

Mappeoppgave 1 – Samfunnsøkonomisk analyse av en turistskatt.

61

Kapittel 1. Innledning

Regjeringen skriver i en pressemelding (Regjeringen, 2023) at de vil gi kommuner muligheten til å innføre en turistskatt - eller et besøksbidrag som de velger å kalle det. Regjeringen jobber med flere tiltak som skal bidra til en konkurransedyktig, helårlig næring som er bærekraftig og mer lønnsom. Regjeringen vil lansere en handlingsplan for reiselivet før sommeren. Handlingsplanen skal legge føringer for regjeringens prioriteringer og inkludere pilotprosjekter for turistskatt. Populære turistattraksjoner slik som Nordkapp, Beitostølen og Lofoten er alle opp til vurdering. I lys av dette har jeg utredet en analyse av de samfunnsøkonomiske effektene av et slikt inngrep.

Hvorfor turistskatt?

En turistskatt kan dekke de negative eksternaliteter forårsaket av turisme. Turisme skaper inntekter for både lokal samfunnet og Norsk økonomi som helhet, men turisme har også endel negative konsekvenser: Turisme forurensner naturen, skaper press og slitasje på infrastrukturen og undergraver lokal kultur. For å forebygge dette kan myndighetene innføre en skatt på turisme. En skatt på turisme vil skape inntekter, disse inntektene kan brukes til å forbedre goder som er tilknyttet lokal miljøet og reiselivet. Det kan bety bedre tilrettelegging av aktiviteter, som bidrar til at næringen blir mer helårlig og bærekraftig, samtidig som at lokal samfunnet får dekket de samfunnsmessige kostnadene.

Turistattraksjoner som Lofoten har flere fellesgoder som ikke tilfaller de enkelte næringsvirksomhetene, men som er av betydning for destinasjonenes attraksjons verdi. Tilrettelegging av ulike aktiviteter, informasjon, opplevelser og miljøet på reisemålet er alle viktige faktorer som påvirker opplevelsen av et reisemål. Det er ikke bare reiselivsaktørene som bidrar til den totale opplevelsen. Staten, fylkeskommuner, kommuner, frivillighet bidrar også, alle i ulik grad og på forskjellige måter til å finansiere goder som er tilknyttet reiselivet (Regjeringen, 2023).

Hvor utbredt er inngrepet andre steder?

Ifølge FNs sin turistorganisasjon finnes det over 40 ulike skatter mot turistindustrien rundt om i verden. Der overnattingsskatter er den vanligste skatteformen, dette er fordi den er lett å administrere og at den dekker de fleste turister.

På Balearicøyene som består av Mallorca, Menorca, Ibiza og Formentera ble det i 2002 innført en turistskatt på overnattinger. På Mallorca, den mest populære turistdestinasjon, opplevde lokal befolkningen et stort press på infrastrukturen og naturressursene. Grunnvannet sank med 90 meter fra 1975 til 1999 og mengden husholdningssøppel doblet seg sammenlignet med gjennomsnittet i resten av Spania. Inntektene fra skatteprovenyet skulle brukes til å forbedre infrastruktur, opprettholde nasjonalparker, økoturistprosjekter og gjenoppbygning av jordbruket. Etter et år med skatten overtok et høyre parti (PP) makten på øyene og fjernet skatten. I året som turistskatten var implementert økte antall britiske turister med 5%. Om denne veksten hadde vært høyere uten turistskatten er vanskelig å si. Etter et nytt skifte i 2016 ble skatten innført på nytt igjen (Mathisen, 2017, s. 3).

I en studie om overnattingsskatter på Hawaii ble oppdaget at turister er mer sensitive til endringer i kostnader på reisedestinasjon enn på reisekostnader i transport, dette skyldes at turistene først og fremst velger destinasjon ut ifra prisnivået på overnattinger, mat og aktiviteter. Når de har bestemt seg for hvor de skal dra leter de etter den billigste måten å komme seg dit på. Det har altså liten betydning om det ligger en innreiseskatt i flybilletten (Mathisen, 2017).

Utredningen er strukturert slik: I kapittel 2 vil utredningen ta for seg turistnæringen i Norge, med et spesielt søkelys på Lofoten. Kapittelet vil i den sammenheng se på antall overnattinger, og hvordan disse har utviklet seg over tid. Kapittelet vil innlede med å gi et overblikk over reiselivsvirkighetene i Norge, hvordan konsumet er fordelt på ulike konsument grupper, og hvor store verdier som skapes. Kapittel 3 vil dreie seg om de samfunnsøkonomiske virkningene av inngrepet. Kapittel 4 vil innholdet en kort oppsummering av funnene mine og råd til nærings -og fiskeridepartementet.

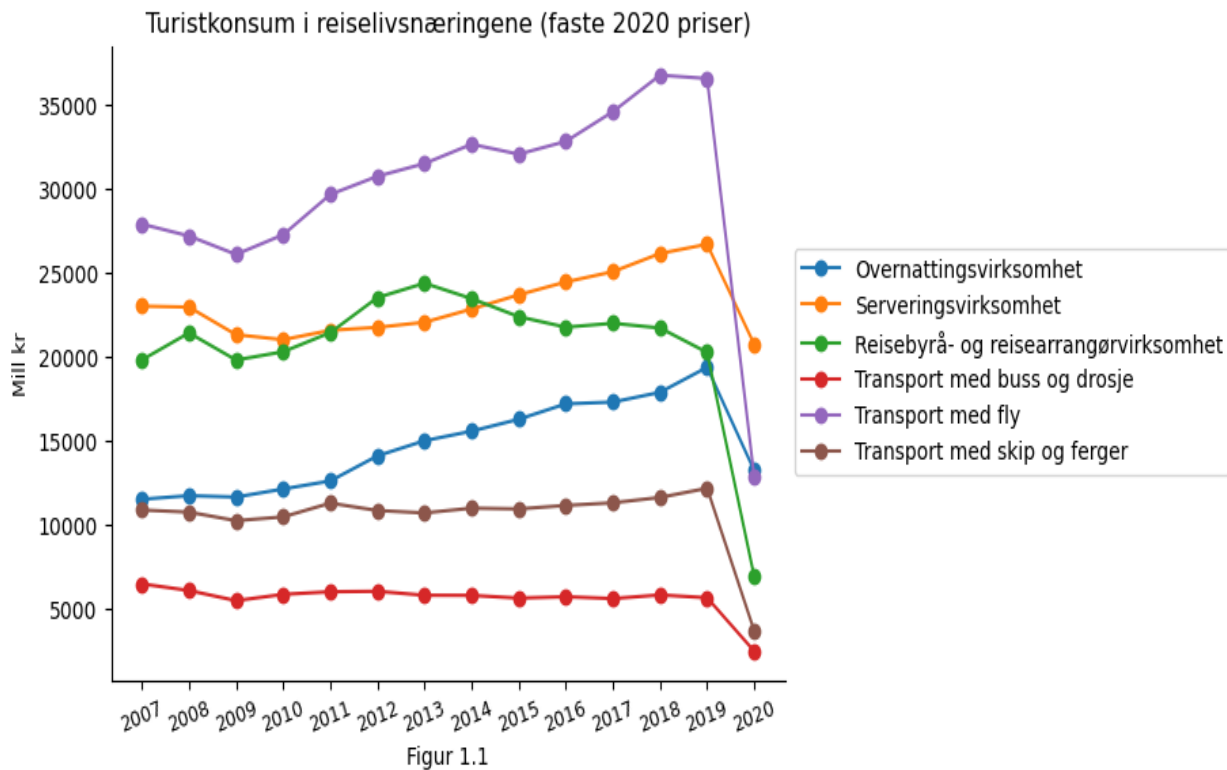
Kapittel 2. Turistnæringen i Norge

Turisme er et økonomisk, sosialt og kulturelt fenomen. Turisme blir ifølge The United Nations World Tourism Organization (UNTWO) definert som aktiviteten å reise til steder som er utenfor den vanlige fritidssfæren (Clark et al., 2020, s. 155.). Norge og spesielt Nord-Norge har flere arktiske aspekter deriblant urørt natur, nordlys og midnattssol. Det arktiske klimaet og naturen rundt blir hyppig brukt som turterreng både på sommer og vinter. Disse godene har naturligvis en verdi for både reiselivet og Norge som turistattraksjon.

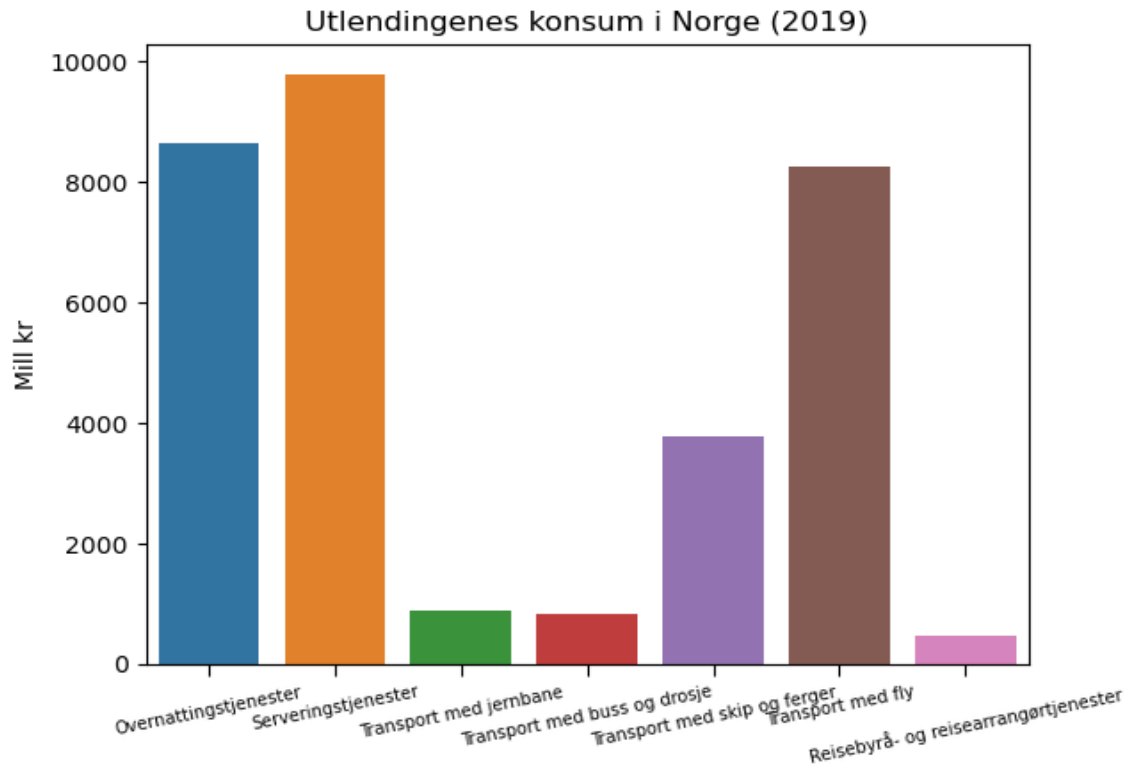
Ved økt turisme vil det være samfunnsmessig hensiktsmessig at man balanserer økonomisk vekst med å ivareta natur og kultur. Derfor må reiselivet utnytte ressursene på best mulig måte. I lys av dette har UNTWO arbeidet for å promotere utvikling i bærekraftig turisme. Turisme skal i henhold til «2030 Agenda for Sustainable Development Goals» ivareta det

økologiske, opprettholde det kulturelle, og respektere de sosial kulturelle verdiene (Clark, et al., 2020, s. 157). Turisme er viktig økonomisk, både fordi det skaper arbeidsplasser og fordi det skaper inntekter. Det er flere virksomheter som får store deler av inntekten sin fra turisme:

- Overnattingsvirksomheter som består av hoteller, campingplasser, privat utleie og annen overnatting. De store hotellkjedene dominerer overnattingsbransjen i Norge.
- Serveringsvirksomheter som består av restauranter, kafeer, catering barer og puber.
- Transportvirksomheter som omfatter bedrifter som frakter passasjerer med fly, ferger, jernbane og buss. Disse bedriftene er ofte ikke lokalisert der kundene er. Det er få bedrifter, men store som for eksempel Norwegian, SAS, Hurtigruten og Fjord1.
- Reisebyrå og reisearrangørvirksomheter som består av reiseguides og ledere eller større aktører som byråer. Disse er ofte sentralisert, men salgsstedene befinner seg der kundene er.



Figur 1.1 og 1.2 viser turist konsum i reiselivsnæringene (figur 1.2 viser bare utlendingenes konsum). Dette gir oss et godt overblikk over hvilke tjenester turistene konsumerer. De fleste av virksomhetene har imellom 2007 og 2019 hatt en sterk til svak vekst i konsum fra turister. Transport med fly er den virksomheten med størst konsum, som før korona pandemien var på litt i overkant av 35 milliarder kroner. Transport med buss og drosje har det laveste turistkonsumet, som var på ca. 5,6 milliarder kroner i samme periode.

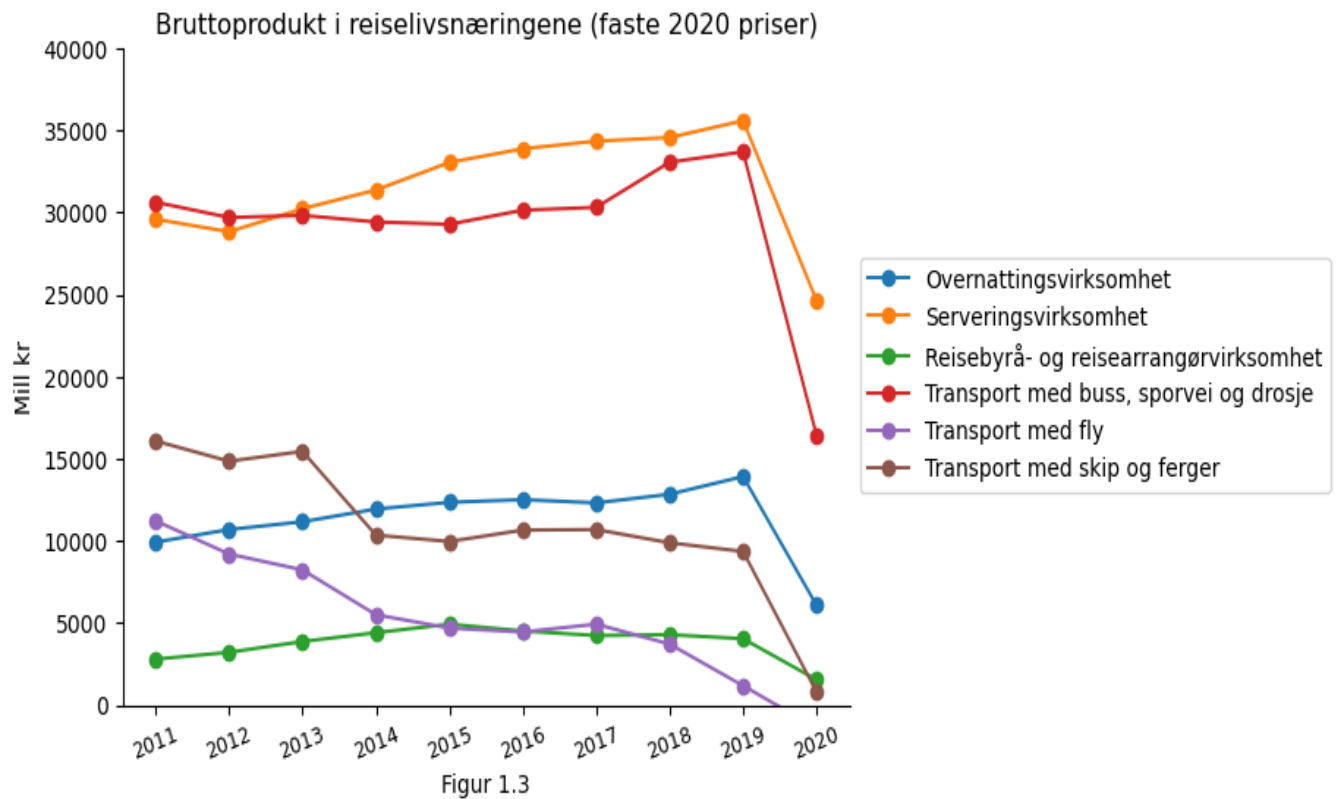


Figur 1.2

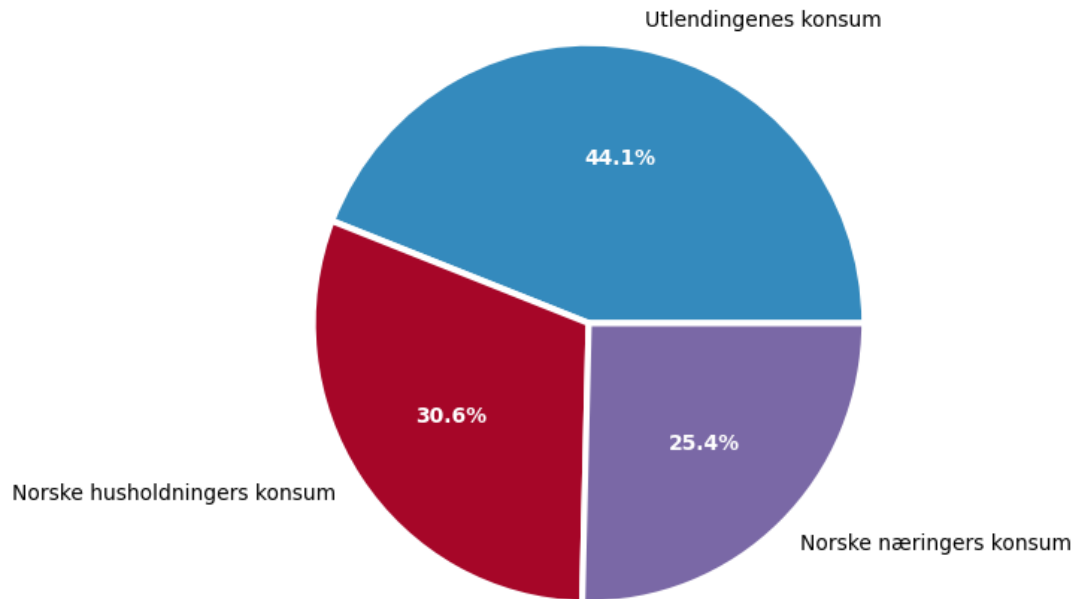
Det vil være forskjeller i både konsument grupper og kundesegmenter. Vi kan dele konsumentene inn i tre hovedgrupper: Norske husholdningers konsum, utlendingenes konsum og Norske yrkesreisende konsum. Kundesegmentets betydning, både totalt og innenfor hver av virksomhetene, varierer mellom regionene i Norge. I Nord-Norge står lokalbefolkningen for 20% av omsetning i reiselivet, mens i Oslo er andelen 38%. Utenlandske gjester står for 32% i Nord-Norge, 27% på Vestlandet, og bare 11% på Sørøstlandet (Jakobsen et al., 2021, s. 6).

Norskehusholdninger er den viktigste gruppen for serverings, kultur- og fritidsvirksomheter. Norske husholdningers turistkonsum dominerer også kundegruppen innen reisebyrå og arrangørtjenester, som i hovedsak skyldes nordmenns pakkereiser til utlandet. Vi ønsker minst mulig tap av velferd lokalt, dermed er det hensiktsmessig at skattebyrden blir tatt av utenlandske turister. Overnattingsvirksomheten er den virksomheten som får størst andel av inntekter fra utlendinger, som ifølge SSB sitt satellittregnskap var på 59 milliarder kroner i 2019 (Jakobsen et al., 2021). Figur 1.4 viser hvordan konsumet er fordelt mellom konsumentgruppene innen overnattingsvirksomhetene, vi ser at 44,1% prosent av konsumet kommer fra utenlandske turister.

Figur 1.3 viser bruttoproduksjon til de ulike tjenestene. Brutttoproduksjon er produksjon minus produktinnsats. I figuren ser vi at skapes store verdier i flere av virksomhetene. Overnattingsvirksomhetene har en bruttoproduksjon på ca. 12 milliarder. Dersom vi utelukker transport med fly, skip og ferger, som har hatt en nedgang i bruttoprodukt, er det vekst i alle virksomhetene knyttet til turisme. Negative eksternaliteter oppstår grunn av at virksomheter optimerer profitten sin uten å ta hensyn til kostnader som tilfaller samfunnet (Mathisen, 2017), og i tilfeller slik som dette kan skatt være en god løsning.



Konsum av overnattingstjenester på ulike konsumentgrupper (2019)



Figur 1.4

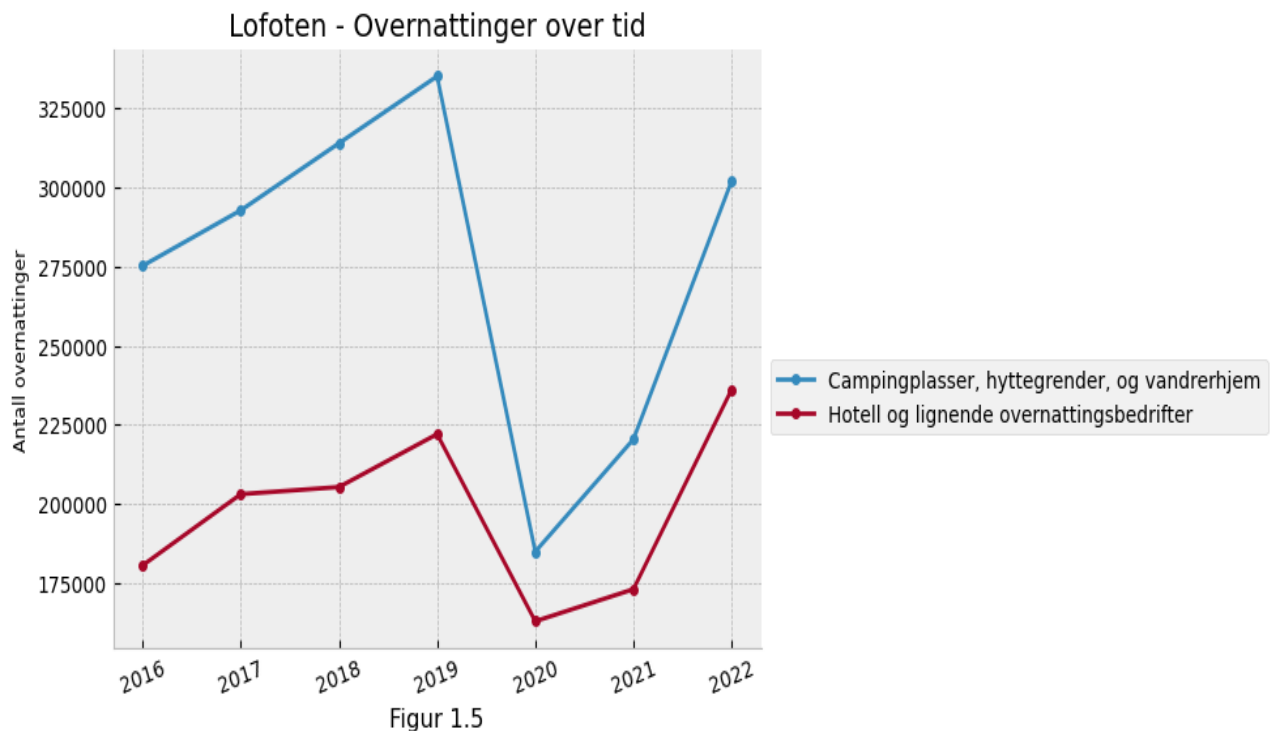
Konsum av overnattingstjenester fordelt på ulike konsument grupper i 2019. En skatt på overnattinger vil redusere antall og lengde på overnattinger. Overnattingstjenester er den virksomheten med den største andelen av inntekter fra utlendinger og det vil være hensiktsmessig at skatten her, eller som en inngangsskatt ved ankomst.

Pilotprosjektet Lofoten

Overnattinger i Lofoten har økt de siste årene, med unntak av det spesielle korona året 2019 (se Figur 1.5). Lofoten er en av de mest populære reisemålene i Norge. Fra 2018 til 2019 gikk antall overnattinger på hotell og lignende overnattingsbedrifter opp fra 205 317 til 222 029, en økning med 8.1%. I tillegg økte overnattinger på campingplasser, hyttegrender og vandrerhjem fra 313 951 til 335 144, som er ca. 6.7%. I 2019 er det tilsammen 557 143 overnattinger registrert i regionen (SSB), og da er overnattinger igjennom AirBnB ikke tatt med, da disse ikke er registreringspliktig.

Lofoten består av seks kommuner og har litt i overkant av 24 000 innbyggere. Med kun 24 000 innbyggere har ikke Lofoten råd til å tilrettelegge for store mengder turister, og mange ønsker dermed å innføre en turistskatt. Bekymringene er først og fremst løftet frem av lokal befolkningen selv. Særlig siden sommeren 2017 har Lofoten opplevd at det internasjonalt har blitt rettet søkelys på de negative konsekvensene med økende turisme (Antonsen, 2017).

Den raskt voksende reiselivsnæringen er ressurskrevende, med natur, kultur og lokal befolkning som bærebjelker. Overturisme er et begrep som brukes i en situasjon der “turismen overskrider tersklene for den fysiske, økologiske, sosiale, økonomiske, psykologiske og politiske kapasiteten til en destinasjon”. (Mathisen, 2017). Konsekvensene av overturisme utgjør en risiko for reisedestinasjonenes autensitet, og kan resultere i fremmedgjøring for lokalbefolkningen og dårligere opplevelser for turistene i form av tap av natur, kultur og en overbelastet infrastruktur. Mindre kommuner og tettsteder med dårligere infrastruktur er naturligvis mer sårbare for overturisme enn storbyer, ettersom kapasiteten til å ta imot store mengder turister er lavere.



Figur 1.5 viser den store mengden hotellovernattinger i Lofoten.

Kapittel 3. Samfunnsøkonomiske effekter av en turistskatt

Jeg vil innlede med et generisk eksempel på en turistskatt. Figur 1.6 viser markedslikevekt med og uten en turistskatt. I eksemplet tar jeg utgangspunkt i modellen for fullkommen konkurranse, der aktørene i markedet ikke har markedsrett - prisen og omsatt mengde blir dannet igjennom et samspill av alle tilbydere og etterspørrere. Denne markedsformen er nyttig å ha som grunnlag for sammenligning med andre markedsformer fordi den sikrer samfunnsøkonomisk effektiv ressursstyring. Selv om markedet for turister kan være ulikt, er det ikke urimelig å anta at markedet i de fleste tilfeller vil reagere ganske likt som et marked med fullkommen konkurranse. Sammenhengen mellom effektiv ressursstyring og

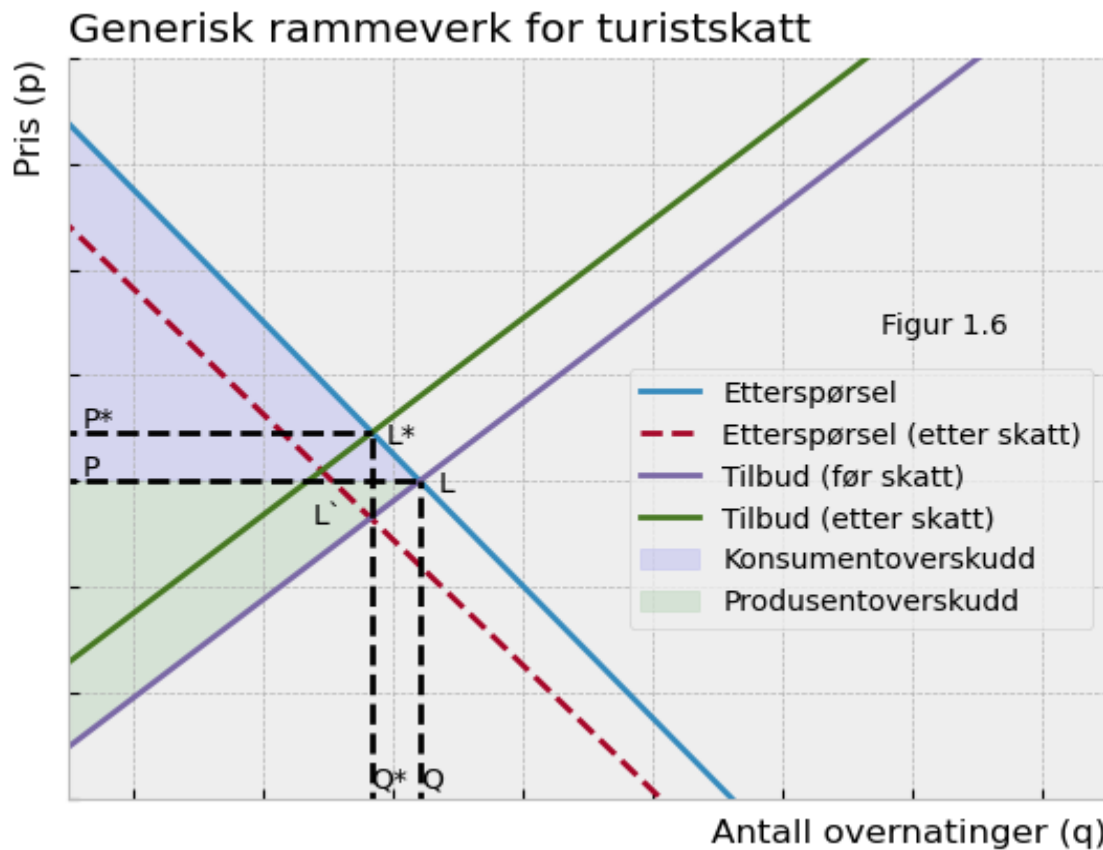
velferd er åpenbar: Ønsker samfunnet å få mest mulig velferd ut av de ressursene som er tilgjengelig, må ressursene utnyttes samfunnsøkonomisk effektivt.

I eksemplet tar jeg utgangspunkt i en skatt på hotellovernattinger. Med en turistskatt på t som legges på tilbyderne (hotellvirksomhetene) kan vi skrive etterspørsel som en funksjon:

$$X^D = D(p)$$

Og tilbud:

$$X^S = S(p - t)$$



Etterspørselen etter hotellovernattinger er avtakende på grunn av at konsumenten sin vilje til å betale for en ekstra enhet (eller overnatting) er fallende. Derfor kan vi si at etterspørselskurven er rangert etter det vi kaller for konsumentenes fallende marginale betalingsvillighet. Jo høyere den samlede betalingsvilligheten er, desto høyere vil nytten til konsumenten være. En konsument fortsetter således å kjøpe en ekstra enhet av godet helt til prisen for en ekstra enhet er lik konsumentens betalingsvillighet.

Produsentene tilpasser seg i markedet der grensekostnaden er lik prisen, tilbudskurven er sammenfallende med grensekostnaden (kostnaden ved å produsere en ekstra enhet). Til en fast pris P vil en produsent med lavere reservasjonspris få solgt godet til en pris som er høyere enn den i utgangspunktet ville vært villig til å godta. Produsentoverskuddet er dermed lik summeringen av inntektene til produsentene ved å ta en pris som ligger høyere enn den i utgangspunktet ville vært villig til å akseptere. Dette er nært knyttet til produsentenes fortjeneste, med en viktig forskjell: Produsentoverskuddet er lik differansen mellom inntekter fra salget og summen av de variable kostnadene. Om man skal regne produsentens fortjeneste trekker man ifra både variable og faste kostnader. Produsentoverskuddet inkluderer således inntektene som skal brukes til å finansiere de faste kostnadene. I figur 1.6 vises produsentoverskuddet før avgiften som arealet mellom prisen P og tilbudskurven. Overskuddet etter avgiften vil avhenge av størrelsen på provenyet, og om produsenten vil kunne velte skatten over på konsumentene.

Likevektsløsningen i punkt L gir samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnytting på grunn av at produsentene får dekket sine produksjonskostnader og konsumentene betaler det de mener godet er verdt. Problemet oppstår når både konsumentene og produsentene mangler insentiver til å ta hensyn til de negative eksternalitetene. Siden fellesgodene ikke omsettes i et marked og dermed ikke har noen pris, svikter markedformen. De samfunnsøkonomiske kostnadene er ikke lenger sammenfallende med grensekostnadene til produsentene (hotellvirksomhetene), og siden konsumentene ikke tar hensyn til samfunnskostnadene vil det omsettes et høyere kvantum enn det som er samfunnsmessig gunstig.

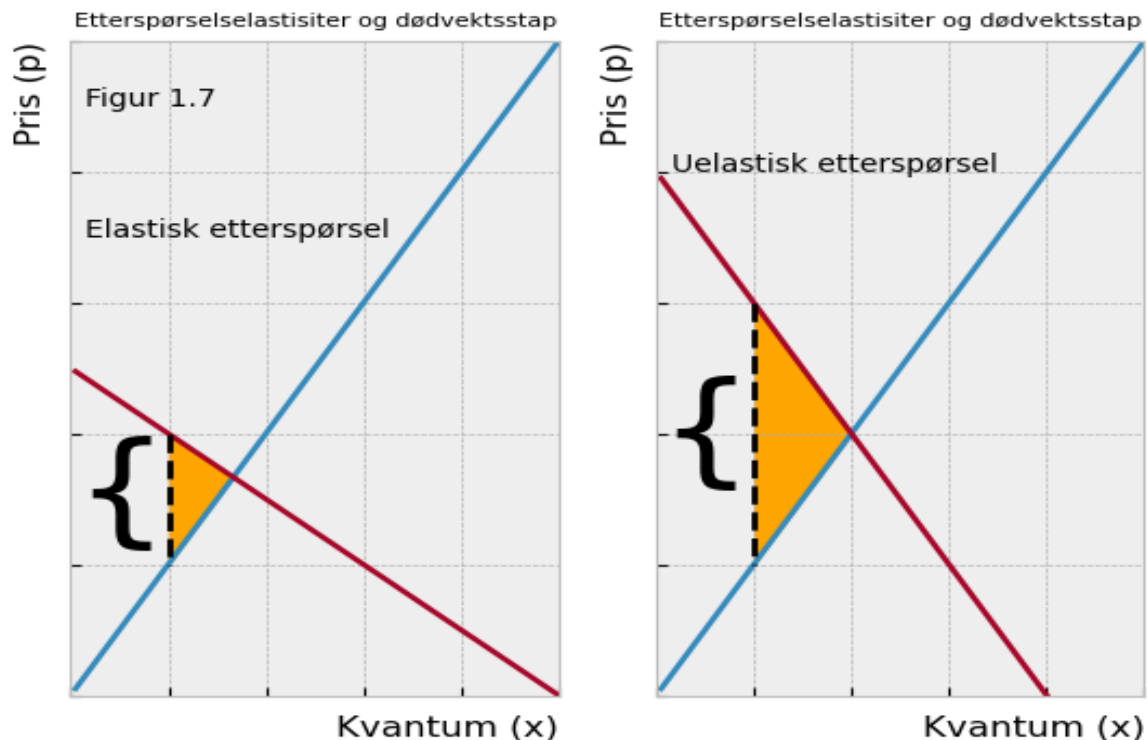
Når en skatt blir lagt på overnattinger oppstår det et skift i tilbudet, og vi får et nytt likevektspunkt i L . I det nye likevektspunktet L er antall overnattinger redusert og dermed de negative eksternalitetene. For å redusere antall overnattinger har vi altså innført en skatt. Dersom skatten settes lik de samfunnsøkonomiske kostnadene som turisme påfører Lofoten, vil hotellvirksomhetenes nye kostnader reflektere de virkelige samfunnsøkonomiske kostnadene. Hotellvirksomheter som profitterer på overturisme vil dermed ha seg tjent ved å redusere sin samlede produksjon (Andreassen et al., 2021). Likevektspunktet L^* er dermed den gunstige løsningen i et samfunnsøkonomisk perspektiv, der antall overnattinger reduseres fra Q til Q^* og prisen økes fra P til P^* .

Scenarioanalyse

Betalingsvilligheten til turistene forteller oss hvor mye de er villig til å betale for overnattinger. Vi blir dermed interessert i etterspørselselastisitetene. Om etterspørselselastisiteten er lav, vil selv en skatt med et stort proveny ha små virkninger på etterspørselen.

Turister fra ulike økonomiske klasser vil respondere ulikt til en økning i pris. Vi kan bruke et eksempel: Familier med dårligere økonomi er mer tilbøyelig til å endre reisedestinasjon, mens familier fra overklasser er bedre rustet til økning i pris. En overnattingskatt på 10kr per person i Lofoten vil tilsvare 0,7% av det en gjennomsnittlig turist i Norge bruker per døgn. Til sammenligning vil 10 euro på Balearicøyene tilsvare 1,44% (Mathisen, 2017, s. 3). I lys av dette er det ikke urimelig å anta at elastisiteten til reisedestinasjoner slik som Lofoten, vil være noe lavere enn det som er typisk for destinasjoner slik som Balearicøyene. I et slikt scenario kan vi sette spørsmåltegn på hvorvidt en turistskatt på overnattinger reduserer eksternalitetene.

En mulig løsning for inelastisk etterspørsel er et stort skatteproveny. Dette vil i større grad kunne redusere etterspørselen og de negative eksternalitetene. Det er dog slik at goder som er inelastisk medfører større dødvektstap, enn goder som er elastisk. Dette er illustrert i figur 1.7. Høyt proveny er på den andre siden i tråd med at de som påfører eksternalitetene skal betale, og det er en effektiv måte for staten å skaffe seg inntekter på. Størrelsen på skatteprovenyet kan være utfordrende å estimere, ettersom fellesgodene ikke omsettes på et marked. Her kan det være aktuelt å sette størrelsen på skatteprovenyet som et påskudd av prisen på overnattingsstedet. Slik vil turistene som er bedre økonomisk rustet også betale større andeler.



Markedsprisen på overnattinger øker fra P til P^* . Så lenge det er konkurranse i markedet kan en skatt føre til at turister velger en annen reisedestinasjon. Hotellene i Norge har blant Europas høyeste momsnivå på overnatting. Etter merverdiavgiftsloven skal det beregnes 12% på omsetningen av tjenester som gjelder utleie av rom i hotellvirksomhet og lignende virksomhet. En turistskatt lagt på hotell blir som en ekstra overnattingsmoms som gjør det enda dyrere. Økte priser kan da føre til en ytterligere reduksjon i etterspørsel, og vi får et nytt likevektspunkt L' . Dette er bakgrunnen for de vanligste argumentene imot turistskatt, som blir brukt av virksomhetene innen reiselivet og organisasjoner slik som NHO. Videre har reiselivet nettopp vært igjennom en tøff pandemi, noe som også har bremsset opp inntjeningen. En turistskatt vil da kunne bidra til ytterligere tap av inntekter både for overnattingsvirksomheter, og andre virksomheter som indirekte påvirkes. NHO peker da på feks frisøren og dagligvarehandelen som også har inntjening fra turisme, og at skatten slik vil være en konkurranse ulempe for alle virksomheter med turister som kunder. En skatt vil også kunne ramme skeivt, spesielt i virksomheter som allerede er dominert av de store kjedene. Overnattinger er i utgangspunktet dyrt fra før, noe som kan gå utover small cap virksomheter, virksomheter som har mindre markedsandeler og en lavere inntjening enn de store selskapene.

NHO argumenterer også for at dersom skatteinntektene skal ha en hensiktsmessig virkning, og gange det lokale samfunnet slik som argumentert i kapittel 2, er det vesentlig at inntektene ikke havner i finansdepartementets kasse, eller til erstatning for midler som kommunen i dag bruker på tilrettelegging og vedlikehold (NHO, u.å).

Kapittel 4. Oppsummering og råd til næring -og fiskeridepartementet.

Lofoten har flere løsningsalternativer.

- 1) Ikke gjøre noe som helst. Dette vil være svært gunstig for hotellvirksomhetene, som spesielt etter korona pandemien har fått bremsset sin inntjening. På den andre siden vil ikke antall turister bli redusert, og de negative eksternaliteter dette medfører.
- 2) Innføre en turistskatt på overnattinger, som vil redusere eksternaliteter, men som potensielt sett gjør Lofoten mindre konkurransedyktig.

Det mest gunstige løsningen vil etter mine funn være overnattingskatt på hotellvirksomheter. Størrelsen på provenyet bør være tilnærmet lik de samfunnsøkonomiske kostnadene som turisme påfører lokal samfunnet. Det vil i den sammenheng være nyttig med mer informasjon om konsumentenes betalingsvillighet angående en turistskatt.

Kildeliste

Andreassen, Viggo., Bredesen, Ivar., Thøgersen, Joachim (2021). Innføring i Mikroøkonomi. For økonomisk-administrative studier (3.utg). Cappelen Damm.

Antonsen, Karin Marie (2019). Holdninger til turisme blant innbyggerne i Lofoten. Bærekraftig reisemålsutvikling i Lofoten. Nordlands forskning - Nordland research institute. https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/morgenbladet.no/sites/l/lofoten.info/files/innbyggerundersokelse_om_turisme_i_lofoten_2019.pdf

Derek j. Clark., Moilanen, Mikko., Østbye, Stein (2020). Tourism in the Arctic I The economy of the North. ECONOR (SSB). https://www.ssb.no/en/natur-og-miljo/artikler-og-publikasjoner/_attachment/454081?ts=17bc94cfc98

Regjeringen (2023, 19. Januar). Vurderer destinasjoner for besøksbidrag. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/vurderer-destinasjoner-for-besoksbidrag/id2959885/?expand=factbox2959954>

Jakobsen, Erik., K. Iversen, Endre., Nedrum, live Rødal, Mathie (2021). Reiselivet før, under og etter pandemien. Menon Economics (NHO rapport). <https://www.nhoreiseliv.no/contentassets/6abc6856aad442bcb91b431d978d6042/rapp-ort-norsk-reiseliv-for-under-og-etter-pandemien.pdf>

Mathisen, Kaja irene (2017). Betalingsvillighet for fellesgoder blant turister i Lofoten. <https://nmbu.brage.unit.no/nmbu-xmlui/handle/11250/2451711>