



Reykjavík 9. júlí 2020

Efni: Umsögn Samtaka ferðapjónustunnar - Rannsóknaráætlun 2020-2022. Áætlun um gagnaöflun og rannsóknir í ferðapjónustu

Inngangur

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið (ANR) birti 25.06.2020 drög að rannsóknaráætlun Ferðamálastofu (FMST) í Samráðsgátt stjórnvalda. Rannsóknaráætlun FMST byggir á reglugerð um gagnaöflun og rannsóknir á sviði ferðamála nr. 20/2020. Samtök ferðapjónustunnar hafa yfirfarið drögin og vilja koma nokkrum ábendingum á framfæri.

Samtökin fagna tilkomu Rannsóknaráætlunar FMST 2020-2022 enda hafa Samtök ferðapjónustu um langt árabil lagt áherslu á markvissar rannsóknir og greiningar á íslenskri ferðapjónustu. Íslensk ferðapjónusta er í alþjóðlegri samkeppni við aðra áfangastaði sem undirstrikar mikilvægi þess að tekið sé mið af alþjóðlegum stöðlum og reglum þegar kemur að gagnasöfnun og rannsóknnum á greininni.

Rannsóknaráætlun

Samtök ferðapjónustunnar fagna öllum umbótum þegar kemur að öflun, úrvinnslu og miðlun upplýsinga til að auka skilning og þekkingu á ferðapjónustu í íslensku samfélagi. Í því samhengi benda Samtökin á mikilvægi þess að gögn og rannsóknir dragi fram hlutlægt og raunsætt mat á stöðu greinarinnar hér á landi út frá efnahagslegum og samfélagslegum þáttum. Skilvirk rannsóknaráætlun er lykilatriði í að tryggja efnislega og málefnalega umræðu um ferðapjónustu bæði á meðal almennings sem sýnir málefni áhuga sem og sérfræðinga á sviði ferðapjónustu.

Í rannsóknaráætluninni kemur fram að Ferðamálastofa ætli í auknum mæli að vinna með öðrum stofnunum í þeim tilgangi að samræma verklag við verkefni sem tengjast ferðapjónustu innan þeirra. Samtökin styðja við þá þróun en þau hafa talað fyrir samvinnu um að samræma og samþætta gögn og upplýsingar milli stofnana þegar kemur að ferðapjónustu, ekki síst í þeim tilgangi að ná gleggri yfirsýn yfir greinina.

Samtökin binda vonir við að í framtíðinni muni rannsóknaráætlun FMST leggja meiri áherslu á þróun atvinnugreinarinnar sjálfar. Horft til framtíðar hlýtur það að vera kjarni máls þegar kemur að gagnasöfnun og rannsóknnum. Stjórnvöld og Samtök ferðapjónustunnar hafa sett sér sameiginleg stefnumarkandi markmið um aukna arðsemi/virðisauka umfram fjölda ferðamanna. Það hlýtur því að vera eitt brýnasta verkefni beggja aðila að skilgreina aðgerðir og vinna að alþjóðlega samanburðarhæfum mælikvörðum sem færa ferðapjónustuna nær því markmiði.

Verkefni í vinnslu

Mörg þeirra verkefna sem koma fram í rannsóknaráætlun FMST hafa verið lengi í vinnslu hjá stofnuninni og ná yfir nokkuð breytt svið. Að mati samtakanna draga þau þó ekki fram heildarmynd af umfangi ferðaþjónustu hér á landi. Samtökin eru bjartsýn á að með tíð og tíma muni hnitmiðaðri rannsóknaráætlun ná því markmiði.

Níu verkefni eru nú þegar í vinnslu og hafa sum þeirra verið það um árabíl. Samtökin fagna þeim áformum FMST, sem fram koma í áætluninni, um að betrubæta mörg af þeim verkefnum sem eru stöðugt í gangi.

Samtökin telja að fjöldi mælikvarða skipti ekki öllu máli ef markmiðið með mælingum er skýrt.

Nokkur af þeim verkefnum sem eru í vinnslu eru vel þekkt svo sem Landamæraökönun meðal erlendra gesta, könnun á viðhorfum Íslendinga til ferðafólks og ferðaþjónustu og talningar á fjölda brottfarafarþega. Til að einfalda og auka skilvirki við áframhaldandi þróun á þessum verkefnum er mikilvægt að kannað verði hvort þau séu þegar tiltæk í tölvukerfum t.d. ISAVIA ohf., og hjá íslenskum flugrekstraraðilum. Lifandi raungögn úr þeim kerfum gætu einfaldað mjög gagnaöflun ef hægt er að nálgast þau.

Þá þarf að huga að mikilvægi þess að við vinnslu á niðurstöðum, t.a.m. úr Landamæraökönun, um útgjöld erlendra ferðamanna hér á landi sé tekið mið af grundvallarreglum greiðslujafnaðar. Aukið samstarf við aðrar opinberar stofnanir og fræðasamfélagið er mikilvæg leið til að auka skilvirkni í gagnasöfnun og rannsóknum. Þannig mætti til að mynda horfa til þess að fella saman Landamæraökönun og rannsókn á ferðahegðun erlendra gesta og vinna í nánara samstarfi við markaðsstofur landshlutana og sveitafélögin til að fá betri gögn flokkuð niður á landshluta.

Verkefnið *Dreifing ferðamanna* er nauðsynlegt að uppfæra og laga að þeim viðbótum sem tilgreindar eru í rannsóknaráætluninni. Vegatalningin ein og sér er lítið annað en þolmarkagreining á vegakerfi landsins en með fyrirhuguðu reiknilíkani sem talað er um sem viðbót í verkefnið gæti verkefnið nýst vel til uppbyggingar ferðaþjónustu á landsvísu og ekki síður til stefnumótunar innan landshlutana.

Starfsánægja í ferðaþjónustu og Gagnagrunnur ferðaþjónustunnar eru verkefni sem samtökin hafa efasemdir um að eigi heima í rannsóknaráætluninni. Mæling á starfsánægju starfsmanna greinarinnar ætti frekar heima hjá rekstraraðilum í greininni s.s. á mannauðssviði hvers rekstraraðila, hjá Félagsvísindastofnun eða sem áhugaverð akademísk rannsóknarverkefni. Erfitt er að átta sig á hvernig og hverjum gögnin nýtast. Í raun er undarlegt að þessi gögn séu tilgreind í fjármálaáætlun 2019–2023. Þá má spyrja sig hvort að sambærilegar kannanir hafi verið gerðar hjá öðrum atvinnugreinum og ef svo er hver tilgangur þeirra hafi verið. Tímarammi verkefnisins er til 2020 og er þannig í raun útrunninn og því merkilegt að þetta verkefni sé tilgreint í rannsóknaráætluninni.

Verkefnið *Gagnagrunnur ferðaþjónustunnar* er annað verkefni sem Samtökin gera fyrirvara við að eigi heima á á lista rannsóknaráætlunar. Verkefnið snýr að miklu leiti að því að betrubæta gögn sem nú þegar eru til staðar og snýr verkefnið því að miklu leiti að samræmingu og samþættingu milli stofnana sem sinna leyfisveitingum innan ferðaþjónustu. Engu að síður er ein af grundvallar forsendum lýðræðis opnir og aðgengilegir gagnagrunnar. Samtökin vilja því koma því á framfæri að nær væri að efla vinnu FMST í þeim tilgangi að styrkja gagnagrunninn en þá þurfa reglugerðaheimildir að vera skýrar og fjármagn til FMST tryggt í þeim tilgangi. Þá er mikilvægt að hafa í huga að gagnabankinn sé samanburðarhæfur við gagnabanka annarra landa á þessu sviði. Markmið gagnabanka er að skapa skýra yfirsýn yfir ferðaþjónustu í íslensku samfélagi og draga fram með skýrum hætti gögn sem nauðsynleg eru til að ná því markmiði. Alþjóðlegt samanburðarhæfi gagna er lykilatriði.

Eitt mikilvægasta verkefni rannsóknaráætlunar að mati samtakanna er verkefnið *Greining á rekstrarafkomu*. Margt mælir með því að rannsókn og greining á hag atvinnugreinarinnar og samkeppnisstöðu ætti að vera lykilatriði í stefnumótun stjórnvalda og ætti að tengjast beint markmiðasetningu áfangastaðarins. Samtökin ítreka að þetta verkefni ætti að vera forgangsverkefni rannsóknaráætlunar og vonast samtökin til að það verði dyggilega stutt við FMST í þeim tilgangi.

Ný verkefni

Samtök ferðapjónustunnar styðja jafnframt eindregið við nýju verkefnið í rannsóknaráætluninni og hvetja Atvinnu- og nýsköpunarráðuneytið til að tryggja fjármögnun þeirra verkefna. Samtökin binda vonir við að verkefnið komi til með að auka samvinnu á milli Ferðamálastofu, Hagstofu Íslands, Fjármálaráðuneytis og Seðlabanka og muni efla og bæta umfjöllun og hraða vinnslu gagna og upplýsinga hjá þessum aðilum. Slík samvinna getur skapað öflugna undirstöðu til að meta mikilvægi greinarinnar og framvindu.

Með tilkomu ítarlegra þjóðhagsreikninga, ferðapjónustureikninga (TSA), hillir undir aðgengilegar tímaraðir til að greina efnahags-, félags- og umhverfisleg áhrif ferðamanna á áfangastað og mögulega framvindu atvinnugreinarinnar með spá- og áætlanalíkönum. Þá gefa þjóðhagsreikningar og þar með ferðapjónustureikningar færi á að tengja upplýsingar við svokallaða umhverfisreikninga (SEEA) og við Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna en þar liggja stóru áskoranir samtímans. Slík tenging upplýsinga er grundvöllur markvissrar vinnu í átt að markmiðum sem koma fram í framtíðarsýn stjórnvalda og SAF um að Ísland verði leiðandi í sjálfbærri þróun ferðapjónustu.

Þjóðhagsreikningar og ferðapjónustureikningar mæla beint framlag atvinnugreina í framleiðslustarfsemi landa. Bein áhrif ferðapjónustu eru einungis hluti af heildaráhrifum greinarinnar á íslenskt samfélag. Ferðapjónusta er þess eðlis að óbein og afleidd áhrif hennar eru talsvert meiri en þau beinu og það er umhugsunarefni að það liggja ekki fyrir neinar rannsóknir á beinum, óbeinum og afleiddum áhrifum ferðapjónustu hér á landi.

Það hefur ekki farið fram hjá neinum að undanfarin ár hefur ferðapjónusta haft mikil áhrif á flesta geira samfélagsins. Í umræðu um ferðapjónustu síðustu ár hefur þunginn gjarnan verið á, að landið sé komið að þolmörkum og að atvinnugreinin valdi of miklu álagi á innviði, samfélag og náttúru landsins. Sjaldnar er talað um að atvinnugreinin hafi styrkt verulega stöðir efnahagslífsins og aukið fjölbreytni þess, stuðlað að fjölbreyttara atvinnulífi og stórbættum lífskjörum fyrir íbúa landsins, hækkað þjónustustig og styrkt fámenn sveitarfélög.

Stundum er látið í veðri vaka að ferðapjónusta sé láglaunagrein og að hún skili ekki nægum ábata til landsmanna. Samt sýnir kaupmáttarleiðrétt landsframleiðsla á mann að lífskjör hafa aldrei verið betri hér á landi. Sérlega oft er takmarkað til af gögnum og upplýsingum sem staðfesta eða afsanna umræðu um neikvæð áhrif greinarinnar á samfélagið.

Spá- og líkanagerð

Það er vel þekkt að líkön og reynslugögn geta útskýrt flókna hluti á einfaldan hátt. Líkön eru jafnframt algeng hjálpartæki við mat á áhrifum ýmissa breytinga og eru nýtt við að heim til að mæla áhrif breytinga í fjölda ferðamanna til áfangastaða; á vinnumarkað, á gengi- og verðlagsbreytingar, á fjárfestingarþörf í ferðapjónustu og áhrif þeirra á aðrar fjárfestingar í hagkerfinu svo e-ð sé nefnt. Þá er algengt að nýta líkön við áhættumat vegna mögulegra áfalla s.s. vegna gjaldþrota í flugrekstri eða vegna náttúruhamfara.

Þrátt fyrir þau áföll sem nú ganga yfir verður Ísland áfram ferðapjónustuland. Spá og áætlanalíkön eru kjörin til að áætla og spá fyrir um mögulega framtíðarþróun í ferðapjónustu. Líkön er hægt

að nýta til að svara lykilsurningum á borð við; hver eru líkleg áhrif samkomubanns á ferðapjónustu og á þjóðarframleiðslu? Þau er jafnframt hægt að nýta til að áætla fyrir áhrifum af breyttri stefnu.

Samtök ferðapjónustunnar telja að nú sé tækifæri til að "berja í bresti" og sýna vilja í verki til að draga fram heildarmynd áhrifum atvinnugreinarinnar á íslenskt samfélag.

Fjármögnun

Samtökin leggja ríka áherslu á að FMST verði tryggt fjármagn, sem fyrst til hefja vinnu við spá- og áætlanalíkön sem munu sannarlega styðja við endurreisn og framtíðaruppbyggingu greinarinnar næstu misserin.

Í umsögn samtakanna um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2020 kemur fram að þrátt fyrir hátt hlutfall greinarinnar í verðmætasköpun sætir furðu að útgjöld ríkissjóðs til málefnasviða annarra atvinnuvega skuli vera umtalsvert hærri en til ferðapjónustu. Framlög til málefnasviðs ferðapjónustu eru þar rúmir 2 milljarðar kr. 2020 en til landbúnaðar 16,7 milljarðar kr., til sjávarútvegs og fiskeldis 7,3 milljarðar kr. og til orkumála 4,5 milljarðar kr.

Staðreyndin er sú að rannsóknarfé til ferðapjónustu hefur alltaf verið afar lágt, í hlutfalli af því rannsóknarfé sem stjórnvöld veita til atvinnuvega í landinu og í hlutfalli við þau verðmæti sem atvinnugreinin skapar samfélaginu.

Í lið 2.4 kemur fram að ráðstöfunarfé Ferðamálastofu sjálfrar árið 2019 hafi verið um 100 milljónir kr. Í stóra samhenginu nemur þessi fjárhæð rúmlega 0,04% af framlagi ferðapjónustu til landsframleiðslunnar (8%) sem er áætlað um 237 milljarðar króna árið 2019. Samtök ferðapjónustunnar leggja þunga áherslu á að úr þessu verði að bæta.

Lokaorð

Samtök ferðapjónustunnar vilja nota tækifærið og hrósa Ferðamálastofu og ráðgjafanefndinni fyrir vinnuna sem hefur farið í rannsóknaráætlunina. Verkefnalisti rannsóknaráætlunar hefur skýra framtíðarsýn sem miðar að betri skilningi á efnahagslegu vægi ferðapjónustu og áhrifum á íslenskt samfélag. Aukin gagnasöfnum og öflugar greiningar sambærilegar alþjóðlegum stöðlum munu án efa skapa verðmætar upplýsingar bæði fyrir hið opinbera sem og atvinnugreinina í heild sinni.

Virðingarfyllt,



Jóhannes Þór Skúlason
framkvæmdastjóri

Viðauki

I Reglugerðir og rannsóknaráætlun

Umrædd rannsóknaráætlun byggir á reglugerð nr. 20/2020 um gagnaöflun og rannsóknir á sviði ferðamála. Rétt er að benda á að Samtök ferðapjónustunnar gerðu umtalsverðar athugasemdir við reglugerðina þegar hún birtist í samráðsgátt Stjórnaráðsins.

Meðal þess sem kom fram í athugasemdum samtakanna var að ákvæði reglugerðarinnar tækju of ríkt mið af þörfum stjórnvalda fyrir hráefni til vinnslu markmiða og stefnumótunar hjá hinu opinbera. Hvorki athugasemdir Samtakanna við reglugerðina né athugasemdir annarra umsagnaraðila rötudu inn í endanlega reglugerð, þá sem nú liggur til grundvallar umræddri rannsóknaráætlun. Það hlýtur að veikja markmið stjórnvalda með samráðsgáttinni.

Áhyggjur og ábendingar Samtaka ferðapjónustunnar sem komu fram í umsögn um reglugerðina eru enn í fullu gildi, þ.e. að meginmarkmið áætlunarinnar beinist í allt of ríkum mæli að því að styðja við markmið stjórnvalda en ekki uppbyggingu atvinnugreinarinnar. Hætta er á að slík sýn eigi eftir að koma niður á verðmætasköpun og gæðauppbyggingu greinarinnar þegar fram í sækir.

Rétt er að benda á að við yfirllestur rannsóknaráætlunarinnar kemur fram ákveðið ósamræmi í meginmarkmiðum áætlunarinnar og reglugerðarinnar. Reglugerðin byggir að öllu leyti á því að styðja við þarfir hins opinbera, en svo kemur fram í umræddri rannsóknaráætlun að verkefni „... styðji einnig við stefnumörkun og ákvarðanir fyrirtækja í ferðapjónustu og bæti þannig rekstur í greininni“ (bls.2) og að gögnin auðveldi aðilum í greininni „... að taka upplýstar ákvarðanir og stuðli þannig að því að ferðapjónustan nái samfélagslegum markmiðum sínum“ (bls. 4). Samtökin leggja áherslu á mikilvægi þeirrar nálgunar sem kemur fram í rannsóknaráætluninni.

Það ætti að vera ljóst að ef rannsóknaráætlun á að styðja og nýtast fyrirtækjum í atvinnugreininni er nauðsynlegt að rannsóknirnar taki mið af að því sem fyrirtækin leggja áherslu á.

Frá sjónarhóli Samtaka ferðapjónustunnar hlýtur það alltaf að þurfa að vera markmið með rannsóknum og rannsóknaráætlunum í ferðapjónustu að þær svari spurningum sem komi atvinnugreininni að gagni. Slík nálgun kemur stjórnvöldum einnig að gagni og styður við stefnumótun og markmiðasetningu. Það eru tvær stoðir sem þarf að styrkja - annars vegar stuðningsumhverfi hins opinbera og hins vegar ferðapjónustufyrirtæki á alþjóðlegum samkeppnismarkaði sem knýja áfram frekari verðmætasköpun og eru í raun grundvöllur fyrir opinberum rekstri. Stefnumótun hins opinbera ætti því að miða að því að rannsóknir séu í þágu ferðapjónustufyrirtækja eins gengur og gerist í öðrum atvinnugreinum. Styrkja atvinnugreinina og styðja við uppbyggingu og ábyrgan rekstur, hvetja til sjálfbærni og samfélagsábyrgðar og forðast þannig árekstra við efnahagsleg, samfélagsleg og umhverfisleg þolmörk.

Í umræddum drögum er lagt upp með að verkefnum rannsóknaráætlunar sé ætlað að styðja við mælikvarða Jafnvægisáss ferðamála og stefnumótunar stjórnvalda í ferðapjónustu. Er þetta markmið byggt á 2. gr og 5 gr. reglugerðar um gagnasöfnun og rannsóknir á sviði ferðamála. Samtök ferðapjónustunnar ítreka það sem kom fram í umsögn samtakanna vegna reglugerðarinnar að ákvæði reglugerðarinnar taki of ríkt mið af þörf stjórnvalda en ekki ferðapjónustunnar í heild. Þetta má lesa úr 2. og 5 gr. reglugerðarinnar.

2. gr. Hlutverk Ferðamálastofu
í stofnunarinnar að gagnöflun og rannsóknir
við ákvarðanatöku og markmiðasetningu í rannsóknaráætlun á grunni Jafnvægisáss ferðamála samkvæmt stefnu stjórnvalda.

5. gr. Rannsóknaráætlun

Ferðamálastofa skal móta og láta framkvæma
stefnumótunar stjórnvalda.

Þetta sjónarmið stjórnvalda kemur samtökunum á óvart. Sérstaklega þegar er horft er til samstarfs atvinnugreinarinnar og stjórnvalda á undanfarin ár - ekki síst á vettvangi Stjórnstöðvar Ferðamála, við mótun stefnuramma til framtíðar.

Í þessu samhengi er rétt að benda á, að á umliðnum áratug var það einkaframtakið í ferðaþjónustu sem var kjarninn í vaxandi verðmætasköpun, með tilheyrandi vexti lífskjara, hér á landi. Það skýtur því skökku við að ekki sé horft meira til rannsókna og gagnaöflunar sem nýtist einnig rekstraaðilum greinarinnar en ekki einungis Jafnvægisási og stefnumótun stjórnvalda.

Skilningur Samtaka ferðaþjónustunnar á Jafnvægisás ferðaþjónustunnar er að jafnvægisásinn sé tól til að meta möguleg þolmörk efnahags, samfélags og umhverfis vegna áhrifa ferðaþjónustu. Þá er Jafnvægisásnum ætlað að nýta ýmis gögn sem væru þegar tiltæk eða þyrftu mögulega lítilsháttar aðlögun til að nýta inn í ásinn. Það var ekki skilningur samtakanna að það þyrfti að setja í gang sérstaka áætlun til þess eins að mata Jafnvægisásinn á gögnum eða að meginþungi allra fjármuna sem stjórnvöld legðu til rannsókna á ferðaþjónustu færi til að fóðra Jafnvægisásinn. Samtökin taka undir að Jafnvægisásinn er mikilvægt tæki til að mæla þolmörk og aðstoða stjórnáamenn við ákvarðanatöku t.d. um forgangsöröðun fjármuna til innviðaverkefna, en leggja jafnframt áherslu á að Jafnvægisás ferðamála er alls ekki bæði upphaf og endir allra rannsókna í ferðaþjónustu eins og núverandi nálgun reglugerðarinnar virðist gera ráð fyrir.

Samtök ferðaþjónustunnar fagna því að ferðaþjónustureikningar Hagstofunnar verði lykilveris þegar kemur að því að mæla umfang ferðaþjónustunnar á þjóðarbúskapnum. Þá vísa er hægt að sækja á heimasíðu Hagstofunnar.

Samtökin hafa margoþ bent á mikilvægi þess að mæla og meta umfang lykilveris atvinnugreinarinnar á heildrænan hátt og í samræmi við tilmæli alþjóðlegra stofnanna. Samhliða því er mikilvægt að horfa til þeirrar vinnu sem alþjóðastofnanir hafa unnið til að tengja umsvif á áfangastað við Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna, en þar liggja stóru áskoranir samtímans.

Á hinn bóginn telja samtökin of mikla áherslu vera lagða á að mæla þolmörk og óæskileg áhrif atvinnugreinarinnar í stað þess að horfa til þeirra tækifæra sem felast í uppbyggingu atvinnugreinarinnar. Samtök ferðaþjónustunnar telja afar mikilvægt að reglugerðin og rannsóknaráætlun sú sem hér er til umsagnar feli ekki í sér skorður á svigrúmi Ferðamálastofu til hagnýtra rannsókna sem styðja við rekstraaðila í greininni.

II Umfjöllun um formála að rannsóknaráætluninni

Í blaendann vilja Samtökin gagnrýna það sem kemur fram í kafla 2 undir „Nokkur megin sjónarmið“ um að „þessi rannsóknaráætlun byggir á fyrri úttektum og rannsóknum í ferðamálaum sem fram fóru á vegum Stjórnstöðvar ferðamála á árunum 2015-2018 og tóku mið af stefnu, markmiðum og mælikvörðum sem fram komu í Vegvísi í Ferðaþjónustu í tengslum við málaflokkinn „áreiðanleg gögn í ferðaþjónustu“. Þetta telja samtökin heldur einfalda nálgun.

Þar ber helst að nefna að mörg verkefni sem eru hluti af rannsóknaráætluninni snúa að áframhaldandi öflun lykilveris og annarra gagna sem hafa lengi verið í reglubundinni vinnslu, löngu fyrir tíð Stjórnstöðvar ferðamála. Þar má helst nefna söfnun upplýsinga um fjölda ferðamanna, könnun á viðhorfum Íslendinga til ferðafólks og ferðaþjónustu, könnun á ferðahegðun og útivist Íslendinga, könnun á ferðahegðun erlendra gesta á völdum þéttbýlisstöðum. Önnur verkefni eru ný s.s. greining á rekstrarafkomu fyrirtækja, þjóðhagslíkan fyrir ferðaþjónustu, spár um umsvif ferðaþjónustu, aðlögunarhæfni og þrautseigja og áhrif á umhverfisgæði.