



Reykjavík 24.11.2022

Efni : Drög að Rannsóknaráætlun 2023-2025 um rannsóknir og gagnaöflun í ferðaþjónustu

Menningar- og viðskiptaráðuneytið (MVR) birti 9. nóvember síðastliðinn, á Samráðsgátt drög að Rannsóknaráætlun Ferðamálastofu (FMST) fyrir árin 2023 – 2025 um rannsóknir og gagnaöflun í ferðaþjónustu. Rannsóknaráætlun FMST byggir á reglugerð, um gagnaöflun og rannsóknir á sviði ferðamála, nr. 20/2020. Samtök ferðaþjónustunnar (SAF) hafa farið yfir drögin og vilja koma eftirfarandi ábendingum á framfæri.

SAF fagna tilkomu rannsóknaráætlunar 2023-2025 enda hafa samtökin lagt áherslu á markvissar rannsóknir og greiningar á íslenski ferðaþjónustu um árabíl. Í fyrri umsögnum um rannsóknaráætlun hafa SAF komið með ábendingar og athugasemdir sem enn hefur ekki verið tekið tillit til. SAF lýsa yfir vonbrigðum að ekki hafi verið brugðist við þeim áherslum í meiri mæli.

Ráðast þarf í endurskoðun á reglugerð nr. 20/2020

SAF telja mikilvægt að breyta grunnforsendum áætlunarinnar og ítreka í því samhengi fyrri ábendingar um að breyta þurfi reglugerð um gagnaöflun og rannsóknir á sviði ferðamála nr. 20/2020. Samkvæmt 5. gr. reglugerðarinnar kemur fram að FMST skuli:

„ ..móta og láta framkvæma rannsóknaráætlun á grunni Jafnvægisáss ferðamála og stefnumótunar stjórnvalda“.

SAF telja að Jafnvægisáss ferðamála geti náð þeim árangri að verða hagnýtt mælitæki fyrir stjórnvöld til að meta reglulega áhrif ferðaþjónustu á umhverfið, innviði, samfélag og efnahag landsins. Hins vegar telja samtökin notagildi Jafnvægisáss fyrir atvinnugreinina og aðra hagaðila lítið sem ekkert. SAF telja það ekki forsvaranlegt að stjórnvöld mæli um það í reglugerð að eitt tæki með takmarkað notagildi fyrir rekstraraðila í atvinnugreininni skuli stýra að miklu leyti hvernig takmörkuðu fjármagni til gagnaöflunar og rannsókna er varið.

Framsetning Jafnvægisássins ókláruð og áhrif hans takmörkuð

Settir voru fram yfir sextíu mælikvarðar til að meta áhrif ferðaþjónustu sem notaðir voru til að varpa mynd á hvort þolmörkum hafi verið náð eða líklegt sé að þeim verði náð í framtíðinni.¹ SAF benda á að framsetning Jafnvægisássins hefur ekki verið fullkláruð enn og verkefninu því ekki lokið. SAF lýsa yfir áhyggjum af stöðu verkefnisins þar sem rannsóknaráætluninni er ætlað að byggja á tengslum við Jafnvægisásinn. Einnig má benda á að enn á eftir að uppfæra mælikvarða sem nú þegar hafa verið framsettir á vefsíðu Stjórnarráðs Íslands fyrir árið 2021.²

¹ Sjá <https://www.efla.is/verkefni/ferdathjonusta/jafnvaegisas-ferdamala>

² Sjá <https://www.stjornarradid.is/verkefni/atvinnuvegir/ferdathjonusta/jafnvaegisas-ferdamala/#Tab1>

Jafnframt telja SAF að reglugerðin sníði FMST þröngan stakk þegar kemur að samræmi gagnaöflunar og rannsókna við viðurkennda alþjóðlega staðla og samanburðarhæf verkefni annarra stofnana. SAF telja mikilvægt að tengsl rannsóknaráætlunarinnar við Jafnvægisásinn verði minnkuð til muna eða einfaldlega að hætt verði að líta sérstaklega til ássins við ákvörðun verkefna áætlunarinnar.

Markmið rannsóknaráætlunar skýr og í forgrunni

SAF telja þrjú meginvið markmiða áætlunarinnar fyrir rannsóknir á vegum FMST skýr og markviss. Þau atriði lúta að hagsæld ferðaþjónustu sem, líkt og fram kemur í áætluninni, felst einkum í efnahagslegum ábata þjóðarinnar. Verndun og sjálfbærri nýtingu þeirra náttúrugæða sem ferðamennska notar og að sem minnst neikvæð áhrif ferðamennsku verði á aðra atvinnuvegi, samfélag og lífsgæði landsmanna. Þar að auki er gerð og þróun öflugs gagnagrunns um íslenska ferðaþjónustu ekki síður þýðingarmikil.³

SAF telja að áherslubreyting þurfi að eiga sér stað í rannsóknaráætluninni með þeim hætti að öllum verkefnum hennar beri skylda til að tilgreina hvernig þau stuðli að markmiðum áætlunarinnar. Til dæmis með svipuðum hætti líkt og nú þegar er gert varðandi „*tengsl við jafnvægisás ferðamála*“. SAF telja því að í forgrunni allra rannsóknarverkefna þurfi að leggja markvissari áherslu á töflu varðandi viðfangsefni verkefna í kafla 2.2 rannsóknaráætlunarinnar.⁴

SAF taka því fagnandi að skilgreint sé í rannsóknaráætluninni að:

„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.“

SAF telja þó ábótavant að öll verkefni áætlunarinnar varpi bjartara ljósi á hvernig rannsóknarverkefni styðji við upplýstari ákvörðunartöku ferðaþjónustufyrirtækja og hins opinbera er varðar atvinnugreinina. Mikilvægt er að öll rannsóknarverkefni falli markvisst undir núverandi stefnuramma í ferðaþjónustu til ársins 2030, ásamt því að gera grein fyrir tilætluðum árangri sínum.⁵

Alþjóðlegur samanburður mikilvægur

Alþjóðlegur samanburður atvinnugreina er mikilvægur þar sem með honum má sjá hvernig íslenskt atvinnulíf stendur gagnvart öðrum ríkjum, hvar greinar geta bætt sig og hvar áfangastaðurinn stendur framar öðrum. SAF hefur í gegnum tíðina bent á ýmsar alþjóðlegar leiðbeiningar til gagnaöflunar frá til dæmis Ferðamálastofnun Sameinuðu þjóðanna (UNWTO), Hagstofu Evrópusambandsins (Eurostat) og Alþjóðagjaldeyrissjóðnum (IMF) sem hægt væri að nýta við ákvörðun rannsóknarverkefna og stefnu áætlunarinnar.⁶ Ísland á þar að auki aðild að ferðamálanefnd efnahags- og framfarastofnunarinnar OECD (e. OECD Tourism Committee). Sú nefnd hefur það meginhlutverk að vera leiðbeinandi í rannsóknum og gagnaöflun varðandi stefnumótun ferðaþjónustu, skipulagsbreytingar og þróun atvinnugreinarinnar.⁷

Jafnframt er Ísland aðildarríki að Norrænu ráðherranefndinni sem leggur nú áherslu á samstarf Norðurlandanna um svæðisbundna ferðaþjónustureikninga (e. Nordic Regional

³ Sjá bls. 8 í Rannsóknaráætlun 2023-2025 um rannsóknir og gagnaöflun í ferðaþjónustu

⁴ Sjá bls. 11 og 28 í Rannsóknaráætlun 2023-2025 um rannsóknir og gagnaöflun í ferðaþjónustu

⁵ Sjá <https://www.stjornarradid.is/verkefni/atvinnuvegir/ferdathjonusta/islensk-ferdathjonusta-til-2030/framtidasyn-og-leidarljós-islenskrar-ferdathjonustu-til-2030/>

⁶ Sjá til dæmis http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/seriesm_83rev1e.pdf,

http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF_80rev1e.pdf og

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/bop/2007/bopman6.htm>

⁷ Sjá <https://www.oecd.org/cfe/tourism/oecd-tourism-committee.htm>

Tourism Satellite Accounts, N-RTSA).⁸ SAF telja mikla hagsmuni felast í því að Ísland taki þátt í samstarfinu sem fyrst og setji upp RTSA (Regional Tourism Satellite Accounts) fyrir alla landshluta landsins. SAF telja nauðsynlegt að ferðaþjónustureikningar, svæðisbundnir og á landsvísu, séu festir í sessi og þeim tryggt fjármagn. Aukinheldur er framtíðaráætlun N-RTSA að samtvinna aðferðafræði umhverfis- og efnahagsmælikvarða⁹ (e. System of Environmental-Economic Accounting, SEEA) til að meta sjálfbærni ferðaþjónustu í heild (e. Measuring the Sustainability of Tourism, MST).¹⁰ Ætli íslensk ferðaþjónusta sér að verða leiðandi í sjálfbærri þróun, samanber framtíðarsýn og leiðarljós til ársins 2030, er mikilvægt að samanburðarhæf gagnaöflun fari af stað til þess að vita hvar atvinnugreinin stendur nú á alþjóðlegum mælikvarða og innan hvers landshluta. SAF telja að áætlunin eigi að ýta undir þá vegferð með öllum tiltækum leiðum.

SAF telja með aukinni áherslu á tengingu verkefna rannsóknaráætlunarinnar við alþjóðlega staðla og önnur samanburðarhæf verkefni geti miklum ábata verið náð fyrir atvinnugreinina. Augljóst er að rannsóknir og gagnaöflun af þessu tagi gegna mikilvægu hlutverki fyrir framtíðarþróun íslenskrar ferðaþjónustu.

Verkefni rannsóknaráætlunar

SAF fagna því að FMST hyggst beita sér í vaxandi mæli fyrir þarfagreiningu og formlegum samráðsfundum. Líkt og kemur fram eru rannsóknarverkefni gerð til að leggja fræðilegan og faglegan grunn að eflingu ferðaþjónustu. SAF vilja nýta tækifærið og hrósa sérstaklega verkefnum eitt, tvö, sex, sjö, átta og níu/tíu.

Með hliðsjón af því takmarkaða fé sem útlit er fyrir að verði til ráðstöfunar fyrir rannsóknarverkefni í ferðaþjónustu á næstu árum, samanber gildandi fjármálaáætlun, ítreka SAF mikilvægi þess að áætlunin forðist tvíverknað eins og hægt er. SAF telja að aukin skilvirkni geti náðst við gerð rannsóknaráætlunarinnar tilnefni Hagstofa Íslands einnig sérfræðing í ráðgefandi nefnd um gagnaöflun og rannsóknir fyrir atvinnugreinina. SAF vilja vekja athygli á umsögn Hagstofu Íslands um rannsóknaráætlun Ferðamálstofu 2022-2024 sem er dagsett 25. 11. 2021. Þar kemur fram að:

„..þau verkefni sem fjallað er um í rannsóknaráætluninni liggja mörg hver mjög nálægt starfsvettvangi Hagstofunnar“.¹¹

Hagstofan nefnir sérstaklega verkefni fjögur sem snýr að könnun á ferðahegðun Íslendinga. SAF telja brýnt að gerður verði samanburður á verkefni fjögur við ferðavenjurannsókn Hagstofunnar sem skilar samræmdum niðurstöðum til Eurostat um ferðavenjur Íslendinga, bæði innanlands og utan.

Aftur á móti er ánægjulegt að sjá í fundargerð ráðgefandi nefndar, í viðauka þrjú, að breytingar hafi verið gerðar á framkvæmd verkefnis fjögur.¹² SAF telja að líklega geti samskonar umbætur átt við verkefni þrjú og fimm, þar sem verkefni þrjú er könnun á viðhorfum Íslendinga til ferðaþjónustu og verkefni fimm kannar ferðahegðun erlendra gesta á völdum þéttbýlisstöðum. Líklegt er að samlegðaráhrif liggja á milli þessara þriggja verkefna, þrátt fyrir ólíkar tegundir spurninga og markhópa, og lágmörkun kostnaðar geti náðst með þríhliða samningi við viðurkenndan aðila á sviði markaðsrannsókna. SAF óska jafnframt eftir því að niðurstöðum þessara þriggja verkefna verði miðlað í Mælaborði FMST í auknum mæli, til dæmis í formi tímaraða. SAF telja einnig mikilvægt að rannsakað sé hvort samhljómur sé

⁸ Sjá <https://nordregio.org/publications/regional-tourism-satellite-accounts-for-the-nordic-countries/>

⁹ Sjá <https://webunwto.s3-eu-west-1.amazonaws.com/2019-08/tsaseeatechnote.pdf>

¹⁰ Sjá til dæmis umfjöllun <https://www.unwto.org/tourism-statistics/statistical-framework-for-measuring-the-sustainability-of-tourism> og <https://ec.europa.eu/eurostat/web/tourism/methodology/projects-and-studies>

¹¹ Sjá <https://samradsgatt.island.is/oll-mal/SCases/Details/?id=3085>

¹² Sjá bls. 53 í Rannsóknaráætlun 2023-2025 um rannsóknir og gagnaöflun í ferðaþjónustu

til staðar á milli niðurstaðna kannana, landamærakönnunarinnar og ferðaþjónustureikninga eður ei.

SAF telja hins vegar varhugavert að verið sé að ráðstafa takmörkuðu rannsóknarfé í verkefni þrjú þar sem óljóst sé hvert raunverulegt notagildi könnunarinnar er. Telji sveitarfélög eða vinsælir áfangastaðir sig knúna til þess að greina samfélagsleg áhrif af ferðaþjónustu með þessum hætti ætla SAF að nærtækara væri að viðkomandi aðilar framkvæmi slíka könnun á eigin vegum.

SAF fagna umbótum á verkefni sex, dreifing ferðamanna um landið, og telja það framfaraskref að útvíkka mælanet teljara á völdum áfangastöðum. SAF telja verkefnið vera mikilvægt til að meta áhrif ferðaþjónustu á umhverfisgæði og muni koma til með að stuðla að verndun og sjálfbærri nýtingu þeirra náttúruauðlinda sem ferðaþjónusta byggir á. SAF telja því tilefni til að tengja verkefnið í auknum mæli við rannsóknir á þolmörkum áfangastaða. Þá benda SAF einnig á að hægt sé að samtvinnu farsímagögn við mælinet teljaranna til að ná fram betra gagnasetti og meðal annars greina á milli innlendra og erlendra ferðamanna.

SAF telja verkefni átta, gagnagrunnur ferðaþjónustunnar, vera þarft og mikilvægt fyrir atvinnugreinina í heild. Hins vegar velta SAF þeirri spurningu upp hvort verkefnið eigi heima í rannsóknaráætlun eða sé einfaldlega hluti af skilgreindum hlutverkum FMST.¹³ FMST á hrós skilið fyrir framtak sitt við umbætur á gagnaöflun fyrir íslenska ferðaþjónustu, þar sem margt hefur á áunnist, sér í lagi varðandi gagnaöflun og gæði gagnasetta. SAF taka þó undir orð ráðgefandi nefndar og leggja til að í Mælaborði FMST verði notendaviðmót og framsetning gagna þess betrubætt.¹⁴ Enn fremur telja SAF mikilvægt að auka miðlun gagnagrunnsins þannig að hægt verði að niðrhala öllum tölulegum gagnasettum hans.

Lokaorð

Í grunninn lýsa SAF yfir ánægju með drög að Rannsóknaráætlun 2023-2025. Heilt yfir telja SAF að leggja eigi megináherslu á verkefni sem stuðla að hámarks virðisauka íslenskrar ferðaþjónustu og auka þjóðhagslegan ábata af atvinnugreininni, eins og hægt er. Fjármagn til rannsókna og gagnaöflunar í ferðaþjónustu er af skornum skammti og mikilvægt að því sé forgangsraðað og komið á rétta staði.

- SAF telja mikilvægt að áherslubreyting eigi sér stað við gerð rannsóknaráætlunarinnar með þeim hætti að hún hverfi af braut Jafnvægisássins sem allra fyrst. Breyta þarf reglugerð um gagnaöflun og rannsóknir á sviði ferðamála nr. 20/2020 í þá átt.
- SAF telja meginsvið markmiða rannsóknaráætlunarinnar eiga að vera í forgrunni allra verkefna og tilætlaður árangur þeirra skilgreindur með formföstum hætti.
- SAF telja að horfa þurfi í auknum mæli til þess að auka hagnýtt notagildi allra rannsóknarverkefna áætlunarinnar og efla miðlun niðurstaðna þeirra.
- SAF telja að aukin áhersla á samhæfingu verkefna rannsóknaráætlunarinnar við alþjóðlega staðla og önnur samanburðarhæf verkefni geti skilað miklum ábata fyrir atvinnugreinina.
- SAF telja mikla hagsmuni felast í því að Ísland verði hluti af samstarfi Norrænu ráðherranefndarinnar varðandi RTSA og setja eigi upp svæðisbundna ferðaþjónustureikninga fyrir alla landshluta sem allra fyrst.

¹³ Sjá <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2018096.html>

¹⁴ Sjá bls. 46 og 47 í Rannsóknaráætlun 2023-2025 um rannsóknir og gagnaöflun í ferðaþjónustu

- SAF telja að auka þurfi vægi rannsókna og gagnaöflunar sem varða sjálfbærni íslenskrar ferðaþjónustu með SEEA að leiðarljósi.
- SAF telja að aukin skilvirkni geti náðst við gerð rannsóknaráætlunarinnar tilnefni Hagstofa Íslands einnig sérfræðing í ráðgefandi nefnd um gagnaöflun og rannsóknir fyrir atvinnugreinina.
- SAF telja brýnt að gerður verði samanburður á verkefni fjögur sem er könnun á ferðahegðun Íslendinga við ferðavenjurannsókn Hagstofunnar.
- SAF telja varhugavert að verið sé að ráðstafa takmörkuðu rannsóknarfé í verkefni þrjú, könnun á viðhorfum Íslendinga til ferðafólks og ferðaþjónustu, þar sem óljóst sé hvert raunverulegt notagildi könnunarinnar er.
- SAF telja verkefni sex, varðandi dreifingu ferðamanna um landið, vera mikilvægt til að meta áhrif ferðaþjónustu á umhverfisgæði og tilefni til að tengja verkefnið í auknum mæli við rannsóknir á þolmörkum áfangastaða.
- SAF telja að mikilvægt sé að auka miðlun gagna og notendaviðmót gagnagrunns ferðaþjónustunnar.
- SAF telja að megináhersla rannsóknaráætlunarinnar eigi að vera á verkefni sem stuðla að hámarks virðisauka íslenskrar ferðaþjónustu og auka jafnframt hreinan þjóðhagslegan ábata af atvinnugreininni.

Ljóst er að gagnaöflun, rannsóknir og nýsköpun í íslenskri ferðaþjónustu eru meginforsendur aukinna framfara atvinnugreininnar. Rannsóknaráætlun er því veigamikill þáttur í að stuðla að efnahagslegum ávinningi af ferðaþjónustu, sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda og hámarks virðisauka áhrifa af atvinnugreininni. SAF telja augljóst að töluverðum árangri hafi nú þegar verið náð en að ennþá sé langt í land þegar kemur að rannsóknum og gagnaöflun fyrir íslenska ferðaþjónustu. Með ofangreindum ábendingum er bent á skref sem SAF telja mikilvæg skref í þá átt.

Virðingarfyllt,
f.h. SAF – Samtaka ferðaþjónustunnar



Jóhannes Þór Skúlason
framkvæmdastjóri