

Reykjavík 17.05.2022

Efni: Umsögn SAF – Samtaka ferðapjónustunnar um 513 mál, tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2023–2027.

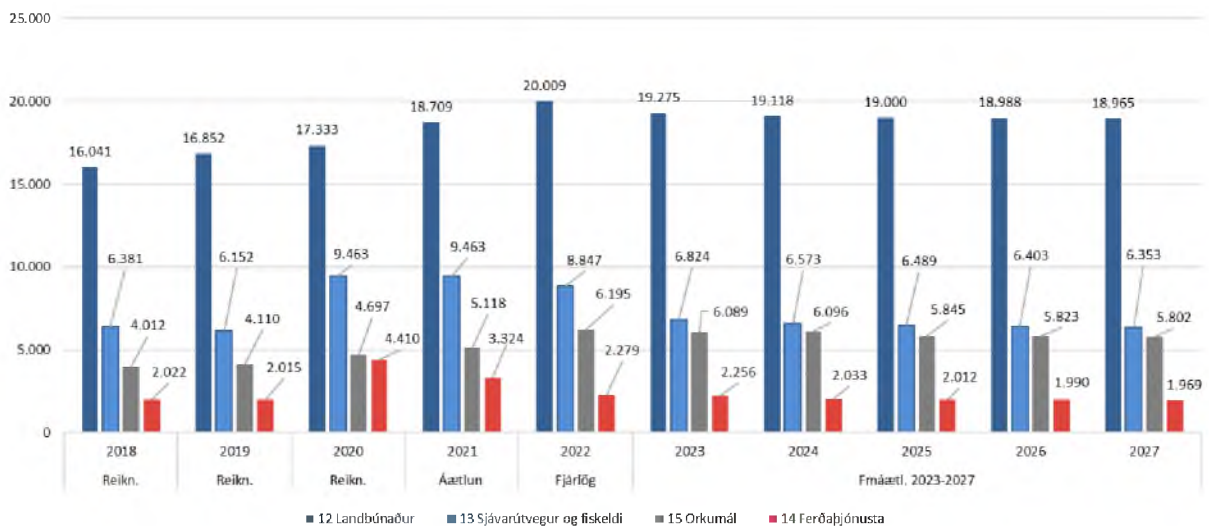
Hinn 29. mars sl. lagði fjármála- og efnahagsráðherra fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2023-2027. Með henni leggur ráðherra fjármálaáætlun til næstu fimm ára og er hún lögð fram á grundvelli gildandi fjármálastefnu. Hún felur í sér annars vegar greiningu á horfum 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 7. apríl sl. að fyrri umræðu lokinni. Með tölvupósti, dags. 8. apríl 2022, óskaði nefndin eftir því að SAF – Samtök ferðapjónustunnar 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.

- Ferðapjónustufyrirtæki þurfa minni álögur og enga sértæka skatta til að auka samkeppnishæfni greinarinnar innan lands og utan.
- Stjórnvöld þurfa að nálgast markaðssetningu á ferðapjónustu sem stöðuga langtíma fjárfestingu en ekki sem tímabundin átaksverkefni og auka framlög í 1-1.5 ma.kr. á ári.
- Stjórnvöld þurfa að leggja aukna fjármuni til rannsókna í ferðapjónustu til að auka og bæta rannsóknir og tölulegar upplýsingar í ferðapjónustu. Auka þarf árlegt fjármagn til rannsókna í ferðapjónustu um 250 m.kr.
- Klára þarf að aðgerðabinda stefnuramma ferðapjónustu til 2030, *Framtíðarsýn og leiðarljós íslenskrar ferðapjónustu*, tryggja fjármagn í verkefnaáætlun og hefja vinnu sem fyrst svo henni verði lokið fyrir næstu áramót.
- Stjórnvöld þurfa að fjárfesta enn frekar í nauðsynlegum innviðum hér á landi svo landið sé stakk búið til að taka á móti þeim fjölda ferðamanna sem vilja koma hingað til lands. Ferðamenn sem og landsmenn þurfa öruggari vegi, næga orku, nægt húsnæði um allt land, flutningskerfi fyrir raforku, innviði fyrir rafmagnsbílfreiðar og fleiri fluggáttir til landsins.
- Stjórnvöld þurfa að auka stuðning við atvinnugreinina þegar kemur að menntun og öryggismálum, loftslags- og umhverfismálum, nýsköpun og stafrænni þróun.

Efnahagslegt mikilvægi ferðapjónustu sjaldan meira

Í fjármálaáætlun þessari og fyrri ára er umfjöllun um ferðapjónustuna viðamikil enda hefur hún vaxið hratt síðasta áratuginn upp í að vera ein stærsta útflutningsgrein landsins. Það er þó alltaf sárt að sjá hvað umfjöllun um greinina sjálfa líður fyrir skort á upplýsingum. Er helst við það að sakast að stjórnvöld hafa ekki nægjanlegar góðar upplýsingar um greinina tiltækar. Stjórnvöldum hefur enn sem komið er ekki tekist nægjanlega vel til við skilgreiningu, öflun og úrvinnslu upplýsinga sem gagnast t.d. við mat á veikleikum, styrkleikum, áhættum og eftirspurn eftir ferðapjónustu landsins. Þegar litið er til upplýsinga sem liggja til grundvallar umfjöllun um aðrar atvinnugreinar, t.d. sjávarútveg og landbúnað, fá ferðapjónustuaðilar á tilfinninguna að atvinnugreinin hafi ekki verið tekin nægilega alvarlega. Stjórnvöld virðast oft tala um ferðapjónustu byggt á tilfinningu en ekki tölum. Betur unnir og reglulegri ferðapjónustureikningar eru stærsta skrefið við að koma umfjöllun um ferðapjónustu á sama stall og aðrar atvinnugreinar.

Mynd 1 : Útgjöld A hluta ríkissjóðs eftir málefnaviðum, verðlag ársins 2022



Í sáttmála ríkisstjórnar er lögð áhersla á að ferðapjónustan verði áfram stór þáttur í íslensku atvinnu- og efnahagslífi og að mikilvægt sé að atvinnugreinin nái hraðri uppbyggingu eftir áföll heimsfaraldursins. Samkvæmt sundurlíðun á langtímaútgjöldum eftir málaflokkum er ekki hægt að sjá þess merki að því markmiði stjórnarsáttmála sé framfylgt í fjármálaáætlun, ef framlögin eru borin saman við framlög til annarra atvinnugreina og framlög nær í tíma (sjá mynd 1). Þá er framsetning á framlögum til málaflokksins engan veginn gagnsæ þegar reynt er að rýna í hver áform stjórnvalda eru á sviði rannsókna, stuðningsumhverfis eða uppbyggingu innviða í ferðapjónustu.

Ferðapjónustan hefur um nokkurra ára skeið átt stærri hlutdeild í útflutningstekjum en sjávarútvegur og ætti áhersla á viðgang hennar því að vera töluverð. Þá hefur ferðapjónusta umtalsverð óbein áhrif, t.d. á verslun og þjónustu, ýmsa menningarstarfsemi og matvælaframleiðslu. Ferðapjónustan er sú atvinnugrein

sem hefur stuðlað að því að þjónustujöfnuður og þar með viðskiptajöfnuður hefur verið jákvæður hér á landi frá 2009, ef frá er tekið árið 2021. Þá var það er ekki síst uppgangur í ferðaþjónustu og áhrif þeirrar atvinnugreinar á ríkissjóð, m.a. söfnun gjaldeyrissjóðs og góða skuldastöðu ríkissjóðs, sem gerði það að verkum að staða efnahagsmála var með þeim hætti að hægt var að ráðast í stuðningsaðgerðir líkt og stjórnvöld gerðu á tímum heimsfaraldurs.

Til þess að ríkissjóður nái sér aftur á strik þarf að nýta vaxtataækifærin og það er ekki eingöngu byggt með því að skapa tækifæri fyrir ný og framandi störf heldur þarf einnig að byggja á grunni þess sem hefur nú þegar virkað og mun halda áfram að virka. SAF leggur áherslu á að aukið fjármagn verði lagt í rannsóknir fyrir greinina, ekki síst vegna mikilvægi ferðaþjónustu fyrir þjóðarbúið. Mikilvægt er að vinnsla á tölfræði og upplýsingum um umsvif, getu, rekstrarskilyrði, markaðshorfur, þróun og tækifæri ferðaþjónustu sé nýtt mun betur en nú er gert, m.a. til að hægt sé að fylgjast með og bera saman við þróun erlendra markaða.

Fjárfesting stjórnvalda í ferðaþjónustu

Fyrirtæki í ferðaþjónustu hafa staðið í stórræðum undanfarin ár með mikilli nýsköpun og fjárfestingu sem átti líka mikinn þátt í endurreisn landsins eftir bankahrunið. Í fjármálaætlun kemur fram að fjölgun erlendra ferðamanna muni ráða miklu um hagþróun næstu missera. Hagstofan og Seðlabankinn gera ráð fyrir að erlendir ferðamenn verði jafnmargir og fyrir faraldur eða um 2 milljónir. Þar er jafnframt bent á að neysla Íslendinga aukist að sama skapi og færist úr landi sem dregur úr jákvæðum þjónustujöfnuði og þar með framlagi utanríkisviðskipta til hagvaxtar. Með markvissari nýtingu ferðaþjónustureikninga yfir þjónustuviðskipti landsins við umheiminn má fá heildstæðari mynd af möguleikum atvinnugreinarinnar.

Í ferðaþjónustu gildir eins og fyrir allar atvinnugreinar, sérstaklega þær sem eru í útflutningi, að umgjörð samfélagsins í heild sé eins góð og hægt er. Þar hafa stjórnvöld skyldum að gegna, ekki bara þegar kemur að augljósum þáttum eins innviðaupbyggingu og samkeppnishæfu rekstrarumhverfi heldur ekki síður þegar kemur að viðhorfi til atvinnugreinarinnar og ákvarðanatöku um að byggja vel undir langtíma starfsumhverfi hennar. Fyrirtækjum í ferðaþjónustu dugar ekki að selja einungis flugsæti til landsins, hér þurfa að vera í boði áhugaverðar vörur, fagleg þjónusta, öruggar samgöngur, næg orka og áreiðanleg fjarskipti svo að nefndir séu þættir sem skipta afar miklu máli í dag. Því er mikilvægt að stjórnvöld fjárfesti í nauðsynlegum efnislegum innviðum hér á landi sem nýtast atvinnugreininni.

Í maí 2021 birtu SAF Vegvísi um viðspyrnu ferðaþjónustunnar til 2025 (<https://vidspyrnan.is/>) þar sem dregnar eru saman mikilvægar áherslur um starfsumhverfi atvinnugreinarinnar og tillögur að aðgerðum stjórnvalda sem eru nauðsynlegar til að flýta viðspyrnu hennar, styðja við endurreisn efnahagslífsins og takmarka neikvæð og langvarandi samfélagsleg áhrif Covid-19 faraldursins. Samtökin hvetja því nefndina, ráðuneyti og önnur stjórnvöld eindregið til að nota

Vegvísinn við vinnu hvers kyns stefnumótum og aðgerðaráætlanir sem snúa að ferðaþjónustu.

SAF fagna þeirri stefnu stjórnvalda að mótuð verði ný húsnæðisstefna fyrir Ísland. Samtökin vilja benda sérstaklega á skort á húsnæðisuppbyggingu á landsbyggðinni. Stjórnvöld verða að stíga inni með aðgerðum sem tryggja að hægt sé að byggja húsnæði á kaldari svæðum. Það er dapurleg staðreynd að skortur á húsnæði fyrir starfsfólk hamlar nú verulega uppbyggingu atvinnutækifæra á kaldari svæðum.

Skattar á ferðaþjónustu

Í fjármálaáætlun kemur fram að allar stuðningsaðgerðir vegna Covid-19 muni hætta og í því sambandi er það sett fram að niðurfelling gistináttaskatts muni gilda út árið 2023 eða á meðan ferðaþjónustan nær vopnum sínum að ný. SAF vilja meina að þarna séu stjórnvöld á ákveðnum villigötum. Vitaskuld fagna Samtökin því að gistináttaskattur sé ekki lagður á eins og er. Samtökin telja hins vegar engin rök mæla með endurupptöku gistináttaskatts enda skaðar öll sértæk skattheimta samkeppnishæfni ferðaþjónustunnar og hægir á viðspyrnu á tíma þar sem hvort tveggja er efnahagslega mikilvægt. SAF hvetja stjórnvöld því til þess að leggja skattinn af til frambúðar.

Gistináttaskattur er slæm leið til innheimtu gjalds af ferðamönnum af ýmsum ástæðum, m.a. vegna þess hve ójafnt hann leggst á seljendur gistingar og skekkir því samkeppni. Af sömu ástæðum leggst gistináttaskattur einnig ójafnt á ferðamenn og uppfyllir því alls ekki markmið löggjafans með álagningu skattsins.

Á tímum þar sem atvinnurekendur eru að byggja upp fyrirtækin sín eftir storm þurfa stjórnvöld að koma til móts við atvinnurekendur og lækka álögur. Það verður að teljast varhugavert að skattar á atvinnuhúsnæði skuli vera í hæstu hæðum og með því draga þeir úr samkeppnishæfni íslenskrar ferðaþjónustu hér á landi. Það hefur bein áhrif á getu greinarinnar þess til að skapa störf og verðmæti. Stjórnvöld eiga að búa atvinnulífinu umhverfi og tækifæri til að skapa verðmæti en ekki skapa hindranir sem vinna gegn því. Það á sérstaklega við um ferðaþjónustu á næstu árum, sbr. umfjöllun fjármálaáætlunar um mikilvægi hraðrar viðspyrnu greinarinnar. Samtökin vilja því hvetja stjórnvöld til að lækka hvers kyns álögur á atvinnulífið og lækka opinberan kostnað við rekstur fyrirtækja.

Samgöngur og orkuskipti

Á undanförunum árum hafa fjárfestingar í vegagerð setið á hakanum og viðhald verið vanrækt. Í fjármálaáætlun kemur fram að Vegagerðin hafi metið uppsafnaða þörf fyrir fjárfestingu í viðhaldi vegakerfisins sé á bilinu 80-85 ma.kr. sem á sér ekki síst orsök í of lágu fjárfestingarstigi á árunum eftir fjármálahrun. Þrátt fyrir aukið fjármagn til framkvæmda er ljóst að stjórnvöld verða að leggja í frekari fjárfestingu og verður það vera í samræmi við aukin umsvif. Það á við bæði við um vegi og flugvelli. Skemmst er að minnast umfjöllunar um viðhald á vegum á síðustu misserum en þar skorti bæði á gæði og eftirlit með framkvæmdum. Líkt og kemur

fram í fjármálaáætlun þá má búast við aukinni umferð ferðamanna en einnig mun umferð þyngri faratækja aukast með hliðsjón af vexti í fiskeldi. Samtökin telja því mikilvægt að rannsaka áhrif þungaflutninga á vegakerfið. Samtökin hvetja stjórnvöld og fiskeldið að skoða aðra samgöngumáta þegar kemur að því að ferja fisk úr fiskeldi og þá þurfa stjórnvöld að bæta aðstöðu flugs á þeim svæðum.

Samtökin vilja fagna því að stjórnvöld vilji fjölga fluggáttum inn til landsins til að gefa ferðamönnum færi á byrja ferðalag sitt nær völdum áfangastöðum. Vonandi mun millilandaflugstöð og aukið millilandaflug á Akureyri styrkja ferðapjónustu á Norður- og Austurlandi. Mikilvægt er að stjórnvöld taki höndum saman við hagsmunaaðila á Austurlandi um að styrkja grundvöll fyrir millilandaflugi um Egilsstaðaflugvöll líkt og gert hefur verið á Akureyrarflugvelli. Eins þurfa stjórnvöld að halda áfram að styðja dyggilega við Flugþróunarsjóð og fylgja því góða fordæmi sem við sjáum á Akureyrarflugvelli. En þar er að hefjast beint flug til fjögurra áfangastaða sem stuðlað að meiri dreifingu ferðamanna og aukinni verðmætasköpun á Norður- og Austurlandi. Með þessi markmið í huga er einnig mikilvægt að stjórnvöld leiti leiða til að jafna eldsneytisverð til millilandaflugs til að bæta samkeppnishæfni flugvallanna á Akureyri og Egilsstöðum.

Samtökin fagna því jákvæða viðhorfi sem stjórnvöld hafa sýnt málefnum orkuskipta í samgöngum. Mikilvægt er að halda þeirri vegferð áfram og greina vel hvar skóinn kreppir til að bregðast við með auknu fjárframlagi eða annarri aðstoð og skapa þannig forsendur til orkuskipta um allt land í öllum greinum samgangna. Samvinna við ökutækjaleigur, sem eru stærsti einstaki kaupandi ökutækja á Íslandi, sem og þungaflutningaaðila er lykilatriði í vegferð orkuskipta ökutækja. Þá er samvinna við flugrekendur og skipaútgerðir mikilvæg til að stuðla að orkuskiptum í flugi og á hafi.

Hleðsluinnviðir og aðgengi að orku eru forsenda þess að orkuskipti gangi upp. Þess vegna er mikilvægt að stjórnvöld tryggji að aðilar sem ætla að byggja og reka slíka innviði fái bæði fjárhagslegan og fræðilegan stuðning með það að markmiði að uppbygging í þágu orkuskipta geti átt sér stað um allt land. Uppbygging nauðsynlegra innviða er grunnforsenda orkuskipta í samgöngum.

Umfjöllun um málefnasvið Ferðapjónustu

Málefnasviðið telur fram ýmis verkefni sem ríkið vinnur að er varða ferðapjónustu. Mikilvægt er að stutt sé vel við þessi verkefni og telur SAF að verulega þurfi að bæta í á ýmsum sviðum.

Árið 2018 var reglugerð um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða breytt svo að nú þarf verk að vera hafið og a.m.k. hálfnað svo hægt sé að greiða út 40% styrksins. Þetta veldur framkvæmdaaðilum oft erfiðleikum þar sem þeir hafa ekki aðgang að fjármagni til að standa straum af upphafskostnaði. Samkvæmt upplýsingum SAF hafa fjármálafyrirtækin ekki viljað veita lán byggt á úthlutun sjóðsins. Ætla má að ef ríkið beitti sér í því að einfalda fjármögnunarferlið, t.d. í samstarfi við fjármögnunaraðila, myndu fleiri verkefni geta farið fyrr af stað og þannig hraðað

nauðsynlegri innviðauppbýggingu á ferðamannastöðum. Einnig þarf ríkið að styðja duglega við verkefnið Vörður og mætti setja aukið fjármagn í verkefnið til að flýta uppbyggingu fyrirmyndaráfangastaða um allt land.

Markaðssetning ferðapjónustu á erlendum mörkuðum

Markvissar aðgerðir í markaðsmálum í gegnum heimsfaraldurinn hafa tryggt að tekist hefur að verja samkeppnisstöðu landsins á helstu mörkuðum ferðapjónustu og styrkja ímynd Íslands sem áfangastaðar. Ljóst er að það hefði ekki tekist ef ekki hefði komið til verulega aukið fjármagn í gegn um verkefnið Saman í sókn.

Við höfum nýtt tímann vel og sáð ríkulega. Til þess að koma uppskerunni í hús er þó þörf á frekari aðgerðum og breyttri nálgun. Verkefnið Ísland - saman í sókn hefur náð góðum árangri og viðbrögð við markaðsefni hafa sýnt að áhugi á að ferðast til Íslands er einatt meiri hjá þeim sem markaðsaðgerðir hafa náð til en samanburðarhópa.

Markviss markaðssetningarvinna gagnvart helstu mörkuðum ferðapjónustunnar er m.a. mikilvæg forsenda þess að markmið um aukin verðmæti fremur en fjölda, sem Stefnuramma um ferðapjónustu til 2030 byggir á, náist. Markviss og árangursrík neytendamarkaðssetning fyrir ferðapjónustu er einnig gríðarmikilvægur þáttur í því að hraða viðspyrnu ferðapjónustunnar og þar með endurreisn efnahagslífsins eftir faraldurinn. Markaðssetning fyrir ferðapjónustu hefur frá árinu 2010 aðallega verið í formi átaksverkefna sem óvissa hefur ríkt um árlega hvort haldi áfram.

Árangursríkt markaðsstarf byggir þvert á móti á langtímahugsun og skipulagi fram í tímann. Þetta á sérstaklega við í samhengi við eðli ferðapjónustunnar sem atvinnugreinar sem vinnur alltaf langt fram fyrir sig í tíma. Samtökin hvetja eindregið til þess að stjórnvöld skipti því algerlega um kúrs varðandi neytendamarkaðssetningu ferðapjónustu, hætti að líta á hana sem tímabundin átaksverkefni og taki þess í stað að fjármagna markaðssetninguna sem langtímafjárfestingu fyrir samfélagið. Rannsóknir sýna ótvírátt að slík fjárfesting í markaðssetningu fyrir ferðapjónustu er ein allra arðbærasta fjárfesting sem ríkissjóður getur lagt í, og skilar um 26 földum ávinningi fyrir samfélagið, eða ROI 26:1 (útreikningur Íslandsstofu).

Samanburður við önnur lönd sem Ísland ber sig gjarnan saman við sýnir ótvírátt að við höfum verið töluvert minna fé til markaðssetningar á hvern ferðamann hér á landi en annarsstaðar. Á Norðurlöndunum eru Finnland og Noregur um margt sambærilegir áfangastaðir og Ísland og sækja á svipaða markaði og markhópa. Í Noregi og Finnlandi hafa stjórnvöld verið um einum milljarði íslenskra króna í markaðssetningu fyrir hverjar tvær milljónir ferðamanna, sem er svipaður fjöldi sem heimsótti Ísland árið 2019. Önnur lönd sem skoðuð voru sérstaklega voru Danmörk, Svíþjóð, Kanada og Nýja Sjáland. Norðurlöndin, Reykjavík fyrir utan Ísland, eru nokkuð sambærileg þegar kemur að fjárframlögum til markaðssetningar en Kanada og sérstaklega Nýja Sjáland verja umtalsvert meiri

fjármunum til markaðssetningar en hér eru til umræðu. Nýja Sjáland sækja 3,5 milljónir ferðamenn heim á ári en stjórnvöld verja um 9 milljörðum ISK til markaðssetningar á ári.

Samtök ferðaþjónustunnar hvetja stjórnvöld því eindregið til að stjórnvöld taki ofangreindar staðreyndir alvarlega og auki verulega við framlag ríkisins til neytendamarkaðssetningar Íslandsstofu á ferðaþjónustu erlendis. Framlagið verði 1-1,5 ma.kr. árlega, líkt og SAF vísa í á Vidspeyrnan.is, til að halda í við samanburðarlönd og verði varanleg skuldbinding, ekki tímabundið átaksverkefni,

Án þessara breytinga mun Ísland óhjákvæmilega dragast aftur úr samkeppnislöndum gagnvart eftirspurn og ímynd áfangastaðarins á næstu árum, þvert á áætlanir stjórnvalda út frá efnahagslegu mikilvægi, og mun erfiðara og tímafrekara verður að stýra þróun verðmætasköpunar í greininni í átt til þeirra markmiða sem sett eru fram í Stefnuramma til 2030.

Markmið og mælikvarðar

Í stefnuramma stjórnvalda og atvinnugreinarinnar til 2030 eru sett fram metnaðarfull markmið undir yfirskriftinni „*Framtíðarsýn og leiðarljós íslenskrar ferðaþjónustu.*“ Þar er lögð áhersla á sjálfbæra aukna verðmætasköpun sem stuðli að bættum lífskjörum og hagsæld í samfélaginu. Í því samhengi er mikilvægt að halda til haga að ferðaþjónusta býr við mikla alþjóðlega samkeppni og helsta hlutverk stjórnvalda er að skapa atvinnugreininni samkeppnishæft umhverfi til að hún geti staðið undir þeim væntingum og því hlutverki sem hún hefur í íslensku samfélagi. Hafa þarf í huga að aukin hagsæld og bætt lífskjör byggjast fyrst og fremst á þekkingu á atvinnugreininni og samspili hennar við önnur mikilvæg markmið um hagþróun næstu misserin. Þannig er raungengi á mælikvarða launa góð vísbending um samkeppnisstöðu greinarinnar á alþjóðlegum mörkuðum. Heilbrigð efnahagsumgjörð ekki síst á vettvangi kjarasamninga getur því skipt sköpum fyrir markmið um sjálfbæra verðmætasköpun í greininni.

Mikilvægt er að taka upp fyrri vinnu við aðgerðaráætlun fyrrnefnds stefnuramma, en sú vinna hefur legið niðri frá upphafi faraldurs. Samtökin leggja mikla áherslu að sú vinna fari í gang í síðasta lagi í haust og klárast fyrir næstu áramót. Samtökin minna á að í aðgerðabindingunni er gert ráð fyrir að verkefnum sé forgangsraðað, að þau fái ábyrgðaraðila (t.d. ráðuneyti eða stofnun), að fjármagn sé áætlað og tímamörk sett. SAF hefur sent inn minnisblað til ráðuneytis ferðamála þar sem farið er yfir með hvaða hætti samtökin sjá fyrir sér að klára megi verkefnið á þessum tíma. Aðgerðabinding stefnurammans, er mikilvægasta stefnumótunarverkefni stjórnvalda og atvinnugreinarinnar sameiginlega fyrir þróun íslenskrar ferðaþjónustu til langs tíma. Gera verður ráð fyrir fjármagni til verkefnisins og fjármagni til forgangsverkefna sem þar munu verða skilgreind í fjármálaáætlun stjórnvalda.

Of sterk áhersla á Jafnvægisás ferðamála sem grundvöll stefnumótunar

Að mati SAF er sú áhersla sem kemur fram í rammagrein á bls. 291 sérstök nálgun, en þar segir: “Stefnumörkun stjórnvalda byggist á niðurstöðum Jafnvægisáss ferðamála ásamt öðrum gögnum um þróun og áhrif ferðapjónustu.” Hvorki byggir stefnuramma ferðapjónustu til 2030 á Jafnvægisás ferðamála, né er eðlilegt að aðgerðabinding stefnurammans byggi á þeim niðurstöðum sérstaklega umfram önnur gögn, rannsóknir eða árangursviðmið. Jafnvægisás ferðamála er tilraunataeki til að mæla þolmörk og getur vissulega sem slíkt vísað á mikilvæga þætti sem nauðsynlegt er að stjórnvöld beini athygli og fjármunum að til úrbóta eða þróunar í atvinnugreininni. Hins vegar geta stefnumótunaráherslur stjórnvalda um atvinnugreinina ekki byggt sérstaklega á þolmarkamælitæki. Þvert á móti hlýtur aukin verðmætasköpun í ferðapjónustu sem skapar arðsemi fyrir atvinnulíf og samfélag að vera lykilforsenda og mælikvarði stefnumörkunar stjórnvalda um atvinnugreinina ásamt viðtækri gagnadrifinni þekkingu á forsendum verðmætasköpunar og áhrifum greinarinnar.

Alþjóðlegir mælikvarðar

SAF fagna því að ráðuneytið sé að fíkra sig í átt að alþjóðlegum mælikvörðum yfir umsvif greinarinnar eða neyslu erlendra og innlenda ferðamanna samkvæmt niðurstöðum ferðapjónustureikninga og leggja til að við vinnslu á tölfræði yfir mælikvarða sé tekið mið af áherslum alþjóðastofnana á sviði ferðapjónustu.

SAF vilja benda ráðuneytinu á að það mætti bæta upplýsingar yfir gagnaheimildir að baki settum markmiðum og mælikvörðum til að auðvelda notandanum að átta sig á og skilja markmið og mælikvarða. Þannig er sennilega verið að vísa í meðalútgjöld þegar talað er um árleg útgjöld hvers erlends ferðamanns. Þá er heimildin sem vísað er til og á að liggja til grundvallar mælikvarðanum ekki rétt samkvæmt eftirgrennslan SAF.¹

SAF tekur undir það sem kemur fram í fjármálaáætlun að mikilvægt sé að erlendir ferðamenn fari víðar um landið enda tryggir það góða og hagkvæma nýtingu á náttúruauðlindum og innviðum ef hægt er að stunda ferðapjónustu í fleiri landshlutum en á stór höfuðborgarsvæðinu. Mikil árstíðarsveifla í eftirspurn ferðamanna innan ársins eftir vöru og þjónustu dregur úr arðsemi og stöðugleika fyrir flesta hagaðila.

SAF vilja jafnframt benda á að mikilvægt sé að leggja ekki áherslu á markmið og mælikvarða sem hafa litla þýðingu jafnvel þótt þeir séu áhugaverðir í sjálfu sér. SAF telur t.a.m. að ekki sé skýr tenging milli hlutverks stjórnvalda eða ráðuneytisins og markmiðs og mælikvarða yfir ánægju starfsfólks í ferðapjónustu ekki nema um sé að ræða opinbera starfsmenn sem þjóna ferðamönnum. Ánægja starfsfólks í ferðapjónustu skiptir máli fyrir viðkomandi fyrirtæki en mælikvarðinn hefur enga

¹ Neðanmálgreinar á bls. 295 í fjármálaáætlun séu ekki réttar.

skýra tengingu við stefnu stjórnvalda eða ábyrgð. Ánægja starfsfólks er ekki góður mælikvarði á viðhorf samfélagsins alls til ferðaþjónustu, rétt eins og að starfsánægja kennara í grunnskólum er ekki góður mælikvarði á viðhorf samfélagsins alls til menntakerfisins í heild.

Það veldur Samtökum ferðaþjónustunnar ugg þegar stjórnvöld nálgast atvinnugreinina ferðaþjónustu með öðrum hætti en aðrar grunntvinnugreinar í landinu. Samtökin hafa til að mynda ekki séð stjórnvöld leggja sérstaka þörf á að mæla sérstaklega ánægju starfsfólks í öðrum útflutningsgreinum til að leggja megi mælinguna til grundvallar í fjármálaáætlun og stefnumörkun.

Skortur á fé til rannsókna í ferðaþjónustu

Samtökin telja að fjármagn sem varið er til rannsókna í ferðaþjónustu sé allt of lítið og að því sé ekki nægilega markvisst varið, en framlög til rannsókna í ferðaþjónustu eru um tífalt lægri en framlög til rannsókna í sjávarútvegi þrátt fyrir að verðmætasköpun ferðaþjónustu hafi verið meiri um árabil en í sjávarútvegi.

Samtökin gerðu á sínum tíma ítarlegar athugasemdir í undirbúningi setningu reglugerðar nr. 20/2020 um gagnaöflun og rannsóknir á sviði ferðamála og telja að ekki hafi verið nægilegt mark tekið á þeim athugasemdum. Samtökin telja t.d. að enn sé of mikil áhersla lögð á að rannsóknir í ferðamálum skuli taka mið af gagnaöflun fyrir þolmarkamælikvarða Jafnvægisáss ferðamála, jafnvel að því marki að það hafi hamlandi áhrif á aðrar mikilvægar rannsóknir í greininni. Þótt í Jafnvægisási ferðamála felist gagnlegir mælikvarðar á ýmis þolmörk er hann ekki og á ekki að vera upphaf og endir í rannsóknum í ferðaþjónustu. Meginmarkmið með rannsóknum atvinnuvega hlýtur fyrst og fremst að miða að sem mestri hagsæld.

SAF gerir kröfu um að ráðuneytið og fjárlaganefnd finni leiðir til að fjármögnun og verkefni í Rannsóknaráætlun verði í þágu atvinnulífsins og heildarhagsmuni þjóðarbúsins. Á það hefur skort, bæði í umfang og inntaki. Rannsóknirnar þurfa að vera í betra samræmi við þarfir greinarinnar. Því leggja samtökin áherslu á að reglugerð nr. 20/2020 um gagnaöflun og rannsóknir á sviði ferðamála verði endurskoðuð svo hún styðji betur við áætlanagerð og stefnumörkun stjórnvalda og fyrirtækja í ferðaþjónustu.

Samþætting markmiða og viðmiða við alþjóðlega hagskýrslustaðla og þar með við stefnumörkun í opinberum fjármálum getur aukið samtal og samstarf milli ráðuneyta, stofnana hins opinbera og annarra aðila og bætt stefnumótun og eftirfylgni stefnumiða. SAF leggja enn og aftur þunga áherslu á að stjórnvöld bæti úr og taki upp mælikvarða á grunni niðurstaðna úr ferðaþjónustureikningum. Markmið um aukna verðmætasköpun og arðsemi umfram fjölda ferðamanna byggir t.a.m. á niðurstöðum reikninganna en eitt af meginmarkmiðum þeirra er að leggja mat á neyslu/útgjöld innlendra sem erlendra ferðamanna á áfangastað.

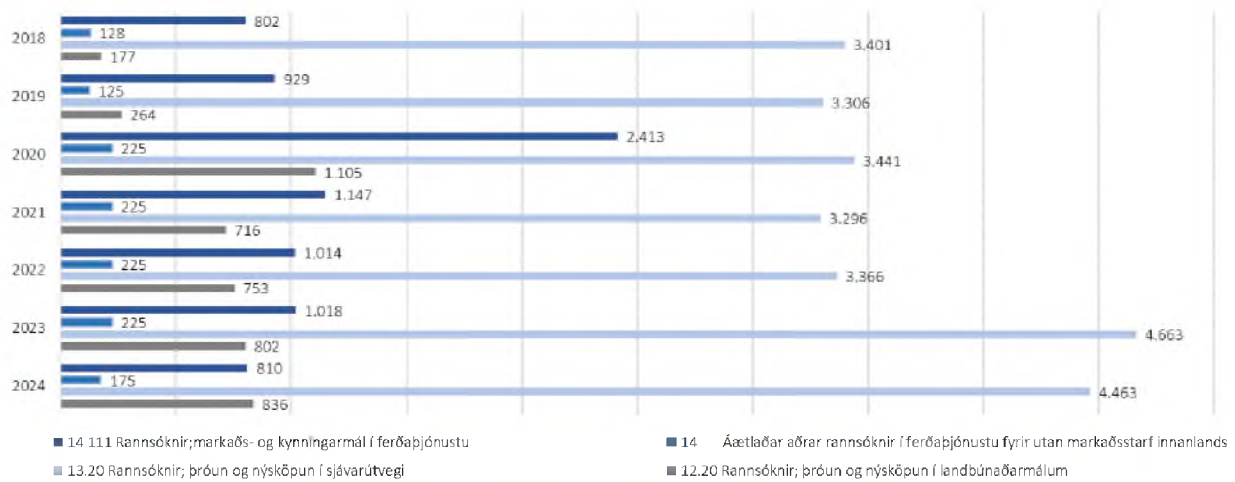
Vert er að benda á að hjá Ferðamálastofnun Sameinuðu þjóðanna (UNWTO) og meðal alþjóðastofnana hefur átt sér stað mikil vinna við að tengja niðurstöður

ferðapjónustureikninga við aðra mikilvæga þjóðhagsreikninga, svokallaða umhverfisreikninga (e. System of Environmental Economic Accounting – SEEA) og heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna, en slík tenging er grundvöllur mælinga á sjálfbærni ferðapjónustu.

Að mati SAF er afar mikilvægt að nýta markvisst ofangreinda reikninga ekki síst til að meta ávinninginn eða virðisaukann af því að styðja við greinina. Framtíðarsýn íslenskrar ferðapjónustu til 2030 ber yfirskriftina „Leiðandi í sjálfbærni“ og með öfluglu greiningatæki ferðapjónustureikninga, hliðarreikninga við þjóðhagsreikninga verður mun auðveldara að fylgjast með árangri af markmiðum stefnurammans. Þá leggur SAF áherslur á mikilvægi tölfræðigagna um heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna til að hægt sé að fylgjast með mælanlegum markmiðum um þróun ferðapjónustunnar samkvæmt þeim.

Í lögum um opinber fjármál er talað um að stefnumörkun stjórnvalda skuli m.a. byggt á grunngildum eins og gagnsæi sem felst í því að sett séu auðsæ og mælanleg markmið til meðallangs tíma um þróun opinberra fjármála í samræmi við þau grunngildi. Undir liðnum „04-559 Ýmis ferðamál“ og „111 Rannsóknir;markaðs- og kynningarmál í ferðapjónustu“ er um lítið gagnsæi að ræða ef lesandinn vill rekja sig áfram til að finna hver útgjöldin eru til rannsókna í ferðapjónustu. Hér má t.d. benda á að framlög til markaðsmála eiga ekki að falla undir framlög til rannsókna. Eins og fram kemur á meðfylgjandi mynd er samanburðurinn sláandi.

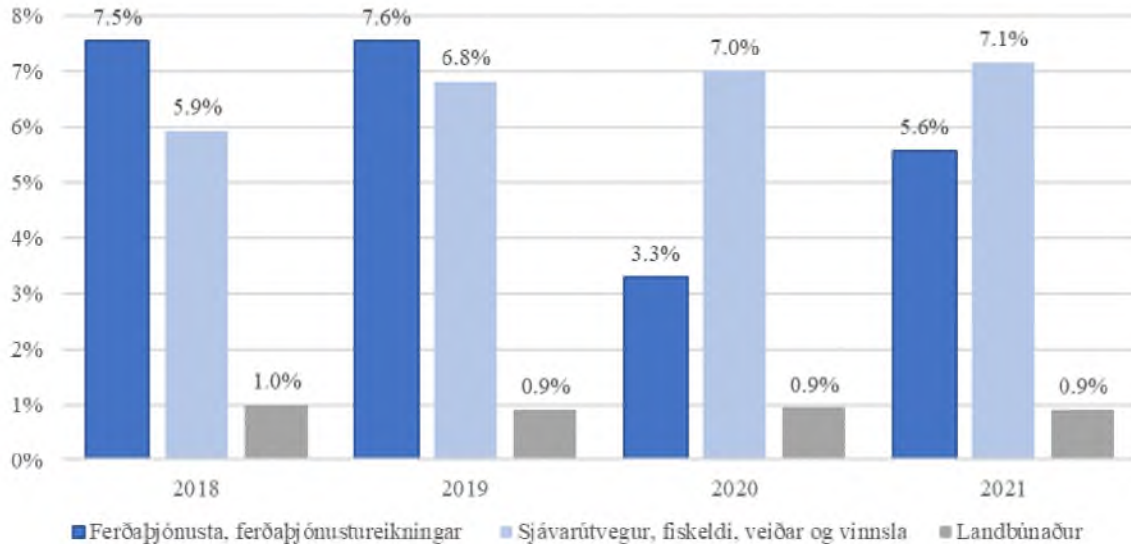
Mynd 2 : Fjármálaáætlun 2023-2027 samanburður á fé til rannsókna. Miljónir kr.



Heimild: Fjármálaáætlun 2023-2027 og eigin áætlanir og útreikningar SAF

Til vitnis um möguleg tækifæri í ferðapjónustu þá tæplega fjórfölduðust (3,7) laun (launasumma yfir staðgreiðsluskyldar launagreiðslur, verðlag hvers árs) í einkennandi greinum á tímabilinu 2010-2019 meðan laun alls rúmlega tvöfölduðust. Lengi vel var vægi ferðapjónustu í vinnsluvirði á grunnvirði um 3-4% en frá árinu 2010 hefur vægi hennar hækkað úr 3,3% af VLF í 7,5%.

Mynd 3 : Vinnsluvirði í nokkrum atvinnugreinum



% af heildarvinnsluvirði

Heimild: Hagstofa Íslands, Þjóðhagsreikningar og ferðapjónustureikningar.

Því miður hefur ábendingum atvinnulífsins um stórauðna rannsóknþörf í ferðapjónustu lítið sem ekkert verið sinnt árum saman. Þar að auki eru Ferðapjónustureikningar (TSA) nú framkvæmdir fyrir tímabundið samningsfé í gegn um ráðuneyti ferðamála en eru ekki fjármagnaðir sem eðlilegur og fastur hluti verkefna Hagstofu Íslands.

Samtökin leggja því til að fjárveiting til rannsókna í ferðapjónustu verði nú hækkuð um 250 m.kr. árlega á gildistíma fjármálaáætlunarinnar til að auka og bæta rannsóknir í ferðapjónustu, sbr. markmið í stjórnarsáttmála um eflingu rannsókna, nýsköpunar og menntunar í ferðapjónustu.

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

Virðingarfyllt,

Jóhannes Þór Skúlason
framkvæmdastjóri Samtaka ferðapjónustunnar