



Reykjavík, 30. nóvember 2023

Efni: Athugasemdir við fyrstu drög að tillögum í aðgerðaráætlun ferðamálastefnu til 2030

Hinn 2. nóvember 2023 voru fyrstu drög að aðgerðum í aðgerðaráætlun ferðamálastefnu 2030 birt í samráðsgátt stjórnvalda. Samtök ferðaþjónustunnar (SAF) fagna því mikilvæga skrefi. Þau drög sem birtast nú í samráðsgátt eru jákvætt skref og SAF þakka þeim aðilum sem sátu í sjö starfshópum er falið var að vinna framkomin drög fyrir óeigingjarna og góða vinnu. Á vettvangi SAF hafa drögin verið yfirfarin og vilja samtökin koma á framfæri nokkrum athugasemdum og ábendingum á þessu stigi vinnunnar. Samtökin munu halda áfram að vinna með ráðuneyti ferðamála og Sambandi sveitarfélaga að gerð aðgerðaáætlunarinnar á næstu mánuðum og munu koma frekari athugasemdum og tillögum á framfæri í því samstarfi.

Arðsöm og samkeppnishæf ferðaþjónusta í sátt við land og þjóð

Margt ágætt er að finna í fyrstu drögum að aðgerðum í aðgerðaráætlun ferðamálastefnu til 2030. Verkefnið í heild er leitt af stýrihópi á vegum menningar- og viðskiptaráðuneytisins (MVF) og formenn starfshópanna sjö eiga sæti í þeim stýrihópi, ásamt meðal annars framkvæmdastjóra SAF. Þá skipa SAF jafnframt 14 aðila af þeim 54 sem sitja í starfshópunum, þar sem hver hópur er skipaður af 6 til 8 sérfróðum aðilum, auk formanns. Þar að auki starfa tveir starfsmenn verkefnisins hjá SAF.

SAF hafa löngum talað fyrir því að stjórnvöld setji sér ekki eingöngu stefnu þegar kemur að málefnasviði ferðaþjónustu heldur einnig að stjórnvöld ráðist í raunhæfar aðgerðir til framfara, aukinnar verðmætasköpunar og bættrar samkeppnishæfni, afkomu og arðsemi. Þessir þættir þurfa ætíð að liggja til grundvallar þegar ákvarðanir eru teknar um framtíð atvinnugreinarinnar. Um það fara hagsmunir atvinnugreinarinnar og samfélagsins saman, enda er ferðaþjónustan stærsta útflutningsgrein landsins og skilar um og yfir 140 milljörðum króna í sameiginlega sjóði samfélagsins með skattspori sínu árlega og stuðlar þannig að bættum lífskjörum og hagsæld á Íslandi.

Ljóst er að mikil vinna er enn eftir í verkefninu og líta ber á athugasemdir þessar sem innlegg í þá vinnu sem SAF munu áfram taka þátt í. Þá ber að nefna að athugasemdirnar eru ekki tæmandi og að SAF áskilja sér rétt að koma frekari ábendingum á framfæri í vinnunni framundan.

Íþyngjandi kröfur fyrir fyrirtæki í ferðaþjónustu

Ýmsir vankantar eru nú þegar á rekstrarumhverfi ferðaþjónustufyrirtækja. Íþyngjandi lög og reglur eru til staðar sem skekkja samkeppnisstöðu fyrirtækja innan greinarinnar og utan, sem á alþjóðamörkuðum. SAF hafa ítrekað bent á þá staðreynd að regluverk og rekstrarumhverfi ferðaþjónustu er meira íþyngjandi hér á

landi en víðast annars staðar. Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) framkvæmdi samkeppnismat fyrir íslenska ferðaþjónustu árið 2020 og komst að sömu niðurstöðu. Síðan þá hefur verið farið í ýmsar umbætur á regluverkinu sem viðkemur ferðaþjónustufyrirtækjum en ljóst er að ganga þarf mun lengra. SAF taka heilshugar undir að endurskoða þurfi regluverk og stuðla að skilvirkara eftirliti með það markmið að leiðarljósi að bæta rekstrarumhverfi atvinnugreinarinnar. Það er brýnt verkefni framundan að ferðaþjónustu sé tryggt heilbriggt rekstrarumhverfi.

SAF taka því ekki undir tillögur að aðgerðum sem eru til þess fallnar að auka nú þegar íþyngjandi kröfur, lög og reglur, fyrir ferðaþjónustufyrirtæki. SAF leggjast því meðal annars gegn tillögu um að „sjálfbærnistefnur og vottanir fyrirtækja í ferðaþjónustu verði hluti af rekstrarleyfi“. Fyrirtæki verða að sjá hag sinn í og hafa bolmagn til að setja sér sjálfbærnistefnu eða sækja sér slíka vottun, enda fylgir þeim kostnaður í formi fjár og tíma.

Sé það sérstakur vilji stjórnvalda að stuðla að auknum fjölda sjálfbærnistefna- og vottana innan fyrirtækja í ferðaþjónustu ættu þau að skapa fyrirtækjum umhverfi til að ýta undir þá þróun, til dæmis með hvötum. Þá telja samtökin ótækt að leggja til að taka eina atvinnugrein út fyrir sviga með álagningu á strangari kröfum. Hér ber ekki síst að athuga að íslensk ferðaþjónustufyrirtæki eru að langstærstum hluta örfyrirtæki á mælikvarða OECD með undir tíu starfsmenn, og bolmagn slíkra örfyrirtækja til að taka upp alþjóðlega vottuð umhverfis- og gæðakerfi er því afar takmörkuð.

Samræming aðgerða sem snúa að orkuskiptum

Ein stærsta áskorun íslenskrar ferðaþjónustu í loftslagsmálum snýr að orkuskiptum. Á vormánuðum 2023 tóku SAF þátt í vinnu, ásamt Samtökum atvinnulífsins (SA) og öðrum aðildarsamtökum SA, við gerð Loftslagsvegvisá atvinnulífsins (LVA). Þar sem rammaðar voru inn tillögur að aðgerðum og úrbótum sem snúa að atvinnulífinu og stjórnvöldum með það að meginmarkmiði að stuðla að því að loftslagsmarkmið íslenskra stjórnvalda náist. SAF taka undir tillögur að orkuskiptum innan ferðaþjónustu og ítreka að mikilvægt sé að aðgerðir í aðgerðaráætlun ferðamálastefnu sem snúa að orkuskiptum til 2030 styðji við og samtvinnist þeim tillögum og áætlunum sem nú þegar liggja fyrir. Skýr og samræmd stefna hins opinbera í orkuskiptum er ferðaþjónustu nauðsynleg. Áfangastaðurinn Ísland og íslensk ferðaþjónusta hafa alla burði til að verða leiðandi í sjálfbærni á heimsvísu, líkt og ferðamálastefna til 2030 stefnir á, en til þess þurfa stjórnvöld og atvinnulífið að vera samstillt.

Samkeppnishæfni er mikilvæg

SAF fagna áherslum um hagkvæmara rekstrarumhverfi ferðaþjónustu, endurskoðun á regluverki og skilvirkara eftirliti. SAF hafa lengi talað fyrir því að efnahagslega brenglandi skattar og gjöld, líkt og gistináttaskattur, eigi að hverfa á brott, enda skekki þeir samkeppnisgrundvöll og skerði samkeppnishæfni. Á öðrum Norðurlöndum, sem Ísland kys einna helst að bera sig saman við, er ekki lagður á gistináttaskattur. Þeir gististaðir hér á landi sem gistináttaskatturinn nær til sitja þar af leiðandi ekki einungis uppi með skakka samkeppnisstöðu innanlands heldur einnig lakari samkeppnishæfni miðað við samanburðahæfa áfangastaði á Norðurlöndunum.

Þá taka SAF undir með starfshópi samkeppnishæfni og verðmætasköpunar og ítreka mikilvægi þess að samkeppnisstaða innlendra og erlendra ferðaþjónustufyrirtækja sé jöfnuð hér á landi. Í dag er staðan t.d. sú að núverandi skipulagsumgjörð atvinnugreinarinnar hampar erlendum ferðaskrifstofum og erlendum bílstjórum á kostnað innlendra. SAF hafa um langa tíð bent á þessa gjá sem verður að jafna, líkt og fjallað hefur verið um í vinnunni og lagt er til. Mikilvægt er að aðgerðir eins og þessar, þar sem bæði vandamálið og nauðsyn úrlausnar er vel þekkt, komist sem fyrst til framkvæmda með samþykkt aðgerðaáætlunarinnar.

Þekking á greininni skiptir máli

Þegar kemur að rannsóknum og nýsköpun í ferðaþjónustu hafa fáir talað hærra en SAF fyrir því að aukið fjármagn þurfi að renna til málavísðisins af hálfu hins opinbera. SAF telja umfang rannsókna og gagnaöflunar í ferðaþjónustu vera af verulega skorum skammti og að leggja þurfi mun meira til miðað við framlag greinarinnar til ríkis og sveitarfélaga.

Ráðgefandi nefnd um gagnaöflun og rannsóknir starfar samkvæmt reglugerð nr. 20/2020. Sú nefnd vinnur að mótun rannsóknaráætlunar fyrir Ferðamálastofu og hefur tekið saman minnisblað varðandi fjárveitingar til gagnaöflunar og rannsókna á sviði ferðamála til stýrihóps um aðgerðaráætlun fyrir ferðaþjónustu til 2030. Þar kemur meðal annars fram að „*miklu minna fé bæði mælt í krónutölu og miðað við framlag til vergrar landsframleiðslu er varið til gagnaöflunar og rannsókna í ferðaþjónustu en í öðrum grunnatvinnuvegum landsmanna, þ.m.t sjávarútvegi, orkuframleiðslu og landbúnaði. Afleiðingin er óhjákvæmilega veikari þekkingargrundvöllur og þar með næstum örugglega lakari ákvörðunartaka bæði um skipulag og umgjörð ferðaþjónustunnar og einstakar framkvæmdir innan hennar en æskilegt er*“. Þá leggur nefndin til hugmyndir að úrbótum í fyrrnefndu minnisblaði og telur afar mikilvægt að stórauka þurfi fjárframlög til gagnaöflunar og rannsókna á sviði ferðaþjónustu. SAF taka heilshugar undir niðurstöðu nefndarinnar en sakna nánari útfærslu á tillögu starfshóps sem kemur inn á „*tryggja aukið fjármagn til rannsókna á sviði ferðaþjónustu*“. Kafa þarf dýpra ofan í hvernig og hvert á að dreifa því fjármagni sem tryggt verður. Þá er allsherjar endurskoðun á rannsóknar- og nýsköpunarumhverfi ferðaþjónustu nauðsynleg.

SAF setja spurningamerki við þær tillögur sem lagðar eru til grundvallar um markáætlun Rannís og hlutverk Rannsóknarmiðstöð ferðamála. Að mati SAF skýtur jafnframt skökku við að sjá það viðhorf sem fram kemur í tillögu að samstarfi um nýsköpun í ferðaþjónustu: „*takmörkuð meðvitund er til staðar innan ferðaþjónustu um möguleika til rannsókna- og þróunarstarfs. Einnig er takmarkaður áhugi til staðar í rannsóknarstofnunum til þess að vinna með einkaaðilum í ferðaþjónustu enda er enn óljóst hvernig hagsmunir greinarinnar og rannsóknarstofnanna fara saman*“.

Þessu eru SAF ekki sammála. Það hefur hins vegar oft verið óljóst hver ábati atvinnugreinarinnar sé af þeim rannsóknum sem hinar ýmsu rannsóknastofnanir hafa stundað í gegnum tíðina. Það verður að gæta að því að gagnaöflun og rannsóknir í ferðaþjónustu séu hagnýt þannig að lagt sé upp með skýrum markmiðum um að bæta ákvarðanir fyrirtækja í greininni og hins opinbera. Líkt og fram kemur í áætlun um rannsóknir og gagnaöflun í ferðaþjónustu 2023-2025:

„*Hagnýt rannsóknarverkefni í ferðaþjónustu hljóta að taka mið af þessari byggingu atvinnuvegarins. Þau eiga því að beinast að því annars vegar að finna leiðir til að (i) bæta ákvarðanatöku og rekstur fyrirtækja í greininni og hins vegar að (ii) stuðla að bættri ákvarðanatöku stjórnvalda um opinbera rekstrarumgjörð ferðaþjónustunnar í landinu. Mikilvægt er að gagnaöflun og rannsóknarverkefni í ferðaþjónustu nýtist sem best.*“

Til hliðsjónar er hægt líta til laga nr. 112/2015 um Hafrannsóknarstofnun, rannsókna- og ráðgjafastofnun hafs og vatna. Þar stendur í 2.gr. að „*markmið með lögum þessum er að efla vísindalega þekkingu á umhverfi og lifandi auðlindum í hafi og ferskvatni og stuðla í senn að sjálfbærri og arðbærri nýtingu auðlindanna*“. Sjávarútvegur, atvinnugreinin, er auðvitað sá aðili sem nýtir svo auðlindina með þann þekkingargrunn sem Hafrannsóknarstofnun leggur meðal annars til grundvallar, og setta skipulagsumgjörð hins opinbera á bakvið sig. Hér fara því hagsmunir rannsóknastofnanna og atvinnugreinar augljóslega saman. Það sama á við um ferðaþjónustu.

SAF sakna tillagna sem stuðla að aukinni skilvirkni og hagkvæmni rannsóknarstofnanna er tengjast ferðaþjónustu ásamt því að greint verði hverju núverandi rannsóknarumhverfi hefur skilað til greinarinnar og hins opinbera. Samhliða hefði mátt velta upp þeirri tillögu að koma á fót rannsóknarstofnun fyrir

ferðapjónustu sambærilegri Hafrannsóknarstofnun eða finna slíkri stofnun viðeigandi stað. Þá væri jafnframt hægt að horfa til sameiningar hinna ýmsu rannsóknaraðila innan ferðapjónustu og skilgreina hvað á heima hvar og hver hefur hvaða hlutverk. Ferðapjónusta í núverandi mynd og stærð er ung atvinnugrein og mörgu er ábótavant þegar kemur að skipulagsumgjörð greinarinnar. Því er fjöldi aðkallandi hagnýtra rannsóknarverkefna fyrir hendi í ferðapjónustu sem ekki hefur verið sinnt til þessa.

Þá taka SAF heilshugar undir tillögu um að endurskoða þurfi reglugerð nr. 20/2020 um gagnaöflun og rannsóknir í ferðapjónustu. Reglugerðin er hamlandi við móttun framkvæmd rannsóknaráætlunar Ferðamálastofu þar sem Jafnvægisási ferðamála er gefið allt of mikið vægi.

Náttúruvernd í gegnum uppbyggingu áfangastaða

Þrjár grunnstoðir sjálfbærni eru náttúra, samfélag og efnahagur. Því er ekki óeðlilegt að mismunandi vinnuhópar hafi komið með tillögur að aðgerðum sem snúa að vernd náttúru og uppbyggingu áfangastaða. Áhugavert er að sjá að tillögurnar koma mismunandi að viðfangsefninu eftir vinnuhópum. Heilt yfir draga þessar aðgerðir upp mynd að tillögum að uppbyggingu áfangastaða og ferðamannastaða hér á landi með tilliti til þeirra takmarkana sem náttúruauðlindir setja, innviða, samfélags og öryggis. Meðal annars er horft til fjármögnunar, skipulags, öryggis og ábyrgðar umsjónaraðila áfangastaða.

SAF benda á vinnu starfshóps um endurskoðun á Framkvæmdasjóð ferðamannastaða og leggja til að hún ásamt Landsáætlun um uppbyggingu til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum verði notuð til grundvallar aðgerða sem snúa að fjármögnun hins opinbera á uppbyggingu áfangastaða. Þá má hrósa sérstaklega fyrir tillögur sem snúa að breytingum á skipulagi og skipulagsreglugerð til einföldunar á þróun og uppbyggingu áfangastaða auk þess að taka upp umræðu um stöðu öryggismála þegar kemur að útkallsaðilum, fjarskiptasambandi og samgöngum.

Stoðkerfi ferðapjónustunnar

Fjallað er um stoðkerfi ferðapjónustunnar og mikilvægi áfangastaðastofa og áfangastaðaáætlana. Tilgreint er að ýmis verkefni eiga að falla undir áfangastaðastofur til dæmis að vinna heildstætt yfirlit yfir áfangastaði, stöðumat og gerð öryggisáætlana. Áfangastaðastofur geta haft umsjón með slíkum verkefnum en skynsamlegt gæti reynst að aðrir aðilar, t.d. með ýmsa sérþekkingu, komi fremur að framkvæmd verkefnanna.

Þá má einnig horfa til þess að við samningagerð við aðila í stoðkerfi ferðapjónustunnar að séu settar fram kröfur um mælanlegan árangur af fjárhagslegum stuðningi.

Vakinn

Töluverð umræða hefur átt sér stað um umhverfis og gæðakerfi í íslenskri ferðapjónustu. SAF telja að áfangastaðurinn Ísland þurfi að geta borið sig saman við aðra áfangastaði byggt á sömu stöðlum og aðrir áfangastaðir nota. Því er mikilvægt að þróunin verði í þá átt að alþjóðlega viðurkenndar vottanir taki við af Vakanum. Hins vegar sé mikilvægt að Vakinn verði áfram til staðar, enda er hann afar gott tól til að hefja vegferðina að sjálfbærni og auknum gæðum fyrir lítil fyrirtæki og þau sem eru að hefja rekstur.

Í kafla um hæfni og gæði eru tvær aðgerðir sem snúa að Vakanum. Vakinn hefur að mörgu leyti verið grunnur að því að ýta fyrirtækjum áfram í aðrar umhverfis og gæðavottanir og nýst fyrirtækjum til innri stefnumótunar. Engu að síður verður að horfa til þess að Vakinn stendur á ákveðnum tímamótum. Fyrirtækjum með gilda vottun frá Vakanum hefur fækkað, sennilega vegna þess að ferðapjónustuaðilar eru farnir að sækja í alþjóðlegar vottanir í auknum mæli. SAF tekur undir þá aðgerð sem snýr að endurskoðun á hlutverki og starfsemi Vakans enda er að mati SAF brýnna að horfa frekar til alþjóðlegra vottana en að fá Vakann viðurkenndan sem sjálfbærnivottun af GSTC.

Nýtt hlutverk þjóðgarða?

SAF setja stórt spurningarmerki við aðgerðartillögu sem snýr að menntunarkröfu á leiðsögumenn sem starfa í þjóðgörðum. Vinnuhópur um gæði og hæfni virðist leggja til að þjóðgarðar landsins takist á hendur nýtt hlutverk sem eftirlitsaðilar um framfylgd kjarasamninga milli rekstraaðila og leiðsögumanna. Telur vinnuhópurinn að: „*Vegna skorts á eftirliti hefur þetta leitt til kjarabrota á leiðsögumönnum og félagsleg undirboð eru tíð*“. SAF getur ekki tekið undir slíka umræðu og finnst afar sérstakt að slíkt hafi ratað í drög að aðgerðaráætlun. Slíkt dregur úr trúverðugleika þeirrar vinnu sem hefur verið lögð í verkefnið.

Lokaorð

SAF fagna því að fyrstu drög að tillögum í aðgerðaáætlun um ferðaþjónustu séu nú komin fram. Vissulega verða alltaf málefni og útfærslur sem mun ekki nást full sátt um og því er mikilvægt að sem flestir hafi möguleika á að koma sinni sýn á framfæri. Þær tillögur sem kynntar eru í drögum eru að mörgu leyti góðar og áherslurnar snúa að miklu leyti að auknum skilningi á atvinnugreininni í gegnum rannsóknir og þekkingarsköpun, bættu samkeppnishægni og afkomu greinarinnar, skýrari og betri rekstrarumgjörð og aukna sjálfbærni. Tillögurnar eru þannig að miklu leyti í ágætu samræmi við áherslur í fjórum víddum stefnuramma um ferðaþjónustu sem aðgerðaáætluninni er ætlað að byggja á.

Hins vegar er ljóst að töluvert vantar upp á að aðgerðaráætlunin sé tilbúin og mikil vinna eftir áður en hún getur orðið að fullbúinni þingsályktunartillögu eins og stefnt er að. Enn á m.a. eftir að þetta áherslur, samræma og forgangsraða aðgerðum, vinna greiningarvinnu, skilgreina ábyrgðaraðila og tímaramma aðgerða svo eitthvað sé nefnt. Þá má benda á að uppsetning aðgerða á heildræna tímalínu myndi auka skilvirkni aðgerða og leiða til betri yfirsýnar fyrir alla hlutaðeigandi aðila.

Undirbúningur og gerð stefnumótunar hins opinbera í ferðaþjónustu hefur verið í vinnslu og mótun frá því Vegvísir í ferðaþjónustu var gefinn út. Markmið Vegvísisins var að leggja traustan grunn til framtíðar. Óhætt er að segja að búið sé að móta grunninn og nú er komið að því að móta íslenska ferðaþjónustu til framtíðar á þeim grunni.

Virðingarfyllst,



Jóhannes Þór Skúlason
framkvæmdastjóri Samtaka ferðaþjónustunnar