



Fjárlaganefnd Alþingis
Alþingishúsið við Austurvöll
101 Reykjavík
nefndarsvið@althingi.is

Reykjavík, 21. apríl 2023

Umsögn SAF – Samtaka ferðapjónustunnar um 894 mál, tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2024–2028.

Hinn 29. mars sl. lagði fjármála- og efnahagsráðherra fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2024-2028. Með henni leggur ráðherra fjármálaáætlun til næstu fimm ára og er hún lögð fram á grundvelli gildandi fjármálastefnu. Hún felur í sér annars vegar greiningu á horfum í efnahagsmálum og fjármálum opinberra aðila í heild og hins vegar markmið og áætlun um fjármál ríkis, sveitarfélaga og félaga í eigu þeirra. Fjármálaáætluninni var vísað til fjárlaganefndar 31. mars sl. að fyrri umræðu lokinni. Með tölvupósti, dags. 31. mars 2023, óskaði nefndin eftir því að Samtök ferðapjónustunnar (SAF) veitti nefndinni umsögn um fjármálaáætlun. Á vettvangi SAF hefur tillagan verið yfirfarin og verður í umsögn þessari fjallað um þau atriði hennar og greinargerðar við hana sem ástæða þykir að vekja athygli á og gera athugasemdir við.

Mikilvægi þess að róa í sömu átt

Í framlagðri tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun er lögð áhersla á að stjórnvöld rói nú í sömu átt og Seðlabanki Íslands með auknu aðhaldi og áframhaldandi umbótum á afkomu ríkissjóðs. Til þess að sporna gegn þeirri þrálátu verðbólgu sem nú er uppi er lagt til að draga úr þensluhvetjandi aðgerðum.

Í nýútgefnum Peningamálum Seðlabankans 2023-1 spáir bankinn því jafnframt að framleiðsluspenna verði til staðar á yfirstandandi ári og að meiri spenna verði í þjóðarþúinu á spátíma bankans en áður var gert ráð fyrir, þó talið sé að hún minnki þegar líður á. Í tilviki framleiðsluspennu ætti almennt að vera gerð rík krafa til þess að útgjöld hins opinbera auki ekki frekar á spennuna. Líklegt er að aðhald áætlunarinnar sé ekki nægjanlegt til þess að sporna gegn núverandi verðbólgu sem liggur á breiðum grunni. Og að þörf sé fyrir kraftmeiri aðhaldsaðgerðir þar sem aukið aðhald í fjármálum hins opinbera ætti að draga úr þörf fyrir hækkun stýrivaxta, að öðru óbreyttu, til þess að ná tókum á verðbólgunni.

Að mati SAF er nauðsynlegt að stjórnvöld styðji við peningastefnu Seðlabankans til að tryggja verðstöðugleika með sem lægstum tilkostnaði. Sjálfbær ríkisrekstur er lykilatriði og vekur því athygli hve lítið er til dæmis minnst á endurmat útgjalda ríkissjóðs í áætluninni. SAF telja að hið opinbera hefði átt að grípa til víða meiri aðgerða miðað við þær efnahagslegu aðstæður sem ríkja nú. Jafnframt að auknu jafnræði sé gætt varðandi þau útgjöld sem renna til hinna ýmsu málaflökka eftir mikilvægi þeirra.

Ferðapjónusta hefur gegnt því hlutverki að standa undir einum mesta hluta gjaldeyris- og verðmætasköpunar þjóðarþúsins í um árabíl. SAF telja áherslur áætlunarinnar vera langt frá því að taka mið af þeirri staðreynd og minna á mikilvægi þess að hið opinbera ráðstafi takmörkuðu fé ríkissjóðs með skilvirkari hætti og fjárfesti markvisst í þeim málaflökkum sem munu skila auknum verðmætum til þjóðarþúsins til framtíðar. Líkt og Bjarni Benediktsson fjármálaráðherra sagði á síðastliðnum Ferðapjónustudegi SAF:

„Í stærra samhengi þá erum við komin með mjög mikilvæga stöð í hagkerfinu sem mun geta fjölgað tækifærum á Íslandi og treyst hagkerfið til lengri tíma.“

Samtök ferðapjónustunnar ▾ Borgartúni 35, 105 Reykjavík ▾ 511 8000 ▾ saf@saf.is ▾ www.saf.is

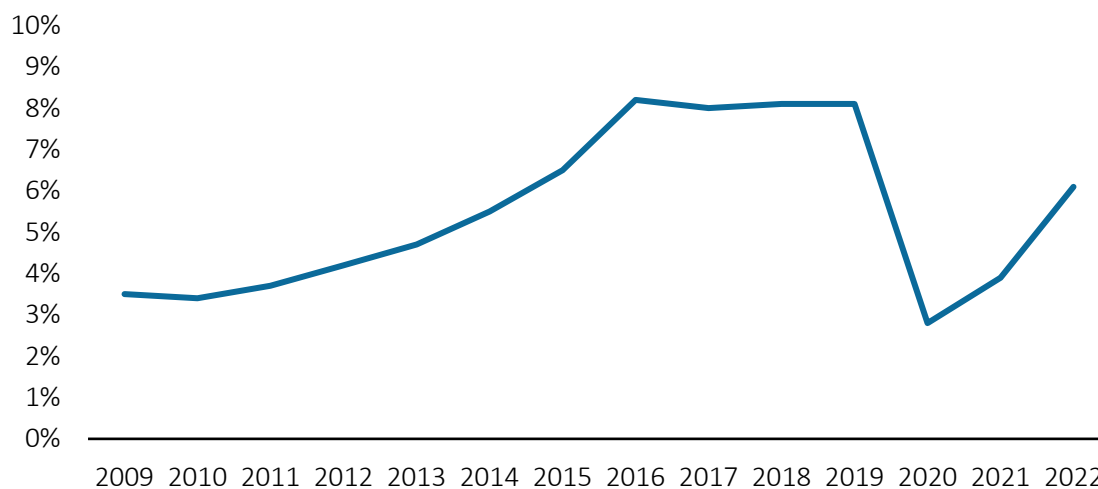
SAF telja tímabært að fjármálaáætlun endurspegli þá staðreynd og styðji við uppbyggingu og þróun íslenskrar ferðaþjónustu með aukinni vissu sem og fyrirsjáanleika til framtíðar. Í því ljósi er það hverju orði sannara sem Ásgeir Jónsson, seðlabankastjóri, benti á við sama tilefni:

„Ísland er og verður alltaf ferðaþjónustuland.“

Umfjöllun um íslenska ferðaþjónustu

Í fjármálaáætluninni, sem og fyrri fjármálaáætlunum, er umfjöllun um ferðaþjónustu viðamikil enda er hlutur hennar af vergri landsframleiðslu (VLF) stór. Ferðaþjónusta er ein stærsta útflutningsatvinnugrein landsins og hefur hlutfall ferðaþjónustu af vergri landsframleiðslu þróast úr því að vera 3,5% árið 2009 yfir í að vera 6,1% árið 2022, samkvæmt ferðaþjónustureikningum Hagstofu Íslands.

Hlutfall ferðaþjónustu af vergri landsframleiðslu



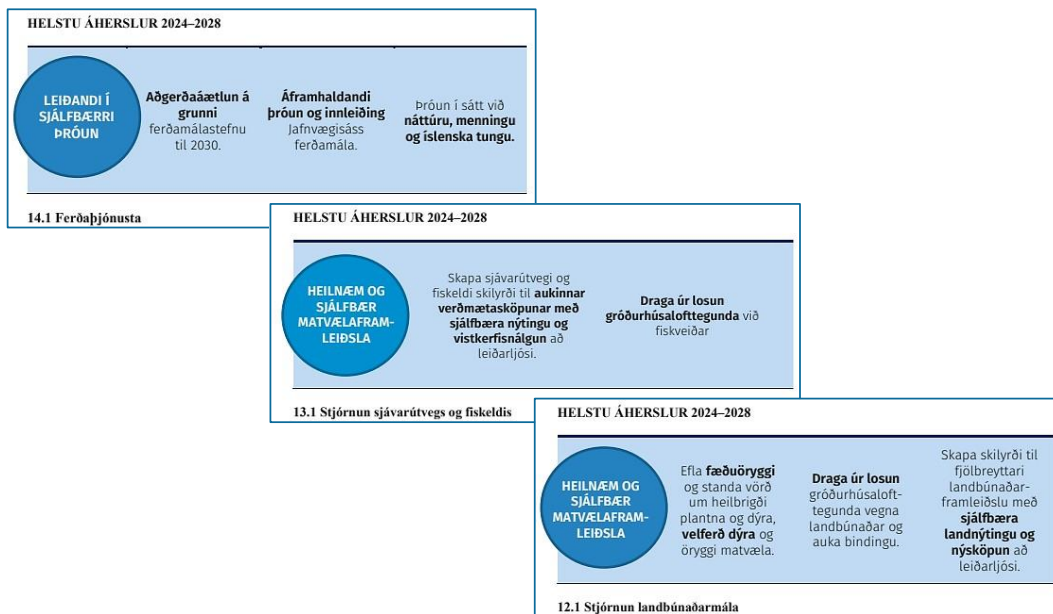
Mynd 1. Heimild: Hagstofa Íslands

Ein helsta áskorun ferðaþjónustu hefur falist í fjölgun ferðamanna utan háannar. Árstíðasveifla áfangastaða hefur verið skilgreind sem einn af sjálfbærnimælikvörðum ferðaþjónustu af Heimssamtökum í ferðaþjónustu (UNWTO). Samkvæmt aðferðafræði UNWTO er árstíðasveiflan gjarnan metin sem hlutfall þeirra þriggja mánaða ársins þar sem gestakomur ferðamanna eru mestar, á öllum tegundum skráðra gististaða viðkomandi áfangastaðar, af heildar komum ársins. Á Íslandi hefur árstíðasveifla atvinnugreinarinnar þróast á hagstæðan hátt þar sem tekist hefur að jafna sveifluna úr um 73% árið 2009 í um 45% árið 2019 fyrir landið í heild, samkvæmt gögnum Hagstofu Íslands. Árstíðasveiflan er ennþá töluverð á landsbyggðinni og mun meiri en á höfuðborgarsvæðinu, þar sem betur hefur tekist að jafna hlut allra mánaða ársins í gestakomum ferðamanna. Hér felast tækifæri fyrir landsbyggðina.

Eigi atvinnugreininni að takast að treysta samkeppnisstöðu sína og tryggja jákvæða upplifun hjá vaxandi fjölda verðmætari ferðamanna sem sækja landið heim þarf stöðugt að leita leiða til að þjóna þeim í sátt við land og þjóð. Víða um land hefur byggst upp ný þjónusta og afþreying þar sem sérkenni staða, jafnt í náttúru og sögu, eru notuð til að skapa og auka upplifun ferðamannsins. Ferðaþjónusta hefur með þeim hætti einnig aukið fjölbreytni í atvinnusköpun, þjónustu og afþreyingu fyrir þjóðina sjálfa, einkum á landsbyggðinni þar sem sérhæfing eða nýbreytni af einhverjum toga krefst lágmarksfjölda viðskiptavina til þess að standa undir sér. Jöfnun árstíðasveiflu ferðaþjónustunnar á landsbyggðinni getur þannig komið til með að skipta sköpum fyrir mörg byggðarlög utan höfuðborgarsvæðisins með því að tryggja betri nýtingu framleiðslupáttu allt árið um kring. Ljóst er að til þess þarf að mæta uppsafnaðri innviðabörf landsbyggðarinnar meðal annars með aukinni fjárfestingu og skýrari framtíðarsýn í málaflokknum.

Helstu áherslur málefnasviðs 14 miðist að því að auka verðmætasköpun atvinnugreinarinnar

SAF telja miður að ein helsta áhersla málaefnasviðsins í fjármálaáætluninni sé áframhaldandi þróun og innleiðing Jafnvægisáss ferðamála. Það skýtur skökku við að ekki sé þar lögð höfuðáhersla á frekari uppbyggingu á bættum rekstrarskilyrðum- og starfsumhverfi ferðapjónustu til aukinnar verðmætasköpunar með sjálfbæra nýtingu á náttúruauðlindum að leiðarljósi. Þótt verið sé að leggja af stað í þá vegferð að skapa aðgerðaráætlun á grunni ferðamálastefnu 2030, sem mun augljóslega taka á þessum atriðum, er áherslu á umfjöllun um málefnasviðs 14 *ferðapjónusta* verulega ábótavant. Að mati SAF eiga ávallt sjónarmið sem stuðla að því að vernda og styrkja samkeppnishæfni fyrirtækja í ferðapjónustu að vera í forgrunni. Aukin samkeppnishæfni og bætt rekstrarskilyrði til aukinnar verðmætasköpunar greinarinnar eru meginforsenda sjálfbærrar framtíðar íslenskrar ferðapjónustu.



Mynd 2. Heimild: Fjármálaáætlun 2024-2028

SAF telja að Jafnvægisáss ferðamála geti náð þeim árangri að verða hagnýtt mælitæki fyrir stjórnvöld til að meta reglulega efnahags-, umhverfis- og samfélagsleg áhrif ferðapjónustu. Hins vegar telja samtökin notagildi Jafnvægisáss fyrir atvinnugreinina og aðra hagaðila lítið. Framsetning Jafnvægisássins hefur ekki enn verið fullkláruð, mælikvarðar ekki upp færðir miðað við nýjustu gögn og því ljóst að upphaflegu markmiði verkefnisins er eigi lokið. Samtökin ítreka ábendingar um að Ferðamálastofu verði einfaldlega skilgreint það hlutverk að uppfæra mælikvarða í Jafnvægisási ferðamála í ljósi nýrra gagna hverju sinni, ásamt því að gera áætlun um áframhaldandi þróun hans kjósi stjórnvöld að nýta sér ásinn sem stjórn tæki til framtíðar. Erfitt er að sjá hvernig eigi að hagnýta niðurstöður Jafnvægisáss ferðamála til aðgerða án þess að hann liggi þvert yfir öll þau ráðuneyti sem hann snertir á. SAF telja það ekki forsvaranlegt að helstu áherslur stjórnvalda séu á Jafnvægisásinn eins og raun ber vitni.

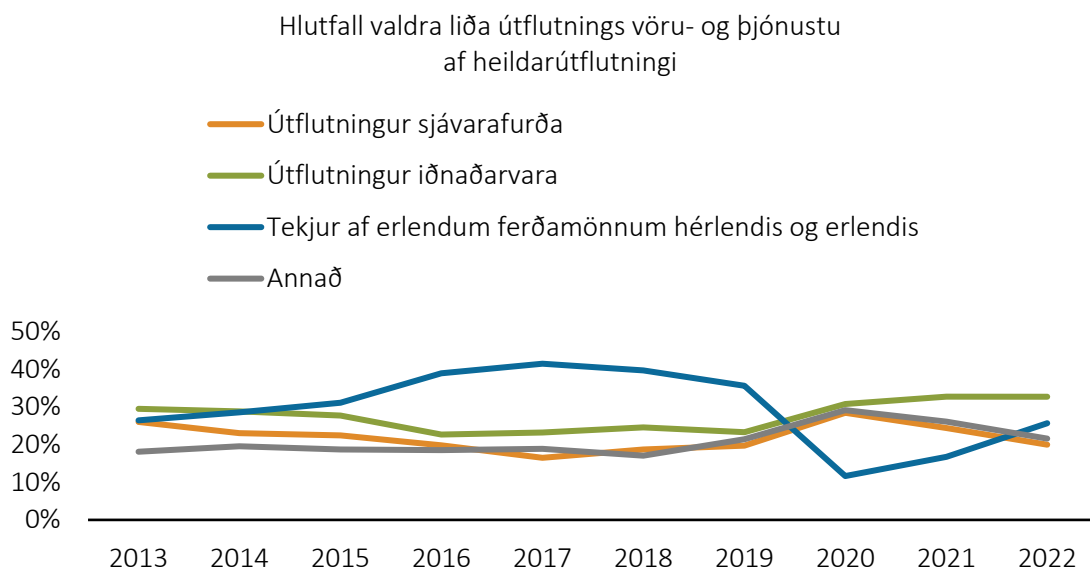
Þjóðhagslegt mikilvægi ferðapjónustu

Íslensk ferðapjónusta er mikilvæg stoð gjaldeyris- og verðmætasköpunar hér á landi. Hlutfall ferðapjónustu af VLF var 6,1% árið 2022, samkvæmt ferðapjónustureikningum Hagstofu Íslands. Jafnframt var hlutfall ferðapjónustu, tekjur af erlendum ferðamönnum hérlandis og erlendis, um 26% árið 2022. Líkt og Ásgeir Jónsson, seðlabankastjóri, kom inn á í erindi sínu á nýliðinni ráðstefnu ráðherra ferðamála um þjóðhagslegt mikilvægi ferðapjónustu:

Hinn mikli vöxtur í útflutningstekjum ferðapjónustunnar á árunum 2014-2018 var forsenda fyrir hinni miklu lífskjarasókn á þessum tíma – útgjöld ferðafólks hér gáfu Íslendingum færi á því að kaupa

erlendar vörur og þjónustu á hagstæðu verði. Ferðaþjónustan er mikilvæg ný stoð fyrir efnahagslífið. Endurnýjaður kraftur greinarinnar er mjög mikilvægur nú þegar þörf er á auknum útflutningstekjum.

Í því samhengi stóð útflutningur sjávarafurða fyrir um 20% árið 2022 og útflutningur iðnaðarvara um 33%, líkt og sjá má á mynd 3.

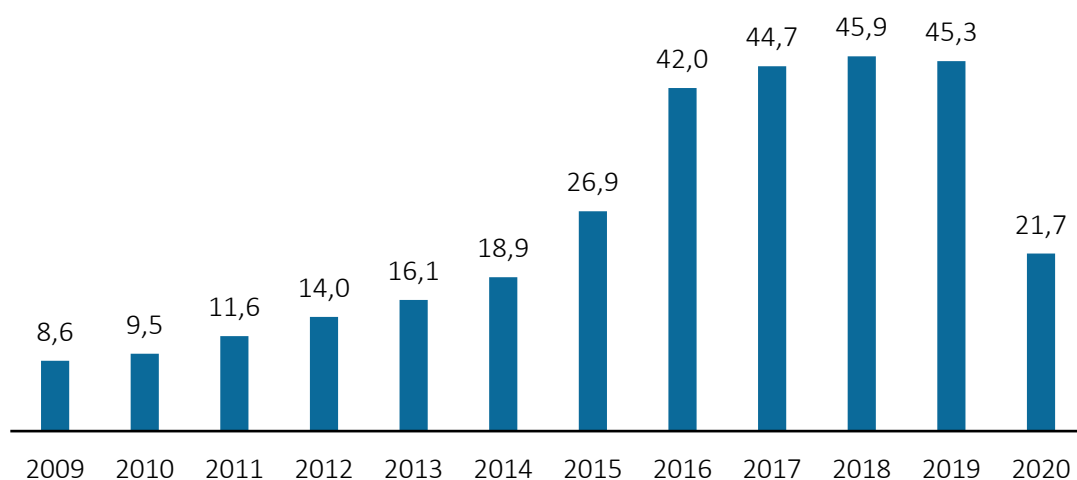


Mynd 3. Heimild: Hagstofa Íslands

Þegar litið er til þjóðhagslegs mikilvægis ferðaþjónustu er ljóst að útgjöldum ríkissjóðs til málefnasviðs 14 er verulega ábótavant. Innan málefnasviðsins felast meðal annars framlög til rannsókna, þróunar og nýsköpunar í ferðaþjónustu, framlög til stjórnsýslustofnunar greinarinnar, til áfangastaðastofa og uppbyggingar áfangastaða. Jafnframt til markaðssetningar áfangastaðarins Íslands og til ýmissa annarra verkefna til dæmis um bætt öryggi ferðamanna, þjóðhagsreikninga um ferðaþjónustu, stuðning við aukna hæfni og menntun í greininni og svo mætti áfram telja. Ekki þarf annað en að líta til þess virðisaukaskatts (VSK) sem rennur til ríkissjóðs við neyslu ferðamanna héraðs til að varpa ljósi á þær tekjur sem ferðaþjónustan býr til fyrir ríkissjóð. Þar sem sjá má að það er deginum ljósara að framlög ríkissjóðs til málefnasviðsins hafa verið verulega takmörkuð.

Íslenska skattkerfið, og þar af leiðandi velferðarkerfið, hefur aðlagað sig að ferðaþjónustu og mun koma til með að mótast samhliða þróun atvinnugreinarinnar enn frekar, það er að einhverju leyti jákvætt. Benda má á að til dæmis runnu tæpir 50 milljarðar til ríkissjóðs í formi VSK af neyslu ferðamanna árið 2019, samkvæmt Hagstofu Íslands.

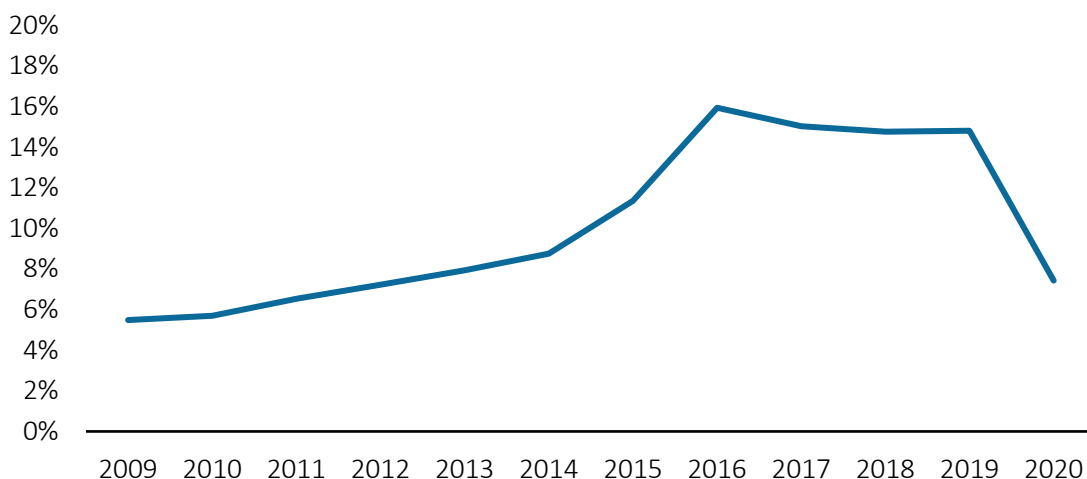
Virðisaukaskattur við neyslu ferðamanna Í milljörðum króna, á verðlagi hvers árs



Mynd 4. Heimild: Hagstofa Íslands

Til þess að setja þær stærðir í samhengi var hlutfall VSK við neyslu ferðamanna af heildarsköttum af vöru og þjónustu, að frádrögnum styrkjum, jafnframt um 15% árið 2019. Því er ljóst að hlutfall ferðaþjónustu af tekjum ríkissjóðs og það framlag sem greinin leggur til óumdeilt. Sama hvernig á er horft eru framlög ríkissjóðs til málefna sviðs atvinnugreinarinnar ekki í takti við mikilvægi hennar fyrir þjóðarbúið. Það verður að leiðrétta.

Hlutfall virðisaukaskatts við neyslu ferðamanna af heildarsköttum á vöru og þjónustu, að frádrögnum styrkjum



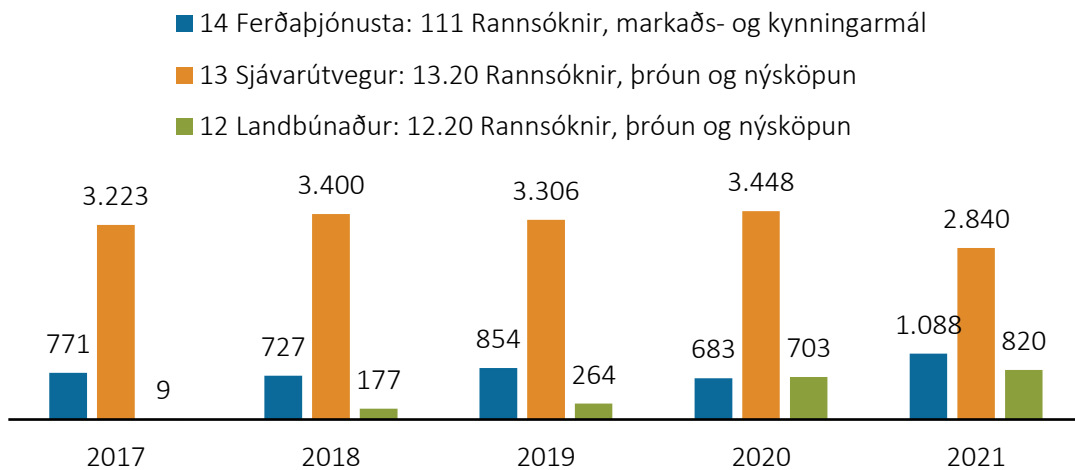
Mynd 5. Heimild: Hagstofa Íslands

Stjórnvöld virðast með öllu áhugalaus um rannsóknir í ferðaþjónustu

Ferðaþjónusta er atvinnugrein sem nýtir auðlindir náttúrunnar á Íslandi. Atvinnugreinin á allt undir að nýting þeirra sé byggð á vísindalegri og skynsamlegri nálgun með sjálfbæra nýtingu að leiðarljósi. Atvinnugreinin fagnar áherslu á komandi aðgerðaráætlun á grunni ferðamálastefnu til 2030 en ljóst er að byggja þarf hana á rannsóknum og gögnum og að nauðsynlegt er að mæla árangur aðgerða með vísindalegum hætti til framtíðar. Atvinnugreinin bindur miklar vonir við komandi aðgerðaáætlun stjórnvalda og mun koma til með að leggja sín lóð á vogarskálarnar, þar sem íslensk ferðaþjónusta getur tekið stakkaskiptum á næstu árum í langhlaupi sínu að aukinni hagkvæmni og sjálfbærni.

Þegar litið er til samanburðar á útgjöldum ríkissjóðs, skv. ríkisreikningi viðkomandi ára, sem renna til rannsókna, þróun og nýsköpunar í ferðaþjónustu, sjávarútvegi og landbúnaði kemur upp skökk mynd. Fyrir það fyrsta er samanburðurinn á milli atvinnugreinanna þriggja torsóttur þar sem ríkisreikningur skilgreinir gjöld alls til „Rannsókna, þróunar og nýsköpunar“ undir einum hatti hjá sjávarútvegi og landbúnaði en þegar kemur að ferðaþjónustu leggjast „Rannsóknir, markaðs- og kynningarmál“ í eitt. Þessu þarf að breyta. Það er mikilvægt á rétta að minnihluti þessa liðar ríkisreikningsins rennur raunverulega til rannsókna. En jafnvel þótt horft sé fram hjá þeirri staðreynd, og tölur ríkisreiknings notaðar til samanburðar milli atvinnugreina eins og öll framlög þessa liðar ryngu til rannsókna, er dagljóst að rannsóknir í ferðaþjónustu hafa setið á hakanum, sbr. mynd 6.

Ríkisreikningur, gjöld alls
í milljónum króna, á verðlagi hvers árs



Mynd 6. Heimild: Ríkisreikningar viðkomandi ára

Meginþungi útgjalda ríkissjóðs sem renna til rannsókna í hinum ýmsu atvinnugreinum liggur hjá sjávarútvegi sem árið 2021 voru að minnsta kosti tvöfalt meiri en sem renna til ferðaþjónustu. Sú þróun fyrir ári, fyrir fjármálahrunið árið 2008 og hamskipti íslenskrar ferðaþjónustu, á sér eðlilegar skýringar, sér í lagi út frá sjónarmiðum um vöxt og þróun atvinnugreina hérlandis á liðnum áratugum. Aftur á móti telja SAF það illskiljanlegt að í nýútgefinni fjármálaáætlun sé jafn lítil áhersla á rannsóknir í ferðaþjónustu og raun ber vitni, enda hefur ferðaþjónusta verið stærsta stoð gjaldeyris- og verðmætasköpunar þjóðarbúsins í um árabíl. Viljaleysi stjórnvalda til að styðja við rannsóknir í ferðaþjónustu er enn meira áberandi þegar það er borið saman við þá staðreynd að í fjármálaáætluninni stendur undir málefnisviðs 13, (Sjávarútvegur og fiskeldi), bls. 255:

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefnasviðsins aukist um 1.224 m.kr. frá fjárlögum 2023 til ársins 2028. Skýrist sú breyting fyrst og fremst af auknum framlögum annars vegar til að styrkja stjórnvöld og eftirlit með fiskeldi og hins vegar vegar til að efla hafrannsóknir og eftirlit með sjávarútvegi en samtals nemur hækkunin á ramma málefnasviðsins 1.250 m.kr. vegna þessara verkefna.

Framlög til rannsókna í sjávarútvegi eru nú margfalt hærri en framlög til rannsókna í ferðaþjónustu og SAF hafa um árabíl lagt fram rökstuddar óskir um að stjórnvöld efli rannsóknir í ferðaþjónustu með hóflegu 200 til 250 milljónum króna framlagi. Stjórnvöld hafa árum saman daufheyrst við þeim ábendingum. Mikilvægi rannsókna á landi og áfangastöðum stendur svo sannarlega jafnfætis mikilvægi rannsókna hafs og vatna. Í því samhengi vekur það athygli að lögð til aukning til málefnasviðs sjávarútvegs og fiskeldis sem samsvarar meira en helmingi þess heildar fjármagns sem áætlað er að verði varið til málefnasviðs ferðaþjónustu.

Mikið hefur verið rætt um umhverfisáhrif sjókvíaldis hér á landi, mikilvægi þess að lágmarka þau til framtíðar og nauðsyn til frekari þekkingaröflunar á málaflokknum. Sú umræða er þörf og gild. Það liggur hins vegar augum uppi að það hefur ekki síður verið í orðræðu landsmanna að lágmarka þurfi neikvæð

umhverfisáhrif ferðapjónustu og að sporna verði gegn hinum svokölluðu ruðningsáhrifum atvinnugreinarinnar, líkt og fram kemur í áætluninni. Það verður ekki gert öðruvísi en með rannsóknum á atvinnugreininni í efnahags-, umhverfis- og samfélagslegu samhengi. Því veur það furðu að enn og aftur leggi stjórnvöld enga áherslu á aukna fjárfestingu í rannsóknum á málaflokknum.

Samkvæmt viðhorfskönnun FMST til erlendra ferðamanna sumarið 2022 heldur íslensk náttúra áfram að laða að en 97% nefna náttúruauðlindir landsins þegar þeir voru beðnir um að tilgreina hvaða þættir hefðu haft áhrif á ákvörðun að Íslandsför. Íslensk ferðapjónusta á því allt sitt undir verndun náttúruauðlinda lands og þjóðar. Hið opinbera verður því að gefa málaflokknum meiri gaum, láta sig ferðapjónustu varða í auknum mæli og stuðla með skýrum skrefum að uppbyggingu hagnýtrar auðlindanýtingar atvinnugreinarinnar, aukinni verðmætasköpun og framleiðni.

Íslenskri ferðapjónustu hefur gengið vel hingað til en ekki má gleyma þeirri staðreynd að velgengni greinarinnar hefur verið byggð upp á skömmum tíma og að gagnaöflun og þekkingu á henni og áhrifum hennar er enn verulega ábótavart. Ganga þarf enn lengra í að skapa þann fyrirsjáanleika sem íslensk ferðapjónustufyrirtæki þurfa til frekari fjárfestinga í aukinni tækni og uppbyggingu áfangastaða. Taka þarf skynsamlegar ákvarðanir varðandi hagkvæma nýtingu náttúruauðlinda, skattheimtu og samkeppnishæfni ferðapjónustufyrirtækja. Mikilvægi þess að haldið verði rétt á spilum atvinnugreinarinnar til framtíðar í komandi aðgerðaráætlun stjórnvalda er gríðarlegt, skilvirkar og hagnýtar rannsóknir í ferðapjónustu verða að spila þar lykilhlutverk.

Í ljósi þessa fara SAF fram á að útgjaldarammi málefnasviðs 14 aukist um að minnsta kosti 250 milljónir króna með það að markmiði að efla rannsóknir í ferðapjónustu.

Neytendamarkaðssetning ferðapjónustu er nauðsynlegur hlekkur í sjálfbærri þróun

Íslensk ferðapjónusta stendur nú frammi fyrir þeirri staðreynd að engu ríkisfé er ætlað að renna beint til neytendamarkaðssetningar atvinnugreinarinnar erlendis, hvorki árið 2023 né á tímabili nýútgefinnar fjármálaáætlunar. Ljóst er að framundan er sú verðuga áskorun að viðhalda verðmætaaukningu ferðapjónustu með sjálfbærum hætti. Ísland er og verður í samkeppni um ferðamenn og ekki síst þá sem skilja meira eftir sig á viðkomandi áfangastaðum. Með markvissum aðgerðum í markaðsmálum tókst að miklu leyti að verja samkeppnishæfni íslenskrar ferðapjónustu á helstu markaðssvæðum og um leið styrkja ímynd áfangastaðarins Íslands. Það var gert í gegnum heimsfaraldurinn með fjármögnuðu átaksverkefni „Ísland - Saman í sókn“, ásamt frumkvæði og einkaframtaki íslenskra fyrirtækja í ferðapjónustu. Í þessu samhengi er rétt að benda á að erlendir ferðamenn er hingað sækja eftir heimsfaraldurinn dvelja hér lengur og neysla hvers ferðamanns hér á landi er að meðaltali meiri en áður, og því ljóst að öflug neytendamarkaðssetning skilaði þeim árangri sem bæði stjórnvöld og atvinnugreinin vilja sjá. Það er mikilvætt að stjórnvöld átti sig á að sá árangur varð ekki til af sjálfum sér.

Það er sömuleiðis afar mikilvægt að áréttu að markaðssetning í ferðapjónustu er ekki átaksverkefni til skamms tíma heldur markvisst langhlaup. Brýnt er að horfið sé af braut tímabundinna átaksverkefna og að kjölfesta í neytendamarkaðssetningu sé aukin. Stjórnvöld leggja áherslu á mikilvægi þess að stuðla að aukinni komu verðmætra ferðamanna, það er komu þeirra sem dvelja lengur hér á landi og ferðast víðar. Því markmiði verður ekki náð með tómlæti. Því miður virðist sem svo að neytendamarkaðssetning sé nú að verða hinn gleymdi hlekkur íslenskrar ferðapjónustu hjá hinu opinbera.

Það er grundvöllur alls markaðsstarfs að sá sem markaðssetur segir sögu sína sjálfur, að öðrum kosti gerir einhver annar það. Á síðastliðnum áratug hefur öflugt markaðsstarf byggt upp sterkt vörumerki fyrir áfangastaðinn Ísland, sem hefur jafnframt komið öðrum útflutningsgreinum verulega til góða. Ísland getur með markvissri neytendamarkaðssetningu stuðlað að fjölgun verðmætari ferðamanna sem hingað sækja, líkt og hefur sýnt sig með fyrri aðgerðum, aukið verðmæti umfram fjölda ferðamanna. Það mun hins vegar ekki gerast af sjálfu sér. Helstu samkeppnislönd Íslands munu halda áfram að leggja opinbert fjármagn til neytendamarkaðssetningar. Á meðan getur Íslandi ekki hlaupið blindandi af stað, skilað auðu og vonað það besta þegar kemur að markaðssetningu á áfangastaðnum Íslandi. SAF telja

lykilatriði að hið opinbera beiti sér til framtíðar með 300 milljóna framlagi árlega til málefnasviðs ferðaþjónustu sem skuli nýtast í neytendamarkaðssetningu fyrir ferðaþjónustu og þannig standa vörð um og kynna vörumerkið áfangastaðinn Ísland. Áfangastaðurinn Ísland verður að segja sína sögu sjálfur, kynna og standa vörð um vörumerkið.

Í ljósi alls þessa fara Samtök ferðaþjónustunnar fram á að útgjaldarammi málefnasviðs 14 aukist um 300 milljónir króna með það að markmiði að efla neytendamarkaðssetningu fyrir ferðaþjónustu.

Aukin skattheimta er ekki svarið

Í áætluninni segir að unnið sé að þróun fyrirkomulags um aukna gjaldtöku í ferðaþjónustu með það að leiðarljósi að breikka skattstofna og tryggja jafnræði aðila á markaði. SAF ítreka fyrri ábendingar til stjórnvalda um að ákvarðanir um skatt- og gjaldheimtu á ferðaþjónustu verði að taka í samráði við atvinnugreinina og að slík áform verði ávallt að kynna með að minnsta kosti 18 mánaða fyrirvara vegna eðlis atvinnugreinarinnar sem selur vörur langt inn í framtíðina. Þá má nefna að gistináttaskattur mun að öðru óbreyttu taka gildi á ný um næstu áramót. Það er fyrir löngu orðið ljóst að á skattinum eru verulegir annmarkar sem skekkja samkeppnisstöðu ferðaþjónustuaðila bæði innanlands og í alþjóðlegri samkeppni. Þrátt fyrir þá staðreynd hefur ekkert samtal átt sér stað, frá því innheimtu gistináttaskatts var frestað, um það hvaða nauðsynlegar breytingar þurfi að gera á honum til úrbóta eða hvort skatturinn sé yfir höfuð skynsamleg leið til tekjuöflunar af ferðamönnum. SAF lýsa því eftir áður boðuðu samráði stjórnvalda við atvinnugreinina um það fyrirkomulag aukinnar gjaldtöku í ferðaþjónustu sem rætt er um í áætluninni.

Ljóst er að stíga þarf varfærin skref varðandi skattlagningu á ferðaþjónustu til að hún fái nú frekari tækifæri til uppbyggingar eftir áföll heimsfaraldursins, eins og sérstaklega er tiltekið í stjórnarsáttmálanum. Þá er mikilvægt að stjórnvöld fari ekki af stað í þá vegferð að innheimta gjöld á þeim ferðamannastöðum þar sem uppbygging hefur ekki nú þegar farið fram. Notendur í dag eiga ekki að greiða fyrir þjónustu sem gestir framtíðarinnar munu njóta.

Óhófleg skattheimta getur orðið til þess valdandi að sporna gegn framþróun greinarinnar, draga úr hæfni hennar til samkeppni á alþjóðamörkuðum sem og hvata til frekari fjárfestinga í sjálfvirknivæðingu. Nauðsynlegt er því að heildarmynd og fyrirsjáanleiki séu höfð að leiðarljósi þegar ráðist er í slíkar breytingar, að samráð sé haft við atvinnugreinina og að markmið um að hámarka verðmæti og samkeppnishæfni ferðaþjónustu til lengri tíma séu ávallt höfð að leiðarljósi. SAF minna á skýrslu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins *The Impact of Taxes on the Competitiveness of Tourism*, þar sem segir að minni skattheimta á ferðaþjónustu sé til þess fallin að bæta samkeppnishæfni áfangastaða og atvinnugreinarinnar, og jafnframt að mikilvægt sé að sérstaklega sé gætt að jafnvægi milli skattheimtu og samkeppnishæfni vilji stjórnvöld auka tekjur sínar af atvinnugreininni.¹

Þó treyst sé á atvinnulífið til að drífa áfram hagvöxt næstu ára ber hið opinbera ábyrgð á því að skapa hagfelldara rekstrarumhverfi fyrir íslensk ferðaþjónustufyrirtæki. Huga þarf að áhrifum þeirra aðgerða, hvort sem um er að ræða hugsanlega aðgangsstýringu á náttúruauðlindum eða skattheimtu, á fyrirtæki í ferðaþjónustu og ljóst er að það er alls ekki víst að aukin skattheimta auki tekjur ríkissjóðs þegar uppi er staðið. Hið opinbera dregur nú þegar meira til sín í formi skattheimtu af ferðaþjónustu en í flestum okkar samanburðarríkjum, meðal annars með álögðum krónutölugjöldum og nefsköttum, sem leggur stein í götu samkeppnishæfni ferðaþjónustufyrirtækja og áfangastaðarins Íslands í alþjóðlegu samhengi. Atvinnugreinin sjálf verður að koma að ákvörðunum sem þessum og leggja sín lóð á vogarskálarnar. Áhrif óhóflegrar gjaldtöku á hina víða miklu virðis Kếđu ferðaþjónustu geta orðið mun víðtækari en virðist í

¹ Sjá skýrslu PWC á vegum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins frá árinu 2017: *The Impact of Taxes on the Competitiveness of European Tourism*, PricewaterhouseCoopers (PWC), <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/130660/The%20Impact%20of%20Taxes%20on%20the%20Competitiveness%20of%20European%20tourism.pdf>

fyrstu. Því ber hinu opinbera að sporna gegn neikvæðum áhrifum aukinnar gjaldtöku á verðmætasköpun atvinnugreinarinnar til framtíðar.

Innviðir ferðaþjónustunnar

Samgöngukerfi landsins er einn af mikilvægustu innviðum ferðaþjónustu hér á landi. SAF taka undir bjartsýna framtíðarsýn stjórnvalda þegar kemur að vegakerfinu. Þar sem Ísland á að vera í fremstu röð á heimsvísu með trausta og örugga innviði. Hún er meðal annars sett fram til að mæta þörfum almennings og atvinnulífs um land allt. SAF taka því undir áherslur um uppsafnaða fjárfestingaþörf í vegakerfinu hvað varðar meðal annars viðhald og vetrarþjónustu. Aftur á móti, þegar kemur að þjónustu, og þá sérstaklega snjómokstri, Vegagerðarinnar er nauðsynlegt að stjórnvöld hafi í huga að þjónustan hefur mikil áhrif á vaxta- og þróunarmöguleika ferðaþjónustunnar á ákveðnum svæðum og landshlutum.

Vetrarþjónusta Vegagerðarinnar er því lykilatriði til að stuðla að áherslum stjórnvalda til að draga úr árstíðarsveiflu ferðaþjónustu hérlendis og dreifa ferðamönnum um land allt, allt árið um kring. Enda ljóst að ferðaþjónustan þarf ítrekað að stóla á snjómokstur til þess að geta starfrækt sína starfsemi á ákveðnum svæðum. SAF telja Vegagerðina ekki setja þarfir íslenskrar ferðaþjónustu í forgang, því þarf að breyta. Eðlilegt væri ef forgangsroðun verkefna stofnunarinnar myndu byggja í auknum mæli á grunni þjóðhagslegs mikilvægis. Þegar kemur að almennri gjaldtöku á umferð til að fjármagna vegaframkvæmdir þá verða stjórnvöld að stíga varlega til jarðar. Almennt er það afstaða SAF að horfa verði til þess sjónarmiðs að þeir greiði sem njóti. Þannig að þau gjöld sem tekin eru af ferðamönnum skuli nýtast til uppbyggingar og umbóta á þeim innviðum sem um ræðir.

Varaflugvallagjald

Það er nauðsynlegt að bæta aðstöðu varaflugvalla, sem og annarra flugvalla, hér á landi. Hins vegar ítreka samtökin fyrri ábendingar um að fyrirhugað varaflugvallargjald er til þess fallið að draga úr samkeppnishæfni íslenskrar ferðaþjónustu.

Fyrirhugað gjald mun hafa neikvæð áhrif á íslenska flugrekendur. Gjaldið mun skaða samkeppnishæfni þeirra á markaði og sérstaklega fyrir flug milli Evrópu og Norður Ameríku. Gjaldið mun því raska samkeppnisstöðu Keflavíkurflugvallar og því er ekki viturlagt að leggja á kvaðir umfram það sem almennt gerist um flugvelli sem hann á í samkeppni við. Mun eðlilegra er að stjórnvöld nýti hluta þess mikla fjármagns sem ferðaþjónusta skilar nú þegar til ríkissjóðs, til að byggja upp varaflugvelli, en slík ráðstöfun myndi bæði styðja við flugöryggi, bættu samkeppnishæfni atvinnugreinarinnar og þar með auknar tekjur ríkissjóðs af ferðaþjónustu til lengri tíma litið. Áform um varaflugvallagjald ganga þvert á þessi markmið því gjaldið mun draga úr samkeppnishæfni Íslands sem áfangastaðar.

Orkuskipti

Samgöngur á landi standa undir um þriðjung kolefnislosunar Íslands, þar af er losun fólksbíla um 60%. Ljóst er að ökutækjaleigur eru umfangsmiklir kaupendur fólksbíla, með að jafnaði um helming nýskráðra ökutækja sem fara svo flest á eftirmarkað innan fimm ára. Ökutækjaleigur hafa um nokkurt skeið átt í samstarfi við stjórnvöld um að fjölga vistvænum ökutækjum í rekstri og hefur það samstarf skilað þeim árangri sem lagt var upp með. Í dag er yfir 20% af flota ökutækjaleiga rafmagns-, vetnis-, eða tengil-tvinn ökutæki. Eftirspurn eftir vistvænum bílum til skammtímaleigu hefur verið afar takmörkuð og ökutækjaleigur þurft að finna leiðir til að halda fjárfestingum sínum gangandi.

Samtökin hafa áður bent á að hlutfallslegt umfang bílaleigubíla á Íslandi er margfalt á við umfang bílaleigubíla í öðrum löndum. Þá eru möguleikar á flytja bílaleigubíla úr landi takmarkaðir og því hafna þeir flestir á eftirmarkaði hér á landi. Ökutækjaleigur taka þannig mið af þörfum eftirmarkaðar þegar þær kaupa ökutæki. Að framangreindu má ráða að afar mikilvægt er að bílaleigur og stjórnvöld eigi í góðu samstarfi um að eftir-markaður með bílaleigubíla i sé rekinn með sanngirni og jafnræði að leiðarljósi ef markmið stjórnvalda í loftlagsmálum eiga að nást.

Í fyrri umsögnum um fjárlög og fjármálaáætlun hafa samtökin bent á að með álagningu virðisaukaskatts frá 1. janúar 2024, við sölu á ökutæki sem notið hefur niðurfellingar við fyrstu skráningu skapast ójöfn samkeppnisstaða. Þannig þurfa ökutækjaleigur og skattskyldir aðilar að standa skil á 20,32% af söluandvirði ökutækja sem notið hafa niðurfellingar á meðan aðrir þurfa þess ekki. Þarna er um að ræða hreina skattlagningu þar sem ógerlegt er að leggja virðisaukaskatt á andvirði í samkeppni við óskattskylda aðila. Að mati samtakanna gengur þetta gegn forsendum laga um virðisaukaskatt þar sem ætlast er til að kaupandi greiði skattinn, að óbreyttu mun skatturinn lenda á ökutækjaleigum. Þetta gengur einnig gegn fyrirætlunum stjórnvalda sem fjármálaráðherra hefur sjálfur nefnt um að stuðningur og samstarf við ökutækjaleigur eiga að hvetja til sölu bílaleigubíla á eftirmarkaði. Líklegt er að ökutækjaleigur muni einfaldlega halda bílunum lengi í sinni eigu og því verði takmarkaður eftirmarkaður með vistvænum bílum. Óbreytt ástand er því letjandi fyrir ökutækjaleigur til orkuskipta.

Samtökin fara fram á að fjármálaráðuneytið tülki virðisaukaskattslög með þeim hætti að við sölu bíla verði heimilt að undanþiggja að hámarki sömu upphæð og var undanþegin þegar ökutæki var fyrst skráð. Til vara og til að hvetja til sölu bílaleigubíla á eftirmarkaði leggja samtökin til að í fjármálaáætlun verði gert ráð fyrir að ökutækjaleigum og öðrum skattskyldum aðilum verði heimilt við endursölu að undanþiggja að hámarki sömu upphæð og var undanþegin þegar ökutæki var fyrst skráð.

Rafmagn, vetnis og tengil-tvinn ökutæki eru enn talsvert dýrari en sambærileg ökutæki sem ganga eingöngu fyrir jarðefnaeldsneyti. Leiða má líkum að því að hrun í nýskráningum tengil-tvinn bíla megi rekja til afnáms niðurfellingar á virðisaukaskatti.

Vonir hafa staðið til að dragast myndi saman í verði en munurinn er nú að jafnaði um 2 milljónir króna án tillits til niðurfellingar. Vegna mikils verðmunar og til að hvetja til þess að ökutækjaleigur bjóði upp á vistvæn ökutæki í sinni útleigustarfsemi hefur útleigan verið undanþegin virðisaukaskatti skv. bráðabirgðaákvæði XXXIX í virðisaukaskattslögum. Ætla má að eftirspurn eftir umhverfisvænum bílum í bílaleigu muni dragast verulega saman eftir 1. janúar 2024 þar sem þau ökutæki verða ekki samkeppnishæf.

Til að stuðla að áframhaldandi vexti í framboði á umhverfisvænum bílaleigubílum til útleigu hjá ökutækjaleigum leggja samtökin til að ákvæði XXXIX um undanþágu álagningar virðisaukaskatts við útleigu á umhverfisvænum ökutækjum í lögum um virðisaukaskatt verði framlengt.

Leiðandi í sjálfbærri þróun

Það verður ekki hjá þeirri staðreynd litið að íslensk ferðaþjónusta hefur verið burðarstólpi lífsskjaravaxtar landsmanna eftir fjármálahrunið, skapað hagfelld skilyrði fyrir innlent efnahagslíf og stuðlað að ríflegum gjaldeyrisvaraforða. Ferðavilji einstaklinga mun sennilega halda áfram að aukast og heimurinn að minnka með aukinni sjálfvirknivæðingu farþegaflutninga og opnun nýrra markaða. Mikilvægi þess að auka þekkingu varðandi íslenska ferðaþjónustu mun því einungis halda áfram að aukast.

SAF hafa nýlega birt mælaborð á vefnum ferdagogn.is þar sem gögn um ferðaþjónustu er safnað saman og þau birt eftir landshlutum og niður á einstök sveitarfélög. Mælaborðinu er ætlað að draga saman helstu stærðir atvinnugreinarinnar á einn stað og gera gögn um áhrif og umsvif ferðaþjónustu í landshlutum og sveitarfélögum öllum aðgengileg. Þar eru meðal annars gögn um atvinnutekjur, skatttekjur sveitarfélaga, framboð og nýtingu gistirýmis og afkomu ferðaþjónustufyrirtækja eftir landshlutum. Mælaborðið nýtist þannig til dæmis opinberum aðilum, starfsfólki stjórnýslu og stofnana, kjörnum fulltrúum á Alþingi og í sveitastjórnnum, sem og rekstraraðilum í ferðaþjónustu. Til þess að glöggva sig á umsvifum ferðaþjónustu í nærsamfélögum um landið allt.

Ljóst er að ferðaþjónusta hefur margvísleg áhrif á landshluta og sveitarfélög landsins sem koma meðal annars fram í fjölbreyttari atvinnutækifærum og auknum lífsgæðum íbúa. Mælaborðinu er ætlað að varpa ljósi á hvernig atvinnugreinin liggur um land allt með skýrum og markvissum hætti. SAF er ekki kunnugt um að tekna hafi verið saman tölulegar upplýsingar um stöðu atvinnugreinarinnar með álíka

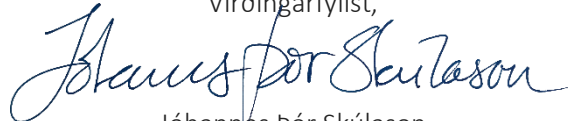
hætti áður, en eitt af því sem komið hefur berlega í ljós við þessa vinnu er hversu mjög söfnun, úrvinnsla og birtingu gagna um ferðaþjónustu er verulega ábótavant.

Þær náttúruauðlindir sem ferðaþjónusta byggir sína sókn á dreifast víðs vegar um landið og munu ekki koma til með að færa sig úr stað, án náttúruhamfara. Ferðaþjónusta er þannig einstaklega góð byggðastefna kjósi landsmenn að viðhalda byggð um allt land og því ljóst að upplýsingar varðandi atvinnugreinina eftir landshlutum og sveitarfélögum lykilatriði til framtíðar. Ekki er hægt að stýra því sem ekki er mælt.

Til lengri tíma litið er það ótvírætt að rannsóknir og nýsköpun eru grunnur að vexti og viðgangi atvinnugreina og meginundirstaða þess að þróun, framfarir og aukin verðmætasköpun eigi sér stað innan þeirra í samkeppnisdrifnum og alþjóðavæddum heimi. Markviss uppbygging áfangastaða með nýsköpun, öflugri vöruþróun og kynningarstarfi mun þannig skapa tækifæri til að draga úr árstíðasveiflu allra landshluta í ferðaþjónustu og stuðla að betri dreifingu ferðamanna um landið. Í því ljósi er brýn þörf fyrir víðtækari gagnaöflun og frekari rannsóknir til að styðja við uppbyggingu atvinnugreinarinnar um land allt. Framundan er það brýna verkefni að viðhalda gjaldeyris- og verðmætasköpun ferðaþjónustunnar en til þess þurfa allir viðkomandi aðilar að dansa í takt. Hið opinbera getur stutt við þá þróun með því að leggja frekari fjárfestingu til ferðaþjónustu og með aukinni þekkingaröflun í málaflokknum til framtíðar.

Samtök ferðaþjónustunnar leggja til að þingsályktunartillagan verði endurskoðuð með tillit til ofangreindra athugasemda. Samtökin áskilja sér rétt til að koma með frekari ábendingar á síðari stigum.

Virðingarfyllst,



Jóhannes Þór Skúlason

framkvæmdastjóri Samtaka ferðaþjónustunnar