgjengelig arbeidskraftsressurser med markedstilpasset kompetanse for det tilfellet at økt satsing på reiselivsnæringen fører til økt tilstrømning av turister til landet. Dersom det er slik at private aktører, både på tilbuds- og etterspørselssiden av arbeidsmarkedet, investerer for lite i dette fellesgodet, fremstår tilrettelegging og/eller subsidier av kompetanseoppbygging også utover videregående opplæring som en samfunnsøkonomisk fornuftig del av næringspolitikken. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er det ikke problematisk at personer skifter jobb, enten som følge av nedleggelser eller pga konkurranseforhold i arbeidsmarkedet. Det problematiske er at det kan bli investert for lite i kompetanseheving og i verste fall at opsjonsverdien forringes over tid ved at man ikke sørger for at arbeidsstokken får oppdatert sin kunnskap.

Også i denne sammenhengen er koblingen mellom fellesgoder og positive eksterne effekter interessant. Aktøren som investerer i fellesgodet internaliserer ikke de positive eksterne effektene som verdiøkningen representerer. Hadde man det, ville investeringene blitt større. Hotellkjeder og andre store reiselivsaktører har i større grad enn mindre aktører muligheter til å satse på intern opplæring og synliggjøre karriereveier. Slike større aktører har trolig også

større forventninger til å internalisere slike investeringer, blant annet ved at det legges til rette for potensielt sett spennende karriereveier innen kjeden.

Manglende private insentiver til å investere i fellesgoder kan også åpne opp for at det er for svake insentiver til å ta vare på de fellesgoder vi har. Her kan det være nyttig å bruke miljøsektoren som eksempel. Vi kan se for oss tilpasninger av typen ”Almenningens tragedie”, dvs. en situasjon der private aktører overbeskatter en fellesressurs som er gratis tilgjengelig for alle. Utkantstrøk som satser på masseturisme, kan føre til stor slitasje på det lokale naturmiljø uten at det gir så mye av igjen i form av privat overskudd. Bobil-turismen kan være én variant av dette. Bruk av naturkapitalen utover det som er dens tålegrense, fører til en samfunnsøkonomisk depresiering som den enkelte ikke har noe insentiv til å ta innover seg, men som kan undergrave lønnsomheten for næringen totalt sett.

5.3 Nettverks- og rådgivingstjenester⁷

Vi er under denne tiltaksgruppen opptatt av produksjon og formidling av kunnskap, der i blant tilgang til nettverk og etablering av nettverk. Slike nettverk kan utvikle seg til såkalte næringsklynger. Næringsklynger betraktes ofte å gi positive eksterne effekter. Næringsklynger vil eventuelt være resultatet av privat og offentlige innsats, der sistnevnte innsats kan omfatte både finansielle tjenester, kompetansebygging, profilering og markedsføring og nettverks- og rådgivingstjenester. Vi skal her konsentrere framstillingen rundt de to hoveddimensjonene kunnskapsproduksjon og tilrettelegging for klyngedannelser.

Innovasjon Norge er en viktig aktør når det gjelder å tilby nettverkstjenester og rådgiving til norske næringslivsaktører. Slike tjenester er ikke eksklusivt rettet mot reiselivsnæringen, men utgjør en del av det generelle næringspolitiske virkemiddelapparatet som Innovasjon Norge disponerer. Et par eksempler viser bredden og innretningen denne typen av næringspolitiske tiltak, som er delfinansiert av offentlige aktører. Listen er ikke uttømmende.

Innovasjon Norge tilbyr *internasjonal markedsrådgiving*. Slik rådgiving er rettet mot norske små og mellomstore bedrifter med ambisjoner om og forutsetninger for å lykkes i internasjonal konkurranse, inkludert bedrifter som møter internasjonal konkurranse i hjemmemarkedet. Tjenesten er også tilgjengelig for større bedrifter. Innholdet er motivert ut fra følgende behov:

⁷ Presentasjonen av tjenestene er tatt fra Innovasjon Norges hjemmesider: <http://www.innovasjonnorge.no/Tjenester/>

”Bedrifter med liten eller ingen internasjonal erfaring kan ha behov for lokal bistand når de planlegger å gå inn i et utenlandsk marked. De kan trenge hjelp til å fremskaffe nødvendig informasjon for å ta riktige beslutninger, legge planer for det videre arbeidet og redusere risikoen for tap av tid og penger.

Internasjonal markedsrådgivning gir deg blant annet:

- Kartlegging og analyse av markedspotensialet for ditt produkt
- Identifikasjon av potensielle kunder og samarbeidspartnere
- Kunnskap om lokale markeds- og forretningsforhold
- Tilgang til lokale nettverk og eksperter for å komme i posisjon overfor potensielle kunder og samarbeidspartnere
- Tilrettelegging av møter og aktiviteter i det aktuelle markedet
- En kvalifisert sparringspartner å diskutere muligheter og konsekvenser med

Bedriften inngår en skriftlig avtale med et av Innovasjon Norges kontorer i utlandet om leveranse av et skreddersydd rådgivningsoppdrag og betaler en egenandel. Utenlandskontoret samarbeider med Innovasjon Norges kontor i bedriftens fylke. Oppdraget munner ut i en skriftlig rapport eller en powerpointpresentasjon fra Innovasjon Norge, med åpning for dialog om muligheter og konsekvenser for bedriften.”

Innovasjon Norge tilbyr også *SMB-utvikling*. SMB er en forkortelse for små og mellomstore bedrifter. SMB-utvikling er ment å gi oppdatert kunnskap og mulighet til å lære av andres erfaringer, slik at man kan gjøre bedriften mer lønnsom og konkurransedyktig. SMB-utvikling skal hjelpe små og mellomstore bedrifter til å øke sin lønnsomhet, konkurranse- og innovasjonsevne. Bedriftene får tilbud om:

- videreutvikling av bedriften med fokus på økt lønnsomhet
- etablering av strategi- og markedsplaner
- markedsutvikling og internasjonalisering
- teknologi- og produktutvikling
- effektivisering og kvalitetssikring

”SMB-utvikling gjennomføres i tre faser: Forstudium, forprosjekt og hovedprosjekt. I forstudiet kartlegges vekstpotensialet og satsingsviljen til virksomheter i regionen med utgangspunkt i et lokalt utvalg av bedrifter. I forprosjektet gjennomføres en bedrifts-analyse av de utvalgte virksomhetene og mulige utviklingsprosjekter planlegges. I hovedprosjektet realiseres de utviklingsprosjektene som er kartlagt gjennom prosessen.

SMB-utvikling er et tilbud til små og mellomstore virksomheter med vilje og evne til økonomisk vekst.”

Tiltakene er rettet inn mot små- og mellomstore bedrifter, riktignok ikke utelukkende slike virksomheter, og virksomhetene må normalt betale en egenandel for å få tilgang til tjenestene.

Kunnskapsproduksjon

En viktig innsatsfaktor i produksjonen av disse tiltakene eller tjenestene er innsamling, lagring og behandling av informasjon og tilgang til nettverk. Kunnskapen som Innovasjon Norge har tilegnet seg er imidlertid tilgjengelig for norske virksomheter ved større eller mindre grad av egeninnsats. Innovasjon Norge opptrer dermed som en form for konsulent med i utgangspunktet inngående kunnskap om ulike markeder og næringer. Ved å tilby slike tjenester, unngår man kostbar duplisering ved at små enkeltbedrifter må ”finne opp hjulet”. At Innovasjon Norge engasjerer seg i næringspolitiske tiltak av denne typen, kan skyldes at det har vært identifisert konkrete behov for tiltakstypen, men samtidig at det ikke finnes et velfungerende marked for kjøp og salg av slike tjenester. Det kan igjen skyldes liten betalingsvilje og/eller få eller ingen tilbydere, noe som resulterer i for lav produksjon av tjenester som har karakter av fellesgoder når de først er produsert.

Møen (2010) reiser i sin drøfting av pressestøtten en rekke problemstillinger som også er av relevans i denne diskusjonen. Møen påpeker at myndighetene grovt regnet bruker tre klasser av virkemidler for å rette opp svikten i kunnskapsmarkedet. En type virkemiddel er intellektuell eiendomsrett, eksempelvis patenter og copyright. En annen løsning er produksjon i offentlig regi og en tredje er subsidier til produksjon i privat regi.

Et problem for private produsenter av den eller de typene av kunnskap som reiselivsnæringen etterspør, kan være at kunnskapen ikke kan beskyttes, dvs. det er vanskelig å se for seg ordninger som sikrer intellektuell eiendomsrett til for eksempel markedskunnskap og nettverk. Dersom slik beskyttelse var mulig, ville kunnskapsprodusentene kunne beskytte seg mot imitasjoner, og dette vil igjen bidra til at det bedriftsøkonomiske overskudd blir styrket. Man snakker i denne sammenheng om en avveining mellom ”statisk” og ”dynamisk” effektivitet.

Mangel på dynamisk konsistens gjelder på mange områder. Mangelen løses i dag typisk ved at det offentlige har ansvaret for investering i basiskunnskap, som verken kan eller bør beskyttes, mens investering i mer sektorspesifikk kompetanse i større grad er overlatt til den

enkelte. Det er viktig at det offentlige opptrer tydelig (som en slags Stackelbergduopolist) i dette spillet, ved at det er klart definert hva som er det offentliges ansvar, og så bør det være opp til den enkelte å komplettere og spisse sin kompetanse utover dette.

Møen (2010) minner om at enkel samfunnsøkonomisk analyse tilsier at prisen på kunnskap som allerede er utviklet, bør være nær null slik at alle som kan ha nytte av kunnskapen får tilgang. Problemet er at dette prinsipielt sett altså kan føre til dynamisk, eller langsiktig, ineffektivitet. Årsaken ligger i at få eller ingen aktører vil investere i å utvikle den kunnskapen næringen trenger dersom man ikke får betalt. Incentivene til å utvikle ny kunnskap blir derfor også dårligere. En prinsipiell løsning som kan kombinere nullpris med kvalitet, er at det offentlige selv tar ansvar for innholdsproduksjonen og gjør innholdet gratis tilgjengelig.

”I forskningsverdenen er universiteter og høyskoler et viktig virkemiddel av denne typen. Universiteter og høyskoler har et særlig ansvar for grunnforskningen, og det er her markedssvikten er mest fundamental. Private bedrifter har lite insentiv til å investere i grunnforskning. Det enkelte prosjekt har svært usikker avkastning, og avkastningen ligger ofte langt fram i tid. Dessuten kommer gjerne avkastningen helt andre steder enn det som er mulig å forutse. Dette medfører at den privatøkonomiske avkastning blir lav, mens den samfunnsøkonomiske avkastningen i gjennomsnitt er høy. Da er det hensiktsmessig at det offentlige tar ansvar for produksjonen, men uavhengighet og forskningsfrihet er viktig for å lykkes. Undersøkende journalistikk er medieverdenes parallell til grunnforskning. [..]

På denne bakgrunn gir det god mening at dagens pressestøtte har klare likhetstrekk med støtteordningene for kommersiell FoU som Norges forskningsråd og Innovasjon Norge administrerer.”

FoU- merkelappen er imidlertid ikke treffende på all virksomhet som Innovasjon Norge legger inn under nettverks- og rådgivingsparaplyen, så grunnlaget for offentlig produksjon må eventuelt finnes i andre former for markedssvikt enn utelukkende problemer knyttet til dynamisk effektivitet.

På tilbudssiden kan det være slik at de kunnskapsbaserte tjenestene som næringen etterspør bare delvis fanges opp av de etter hvert mange konsulentselskapene som tilbyr ulike former for kunnskapsbaserte tjenester. På etterspørselssiden kan næringens behov og betalingsvilje for slike tjenester bli oppfattet som mindre interessante rent forretningsmessig sammenliknet med andre typer av tjenester, som strategiutviklingsprosjekter, revisjon og lignende, overfor næringer og eventuelt bransjer med større betalingsvilje. Problemet med tilbuds- og

etterspørselsargumenter av denne typen er at de kan tas til inntekt for at det offentlige skal engasjere seg i svært bredt spekter av kunnskapsproduksjon, ikke bare overfor reiselivsnæringen, men alle prioriterte næringer. Offentlige aktører må derfor trekke opp klare grenser for næringspolitikken innbefattet hvilke næringer som skal prioriteres og hvilke typer markedskorrigerende tiltak man skal satse på.

Næringsklynger og klyngegevinster

Nettverks- og rådgivningstjenester vil normalt ha positive eksterne virkninger for bransjen, og kan, hvis de rettes inn mot problemstillinger som er felles for bedriftene i bransjen, bidra til å utløse latente klyngegevinster. Det er en form for eksterne virkninger som skapes via samvirke mellom enhetene i en næring, og som i utgangspunktet ikke internaliseres av produksjonsenhetene i næringen i tilstrekkelig grad. Dette er en ekstern skalafordel i form av en samvirkegevinst som knytter seg til størrelsen på klyngen eller bredden til produksjonsspektret klyngen, og som ikke blir tatt hensyn til ved produksjonstilpasningen i den enkelte enhet. Gevinstene kan skyldes reelle eksternaliteter ved samlokalisering. Det innebærer at produksjonsenheter kan bli mer produktive om de blir samlokalisert med komplementær virksomhet. Lærebokeeksemplet på dette er epledyrking og birøkt. Samlokalisering vil her virke gjensidig produktivt på begge produksjonsenhetene.

Innen for reiselivsnæringen er det mulig å finne flere slike samlokaliseringsgevinster. Man kan se for seg et ski-anlegg/alpin-anlegg uten hoteller eller restaurant / butikkfasiliteter i nærheten. Et alpinanlegget er typisk lokalisert relativt langt fra befolkningstette strøk. En del tilreisende vil kunne benytte anlegget for dagsturer, men dersom den tilreisende kommer fra utlandet eller fra et sted langt fra alpinanlegget vil det eksisterende tilbudet være så mangelfullt at et besøk er nærmest umulig. Et alpinanlegg må derfor som oftest være samlokalisert med et tilstrekkelig antall hytter (som eventuelt benyttes av hytteeierne, men som også kan leies ut til andre), leiligheter og hoteller for å kunne gi et stort nok antall tilreisende et tilbud om overnatting ("varme senger" i et nærrområde av alpinanlegget). Med et større antall overnattinger i tilknytning til alpinanlegget kommer også etterspørselen etter restauranter, kafeer, kiosker og matbutikker. Lokaliseringene av skiaktiviteter med overnatting og bespisning utfyller hverandre. Videre kan man tenke seg at destinasjonen får behov for å tilby ytterligere aktiviteter. Dette kan være skøytebaner, akebakker, hesteridning, sledekjøring med hest, m.m. Et satsing som startet med en alpinbakke og et skitrekkanlegg kan bli en

destinasjon med flere samlokaliserte aktiviteter og fasiliteter. Utfordringen denne ski destinasjonen kan oppleve er at sesongen starter i desember og avsluttes i april – dvs. aktiviteter kun 50 % av året. Man bør i en slik situasjon se på muligheten for andre aktiviteter som baserer seg på barmark: fotturer, fiske, bærplukking, hesteridning, golf, m.m. Dette vil potensielt sett representere samlokalisering av aktiviteter som kommer destinasjonen til gode.

På den andre siden, så kan denne formen samlokalisering medføre et betydelig press på natur og miljø i områdene i og rundt alpinanlegget. I så måte kan det være en mulig målkonflikt mellom å etablere næringsklynger og hensynet til naturen og miljøet i området. Hva er verdien av å beholde naturområder uberørt kontra en betydelig nedbygging ofte i nærheten av snaufjell og områder med miljømessige verdier? Er det likevel en fordel ved samlokalisering at man kan konsentrere utbyggingen til et avgrenset geografisk område og på den måten redusere de negative miljømessige konsekvensene sammenliknet med å etablere flere mindre klynger?

En annen potensiell kilde til eksterne virkninger er såkalte *pekuniære eksterne virkninger* som går gjennom markedskoblinger. Det er positive ringvirkninger som en bedrift tilfører andre bedrifter ved at dens lokalisering bidrar til et større marked for sluttprodukter, innsatsfaktorer eller bedre tilgang på kritiske ressurser som arbeidskraft og kapital. Pekuniære eksterne virkninger må være noe mer enn vanlige ringvirkninger ved at de må gi en merverdi utover virkningene for overskuddet til den enkelte beslutningsenheten. I noen tilfelle må klyngen være over kritisk masse for at de opphoppningskreftene som driver klynge-dannelsen, skal være selvforsterkende. I utkantstrøk vil bl.a. mulighetene for fysisk og elektronisk kommunikasjon kunne spille en rolle for etablering og opprettholdelse av livskraftige klynger.

Uansett om det er reelle eller pekuniære eksterne virkninger som er drivere for klyngegevinstene, så er det en form for ekstern stordriftsfordel som bidrar til å holde klyngen sammen. Når det gjelder reelle eksterne virkninger, er dette en form for ”economies of scope” for klyngen som helhet. Når antall enheter i klyngen kommer over kritisk masse, vil den vokse av egen tyngde ved at den genererer et større marked og salg av klyngens tjenester enn hva de enkelte enhetene i sum kunne ha oppnådd hver for seg. Når det gjelder de pekuniære eksterne virkningene, er det skalafordeler som kan utnyttes bedre ved at en får et større marked for klyngens produkter. Det er ikke bedriftens eget volum som er den primære

driver for denne kostnadsgevinsten, men klyngens samlede volum. Det er derfor en ekstern skalafordel.

En mulig årsak til ufullstendig kapasitetsutnyttning kan være mangel på konkurranse og høye priser i oppstrømsmarkedet for innsatsfaktorer som leveres til et nedstrømsmarked, og som dermed fører til høye driftsavhengige kostnader i nedstrøms. I dette tilfellet ville stimulering til nyetableringer i oppstrømsmarkedet føre til økt konkurranse og lavere priser på innsatsfaktorer og dermed til bedre utnyttelse av eventuelle skalafordeler nedstrøms. Ved utbygging av større fasiliteter som hoteller og servicestasjoner kan det være slik at mindre lokale entreprenører har dårligere forutsetninger og erfaringer med store utbygginger. Gitt deres manglende kapasitet og erfaring med store prosjekter, vil de kunne ønske å ta en risikopremie ved slike oppdrag. De kan også i noen sammenhenger velge dyrere løsninger enn nødvendig fordi de ikke har erfaring med denne type prosjekter. Har man derimot en anbudsrunde der store nasjonale/internasjonale entreprenører legger inn tilbud kan deres kompetanse trekke byggekostnadene ned. En utvidelse av tilbudets nedslagsfelt kan være et eksempel på en effektiv oppstrømsbehandling. Et større entreprenørselskap med spisset kompetanse kan også trolig ferdigstille anlegget raskere slik at det kan tas i bruk raskere enn lokale leverandører kan make.

Når det gjelder myndighetenes innsats i forhold til markedssvikt som har sin rot i at markedsaktørene ikke er i stand til på egen hånd å få realisert potensielle klyngegevinster gjennom koordinert atferd, er det viktig at politikken er mest mulig målrettet. Det innebærer i dette tilfellet at en kartlegger hva som er de kritiske faktorer for å komme over kritisk masse. Ved økonomisk støtte eller målrettet rådgivning kan en da bidra til at klyngen blir tilstrekkelig stor slik at den på egen hånd kan gravitere mot en bærekraftig langsiktig utvikling. Eksempelvis kan lønnsomheten av en hotellinvestering i utkantstrøk være avhengig av hvilke opplevelsestilbud gjestene kan benytte seg av. I stedet for å subsidiere hotelldriften, burde en i stedet støtte opp under komplementære tjenestetilbud for å få både etterspørselen etter hotelltjenester og det komplementære tjenestetilbudet over kritisk masse. I den utstrekning konseptet i utgangspunktet er potensielt samfunnsøkonomisk lønnsomt, burde det da kunne drives kommersielt lønnsomt. Slik sett burde den næringsspesifikke politikken rettes inn mot kritiske faktorer som kan bidra til å utløse samfunnsøkonomiske lønnsomme og potensielt bedriftsøkonomisk bærekraftige miljøer. Det er også viktig å være oppmerksom på at den

merinntekten som skapes gjennom klyngegevinster, ikke nødvendigvis vil avleires i sin helhet i bedriftene som overskudd, men kan i noen grad også reflekteres ved et høyere lokalt lønnsnivå.

5.4 Finansielle tjenester

I henhold til Oxford Research (2009, tabell 4) tilbudte Innovasjon Norge i 2007 finansielle tjenester verdt om lag 165 millioner kroner. Midlene ble fordelt på flere typer av finansielle tjenester:

- bedriftsutviklingstilskudd (25,6 mill.kroner)
- distriktsrettede risikolån (4,3 mill. kroner)
- etablererstipend (8,7 mil. kroner)
- fylkesvise bedriftsutviklingsmidler (BU-midler), lånebeløp for rentestøtte (19,7 mill.kroner)
- fylkesvise BU-midler, tilskudd (11,3 mill. kroner)
- investeringstilskudd (35,1 mill. kroner)
- kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift –RDA⁸ (16, 2 mill. kroner)
- lavrisikolån, ordinære (28,1 mill. kroner)
- lavrisikolån, landbruksformål (15, 1 mill. kroner)
- utviklingstilskudd 1,1 mill. kroner)

Kapitalen som Innovasjon Norge forvalter kommer fra stat og fylkeskommuner.

I den videre drøftingen skiller vi ikke mellom de ulike typene av finansielle tjenester utenom i tilfeller der det gir bedre innsikt i de fundamentale samfunnsøkonomiske utfordringene. Hovedtemaet er asymmetrisk informasjon i kapitalmarkedene og behov for offentlige tiltak.

Informasjonsproblemer oppstår når det er mangelfull informasjon om beslutningsgrunnlaget, og denne informasjonen er skjevt fordelt mellom partene i et kontraktsforhold. I markedsmessig sammenheng oppstår informasjonsproblemet ved at kjøper- og selgersiden i

⁸ Som kompensasjon for avviklingen av differensiert arbeidsgiveravgift 1.januar 2004, vedtok Stortinget å kompensere for avgiftsøkningen. Det er bedrifter med lønnskostnader over et visst nivå (større enn fribeløpsordningen) som rammes, og som skaper grunnlaget for næringsrettede midler til regional utvikling (RDA-midler). Disse midlene disponeres til næringsrettede tiltak på grunnlag av regionale handlingsplaner. En del av midlene går til såkalte åpne fellestiltak innen områdene; infrastruktur, kompetanseutvikling og generell næringsutvikling

markedet har ulik tilgang til informasjon om lønnsomheten av markedstransaksjonen. Dette kalles i faglitteraturen privat informasjon. Betegnelsen antyder at dette er informasjon som ikke er allment tilgjengelig, men er eksklusiv for den ene part.

Når det gjelder kapitalmarkedet, kan det være et informasjonsgap mellom bedrift og det eksterne kapitalmarkedet når det gjelder et prosjekts bedriftsøkonomiske lønnsomhet. Dette gjelder i særlig grad prosjekter der lønnsomheten er avhengig av bedriftsinterne faktorer, og i mindre grad på områder der lønnsomheten avhenger av markedsmessige faktorer, som det er åpen informasjon om. Et eksempel på det siste kan være en skipsinvestering der lønnsomheten avhenger av forholdene på fraktmarkedet, som i prinsippet er informasjon som er åpent tilgjengelig. Dette er i kontrast til tilfellet der det søkes om finansiering av et reiselivstilbud der prosjektets suksess vil være avhengig av den prosjektinitierendes egen innsats og av lokale forhold. Det er grunn til å vente at det eksterne kapitalmarkedet vil diskriminere mot den sistnevnte typen prosjekter.

I kredittmarkedssammenheng vil låntakeren ha privat informasjon om sin egen kredittverdighet eller lønnsomheten til det prosjekt som det søkes lånefinansiering til. I mangel på pålitelig prosjektspesifikk informasjon må långiver basere kredittvilkårene på gjennomsnittsriskoen for slike prosjekter. Lånekunden har imidlertid privat informasjon om prosjektets potensielle lønnsomhet. Dette vil føre til at lånekundene med de beste prosjektene får et sterkere incentiv til å finansiere seg selv siden lånevilkårene vil være knyttet til gjennomsnittsriskoen for slike prosjekter. Det vil derfor være en tendens til at dårlige lånekunder driver de beste lånekundene ut av markedet. Dersom lånefinansiering er nødvendig for å realisere et prosjekt, vil eksistensen av asymmetrisk informasjon mellom långiver og lånsøker føre til ugunstigere lånebetingelser sammenliknet med en situasjon uten slik asymmetri. I sin ytterste konsekvens kan dette bety at bedriftsøkonomisk lønnsomme prosjekter ikke får ekstern finansiering i det private markedet. En slik seleksjonsmekanisme vil i særlig grad kunne ramme nyetablerte små bedrifter uten noen tidligere historie i markedet å vise til. Det er derfor grunn til å anta at mange småbedrifter i reiselivsbransjen, og som er lokalisert i distriktene, kommer i denne kategorien. På den annen side kan en hevde at lokale banker har lokal kunnskap både om personer og næringsliv. Sett i det lyset er det problematisk at bankene som følge av redusert etterspørsel etter banktjenester, har lagt ned store deler av sine filialnett i distriktene.

Skjevheten i informasjon mellom tilbyder og etterspørter etter lånekapital fører til at kredittytter vil kreve sikkerhet i form av pant i eiendeler. Lånesikkerhet vil kunne være vanskelig for en nystartet bedrift der bedriftens viktigste kapital er humankapital i form av eierens kompetanse og pågangsmot, faktorer som ikke er nedfelt i verdien av bedriftens materielle aktiva, og som derfor normalt ikke kan pantsettes. Sikkerhet gjennom pantsetting kan være et særlig problem i distrikter hvor andrehåndsmarkedet for omsetning av kapitalutstyr fungerer dårlig. En slik situasjon gjelder for mange småbedrifter i utkantstrøk.

Skjevheten i informasjon mellom tilbyder og etterspørter kan føre til at finansieringsinstitusjoner spesialisere seg ved å satse på en spesiell bransje eller på bedrifter i geografisk nærhet, da dette reduserer långivers samlede informasjonskostnader. Dette kan gi seg utslag i manglende konkurranse i det lokale finansieringsmarkedet og på grunn av dette høyere finansieringskostnader for lokale bedrifter.

Tilsvarende problemer er også til stede for bedrifter som søker finansiering i egenkapitalmarkedet, da eksterne egenkapitalinvestorer vil stå overfor de samme informasjonsproblemene som eksterne långivere når det gjelder bedriftsinterne lønnsomhetsforhold. Bedrifter som søker risikovillig kapital i det eksterne kapitalmarkedet, vil få dette på vilkår som reflekterer gjennomsnittsriskoen i bransjen. De minst risikoutsatte bedriftene får derved et motiv til i større grad å finansiere seg ved interne midler. Dette leder til et skjevt utvalg av bedrifter som søker ekstern finansiering, noe som bidrar til økt risiko for eksterne egenkapitalinvestorer og enda dårligere vilkår for tilgang på ekstern egenkapital. I tillegg kommer at ekstern egenkapital betyr risikoavlastning for eieren. Dette kan svekke eierens insentiver til innsats da eksterne egenkapitalinvestorer bærer en del av tapet samtidig som de på grunn av asymmetrisk informasjon ikke kan avgjøre om dette skyldes eierens disposisjoner eller ugunstige ytre omstendigheter. Fremveksten av ventureselskaper som har høy kompetanse innenfor de områdene som de fokuserer på, vil redusere dette informasjonsgapet. Problemet med å få profesjonelle investorer til å fokusere på reiselivsbransjen i distriktene er at dette gjennomgående er små bedrifter med begrenset økonomisk potensial.

Informasjonsskjevheter fører til at verken kreditt- eller egenkapitalmarkedet nødvendigvis vil fungere effektivt i kanaliseringen av kreditt fra finansieringssiden til investeringssiden i økonomien. I særlig grad må dette forventes å gjelde småbedrifter i utkantstrøk. Imidlertid kan målestokken for hva som er et effektivt fungerende marked være problematisk i markeder

med asymmetrisk informasjon, siden informasjonsgapet mellom investerings- og finansieringssiden er en del av rammebetingelsene i markedet. Det er derfor ikke uten videre gitt at kanaliseringen av kreditt til næringsvirksomhet kan gjøres mer effektiv ved offentlige inngrep dersom offentlige finansieringskilder står overfor de samme informasjonsmessige begrensinger som private.

Tilgangen på risikovillig egenkapital vil normalt være den begrensende finansielle faktor ved bedriftsetableringer. Bedrifter som er i en vekstfase kan ha problemer med intern finansiering, spesielt i perioder der lønnsomheten er dårlig. Utvidelser og nye satsinger som ikke kan finansieres ved tilbakeholdte overskudd, vil kreve ekstern kapital - enten ved utvidelse av egenkapitalen eller ved låneopptak. For ekstern egenkapital til bedrifter i etableringsfasen vil kapitalinnskudd fra uformelle investorer som venner og familie være vanlige finansieringskilder. I tillegg kan private investorer med høy kompetanse være en viktig kilde for risikovillig kapital inntil bedriften er tilstrekkelig moden til å kunne søke om kapital fra det institusjonelle markedet for egenkapital. Venture kapital ved private investorer vil ofte ha kompetanse og erfaring som kan være viktig for bedriften i en oppstartsfasen.

Reiselivsbransjen er relativt arbeidsintensiv. På grunn av at alternativkostnaden for arbeidskraft er gjennomgående lav i utkantstrøk, vil den samfunnsøkonomiske lønnsomheten for arbeidsintensiv virksomhet være høyere enn den bedriftsøkonomiske. Dette skyldes i første rekke at bedriften må betale lønninger som er avtalt på bransjenivå, og som ofte ikke vil være knyttet til tilbud og etterspørsel i det lokale arbeidsmarkedet. Den samfunnsøkonomiske lønnskostnaden er gitt ved arbeidskraftens verdiskaping i alternativ beskjeftigelse. Mangel på alternativer gjør at den samfunnsøkonomiske lønnskostnaden blir null. Den kan også være negativ dersom alternativet er arbeidsledighet og overføringer fra det offentlige trygdesystemet. Dette taler isolert sett for subsidiering av arbeidslønn, for å bringe større samsvar mellom bedrifts- og samfunnsøkonomiske lønnsomhetsmål. Det kan imidlertid hefte betydelig politisk risiko ved en slik løpende subsidieordning. Den må bl.a. vedtas ved hvert nytt statsbudsjett. Det betyr at det må være et vedvarende politisk flertall for videreføring av denne støtten. Den politiske risikoen består med andre ord av at når en bedrift er vel etablert, kan den risikere at lønns subsidien faller bort. I det tilfellet vil det ikke nødvendigvis være lønnsomt å legge ned virksomheten – selv ikke om virksomheten er blitt betydelig mindre verdt ved at markedsverdien av kapitalutstyret er vesentlig redusert på grunn av et tynt

andrehåndsmarked. Dette verditapet vil da ha karakter av en irreversibel fast etableringskostnad som ikke vil ha betydning for lønnsomheten av fortsatt drift. Denne potensielle risikoen for å bli innlåst i en ex ante ulønnsom virksomhet kan gjøre at en løpende lønnsstøtte ikke vil ha den ønskede effekten på nyetableringer i næringen. Strategiske forhold taler derfor for at lønns subsidien blir gitt som engangsstøtte knyttet til etableringen av bedriften. Størrelsen på etableringsstøtten kan da eventuelt baseres på et anslag for de årsverk som ville bli realisert i bedriften.

5.5 Oppsummering

Tabell 7 oppsummerer hvordan ulike former for markedsvikt kan knyttes til de fire hovedtypene av næringspolitiske tiltak, som det er satt lys på her.

Tabell 7. Tiltak-markedsvikt-matrisen.

	<i>Form for markedsvikt</i>	<i>Fellesgoder</i>	<i>Eksterne effekter</i>	<i>Asymmetrisk informasjon</i>
<i>Type av næringspolitisk tiltak</i>				
<i>Profilering og markedsføring</i>		X	X	
<i>Kompetansebygging</i>		X	X	
<i>Nettverks- og rådgivings-tjenester</i>		X	X	
<i>Finansielle tjenester</i>			X	X

Profilering- og markedsføring kan begrunnes både ut fra fellesgodeargumenter og basert på analyse av mulige positive eksterne effekter. Konkrete avveininger og utfordringer: Offentlige aktører kan bidra til at det blir satset nok på fellesanliggendet ”Profilering og markedsføring av Norge”, men det er ikke dermed sagt at markedsføringsaktiviteten til for eksempel Innovasjon Norge er optimal verken i innretning eller omfang. Er den dynamisk effektiv i den forstand at den endrer seg etter hvor det er størst potensialet til å vinne reisende? Er det

samsvar mellom det som er kommersielt og det som er samfunnsøkonomisk mer eller mindre lønnsomme markedssegmenter? Er den profesjonell nok til å konkurrere mot andre landdestinasjoner som det er naturlig å sammenlikne seg med?

Økende integrasjon og samordning mellom aktører vil redusere behovet for offentlig støtte til profilering av Norge. Når en slik integrasjon og samordning vil være på det nivået som skal til for at aktørene kan ta hånd om markedsføringen, er det imidlertid vanskelig å ha noen formening om. Det man ser i visse delmarkeder er at aktører kan koordinere markedsføringen mot markedet på en effektiv måte, som for eksempel Skistar som har eierandeler i anlegg i Hemsedal, Trysil og andre steder.

Kompetansebygging er typisk knyttet til positive eksterne effekter, men det kan også argumenteres ut fra et fellesgodeperspektiv. I fellesgodeargumentet ligger det naturligvis ikke at det offentlige skal eie, drive eller for den del utvikle næringsspesifikke utdanningstilbud. De næringspolitiske virkemidlene vil rette seg mot å gjøre det mulig for bedrifter å satse på kompetanseheving blant egne ansatte basert på et sett av fornuftige kriterier, som at virksomheten har en strategi for hvordan kompetanseheving blant egne ansatte kan brukes til å heve tjenestekvaliteten og lønnsomheten; at man satser egne midler i slikt arbeid og at man har et produkt- eller tjenestespekter som alt gir, eller i forventning vil gi, bedriftsøkonomisk lønnsom drift.

Treffsikkerheten i slike tiltak, som ellers i næringspolitikken, vil være en utfordring. De virksomhetene en ønsker å treffe vil være de som har en både kortsiktig og langsiktig forretningsstrategi, som i forventning vil gi bedriftsøkonomisk overskudd, men som mangler evnen, ikke viljen, til å investere i egne ansatte på kort sikt. Med andre ord virksomheter som ser sammenhengen mellom lønnsomhet, produktutvikling, produktivitetsutvikling og kompetanse. Som nevnt over, i utgangspunktet er det fra et samfunnsøkonomisk perspektiv ikke problematisk at en annen bedrift enn den som investerer i human kapital, høster avkastningen av denne investeringen, når den først er gjort. Det problematiske ligger i at det undergraver det privatøkonomiske incentivet til slike investeringer. I tillegg til at det kan være svake incentiver til slike investeringer, vil det i mange tilfelle være begrensede ressurser til slike tiltak. Det vil derfor være ønskelig at offentlige midler kanaliseres mot virksomheter som (i) ikke ville gjort investeringene uten (en eller annen form for) offentlig støtte, (ii) som samtidig er lovende bedrifter rent bedriftsøkonomisk og (iii) som ellers har gjort en god

strategisk avklaring vedrørende hvilke markedssegmenter man satser på. Det vil imidlertid være en utfordring å gi tiltakene en slik utforming at de ikke fortrenger investeringer som i utgangspunktet er privatøkonomisk lønnsomme

Generelt er det en viktig bekymring i næringspolitisk sammenheng hvor vidt man står overfor addisjonalitetsproblemer: I hvilken utstrekning er den offentlige innsatsen noe som kommer i tillegg til den private, eller kan det tenkes at det offentlige fortrenger privat innsats som ellers ville ha blitt gjort? Bekymringen knytter seg altså til om næringspolitikken, og dette vil for øvrig være en bekymring som gjelder nær sagt alle tiltak, skaper et ”crowding out”- problem. Det man ønsker, er å skape en ”crowding in”-effekt, som vil være av dynamisk art, dvs. at private aktører ser seg tjent med å satse på lag med det offentlige, men med en forutsetning i bunn at offentlig støtte ikke nødvendigvis er en langsiktig løsning.

Nettverks- og rådgivingstjenester bør bl.a. rettes inn mot å utløse mulige positive eksterne virkninger av klyngedannelse. Måltrettede nettverks- og rådgivingstjenester kan bidra til å få etablert lokale klynger innenfor reiselivsbransjen og forsterke eksisterende klynger. Dette er positive eksterne virkninger som vil bidra til å forsterke næringens langsiktige bærekraft.

Vi har påpekt at de positive eksterne virkningene kan ta to ulike former. Man kan finne en ekstern skalafordel i form av samvirkegevinst. Gevinsten knytter seg til størrelsen på klyngen eller bredden i klyngens produksjonsspekter. Samvirkegevinstene blir ikke tatt hensyn til ved produksjonstilpasningen i den enkelte enhet. En annen potensiell kilde til eksterne virkninger er såkalte pekuniære eksterne virkninger som går gjennom markedskoblinger. Det er positive ringvirkninger som en bedrift tilfører andre bedrifter, ved at dens lokalisering bidrar til et større marked for sluttprodukter, innsatsfaktorer eller bedre tilgang på kritiske ressurser som arbeidskraft og kapital. Pekuniære eksterne virkninger må være noe mer enn vanlige ringvirkninger ved at de må gi en merverdi utover virkningene for overskuddet til den enkelte beslutningsenheten.

Vi argumenterer også for at det kan være fellesgodeargumenter for andre typer nettverks- og rådgivingstjenester knyttet til produksjon, vedlikehold og distribusjon av markeds-kunnskap/driftsteknikker mv. Med høy grad av fellesgodetrekk, dvs. at forbruket av tjenestene ikke er rivaliserende og at det er vanskelig å opprettholde eksklusivitet til tjenesten ved å ta betalt for den, kan man argumentere for at tjenestene (kunnskapen/kompetansen) bør stilles gratis til disposisjon når kunnskapen/kompetansen først er produsert. Noen av tjenestetypene

som Innovasjon Norge tilbyr eller rår over vil trolig ikke bli tilbudt av private aktører pga fellesgodekomponentene tjenestene representerer, jf også drøftingen av statisk versus dynamisk effektivitet. I så måte kan et offentlig ansvar for tilbudet av slike tjenester være av betydning. Spørsmålet er om det offentlige også skal stå for selve tjenesteytingen. Til det sistnevnte kan man legge til at man i prinsippet kan tenke seg at tjenestene blir produsert av en eller flere private virksomheter under kontrakt med det offentlige slik at kunnskapen blir tilbudt reiselivsnæringen til subsidierte priser. Dessuten bør nettverks- og rådgivings-tjenestene til Innovasjon Norge ses i sammenheng med andre tiltak i den næringspolitiske verktøykassen, ikke minst de finansielle virkemidlene, som omtales under. Med andre ord, argumenter for at en offentlig aktør som Innovasjon Norge skal stå for kunnskapsproduksjon som anvendes i nettverks- og rådgivingstjenester styrkes, fordi det er komplementaritet mellom slik produksjon og tilbud av finansielle tjenester. Komplementariteten består i at god bransjekunnskap er viktig for å vurdere hvilke prosjekter som bør få tilgang til lån og garantier, samtidig som slik kunnskap kan danne grunnlag for gode rådgivings- og nettverkstjenester.

Finansielle tjenester er i første rekke knyttet til markedsimperfeksjoner med opphav i asymmetrisk informasjon. La oss først påpeke at når det gjelder offentlige tiltak mer allment, bør de i størst mulig grad være målrettet i forhold til det som antas å være den underliggende markedssvikten. Markedssvikten kan bunne i to forhold. Det ene er at bedriften må betale en arbeidslønn som er høyere den samfunnsøkonomiske alternativkostnaden. Det andre er problemene knyttet til skjevfordelt informasjon i forhold til det eksterne kapitalmarkedet om den bedriftsøkonomiske lønnsomheten ved foretagendet. Offentlige bidrag i form av investeringsstøtte og etableringsstipend er eksempler på tiltak som mildner konsekvensene at disse to formene for markedssvikt i ett og samme grep. Finansielt bidrar det til å overkomme kapitalrasjoneringen som har sin rot i privat informasjon om lønnsomheten. Realøkonomisk bidrar det til at etablereren legger et lønnsomhetsbegrep til grunn som ligger nærmere opp til det samfunnsøkonomiske merverdibegrepet ved etableringsbeslutningen.

Det kan også argumenteres for at finansielle tjenester kan ha viktige positive eksterne effekter. Finansielle tjenester kan rettes inn mot å få etablert komplementære tjenestetilbud til det som allerede eksisterer lokalt. Det kan f.eks være ulike typer opplevelsestjenester som kan understøtte lønnsomheten av eksisterende hotellfasiliteter, og omvendt.

6. Reiselivsnæringen i samfunnsøkonomisk perspektiv

I kapittel 3 er det presentert utvalgte nasjonalregnskapstall som sier noe om reiselivsnæringens plass i norsk økonomi, for eksempel brutto verdiskapning (inklusive merverdiavgift) og faktorinntekt (etter at merverdiavgift - og eventuelle andre næringskatter - er trukket fra og subsidier lagt til). Faktorinntekten er det beløpet som kan fordeles på arbeidskraft og kapital, operasjonalisert som lønnskostnader pluss driftsresultat. Trekkes så kapitalslitet fra driftsresultatet, har man et mål på privatøkonomisk lønnsomhet slik den måles i nasjonalregnskapet (driftsresultatet ble tidligere kalt eierinntekt).

Både verdiskapning, lønnskostnader og driftsresultat (for eksempel per årsverk) synes å være relativt lave i reiselivsnæringen. Men forskjellene er store – både bransjemessig og geografisk. Tabell 1 (kapittel 3) viser at verdiskapning per sysselsatt varierer til dels betydelig regionene i mellom. I 2006 var bruttoproduktet per sysselsatt nær 45 prosent høyere i Oslo-regionene sammenliknet med situasjonen i region Nord.

Til grunn for disse tallene ligger markedspriser og dermed det vi kan kalle privatøkonomiske betraktninger (bortsett fra kapitalslitet, som vel er en beregnet størrelse basert på gjenanskaffelsesverdi). Den samfunnsøkonomiske lønnsomheten/gevinsten kan imidlertid avvike betydelig fra den privatøkonomiske. I tillegg til markedsimperfeksjoner av den typen som er brukt i denne rapporten til å begrunne bruk av offentlige virkemidler for å øke lønnsomheten i næringen, kan dette skyldes at det er uoverensstemmelse mellom kostnadene slik de oppleves for bedriftene i næringen, og de samfunnsøkonomiske kostnadene.

La oss gjøre følgende eksperiment: Anta at lønnsomheten i næringen øker som følge av vellykket virkemiddelbruk. Hvordan skal vi måle den samfunnsøkonomiske gevinsten knyttet til den resulterende økningen i aktiviteten i næringen? Anta for eksempel at omsetningen i næringen – sluttleveransen – øker med 100 millioner kroner. Reiselivsnæringen vil følgelig øke sin etterspørsel etter varer og tjenester fra andre næringer (vareinnsats) og arbeidskraft. På kort sikt må eksisterende realkapital (som litt løselig kan sies å bestemme kapasiteten) betraktes som konstant, men på litt lenger sikt kan nyinvesteringer (og dermed ekstra kapasitet) bli resultatet.

Hva vil det koste norsk økonomi å ”produsere” det som trengs for å innkassere de 100 ekstra millionene, og hvor stor vil den samfunnsøkonomiske gevinsten være? Med utgangspunkt i

nasjonalregnskapsstatistikk og SSBs satellitt-regnskap for reiselivsnæringen kunne man i prinsippet ha gitt et rimelig fyllestgjørende svar på dette spørsmålet, men det har ikke vært mulig innenfor dette prosjektets ramme.

Utgangspunktet for en slik eksersis vil selvfølgelig måtte være en alternativkostnadstankegang: Hva vil verdien av de nødvendige ressursene (arbeidskraft, realkapital og vareinnsats) være i alternativ anvendelse? Hvis det er overensstemmelse mellom markedsprisene på de nødvendige ressursene og alternativkostnadene (inklusive kapitalslitet), så kan nasjonalregnskapets driftsresultat aksepteres som et brukbart utgangspunkt for beregning av en nærings samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Det er imidlertid nødvendig å trekke fra mottatte subsidier og legge til innbetalt merverdiavgift for å finne den samfunnsøkonomiske lønnsomheten. Merverdiavgiften er en del av betalingsvilligheten for varer og tjenester produsert i næringen og dermed en del av verdiskapningen. Subsidiene derimot er overføringer. Den samfunnsøkonomiske lønnsomheten vil, alt annet likt, være lav i en næring som mottar mye subsidier og har lav merverdiavgift på sine sluttleveranser.

Skal beregningene av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten gjøres slik Finansdepartementet (2005), "Veileder i samfunnsøkonomisk analyse", anbefaler, er det også nødvendig å blåse opp beløp som går inn og ut av statskassen med 20%. Dette skyldes effektivitetstap knyttet til innkreving av skatt.

Hvis det *ikke* er overensstemmelse mellom markedspriser og alternativkostnader, er situasjonen mer komplisert.

6.1 Arbeidskraft

Reiselivsnæringen er relativt arbeidsintensiv. Dermed er arbeidskraftens alternativkostnad svært viktig i dette perspektivet. Dette vil bli illustrert med utgangspunkt i noen beregninger som ble gjort ved SNF i tilknytning til en samfunnsøkonomisk analyse av Tromsø-OL, se SNF Arbeidsnotat nr. 24/08: "Verdien av en (ny) arbeidsplass (i Nord)". Utgangspunktet er da at OL- arrangementet genererer økt turisme i regionen, på samme måte som bruk av virkemidler beregnet på å øke lønnsomheten i næringen kan gjøre det.

I tallene som presenteres her, er det tatt hensyn til at ekstra strømmer inn i/ut av statskassen forårsaket av den ekstra arbeidsplassen (ekstra skatteinntekter og redusert arbeids-

ledighetstrygd), er verdt 20% mer enn private inntekter – i tråd med Finansdepartementets veileder.

Den samfunnsøkonomiske gevinsten (eller det samfunnsøkonomiske driftsresultatet) knyttet til økt sysselsetting avhenger kritisk av hvor arbeidskraften kommer fra:

Hvis den kommer fra *annen sysselsetting*, går verdiskapningen i den bedriften som avgir arbeidskraft ned. I et samfunnsøkonomisk perspektiv er denne reduksjonen en kostnad (alternativkostnaden) og må trekkes fra. Nettogevinsten ble i forbindelse med Tromsø-OL (s.11) beregnet til 5,4% av lønnskostnaden – det vil si svært lav. At tallet overhodet er positivt, skyldes en antakelse om at arbeidskraften er litt mer produktiv (5%) i den nye jobben enn i den gamle (det vil si at betalingsvilligheten for arbeidskraftens grenseprodukt er litt høyere; det realiseres en positiv overflyttingsgevinst). I motsatt fall vil det være vanskelig å motivere overflyttingen av arbeidskraft fra den gamle til den nye jobben. Uten denne ekstra produktiviteten ville nettogevinsten vært null; sett fra samfunnets side ville den nye arbeidsplassen ha vært verdiløs.

Hvis vi for illustrasjonens skyld antar at lønnskostnaden (inklusive merverdiavgift, slik at den representerer betalingsviljen for arbeidskraftens grenseprodukt) utgjør 500.000 kroner per årsverk, vil den samfunnsøkonomiske gevinsten (det samfunnsøkonomiske driftsresultatet) være 27000 kroner.

Kommer arbeidskraften fra *frivillig yrkespassivitet* (arbeidsledighet uten arbeidsledighetstrygd) økes lønnsomheten dramatisk fordi alternativkostnaden - som nå er verdien av redusert fritid, eller produksjon utenom ”næring”- vil være mye lavere, tilnærmet lik nettolønna dersom arbeidsmarkedet fungerer relativt bra. Differansen kan i utgangspunktet måles som den samlede skatteinngangen per sysselsatt, det vil si summen av inntektsskatt, arbeidsgiveravgift og merverdiavgift. Nettogevinsten knyttet til denne typen sysselsetting ble beregnet til 64,1% av lønnskostnaden i analysen av Tromsø-OL.

Med 500000 per årsverk gir dette en samfunnsøkonomisk gevinst på 320500 kroner.

Dersom *ufrivillig yrkespassivitet* (arbeidsledighet med arbeidsledighetstrygd – eller andre former for trygd) er arbeidskraftens alternativ, øker lønnsomheten ytterligere, i utgangspunktet fordi verdien av fritid er lavere enn for den frivillig yrkespassive (det vil si

lavere enn nettolønna). I analysen gjort i forbindelse med til Tromsø-OL (s. 13), ble nettogevinsten knyttet til denne typen sysselsetting beregnet til 112,8% av lønnskostnaden.

Her vil en årslønn på 500000 kroner dermed gi en samfunnsøkonomisk gevinst på 564000. Dette er et betydelig høyere beløp enn for den frivillig yrkespassive, noe som skyldes at en ufrivillig arbeidsledig antas å verdsette sin fritid betydelig lavere enn en frivillig yrkespassiv, samtidig som utbetaling av arbeidsledighetstrygd reduseres (med en samfunnsøkonomisk gevinst på 20% av den sparte utbetalingen).

Dersom arbeidskraften kommer *fra utlandet*, er den samfunnsøkonomiske lønnsomheten om lag den samme som for frivillig yrkespassive nordmenn. Alternativkostnaden vil under visse forutsetninger (blant annet at arbeideren betaler inntektsskatt til Norge) være tilnærmet lik nettolønna, som et mål på det beløpet vedkommende konsumerer og/eller tar med seg tilbake til hjemlandet.

De tallene som er presentert her, må tolkes som samfunnsøkonomisk gevinst knyttet til et ekstra årsverk i reiselivsnæringen i ett år, gitt at den ansattes alternativ det aktuelle året er som spesifisert ovenfor. Det er imidlertid viktig å ha i bakhodet at året etter kan situasjonen være en annen. Den ufrivillig arbeidsledige vil for eksempel kunne være sysselsatt i en annen aktivitet dersom vedkommende ikke hadde fått den jobben vi oppretter. I så fall vil nettogevinsten neste år være 27000 i stedet for 564000, forutsatt at vedkommende ikke får jobb på bekostning av en annen (og samme lønnsnivå). Hvordan alternativkostnadene utvikler seg over tid, kan det være vanskelig å danne seg noen formening om, men skal man si noe om varigheten av et tiltak og dermed nåverdien av den samfunnsøkonomiske gevinsten, er anslag på fremtidige alternativkostnader viktig (ofte kalt nullalternativet eller referansealternativer i samfunnsøkonomiske analyser).

Det følger av dette at hvor arbeidskraften kommer fra, er et svært viktig spørsmål. I reiselivsnæringen varierer dette betydelig mellom regioner og aktiviteter.

6.2 Kapital

Hva er egentlig kapitalkostnadene knyttet til økt omsetning i reiselivsnæringen? I et kortsiktig perspektiv, bør denne kostnaden knyttes til utnyttelsen av det eksisterende kapitalutstyret (kapasitetsutnyttelsen), det vil si hotellbygninger, turistbusser og lignende.

I den grad det er *ledig kapasitet* og den økte aktiviteten ikke fortrenger annen virksomhet, er alternativkostnaden hovedsakelig knyttet til økt slitasje – som antakelig er svært lav, betydelig lavere enn kapitalslitet som beregnes i nasjonalregnskapet. Ekstra driftskostnader som vask av sengetøy, drivstoff og lignende bør håndteres som vareinnsats beskrevet nedenfor.

Dersom økt satsing kommer i bedrifter eller regioner med begrenset ledig kapasitet, er situasjonen rimeligvis annerledes; alternativkostnaden er da verdien av den fortrenge aktiviteten, som kan være betydelig høyere.

På litt lenger sikt kan ekstra kapasitet bygges opp gjennom nyinvesteringer, og i et ex ante perspektiv, vil kapitalkostnaden kunne beregnes med utgangspunkt i investeringskostnadene.

6.3 Vareinnsats

Hvis økt aktivitet i reiselivsnæringen fører til økt etterspørsel etter lokalt produserte varer og tjenester, og produsentene av disse har ledig kapasitet, definert ved at markedsprisen overstiger den samfunnsøkonomiske marginalkostnaden i produksjonen, vil alternativkostnaden være lavere enn markedsprisen og den samfunnsøkonomiske lønnsomheten knyttet til økt aktivitet i reiselivsnæringen høyere enn den privatøkonomiske. Om for eksempel yrkespassive trekkes inn i produksjonen, øker lønnsomheten på samme måte som om de yrkespassive ble tilsatt i reiselivsnæringen direkte.

Hvis derimot de lokale produsentene har avtaler med andre avtakere av produktene sine og produserer ved full kapasitet, kan situasjonen være at økt aktivitet i reiselivsnæringen fortrenger leveranser til andre mottakere (til konstante priser). I så fall faller alternativkostnaden sammen med markedsprisen og den samfunnsøkonomiske kostnaden faller sammen med den privatøkonomiske.

6.4 Reiselivsnæringen i et samfunnsøkonomisk perspektiv

Deler av reiselivsnæringen betaler lave satser i merverdiavgift og mottar relativt mye subsidier sammenliknet med andre næringer (Auno og Sørensen, 2009, s. 34).

Alt annet likt, betyr det at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten relativt til den privatøkonomiske er lavere i visse deler av reiselivsnæringen enn i andre næringer.

Når det gjelder forholdet mellom markedspriser og alternativkostnader på ressursene som brukes i næringen, er det også store forskjeller mellom ulike deler av næringen. Mens det kan

være relativt bra overensstemmelse mellom privatøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet i mange av de aktivitetene som foregår i urbane strøk, kan det synes som om den samfunnsøkonomiske lønnsomheten er høyere enn den privatøkonomiske i de aktivitetene som foregår i mer næringsfattige områder – med større innslag av ledig kapasitet, arbeidsledighet og uutnyttede muligheter for lokal produksjon av varer og tjenester som trengs som innsatsfaktorer i reiselivsnæringene.

6.5 Målkonflikter mellom det nasjonale og det nærings- og distriktpolitiske perspektivet

Størst mulig verdiskaping på nasjonalt nivå forutsetter at nøkkelfaktorer som arbeidskraft og kapital allokeres til de sektorer i økonomien hvor de gir størst samfunnsøkonomisk avkastning. Siden de produksjonsmessige forutsetninger ikke er geografisk jevnt fordelt i landet og en samtidig har en målsetting om desentralisert bosetting, vil det føre til en skjev inntektsfordeling mellom regioner og også mellom næringer lokalisert sentrale strøk og i næringsvake utkantstrøk. Deler av reiselivsnæringen er lokalisert i Distrikts-Norge der en i utgangspunktet kan ha et ensidig næringsliv med mangel på arbeidsplasser. På kort sikt vil da alternativkostnaden for arbeidskraft være lav og lavere enn markedslønnen. I et distriktpolitisk perspektiv taler det for økonomisk støtte til etablering av arbeidsintensiv virksomhet i næringsvake strøk.

Fra et nasjonalt synspunkt fører det til et effektivitetstap ved at deler av arbeidskraften blir bundet opp i lavproduktive distriktsnæringer. Slik sett står man overfor en målkonflikt mellom maksimal nasjonal verdiskaping og distriktpolitikk i form av et geografisk desentralisert næringsliv. Men reduksjonen i nasjonal verdiskaping kan på den annen side betraktes som prisen vi må betale for å opprettholde en desentralisert bosetting. En annen måte å si det på er at en krone opptjent i Distrikts-Norge er mer verdt enn en krone opptjent i sentrale strøk av landet. Det gjelder uansett om den opptjenes som bedriftsoverskudd eller som arbeidsinntekt.

Et annet spørsmål er om satsing på reiselivsnæringen i utkantstrøk er den mest kostnadseffektive måten å drive distriktpolitikk på. En vedvarende subsidiering av reiselivsbedrifter med lav lønnsevne både på kort og lang sikt kan føre til at arbeidskraften på

sikt blir bundet opp i lavproduktiv virksomhet. Dette vil igjen innebær en målkonflikt mellom ensidig satsing på reiseliv i distriktene og hensynet til en kostnadseffektiv distriktpolitikk. Det vil her kunne være vanskelig å finne en rimelig balanse mellom hensynet til næringsrelatert støtte for å løse beskjeftigelsesproblemer på kort, og til en næringsnøytral distriktpolitikk på lang sikt. Problemet er å unngå at den langsiktige politikken tar form av en serie av kortsiktige tiltak.

Denne diskusjonen peker i retning av å etablere et næringsøkonomisk regnskap for reiselivsnæringen, slik at man kan danne seg et bilde av næringens bidrag til norsk verdiskaping når ressursbruken vurderes etter alternativkostnadsprinsippet. Dette kan være viktig for en vurdering av næringens betydning i distriktpolitisk sammenheng.

7. Konklusjoner

Bare i 2007 brukte offentlige aktører i overkant av en milliard kroner på reiselivsnæringen. Hva er de samfunnsøkonomiske argumentene for at offentlige aktører skal bruke skatteinntekter på enkeltbransjer, enkeltbedrifter og sågar enkeltpersoner innen reiselivsnæringen? Vi mener det er grunnlag for å karakterisere deler av den statlige, fylkeskommunale og kommunale næringspolitikken overfor reiselivsnæringen som samfunnsøkonomisk fornuftig. Drøftingen her har imidlertid tatt utgangspunkt i typer av tiltak heller enn enkelttiltak. De fire hovedkategoriene av tiltak er profilering og markedsføring; kompetansebygging; nettverks- og rådgivingstjenester og finansielle.

Vi argumenterer for at investeringer i *profilering og markedsføring* av Norge eller regioner som reisemål kan bli lavere enn ønskelig, fordi enkeltaktører ikke ser seg tjent med å være med finansiere slike tiltak. Enkeltaktører kan vurdere slike fellesframstøt som mindre interessante rent bedriftsøkonomisk pga forventet lavere avkastning på tiltakene sammenliknet med ren egenreklame. Svak lønnsomhet og gratispassasjerproblemer kan ytterligere svekke motivasjonen til å inngå i felles markedsføringsframstøt.

Private aktører kan også ha svake insentiver til å satse på *kompetansebygging*, noe som fremheves som en av nøkkelfaktorene for å sikre vekst og økt lønnsomhet i fremtiden. Et viktig funn i spørreundersøkelsen er at det er en klar overvekt av de som mener at kompetansebygging i stor/svært stor grad kan bidra til økt lønnsomhet. De privat økonomiske incitamentene til å satse på kompetansebygging burde dermed være til stede. Svak lønnsomhet i utgangspunktet kan være en grunn til at investeringene i kompetanse likevel forblir på et lavt nivå. Dersom investeringer i kompetanse gjennomgående er bransjespesifikke heller enn virksomhetsspesifikke, vil mange aktører dermed ikke investere i slike tiltak av frykt for å ende opp med å tape investeringene til konkurrenter. Det offentlige kan dermed ha en rolle å spille for å skape eller legge til rette for et nødvendig kompetanseløft i næringen.

Nettverks- og rådgivingstjenester kan også ha potensielt sett viktige markedskorrigerende effekter. Målrettede nettverks- og rådgivingstjenester kan bidra til å få etablert lokale klynger innenfor reiselivsbransjen og forsterke eksisterende klynger. Dette er en positiv ekstern virkning som vil bidra til å forsterke næringens langsiktige bærekraft.

Når det gjelder *finansielle tjenester*, så argumenteres det her for at informasjonsskjevheter kan føre til at verken kreditt- eller egenkapitalmarkedet nødvendigvis vil fungere effektivt i kanaliseringen av kreditt fra finansieringssiden til investeringssiden i økonomien. I særlig grad må dette forventes å gjelde småbedrifter i utkantstrøk. Dersom lånefinansiering er nødvendig for å realisere et prosjekt, vil eksistensen av asymmetrisk informasjon mellom långiver og lånsøker føre til ugunstigere lånebetingelser sammenliknet med en situasjon uten slik asymmetri. I sin ytterste konsekvens kan dette bety at bedriftsøkonomisk lønnsomme prosjekter ikke får ekstern finansiering i det private markedet. En slik seleksjonsmekanisme vil i særlig grad kunne ramme nyetablerte små bedrifter uten noen tidligere historie i markedet å vise til. Det er derfor grunn til å anta at mange småbedrifter i reiselivsbransjen, og som er lokalisert i distriktene, kommer i denne kategorien. Det offentlige kan dermed ha en rolle å spille når det gjelder å bedre tilgangen på risikokapital.

Det er en samfunnsmessig utfordring at næringen nasjonalt sett trolig har sine viktigste bidrag ved at den bidrar til sysselsetting i næringssvake strøk av landet, der alternativverdien til arbeidskraften er lav. Den bidrar også til å opprettholde en desentralisert bosetting. Dersom alternativet er arbeidsløshet eller avfolkning, bør trolig inntekter som genereres lokalt, tillegges en premie i forhold til inntekter som opptjenes i sentrale strøk eller pressområder. Dette taler for subsidiert arbeidskraft, noe som for eksempel alt gjøres ved å gi kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift etter omleggingen av arbeidsgiveravgiftssystemet, og bruk av andre virkemidler som direkte eller indirekte representerer subsidier av arbeidskraft.

Utfordringene med å iverksette næringspolitiske tiltak er imidlertid ikke løst kun ved at man har identifisert mekanismene bak ikke-optimale tilpasninger, som for lite investeringer i markedsføring, profilering og kompetanse; for lite produksjon av nettverks- og rådgivingstjenester og forekomsten av gode prosjekter som ikke får tilgang til egenkapital eller lån i kredittmarkedene. I næringspolitisk sammenheng er det generelt sett en utfordring å avgjøre om man står overfor addisjonalitetsproblemer eller ikke: I hvilken utstrekning er den offentlige innsatsen noe som kommer i tillegg til den private, eller kan det tenkes at det offentlige fortrenger privat innsats som ellers ville ha blitt gjort?

Bekymringen knytter seg til om næringspolitikken, og dette vil for øvrig være en bekymring som gjelder nær sagt alle tiltak, skaper et "crowding out"- problem. Det man ønsker, er som

nevnt over å skape en ”crowding in”-effekt, som vil være av dynamisk art, dvs. at private aktører ser seg tjent med å satse på lag med det offentlige, men med en forutsetning i bunn at offentlig støtte ikke nødvendigvis er en langsiktig løsning. Treffsikkerheten i tiltakene, innbefattet varigheten av støtten, vil med andre ord være en utfordring. De virksomhetene en bør støtte vil være de som har en både kortsiktig og langsiktig forretningsstrategi, som i forventning vil gi bedriftsøkonomisk overskudd, men som mangler evnen, ikke viljen, til for eksempel å investere i egne ansatte på kort sikt, utvikle og fornye tjenestetilbudet mv. Man ønsker med andre ord å satse på virksomheter som ser sammenhengen mellom lønnsomhet, produktutvikling, produktivitetsutvikling og kompetanse, og forsøker å handle deretter. Men selv en slik avklaring er ikke nok. Ideelt sett bør næringspolitiske tiltakene overfor reiselivsbransjen bidra til å rette opp markedssvikt og samtidig kanaliseres mot virksomheter som

- (i) ikke ville gjort investeringene uten (en eller annen form for) offentlig støtte,
- (ii) samtidig er lovende bedrifter bedriftsøkonomisk sett og
- (iii) ellers har gjort en god strategisk avklaring vedrørende hvilke markedssegmenter man skal satse på.

Den næringspolitiske utformingen må med andre ord bygge på en avklaring av hvilke tiltak som er best egnet for å påvirke private aktørers atferd i den retning man ønsker. Samtidig må man sørge for å prioritere de rette prosjektene/virksomhetene, som blant annet innebærer at konsekvensene av addisjonalitetsproblemet minimeres. Addisjonalitetsproblemet ligner for øvrig på utfordringer som for eksempel forvaltningen av bistandsmidler står overfor. For å målrette tiltakene, ønsker man seg en form for ”screening” som bidrar til å redusere betydningen av privat informasjon og dermed lette arbeidet med å prioritere mellom prosjekter. Innenfor industriell økonomi og reguleringsteori har man i en årrekke arbeidet prinsipielt med å designe avsløringsmekanismer under ulike forutsetninger når det gjelder asymmetrisk informasjon. Det er en interessant problemstilling for videre analyse å vurdere om næringspolitiske tiltak kunne få en bedre målretting ved å anvende prinsippene bak utformingen av avsløringsmekanismer (omtales som ”mechanism design” i faglitteraturen).

Det vil i de konkrete næringspolitiske avveiningene være en utfordring å unngå at man gir støtte til virksomheter som ikke burde fått det, og unnlater å gi støtte til virksomheter som

burde fått støtte. Problemet er selvfølgelig at offentlige næringspolitiske aktører ex ante står overfor utfordringene knyttet til asymmetrisk informasjon, og man må gjøre beslutninger under usikkerhet. Offentlig styringssvikt, i den forstand at man satser på prosjekter eller virksomheter som ex post viser seg å bli en fiasko, kan man neppe unngå helt og holdent. Det er to typer feil som må avbalanseres mot hverandre. Den ene feilen man kan gjøre er å satse på prosjekter som ikke har livets rett. Den andre feilen er at prosjekter med et lønnsomhetspotensial ikke får støtte. Begge feilene er vanskelig å unngå. Jo mer en prøver å unngå den første typen feil, desto mer sannsynlig er det at man opplever å gjøre den andre feilen og omvendt. Målet må være å redusere sannsynligheten for fiasko og at andelen suksesser bedres over tid. Det igjen stiller krav til den næringspolitiske kompetansen i kommuner og fylkeskommuner, og innen statsforvaltningen og i statlig eide selskaper engasjert i å iverksette næringspolitiske tiltak.

Referanser

Auno, Anne M. og Knut O. Sørensen (2009): Norsk reiselivs økonomiske rolle – en analyse basert på satelittregnskapet for turisme, Statistisk sentralbyrå, rapport 2009/32.

Cappelen, Ådne og Erling Holmøy (2005): Er næringspolitikernes verktøykasse tom? I forhold til hvilke ambisjoner? Økonomisk forum, nr. 9, årgang 59, ss. 15-26.

Finansdepartementet (2005), Veileder i samfunnsøkonomisk analyse, Oslo.

Hagen, Kåre P. (2000): Offentlig økonomi og samfunnsøkonomisk lønnsomhet, Cappelen Akademiske.

Innovasjon Norge (2011): Reiselivsaktiviteter.

Jakobsen, Erik W. og Anne Espelien (2010): Et kunnskapsbasert reiseliv – veivalg for næringen, Menon publikasjon nr. 11, august 2010.

Møen, Jarle (2010): Samfunnsøkonomiske perspektiver på pressestøtten, Arbeidsnotat 49/10, Samfunns- og næringslivsforskning, Bergen.

Nærings- og handelsdepartementet (2009): Verdifulle opplevelser – Statusrapport – Nasjonal strategi for reiselivsnæringen.

OECD (2010): OECD Tourism Trends and Policies 2010.

Oxford Research (2009): Reiselivsmilliarden – Kartlegging av offentlige midler til reiselivsnæringen i Norge, utført på oppdrag fra Nærings- og handelsdepartementet.