

Ítarefni fyrir fjárlaganefnd vegna umsagnar, dags. 7. október og heimsóknar Samtaka ferðaþjónustunnar – SAF 13 . október 2022.

Í minnisblaði þessu koma fyrst fram mikilvægir punktar um áhrif fjárlaga á ferðaþjónustu og í framhaldi kemur stutt ítarefni sem gefur efninu frekari fyllingu.

Fyrirliggjandi fjárlög rýra samkeppnishæfni íslenskra ferðaþjónustu með eftirfarandi hætti:

- Ísland er og verður alltaf ferðamannaland, hins vegar er spurning hvernig ferðamenn við fáum.
- Með markaðssetningu, nýsköpun og rannsóknum sækjum við þá ferðamenn sem við viljum, verðmætari ferðamenn.
- Í fyrirliggjandi fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2023 er engu ríkisfé ætlað að renna beint til neytendamarkaðssetningar á íslenskrri ferðaþjónustu erlendis.
- Með opinberu fé til neytendamarkaðssetningar erlendis er hægt að stuðla að komu verðmætari ferðamanna sem skilgreindir eru þeir sem eru tilbúnir að heimsækja landið utan háannar, sækja í meira mæli í menningarupplifun, ferðast víðar og dvelja lengur.
- Samkeppnislönd munu setja fé í markaðssetningu.
- Án fjármagns í markvissa neytendamarkaðssetningu erlendis gætu verðmætari ferðamenn kosið í auknum mæli að sækja annað en til áfangastaðarins Íslands.
- Rannsóknir og nýsköpun eru ein lykilforsenda verðmætasköpunar og samkeppnishæfni atvinnugreina.
- Þjónustusamningur Hagstofu Íslands og stjórnvalda um ferðaþjónustureikninga rennur út í lok árs.
- Ferðamálastofa og Rannsóknarmiðstöð ferðamála sjá um öflun, miðlun og úrvinnslu gagna ásamt því efla rannsóknir tengdar ferðamálum á Íslandi.
- Gæði og aðgengi gagna eru nauðsynlegar forsendur skilvirkra rannsókna og því þarf að tryggja aukið fjármagn í gagnaöflun.
- Samkvæmt árlegri úttekt World Economic Forum (WEF) varðandi samkeppnishæfni, seiglu og sjálfbærni ferðaþjónustu, Travel & Tourism Development Index 2021, situr Ísland í 23. sæti af 117 ríkjum.
- Íslensk ferðaþjónusta er eftirbátur helstu samanburðar- og samkeppnislanda sinna þar sem Danmörk, Finnland og Svíþjóð raðast öll ofar á lista samkvæmt úttekt WEF.
- Hækkanir krónutölugjalda rýra samkeppnisstöðu fyrirtækja í ferðaþjónustu, sér í lagi hækkanir áfengis- og tóbaksgjalda, og olíu- og bensíngjalda.
- Áfengisgjöld hér á landi eru nú þegar með því hæsta sem þekkist meðal aðildarríkja efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD), líkt og sjá má í úttektinni „Consumption Tax Trends 2020“.
- Áfengissala stendur fyrir stórum hluta af heildarframlegð veitingareksturs. Með hækkun áfengisgjalda er verið að herða samkeppnisstöðu þeirra sem er nú þegar að miklu leyti í járnum.
- Hækkun hlutdeildar áfengis- og tóbaksgjalds sem lagt er á í tollfrjálsum verslunum mun líklega draga úr sölu Fríhafnarinnar og verslunin þess í stað færast til brottfararflugvallar. Afleiðing þessara hækkana er rýrð samkeppnisstaða fríhafnarinnar sem og Keflavíkurlugvallar í heild.

Það liggur í augum uppi að aukin atvinnusköpun stendur undir auknum tekjum ríkissjóðs. Síðastliðinn áratug hefur ferðapjónusta staðið fyrir stórum hluta af aukinni atvinnusköpun þjóðarbúsins sem má t.a.m. sjá á hlut atvinnugreinarinnar af verðmætasköpunin landsins og fjölda starfandi. Hlutfall ferðapjónustu af vergri landsframleiðslu var 8,1% fyrir komu heimsfaraldurs kórónuveiru¹ og skilaði atvinnugreinin þar að auki flestum nýjum störfum þegar hæst bar². Lágta raungengi Íslensku krónunnar í kjölfar fjármálahrunsins studdi einna helst við samkeppnishæfni atvinnugreinarinnar sem sá að einhverju leyti um að ryðja veginn fyrir þessa farsælu þróun ferðapjónustu.

Markaðssetning

Atvinnugreinin stendur frammi fyrir þeirri stöðu að ekkert nýtt fjármagn kemur til með að renna til landkynningar með neytendamarkaðssetningu á grundvelli þess fjármagns sem áætlað er að renni til Íslandstofu á árinu 2023, samkvæmt fyrirbyggjandi fjárlagafrumvarpi. Hið opinbera getur með markvissri markaðsstefnu stuðlað að fjölgun verðmætari ferðamanna sem skilgreindir hafa verið sem þeir sem hvað best mæta þörfum áfangastaðarins Íslands, þeir sem tilbúnir eru að heimsækja landið utan háannar, sækja í meira mæli í menningarupplifun og ferðast víðar³.

Framtíðarverðmætasköpun atvinnugreinarinnar mun koma til með að byggjast upp á komum þessara ferðamanna en ekki er hægt að ganga út frá því að þeir ákveði að koma hingað af sjálfu sér. Það má ljóst vera að íslensk ferðapjónusta er í harðri alþjóðlegri samkeppni um komu erlendra ferðamanna. Þó vel hafi gengið hingað til er ekki víst að eins vel muni ganga til framtíðar án aðgerða. Fyrri tímabundin átaksverkefni og sú landkynning sem hlotist hefur meðal annars af liðnum náttúruhamförum hafa spilað veigamikil hlutverk í framgangi íslenskrar ferðapjónustu. Landkynning er að miklu leyti almannagæði sem nýtist öllum þeim er viðkemur ferðapjónustu, beint og óbeint. Þess vegna er til staðar sk. laumufarþegavandamál þar sem hver og einn aðili vonast eftir því að hagnast á kynningu annarra og spara sjálfur eigin kostnað, líkt og kemur til dæmis fram í skýrslu Hagfræðistofnunar um flug- og ferðapjónustu á Íslandi⁴. Af þessum sökum er til staðar hlutverk fyrir stjórnvöld að taka að sér slíka kynningu fyrir atvinnugreinina sem heild í samvinnu við einkaframtak ferðapjónustufyrirtækja.

Samkvæmt minnisblaði Íslandsstofu um fjármögnun markaðssetningar fyrir áfangastaðinn Ísland skiptist kostnaður við landkynningu með markaðsaðgerðum fyrir ferðapjónustu í neytendamarkaðssetningu (B2C), viðskiptatengsl (B2B) og framleiðslukostnað. Brýnt er að hlúð sé að öllum öngum markaðsaðgerða fyrir ferðapjónustu með skilvirkum hætti, horfið sé af braut tímabundinna átaksverkefna og stjórnvöld stuðli að langtíma hugsjón með viðeigandi árangursmælikvörðum í landkynningu fyrir áfangastaðinn Ísland. Ólíklegt er að okkar helstu samkeppnislönd muni leggja á sömu sveif og hætta fjárveitingum til neytendamarkaðssetningar ferðapjónustu á erlendum mörkuðum. Þeir fiska sem róa á ekki síður við um íslenska ferðapjónustu.

Rannsóknir

Rannsóknir og nýsköpun eru ein lykilforsenda verðmætasköpunar og samkeppnishæfni atvinnugreina. Áherslum í fyrirbyggjandi fjárlagafrumvarpi á rannsóknir og nýsköpun er því tekið fagnandi. Eitt af hlutverkum hins opinbera er að stuðla að aukinni þekkingaröflun þjóðarinnar, enda um almannagæði að

¹ Sjá <https://hagstofa.is/talnaefni/atvinnuvegir/ferdathjonusta/ferdathjonustureikningar/>

² Sjá til dæmis

https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag_vinumarkadur_vinumarkadsrannsokn_3_arstolur/VIN01105.px

³ Sbr. Minnisblað Íslandsstofu um fjármögnun markaðssetningar fyrir áfangastaðinn Ísland, samanburður við samkeppnislönd 2020

⁴ Sjá skýrslu Hagfræðistofnunar <https://ioes.hi.is/files/2021-05/Flug-og-ferdathjonusta-a-Islandi-Ryanair-um-laekun-gjalda-a-Keflavikurflugvelli.pdf>

ræða. Hins vegar er burðarstólpi skilvirkra rannsókna, sem ýta undir frekari þekkingaröflun, gæði og áreiðanleiki þeirra gagna sem liggja til grundvallar. Þarna stendur hnífurinn í kúnni er varðar ferðapjónustu.

Gögn sem liggja fyrir um íslenska ferðapjónustu er ábótavant, sér í lagi hvað varðar alþjóðlega samanburðarhæfar hagtölur. Hagstofa Íslands og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið (ANR) gerðu með sér þjónustusamning upp á 45 milljónir króna um að Hagstofan myndi birta niðurstöður ferðapjónustureikninga (e. Tourism Satellite Accounts, TSA) fyrir árin 2018, 2019, 2020, 2021 og 2022. Varhugavert er að samningur sem þessi sé ekki gerður til lengri tíma. Líkt og tekið er fram í útgáfu Hagstofunnar á Ferðapjónustureikningum 2009-2021 eru enn töflur sem hafa ekki verið gefnar út fyrir Ísland. Það eru töflur um neyslu íslenskra ferðamanna erlendis, um fjármunamyndun í ferðapjónustu, um samneyslu í atvinnugreininni og um fjölda gistirýma eftir fjölda starfandi⁵. Þar að auki ber að hafa í huga að ferðapjónustureikningar eru nú aðeins gefnir út á verðlagi hvers árs ólíkt þjóðhagsreikningum sem eru umreiknaðir til fasts verðs, eða staðvirðingar. Það er því vandmeðfarið að meta vöxt ferðapjónustunnar að raungildi, þ.e. að teknu tilliti til verðlags- og gengisbreytinga yfir tíma. Aukinn stöðugleiki í gagnaöflun og þróun gagna tengdri íslenskri ferðapjónustu er öllum hagaðilum til bóta og auðveldar alla ákvörðunartöku er varðar atvinnugreinina til framtíðar.

Ferðamálastofa sér um öflun, miðlun og úrvinnslu upplýsinga er varða ferðapjónustu, þar á meðal tölfræðilegra gagna og annarra upplýsinga um viðfangsefni stofnunarinnar⁶. Í mælaborði Ferðamálastofu eru gögn samantekin frá ýmsum stofnunum og fyrirtækjum á borð við Hagstofu Íslands, Seðlabanka Íslands, Rannsóknarsetur verslunarinnar, Creditinfo og fleiri aðilum. Verkefni Ferðamálastofu ná einnig yfir rannsóknir sem m.a. nýtast við stefnumótun stjórnvalda, í samvinnu við atvinnugreinina og rannsóknastofnanir á sviði ferðapjónustu⁷. Rannsóknarmiðstöð ferðamála (RMF) hefur þar að auki það meginhlutverk að efla og bæta rannsóknir í ferðamálum á Íslandi. RMF er samstarfsverkefni Háskóla Íslands, Háskólans á Akureyri og Háskólans á Hólum. Auk háskólanna þriggja, tilnefna Samtök ferðapjónustunnar og Ferðamálastofa hvor sinn fulltrúa í stjórn RMF⁸.

Hækkun krónutölugjalda og tollfrjáls verslun á Keflavíkurlugvelli

Vilji stjórnvöld styðja við samkeppnishæft atvinnulíf, fjölgun starfa og aukinn hagvöxt ætti heldur að draga úr skattheimtu en hitt. Það er ekki sjálfgefið að hærrí skattar auki tekjur ríkissjóðs. Huga þarf að áhrifum þeirra skatta sem áætlað er að leggja á sem og boðaðar hækkanir ýmissa gjalda. Þar á meðal er hækkun sk. krónutölugjalda í samræmi við áætlaða hækkun vísutölu neysluverðs í árslok, eða 7,7%. Þar falla undir t.d. olíu-, bensín-, og kolefnisgjald, kílómetra- og bifreiðagjald og áfengis- og tóbaksgjald. Augljóst er að mörg hver þessara gjalda hafa áhrif á starfsemi ferðapjónustufyrirtækja og auka kostnað þeirra, sem líklegt er að skili sér í hærra vöru- og þjónustuverði og rýri samkeppnisstöðu fyrirtækja innan atvinnugreinarinnar.

Það skýtur skökku við að verið sé að hækka álögur á áfengi nú þegar veitinga- og gistiþjónusta er enn í kröggum og rétt farin að ná vopnum sínum á ný. Áfengisgjöld hér á landi eru nú þegar með því hæsta sem þekkt meðal aðildarríkja efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD), líkt og sjá má í úttekt OECD

⁵ Sjá útgáfu Hagstofu Íslands, Ferðapjónustureikningar 2009-2021

<https://hagstofan.s3.amazonaws.com/media/public/2022/496ed1e7-4c07-4b95-843b-d50a6f65cccd.pdf?fbclid=IwAR3XSeIFxMUJyCW9bEVALjxDIEntGuCVUGL-eKuuqxydsVCvlebcHKeZxWg>

⁶ Sjá <https://www.maelaborferdathjonustunnar.is/is>

⁷ Sjá <https://www.ferdamalastofa.is/is/rannsoknir/rannsoknaraaetlun-2022-2024>

⁸ Sjá <https://www.rmf.is/is/um-rmf/um-rmf-1>

„Consumption Tax Trends 2020“, sem ljóst er að rýrir samkeppnisstöðu íslenskrar veitinga- og gistipjónustu⁹.

Til stendur að draga úr afslætti í tollfrjálsum verslunum með því að hækka hlutdeild áfengis- og tóbaksgjalds sem lagt er þar á. Líklegt er að þessi breyting muni koma til með að hafa þau áhrif að verulega dragi úr sölu fríhafnarinnar og verslunin þess í stað færast til brottfararflugvallar. Taki tekjur Keflavíkurflugvallar að dragast með þessum hætti gæti komið til þess að Fríhöfnin þurfi að hagræða í rekstri með niðurskurði sem komi niður á frekari uppbyggingu flugvallarins. Ef leitað yrði annarra leiða með aukinni gjaldtöku á notendur flugvallarins, til dæmis með hækkun bílastæða- og flugvallagjalda og aðstöðugjalda veitingastaða, gæti komið til þess að ekki aðeins yrði fríhöfnin ósamkeppnishæfari heldur einnig flugvöllurinn í heild.

Samkeppnishæfni

Samkvæmt árlegri úttekt World Economic Forum (WEF) varðandi samkeppnishæfni, seiglu og sjálfbærni ferðapjónustu, Travel & Tourism Development Index 2021, situr Ísland í 23. sæti af 117 ríkjum samanborið við 22. sæti árið 2019¹⁰. Út frá niðurstöðum úttektarinnar má segja að tekist hafi, að mestu leyti, að verja stöðu íslenskrar ferðapjónustu í gegnum heimsfaraldur kórónuveiru. Það gefur þó ekki tilefni til að leggja árar í bát. Íslensk ferðapjónusta er eftirbátur helstu samanburðar- og samkeppnislanda sinna þar sem Danmörk, Finnland og Svíþjóð raðast öll ofar á lista samkvæmt úttekt WEF. Skert alþjóðleg samkeppnisstaða íslenskra ferðapjónustufyrirtækja mun að öllum líkindum leiða að endingu til minni fjárfestingar í atvinnugreininni og þar með verðmætasköpunar, hægir á fjölgun starfa og minnkar skattstofn hins opinbera. Það er því langt í frá sjálfgefið að aukin skattheimta skili auknum tekjum til ríkissjóðs.

Hagur íslenskrar ferðapjónustu hefur vænkast hratt eftir tvö erfið ár og hefur efnahagur þjóðarbúsins tekið að rétta úr kútnum. Hins vegar hafa alþjóðlegar efnahagshorfur versnað töluvert með aukinni óvissu, má þar einna helst nefna hækkun orkuverðs, aukna verðbólgu, þróun stríðsátaka í Úkraínu, og staða ferðapjónustu á alþjóðavísu viðkvæm. Samhliða dekkri efnahagshorfum og aukinni óvissu mun ferðavilji að öllum líkindum dragast saman með minni kaupmætti almennings erlendis og samkeppni um ferðamenn harðna¹¹. Þess má geta að samkvæmt Heimssamtökum í ferðapjónustu (UNWTO) voru ferðalög á heimsvísu á fyrstu sjö mánuðum ársins 57% af því sem tíðkaðist fyrir heimsfaraldur árið 2019¹².

Aðstæður nú eru ekki þær sömu og eftir síðasta samdráttarskeið, raungengi íslensku krónunnar er hærra en í kjölfar fjármálahrunsins og mun því ekki koma til með að styðja við bættu samkeppnisstöðu íslenskrar ferðapjónustu með sama hætti. Þær blikur sem á lofti eru í alþjóðlegum efnahagsmálum og sú óvissa um áhrif komandi kjaraviðræðna hérlendis á rekstrarskilyrði íslenskrar ferðapjónustu ýta enn frekar undir viðkvæma stöðu atvinnugreinarinnar á heimsvísu. Framundan er verðug áskorun að tryggja áframhaldandi samkeppnishæfni atvinnugreinarinnar og þurfa allir viðkomandi aðilar að dansa í takt, stjórnvöld þar á meðal.

⁹ Sjá til dæmis https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/consumption-tax-trends_19990979, https://files.taxfoundation.org/20210225102600/Consumption-Tax-Policies-in-OECD-Countries1.pdf?_gl=1*862i0z*_ga*NTYxNjcxODYzLjE2NjMxNTM5MTC.*_ga_FP7KWDV08V*MTY2NjEwMjc5OS4xNS4xLjE2NjYxMDI4NzAuNiAuMC4w og https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation-1/economic-analysis-taxation/taxation-trends-european-union_en

¹⁰ Sjá <https://www.weforum.org/reports/travel-and-tourism-development-index-2021#report-nav> og <https://www.weforum.org/reports/travel-and-tourism-development-index-2021/explore-the-data>

¹¹ Sjá til dæmis

https://www.sedlabanki.is/library/Skraarsafn/Fjarmalastodugleiki/FS/2022/Fjarmalastodugleiki_2022_2.pdf

¹² Sjá <https://www.unwto.org/tourism-data/international-tourism-and-covid-19>