

Nefndasvið Alþingis  
b.t. fjárlaganefndar  
Austurstræti 8–10  
101 Reykjavík



Reykjavík, 14. maí 2019

**Efni: Umsögn SAF – Samtaka ferðaþjónustunnar um 750. mál, tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2020–2024.**

Hinn 23. mars sl. lagði fjármála- og efnahagsráðherra fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2020–2024 (hér eftir nefnd tillagan). Með tillögunni setur ráðherra fram greiningu á stöðu efnahagsmála, sundurliðun á markmiðum fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022 og umfjöllun um hvernig markmiðum áætlunarinnar verði náð. Tillögunni var vísað til fjárlaganefndar hinn 28. mars sl. að fyrri umræðu lokinni. Með tölvupósti, dags. 29. mars 2019, óskaði nefndin eftir því að SAF – Samtök ferðaþjónustunnar veittu nefndinni umsögn um tillöguna. Frestur til að skila nefndinni umsögn var veittur til og með 12. maí 2019. Beðist er velvirðingar á því að umsögnin berst að umsagnarfresti liðnum.

Um þessar mundir eru rúm þrjú ár liðin frá gildistöku laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, og hefur framsetning og efni fjármálaáætlunar þróast á þeim tíma. Að mati SAF er greinargerð tillögunnar afar fróðleg, vel læsileg og samhengið gott. Framsetningin auðveldar lesendum að ná heildarmynd af viðfangsefnum fjárstjórnarvaldsins næstu ár. Á vettvangi SAF hefur tillagan verið yfirfarin og verður í umsögn þessari fjallað um þau atriði tillögunnar og greinargerðar við hana sem ástæða þykir að vekja athygli á og gera athugasemdir við.

Að annarri umfjöllun í greinargerð tillögunnar ólastaðri er rétt að taka fram að þrátt fyrir töluvert mikla umfjöllun um ferðaþjónustu, stóran þátt hennar í öflun gjaldeyristekna og mikilvægan þátt greinarinnar í útflutningsvexti, einkennist umfjöllun um hana af skorti á upplýsingum. Ástæðuna má m.a. rekja til þess að enn sem komið er hefur ekki tekist nægilega vel til við skilgreiningu og öflun og úrvinnslu upplýsinga sem gagnast t.d. við mat á veikleikum, styrkleikum, áhættum og eftirspurn eftir ferðaþjónustu landsins. Þegar litið er til upplýsinga sem liggja til grundvallar umfjöllun um aðrar atvinnugreinar, t.d. sjávarútveg og landbúnað, fá ferðaþjónustuaðilar á tilfinninguna að atvinnugreinin hafi ekki verið tekin nægilega alvarlega. Í því samhengi er rétt að benda á það mat höfunda tillögunnar að áhættuþættir tengdir gengi ferðaþjónustunnar eru meðal helstu áhættuþátta í þjóðarþúskapnum þegar að fjárhagsáhættu ríkisins kemur. Ferðaþjónustan hefur um nokkurra ára skeið átt stærri hlutdeild í útflutningstekjum en sjávarútvegur og ætti

áhersla á viðgang hennar að vera töluverð. Þá hefur gengi ferðaþjónustu umtalsverð óbein áhrif, t.d. á verslun og þjónustu og matvælaframleiðslu. Skilgreining rannsóknarþarfar, vinnsla, öflun og miðlun upplýsinga þarf að ganga hraðar og veita þarf fjármagni til þeirra verkefna í mun ríkari mæli en nú er gert. Hins vegar er rétt að lýsa ánægju með þau áform sem þó eru uppi.

Rétt er að benda á að helstu óvissuþættir við gerð tillögunnar hafa skýrst mikið. Þá gefur þjóðhagsspá að sumri til kynna að gera þurfi breytingar á tillögunni. Að mati SAF er afar mikilvægt að breyttar forsendur og tillögur um breytingar á tillögunni verði skýrðar ítarlega af fjárlaganefnd.

Ástæða er til að vekja sérstaka athygli á mikilvægi ferðaþjónustu á landsbyggðinni. Í fyrsta lagi hefur umtalsverð ferðaþjónusta byggst upp á landsbyggðinni undanfarin ár og því er framlag hennar til fjölbreytilegs atvinnulífs utan höfuðborgarsvæðisins töluvert ekki síst á svæðum þar sem önnur atvinnuuppbygging hefur átt undir högg að sækja. Í öðru lagi hefur dreifing ferðamanna um landið töluvert gildi þegar að því kemur að draga úr álagi á ferðamannastaði. Í þriðja og síðasta lagi eykur ferðamennska á landsbyggðinni nýtingu innviða, t.d. samgöngumannvirkja. Samkvæmt niðurstöðum skýrslu KPMG um afkomu fyrirtækja í ferðaþjónustu er framlegð gististaða á landsbyggðinni mun lakari en á höfuðborgarsvæðinu auk þess sem afkoma ferðaþjónustufyrirtækja versnar eftir því sem fjær dregur höfuðborgarsvæðinu. Þá hefur afkoma ökutækjaleiga lækkað hratt og hagnaður horfið en leigurnar gegna lykilhlutverki í dreifingu ferðamanna um landið. Að auki hefur afkoma hópbifreiðafyrirtækja lækkað svo verulega að taprekstur blasir við. Fækkun ferðamanna utan háannatíma eykur enn frekar á vannýtingu framleiðsluþátta í ferðaþjónustu á landsbyggðinni. Í umfjöllun um fjölþáttaframleiðni á bls. 40 í greinargerð tillögunnar kemur fram að vöxtur ferðaþjónustu hafi leitt til meiri nýtingar framleiðsluþátta, s.s. með aukinni nýtingu gistirýma, vegakerfisins og annarrar þjónustu. Að mati SAF er brýnt að stuðla að áframhaldandi góðri nýtingu. Í þessu samhengi lýsa SAF ánægju með að utanríkisráðuneytið hafi skilgreint stuðning við ferðaþjónustu í markmiðum sínum. Hins vegar telja SAF að útfæra þurfi mælikvarða og aðgerðir utanríkisþjónustunnar þannig að hún hafi skýru hlutverki að gegna við áhættudreifingu í ferðaþjónustu.

Verður nú vikið nánar að almennum og sérstökum þáttum tillögunnar.

### **Forsendur.**

Samkvæmt lögum um opinber fjármál er fjármálaáætlun fyrir 2020–2024 uppfærsla á gildandi fjármálaáætlun fyrir árin 2019–2023 sem samþykkt var 8. júní 2018. Fjármálaáætlun byggir á fjármálastefnu þegar kemur að markmiðum um tekjur og gjöld og efnahag opinberra aðila. Í þessu samhengi byggir fjármálaáætlun á greiningu og stöðu um þróun efnahagsmála samkvæmt þjóðhagsspá Hagstofu Íslands frá í febrúar 2019 en þar er gert ráð fyrir að hagvöxtur í ár verði 1,7% (2.991 milljarður

króna). Á sama tíma spáði Seðlabanki Íslands að hagvöxtur eða vöxtur í vergri landsframleiðslu yrði 1,8%.

Frá því að spárnar voru gerðar hafa orðið vendingar í efnahagsmálum þjóðarinnar og þar skipta mestu gjaldþrot flugfélagsins WOW Air, loðnubrestur, kjarasamningagerð með aðkomu ríkisstjórnarinnar ásamt meiri óvissu og verri horfum í efnahagsmálum og stjórnámálum á erlendum mörkuðum samkvæmt mati alþjóðlegra stofnana. Töluleg markmið um afkomu og skuldir sem hlutfall af vergri landsframleiðslu (VLF) eiga að óbreyttu ekki eftir að halda. Á hinn bóginn er svigrúm ríkissjóðs, fyrirtækja og einstaklinga til að takast á við breytta stöðu nokkuð gott á tímabilinu. Samkvæmt lögum um opinber fjármál þarf heildarjöfnuður hins opinbera (A-hluta) að vera jákvæður og árlegur halli ávallt undir 2,5% af landsframleiðslu. Í umræddri fjármálaáætlun er gert ráð fyrir að hann verði jákvæður um 1,1% af VLF og nokkuð innan marka um afkomureglu.

Beint vægi ferðaþjónustu í landsframleiðslu var um 8,6% af VLF á árinu 2017 samkvæmt nýjustu tölum sem Hagstofa Íslands hefur birt. Hlutfall erlendra ferðamanna í einkaneyslu innanlands nam um 23% í árið 2018 en nam um 8% árið 2010. Á árinu 2018 nam vægi ferðaþjónustu í heildarútflutningi (brúttó) um 39% (neysla innanlands og fargjöld til, um og utan Íslands). Á síðasta ári fyrra námu útgjöld (neysla) Íslendinga erlendis um 207,5 milljörðum króna eða um 17% af öllum innflutningi til landsins á því ári. Vægi ferðaþjónustu í fjárfestingu og heildarvinnuafli liggur ekki fyrir. SAF leggja þunga áherslu á að upplýsingar um fjárfestingar í ferðaþjónustu liggi ávallt fyrir og lýsa samtökin sig sammála höfundum tillögunnar þegar þeir nefna að samfélagslegir innviðir í viðum skilningi séu mikilvæg forsenda efnahagslegra framfara og mikilvægar stoðir fyrir sjálfbærni atvinnugreina og þar með opinber fjármál. Jafnframt leggur SAF mikla áherslu á að upplýsingar um vinnuafli séu fyllri en nú er; hver sé raunverulegur fjöldi ársverka í greininni og hvert sé vægi erlendra starfsmanna. Fjöldi starfa styður við spár um færniþörf á vinnumarkaði. Hvers konar fræðslu og menntun beri að leggja áherslu á til framtíðar þarf að meta út frá þörfum atvinnulífsins. Í þessu sambandi er mikilvægt að unnið verði áfram með tillögur sem komu fram í skýrslu sérfræðingahóps frá því í maí 2018 um *Færniþörf á vinnumarkaði*. Þá er mikilvægt að stjórnvöld marki sér hæfnistefnu til framtíðar í samtærri m.a. við aðila vinnumarkaðarins. Norðurlöndin hafa nýtt slík tæki til að spá fyrir um hæfni sem rétt þykir að leggja áherslu á í menntakerfinu, fyrir fræðslu í atvinnulífinu og til grundvallar raunfærnimati sem verður sífellt mikilvægari þáttur með hreyfanlegu vinnuafli í nútíma samfélögum.

Hæfnisetur ferðaþjónustunnar hefur m.a. haft það hlutverk að skilgreina úrbætur og marka stefnu fyrir nám í ferðaþjónustu. Hæfnisetrið hefur nú gefið út skýrsluna *Hæfni er grunnur að gæðum* þar sem áhersla er lögð á markvisst, hagnýtt og þrepaskipt starfsnám á forsendum ferðaþjónustunnar. Mikilvægt er að fjármögnun á útfærslu tillagna Hæfnisetursins verði tryggð þegar tilraunaverkefni um Hæfnisetrið lýkur árið 2020 enda ættu tillögurnar að geta verið fyrirmynd að eflingu starfsnáms í öðrum greinum.

Hagsveiflur eru flókið fyrirbæri en það er augljóst að áfall í ferðaþjónustu getur haft mikil áhrif á framleiðslustarfsemina og þar með tekjur og gjöld hins opinbera. Það er ekki ásættanlegt að ekki liggi fyrir nákvæmari og gegnsærri sviðsmyndir um möguleg áföll í greininni og þau áhrif sem þau hafa þjóðhagsspá til skemmri og lengri tíma lítið. Mikilvægt er að stjórnvöld brýni sig í þessum efnunum.

### **Umfjöllun um ferðaþjónustu.**

Fjármálaáætlunin raðast upp samkvæmt GFS-staðli (e. Government Finance Statistics) Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (IMF) um fjármál hins opinbera í samræmi við ramma þjóðhagsreikninga og undirliggjandi þjóðhagsspá sem er undirstaðan og tilgangur fjármálaáætlunar og fjármálastefnu.

Í umsögn Samtakanna við tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2019–2023 var fjallað um mikilvægi þess að bæta umfjöllun um ferðaþjónustu í tengslum við stöðu efnahagsmála og efnahagshorfur til draga fram innbyrðis samhengi ferðaþjónustu sem atvinnugreinar við helstu hagstærðir og þá þjóðhagsspá sem liggur til grundvallar áætlun og stefnu. Ekki síst þykir ástæða til að bæta umfjöllun um ferðaþjónustu í tengslum við stöðu efnahagsmála og efnahagshorfur.

Í þessu samhengi var lögð áhersla að efla tölfræði og greiningu á atvinnugreininni og fara þá leið sem alþjóðastofnanir hafa lagt til um árábil og kemur t.a.m. fram í reglugerð (692/2011) Evrópusambandsins um söfnun tölfræði upplýsinga á sviði ferðaþjónustu. Þar eru lögð fram skýr tilmæli um að mat á efnahagslegu mikilvægi greinarinnar sé í samræmi við grundvallarreglur þjóðhagsreikninga eða svokallaða ferðaþjónustureikninga (e. Tourism Satellite Account). Samtökin gera skýra kröfu um að því verði fylgt framvegis og gagnrýna að lítil breyting í þá átt hafi átt sér stað milli áætlana hvað þetta varðar. Í reikningunum eiga að felast mikilvægar hagrænar upplýsingar sem hafa það hlutverk að nýtast við stefnumótun bæði hjá stjórnvöldum og greininni sjálfri. Vert er að árétta að gerð reikninganna hefur verið baráttumál Samtaka Ferðaþjónustunnar og annarra hagaðila um langt árábil. Mikilvægt er að Hagstofu Íslands verði tryggt stöðugt fjármagn til að vinna ferðaþjónustureikninga til frambúðar til að mat á efnahagslegu mikilvægi ferðaþjónustu á Íslandi sé í samræmi við alþjóðlega staðla og samanburðarhæft við samkeppnislönd.

Samtökin fagna því sem kemur fram í áætluninni, að bæta eigi gæði, framboð og aðgengi að gjaldfrjálsum opinberum gögnum og hagstólum. Samtökin gera ráð fyrir að í því átaki verði haft samráð við hagsmunaaðila um forgangsöröðun. Allir vita að gögn ein og sér eru upplýsingar en saman við önnur gögn þá hefst þekking sem er megintilgangur ferðaþjónustureikninga.

### **Útgjaldarammi.**

Samkvæmt lögum um opinber fjármál skal hver ráðherra setja fram stefnu fyrir þau málefna svið og málaflokka sem hann ber ábyrgð á, lýsa áherslum og markmiðum, þróun og umbótum á þeirri starfsemi sem fellur undir viðkomandi málefna svið.

Málefнасvið ferðapjónunnar snýr að starfsemi Ferðamálastofu, innviðaupbyggingu í gegnum Framkvæmdasjóð ferðamannastaða, framlagi til Flugþróunarsjóðs, samninga við Íslandsstofu vegna markaðs- og kynningarmála og markaðsstofu landshluta og til útgjalda vegna Stjórnstöðvar ferðamála og rannsókna á sviði ferðamála.

Samtökin minna á að málefni ferðapjónustunnar tengist og skarast við aðra mikilvæga málaflokka í fjármálastefnu og fjármálaáætlun. Þar skipta mestu máli verkefni á málefnasviði menntamála, umhverfis- og auðlindaráðuneytis (17), sveitarstjórna og byggðamála (8), samgöngu- og fjárskiptamála (11), upplýsingamála (6), löggæslu (9), og í menningarmálum og listum svo e-ð sé nefnt.

Stefna og framtíðarsýn um fjárhagsleg umsvif hins opinbera til næstu ára á þessum sviðum ræður miklu um þróun áfangastaðarins til framtíðar. Ferðapjónusta er útflutningsatvinnugrein í harðri samkeppni við aðra áfangastaði. Stöðugleiki og starfsumhverfi sem stenst alþjóðlegan samanburð styrkir samkeppnisstöðu fyrirtækja og eykur getu þeirra til að standa undir bættum lífskjörum. Í þeim efnunum eru fjárfestingar í innviðum, einkum samgönguinnaðum og á ferðamannastöðum, mótandi þættir til framtíðar lítið.

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefnasviðsins lækki um 523 m.kr. frá fjárlögum 2019 til ársins 2024. Hlutfall málefnasviðs 14 í heildarútgjöldum til málaflokka er áætlað um 0,3% í ár (2018) en lækkar síðan út allt tímabilið og gert er ráð fyrir að það verði um 0,2% af heildarútgjöldum á árinu 2023. bls. 286 sést hverju útgjöldin hafa numið undanfarin ár).

Samtök ferðapjónustunnar telja með öllu óásættanlegt að útgjaldarammi málefnasviðsins lækki á þennan hátt og ítreka ábendingar sem Samtökin hafa komið á framfæri við stjórnvöld á ýmsum vettvangi undanfarin ár, m.a. í umsögnum um fjárlög og fjármálaáætlanir, um brýna nauðsyn þess að útgjaldarammi málefnasviðs 14 hækki umtalsvert. Í því samhengi benda Samtökin sérstaklega á þrennt. Í fyrsta lagi að vöxtur greinarinnar undanfarin ár kallar á stóraukin framlög til gagnaöflunar og rannsókna til að undirbyggja stefnumótandi ákvarðanir um ferðapjónustu til framtíðar. Í öðru lagi telja samtökin óásættanlegt annað en að ríkisvaldið aðlagi fjárframlög til stoðkerfis greinarinnar að breyttu hlutfallslegu mikilvægi hennar í efnahagslífinu, enda ljóst að slíkt er skynsamleg endurfjárfesting í atvinnugrein sem árið 2017 nam 8,6% af VLF og stóð undir 39% af gjaldeyristekjum landsins árið 2018. Í þriðja lagi kallar staða greinarinnar og rekstrarumhverfi fyrirtækja í kjölfar efnahagssviptinga síðustu mánaða á að aukinn kraftur sé lagður í markvissa markaðssetningu Íslands sem ferðapjónustulands á gildistíma áætlunarinnar í samræmi við stefnumótun.

### **Markmið og mælikvarðar**

Samtök ferðapjónustunnar taka undir mikilvægi þess að auka verðmætasköpun í ferðapjónustu en það vekur jafnframt furðu að í markmiði um efnahagslega sjálfbæra ferðapjónustu á bls. 290 í greinargerð tillögunnar skuli stuðst við mælikvarða um:

„Árlega aukningu í verðmætasköpun í einkennandi greinum ferðaþjónustu“.

Að miða við tekjur í einkennandi greinum ferðaþjónustu er eins og að mælikvarðinn á árangur í sjávarútvegi væri árleg aukning á tonnum upp úr sjó án þess að greinarmunur væri gerður á mikilvægi einstakra fisktegunda eða hvaða markaðir eru mikilvægastir þegar kemur að eftirspurn eftir sjávarafurðum. Samtök ferðaþjónustunnar hafna því alfarið að í grundvallarskjali ríkisfjármála skuli notast við svo ónákvæman mælikvarða á verðmætasköpun í ferðaþjónustu þegar nákvæmari og alþjóðlega samanburðarhæfir mælikvarðar liggja fyrir í formi ferðaþjónustureikninga (TSA).

Ein af grunnástæðum fyrir því að alþjóðastofnanir hófu að vinna ferðaþjónustureikninga sem hliðarreikninga við þjóðhagsreikninga var sú að umfang atvinnugreina í ferðaþjónustu var ekki nægjanlega lýsandi fyrir efnahagslegt mikilvægi og áhrif hennar á þjóðarþúskapinn. Það er neysla ferðamanna sem skapar virðisaukann á framleiðsluhlið greinarinnar. Kerfisbundin greining og mæling á neyslu eða útgjöldum ferðamanna á áfangastað verður því að liggja til grundvallar efnahagslegu mikilvægi hennar, samhliða og í samhengi við aðrar þjóðhagsstærðir. Aðeins þannig er hægt að greina áhrif og samhengi við einstaka hópa ferðamanna (e. domestic, inbound, outbound/domestic part) á helstu hagstærðir; á einkaneyslu (sem er um helmingur landsframleiðslunnar) á tekjur og gjöld ríkis- og sveitarfélaga, á fjárfestingu í íbúðarhúsnæði, atvinnuvega og hins opinbera, á innflutning, útflutning og landsframleiðslu viðkomandi lands. Ferðaþjónustureikningar er sá rammi sem dregur fram þjóðhagslegan ábata og áhrif sveiflna af eftirspurn ferðamanna á áfangastað á helstu markaði hagkerfisins. Því er það skýr krafa samtakanna að sá rammi sé notaður .

Í þessu samhengi getur það vart talist gagnlegt að tala um að vægi ferðaþjónustu í landsframleiðslu, sé um 8,6% en að fjöldi starfa séu um 33 þúsund samkvæmt einkennandi greinum í ferðaþjónustu eða um 16,4% af öllum starfsmönnum á íslenskum vinnumarkaði. Hér er ekki verið að bera saman sambærilegar mælingar og það vekur furðu að ekki liggi fyrir nákvæmari greiningar hér að baki.

Í umsögn sinni um gildandi fjármálaáætlun gagnrýndu Samtökin umfjöllun um fjölda starfa í ferðaþjónustu á vinnumarkaði og bentu á að þær gæfu villandi mynd af raunverulegu umfangi greinarinnar og ýti undir ómarkvissa umræðu um vöxt, ekki síst framleiðnivöxt, vægi og ruðningsáhrif hennar á aðrar atvinnugreinar, ekki síst aðrar útflutningsgreinar. Samtökin ítreka sömu gagnrýnina með von um að í næstu fjármálaáætlun verði upplýsingar um fjölda starfa í ferðaþjónustu í betra samræmi við vægi hennar í verðmætasköpuninni.

Samtökin fagna að unnið sé að framtíðarsýn málefnasviðsins en leyfa sér að benda á að litíð land þarf ekki að finna upp hjólið í þessum efnum. Alþjóðastofnanir sem Ísland er aðili að, hafa rutt veginn þegar meta á efnahagslegt mikilvægi áfangastaða og þróun þeirra á sjálfbæran hátt. Þar hefur á undanförunum misserum átt sér stað

mikil vinna við að tengja ferðaþjónustureikninga við aðra mikilvæga hliðarreikninga við þjóðhagsreikninga eins og tölfræði á sviði umhverfisreikninga (e. System of Environmental-Economic Accounting – SEEA) og heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna. Þar eru umhverfismál á sviði ferðaþjónustu eins og á flestum öðrum sviðum stóru og mikilvægustu viðfangsefnin um þessar mundir. Sjálfbær, græn orkuöflun og orkunýting getur skapað sterka sérstöðu og ný tækifæri fyrir áfangastaðinn Ísland.

Samtök ferðaþjónustunnar leggja til að í framtíðinni verði umgjörð og umfjöllun um ferðaþjónustu á áfangastaðnum Íslandi innan ramma þjóðhagsreikninga í samræmi við alþjóðlegar áherslur og í samræmi við anda laga um opinber fjármál þar sem kveðið er á um að stefnumörkunin skuli byggjast á traustum forsendum og gögnum sem unnin séu hlutlægt og kerfisbundið í samræmi við opinberar hagtölur. Þannig gefst jafnframt færi á samanburði milli landa um stóru drættina í atvinnugreininni.

Samtökin lýsa ánægju með að markmiði um efnahagslega sjálfbæra ferðaþjónustu skuli stuðst við mælikvarðann „Árleg aukning útgjalda ferðamanna“.

Framangreindur mælikvarði er settur en samt er bent á að gjaldeyristekjur á föstu verði af hverjum erlendum ferðamönnum sem heimsækja áfangastaðinn Ísland samkvæmt niðurstöðum ferðaþjónustureikninga liggi ekki fyrir. Hins vegar er vert að benda á að hægt er að nálgast tekjur af hverjum erlendum ferðamanni (samkvæmt talningu Ferðamálastofu) á föstu verði en sú mæling hefur farið lökkandi undanfarin ár, aðallega vegna sterkrar krónu. Samtökin fagna og taka undir umfjöllun Fjármálaráðs um mikilvægi staðvirðingar þegar verið er að bera saman fjárhæðir yfir tíma. SAF gera ráð fyrir að í framtíðinni verði þessi mælikvarði tiltækur yfir tíma sem er mikið framfaraspor.

Annað sem vekur óneitanlega athygli er að undir markmiði um samfélagslega sjálfbæra ferðaþjónustu skuli einn af mælikvörðun málefnasviðsins vera; „Ánægja starfsfólks í ferðaþjónustu“. Á vettvangi samtakanna hafa menn spurt hvort það sé hlutverk ráðneytis málaflokksins að mæla ánægju starfsfólks í ferðaþjónustu? Eða er hér verið að vísa í ánægju starfsfólks innan opinbera geirans (opinbera vinnustaði) sem þjónusta ferðamenn á söfnum og sýningarsetrum sem hið opinbera rekur vítt og breitt um landið. Í þjóðgörðum eða öðrum mikilvægum áfangastöðum í eigu/umsjá ríkis- og sveitarfélaga. Óljóst er hvað liggur hér að baki. En það er alveg ljóst að efnahagsleg áhrif af þessari mikilvægu starfsemi í eigu ríkis og sveitarfélaga koma ekki fram í „einkennandi greinum ferðaþjónustunnar“.

Menntun viðheldur og eflir samkeppnishæfni áfangastaðarins Íslands. Í samráði við atvinnugreinina væri hægt að móta markmið og verkefni í því samhengi í tengslum við fyrirhugaða menntastefnu til ársins 2030. Í því sambandi má benda á væntanlega skýrslu Hæfniseturs ferðaþjónustunnar „Hæfni er grunnur að gæðum“ þar sem áhersla er lögð á markvisst, hagnýtt og þrepaskipt starfsnám á forsendum ferðaþjónustunnar

## Skattar.

### *Skattstyrkir.*

Ekki verður hjá því komist að gagnrýna umfjöllun um neikvæð áhrif á tekjuöflun ríkisins á bls. 25 í greinargerð tillögunnar. Þar er gangur efnahagslífsins settur í samhengi við tekjur ríkisins og m.a. vakin athygli á því að hærri laun og aukin einkaneysla komi fram í auknu skatttekjum en breytingar á neysluhegðun í formi verslunar erlendis hafi haft neikvæð áhrif á tekjuöflun ríkisins. Í framhaldinu segir:

Þá eru tekjur ríkissjóðs einnig lægri en ella sökum þess að stærsta útflutningsgrein landsins, ferðaþjónustan, er ekki skattlögð í almenna þrepi virðisaukaskatts heldur því neðra. Skattastyrkir til greinarinnar af þessum toga nema 27 mö.kr. samkvæmt fjárlögum 2019.

Við umfjöllina er það að athuga að af framsetningu hennar má ráða að einnar af helstu skýringum versnandi tekjuhorfa sé að leita í þeirri stjórnmalalegu ákvörðun að staðsetja ferðaþjónustu í alþjóðlega samkeppnishæfu virðisaukaskattþrepi. Er engu líkara en að framsetningin eigi að hafa þau áhrif á kjörna fulltrúa að þeir meðtaki skattalega stöðu ferðaþjónustunnar sem tapað tækifæri fyrir ríkissjóð sem nemi 27 milljörðum kr. Við meðferð fjárlaganefndar á tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu 2018–2022 gerðu SAF verulegar athugasemdir við notkun fjármála- og efnahagsráðuneytisins á hugtakinu *skattstyrkur*. Þá umfjöllun má finna í minnisblaði SAF til fjárlaganefndar, dags. 12. mars 2018 (Dbnr. 1658).<sup>1</sup> SAF benda á að ríkisstjórnin hefur þegar lagt á hilluna áform um að ferðaþjónusta beri virðisaukaskatt í almennu þrepi.<sup>2</sup> Virðisaukaskattur á ferðaþjónustu í okkar helstu samanburðarríkjum er víðast hvar ekki í almennu þrepi og árið 2017 lögðu t.d. aðeins Danir og Slóvakía af öllum Evrópusambandsríkjunum virðisaukaskatt á ferðaþjónustu í almennu þrepi. Gangur ferðaþjónustunnar er verulega háður stöðu greinarinnar í alþjóðlegri samkeppni. Í því samhengi er hið minnsta afar óljóst hvort verðmiðinn sem er settur á „skattstyrk“ ferðaþjónustunnar taki nokkurt mið af samkeppnishæfni ferðaþjónustunnar á hinu alþjóðlega sviði sem stjórnvöld leggja mikla áherslu á í tillögunni. Þá er engin reki gerður að því að benda á að alþjóðleg samkeppnisstaða ferðaþjónustunnar er háð gengi íslensku krónunnar gagnvart erlendum gjaldmiðlum. Vert er að taka fram að víða erlendis, þar sem fjallað er um skattastyrki í tengslum við opinber fjármál til að meta áhrif þeirra á hagkerfið, er einnig horft til skattaeftirgjafar frá útgjaldahlið, þ.e. vegna tilfærslna eða annarra fjárframlaga. Rétt er að ítreka að SAF mótmæltu harðlega þeirri framsetningu sem kom fram í frumvarpi til síðustu fjárlaga þar sem látið er að því liggja að ferðaþjónusta njóti skattstyrkja umfram aðrar atvinnugreinar. Starfsumhverfi ferðaþjónustunnar uppfyllir ekki skilyrði sem liggja til grundvallar flokkunar til skattstyrkja. Til að slík flokkun eigi rétt á sér verður að gera þá kröfu að sýnt sé fram á hvernig greinin uppfyllir skilyrðin en það hefur ekki verið

<sup>1</sup> Sjá á vefslóðinni: <https://www.althingi.is/alttext/erindi/148/148-1658.pdf>

<sup>2</sup> Í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar er eftirfarandi m.a. tekið fram: „Áform um hækkun virðisaukaskatts á ferðaþjónustu verða lögð til hliðar [...]“.



gert. Samtökin benda á að ferðaþjónusta er eina útflutningsatvinnugrein landsins sem greiðir virðisaukaskatt. Greinin starfar í alþjóðlegu samkeppnisumhverfi þar sem vel er þekkt að álagning skatta og gjalda hefur mikil áhrif. Skipan ferðaþjónustu í lægra þrep virðisaukaskatts er því ekki styrkur til handa atvinnugreininni heldur eðlileg og skynsamleg aðgerð af hálfu ríkisins til að styrkja alþjóðlega samkeppnishæfni mikilvægustu útflutningsgreinar þjóðarinnar og koma þar með fjárhag ríkisins til góða.

Samandregið telur SAF umfjöllunina sem hér er fjallað um villandi og ófullnægjandi.

### *Tryggingagjald.*

SAF lýsa ánægju með tímasett áform um 0,5% lækkun tryggingagjalds sem er ætlað að styrkja rekstrarforsendur og samkeppnishæfni fyrirtækja í ljósi mikilla undangenginna kostnaðarhækkana. Rétt er að benda á að tryggingagjald var lækkað um 0,25% um síðustu áramót og lögfest hefur verið 0,25% lækkun sem tekur gildi um næstu áramót. Tryggingagjald mun því nema 6,25% í upphafi árs 2020 ef ekki er tekið tillit til markaðsgjalds. Flest fyrirtæki í ferðaþjónustu eru lítil eða meðalstór og laun, gjaldstofn tryggingagjalds, er stór hluti rekstrargjalda. Tryggingagjald er enn töluvert hærra en það var fyrir hrun, það var 5,19% í upphafi árs 2008, og nam almenna tryggingagjaldið þá 4,54%. Eftir sem áður benda SAF á að boðuð breyting er allt of seint fram komin auk þess sem hún mun ekki færa gjaldhlutfallið að því sem sátt skapaðist um í kjölfar gerðar kjarasamninga, sbr. samkomulag Samtaka atvinnulífsins og ASÍ við fjármálaráðherra um lækkun tryggingagjalds frá 22. janúar 2016 á grundvelli rammasamkomulags aðila vinnumarkaðarins frá 27. október 2015.

Samtökin ítreka mikilvægi lækkunarinnar í ljósi aðkomu stjórnvalda að gerð *Lífskjarasamningsins*. Það er ekki aðeins afar brýnt að áformin verði að veruleika heldur telja samtökin að núverandi horfur efnahagsmála kalli á að frekari lækkun verði boðuð á tímabili tillögunnar. Mikilvægt að lækkunartakturinn verði hraðari en nú er gert ráð fyrir í áætluninni.

### *Vörugjald á ökutæki.*

Um síðustu áramót féllu kaup ökutækjaleiga utan svokallaðs undanþáguflokks vörugjalds á ökutæki. Eftir sem áður njóta kaupendur leigubifreiða til fólksflutninga lægri vörugjalda. Í skýrslu starfshóps um endurskoðun skattlagningar ökutækja og eldsneytis frá ágúst 2018 var lagt til að gerð yrði úttekt á tilteknum þáttum sem snerta skattlagningu bifreiða sem nýttar eru af ökutækjaleigum. Staða ökutækjaleiga verður alvarlegri með hverjum deginum sem líður. Því er hætt við að dragi úr möguleikum atvinnugreinar sem hefur lykilhlutverki að gegna við dreifingu ferðamanna um landið til þess að sinna sínu hlutverki. Niðurstöður skýrslu KPMG um afkomu fyrirtækja í ferðaþjónustu benda til þess að afkoma ökutækjaleiga hafi verið í jánnum áður en breytingarnar urðu á vörugjöldum um síðustu áramót. SAF telja afar brýnt að stjórnvöld ráðist hið fyrsta í endurskoðun skattaumhverfis ökutækjaleiga og tryggi ökutækjaleigum viðunandi rekstrarumhverfi.

### *Skattaundanskot.*

SAF fagna viðleitni stjórnvalda við að koma í veg fyrir skattaundanskot. SAF leggja mikla áherslu á að fyrirtæki komist ekki hjá því að sinna skattalegum skyldum enda er það eina leiðin til þess að tryggja þeim jafna samkeppnisstöðu.

Í þessu samhengi er ástæða til að taka fram að átak stjórnvalda gegn ólögmætri gistiþjónustu hefur skilað umtalsverðum árangri. Það er hins vegar áfram mikilvægt að taka slíka starfsemi föstum tókum enda er nokkuð í land í að árangurinn verði nægilegur. Því hefðu SAF kosið að ekki yrði dregið úr fjárveitingum til sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu, sem sinnir eftirliti fyrir allt landið á þessu sviði. Góð nýting skapar verðmæti og þar sem gera má ráð fyrir nokkurri aukningu gistirýmis á næstunni er nauðsynlegt að eftirlit með ólögmætri gistiþjónustu og heimagistingu verði eins virkt og mögulegt er. Heildarfjárhæð stjórnvaldssekta í kjölfar eftirlits sýslumanns er töluvert hærri en sá kostnaður sem af eftirlitinu hlýst. Þá má gera ráð fyrir að eftirlitið hafi bætt skattskil í för með sér.

SAF lýsa sérstakri ánægju með aðgerð nr. 8 á bls. 291 í greinargerð tillögunnar þar sem áfram er boðuð skerping á reglum um skammtímaleigu og eflingu eftirlits með leyfislausri starfsemi. Að mati samtakanna þarf við það tilefni að huga bæði að almennri fækkun leyfilegra fjölda útleigudaga í heimagistingu og heimildum sveitarfélaga til þess að stjórna fjölda leyfilegra útleigudaga innan sinna marka. Fyrirsjáanleg fjölgun gistirýma og nauðsyn góðrar nýtingar kalla á breytingar. . Þá benda samtökin á mikilvægi þess að löggjafinn finni leið sem kemur í veg fyrir að stórtækir aðilar geti starfað óáreittir á svörtu svæði innan ramma heimagistingar.

SAF benda á að töluvert vantar upp á að eftirlit með ýmsum öðrum þáttum ferðaþjónustu sé nægilega skilvirkt og telja að árangri mætti meðal annars ná á sama hátt og náðst hefur með átaki stjórnvalda gegn ólögmætri gistiþjónustu. Samtökin telja ljóst að verði ekki bætt hratt og vel úr annmörkum opinbers eftirlits á ýmsum sviðum muni það koma hart niður á ýmsum greinum ferðaþjónustustarfsemi og verða til þess að íslensk ferðaþjónustustarfsemi flyst úr landi í ríkari mæli. Samtökin vekja í þessu samhengi sérstaka athygli á tillögum til úrbóta sem fram koma í skýrslu SAF um skilvirkara eftirlit með erlendri og ólöglegri starfsemi í ferðaþjónustu frá 5. mars 2019 sem aðgengileg er á vef samtakanna.<sup>3</sup>

### *Áform um gjaldtöku á ferðamenn.*

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar er könnun á leiðum til gjaldtöku boðuð í samráði við ferðaþjónustuna. Samkvæmt umfjöllun í greinargerð tillögunnar er slík könnun yfirstandandi. Undir núverandi horfum í efnahagsmálum telja SAF við hæfi að skýrt verði gefið til kynna að ekki geti talist skynsamlegt að koma nýrri gjaldtöku á laggirnar á gildistíma tillögunnar.

<sup>3</sup> <https://www.saf.is/tillogur-saf-ad-skilvirkara-efirliti-med-erlendri-og-ologlegri-starfsemi/>

## Útgjöld til ferðaþjónustu.

Hlutfall málefnasviðs 14 í heildarútgjöldum til málaflokka er áætlað um 0,3% í ár (2018) en lækkar síðan út allt tímabilið og gert er ráð fyrir að það verði um 0,2% af heildarútgjöldum á árinu 2024.

Á bls. 99 í greinargerð tillögunnar er tekið fram að rammasett útgjöld til málefna ferðaþjónustu hafi aukist um 37% á árunum 2014–2019. SAF vekja athygli á að um tiltölulega lágar fjárhæðir er að ræða borið saman við útgjöld til margra annarra málaflokka, t.d. landbúnaðarmála og sjávarútvegs- og fiskeldismála. Þó verður að hafa í huga að atvinnugreinin hefur líklega mun stærri snertifleti við önnur málefnasvið, s.s. samgöngu- og fjarskiptamál, umhverfismál og mál sem snúa að almanna- og réttaröryggi. Vegna skorts á upplýsingum er hins vegar örðugt að meta umfang snertiflatanna.

Á bls. 104 í greinargerð tillögunnar, í umfjöllun um helstu útgjaldamál og breytingar eftir málefnasviðum, segir að gert sé ráð fyrir að útgjaldarammi málefnasviðs ferðaþjónustu lækki frá fjárlögum fyrir árið 2019 til ársins 2024 og lækkunin skýrist af því að tímabundin framlög vegna Flugþróunarsjóðs og ýmissa verkefna falli niður á tímabilinu. Í umfjöllun um málefnasvið ferðaþjónustu á bls. 287 kemur fram að gert sé ráð fyrir að útgjaldarammi málefnasviðsins lækki um 523 m.kr. frá fjárlögum 2019 til ársins 2024. Lækkunin skýrist af því að tímabundin framlög vegna Flugþróunarsjóðs og ýmissa verkefna falla niður á tímabilinu, samtals 372,8 m.kr. frá og með árinu 2020, og 190 m.kr. til viðbótar frá og með árinu 2022. Þá er tekið fram að innan útgjaldaramma verði nokkrar breytingar á tímabilinu, þ.e. forgangsraðað hafi verið tímabundið til ýmissa verkefna og þegar viðkomandi verkefnum ljúki verði því svigrúmi sem skapast forgangsraðað í þær aðgerðir sem tilgreindar eru í umfjölluninni. Skilningur SAF er sá að á heildina litið standi til að skerða framlög til málefnasviðs ferðaþjónustu verulega. Með hliðsjón af horfum í efnahagsmálum, og þá einkum horfum í ferðaþjónustu, telja samtökin eins og fyrr segir fremur við hæfi að auka við útgjaldaramma málefnasviðsins en hið minnsta að honum sé haldið nær óbreyttum út tillögutímabilið og þeim fjármunum sem runnið hafa í tímabundin verkefni ráðstafað annars vegar innan málaflokks ferðaþjónustu og hins vegar í málaflokka sem tengjast ferðaþjónustu náíð, s.s. styrkingu alþjóðaflugvalla og rannsóknir og upplýsingaöflun vegna ferðaþjónustu.

Ferðaþjónusta gengur nú í gegnum umbrotatíma og nauðsynlegt að skipuleggja viðbrögð við breyttum horfum. Það vekur líka athygli að nokkuð vel er bætt í útgjöld á málefnasviði 7, á sviði nýsköpunar, rannsókna og þekkingargreinar. Á undanförunum árum hefur nýsköpun í ferðaþjónustu verið mikil og samtökin fagna að heildstæð nýsköpunarstefna verði kynnt til sögunnar á árinu 2019 og gera ráð fyrir að þar verði horft til málefna ferðaþjónustunnar.

Í lögum um opinber fjármál er gerð krafa um gagnsæi og ætla má að tilgangurinn sé sá að lesendur fjármálastefnu geti áttað sig á því hvernig fjárheimildum til hvers

málefnasviðs verði ráðstafað. Það er skoðun SAF að framsetning á bls. 286–291 uppfylli ekki þær kröfur ekki nægilega vel.

Samtökin telja það skref til framfara að birta upplýsingar um áformuð útgjöld til fjárfestinga en minna á að gert er ráð fyrir að tekjur af gistináttagjaldi verði um 1,4 milljarðar í ár en áformuð útgjöld til fjárfestinga eru einungis 616 milljónir kr. Gert er ráð fyrir að útgjöld til fjárfestinga fari lækkandi fram til ársins 2024. SAF vara við að gengið sé út frá því að uppbygging innviða á ferðamannastöðum verði komin það langt að ástæða sé til að framlög lækki. Rétt er að minna á að sóknarfæri ferðaþjónustu felast helst í nýsköpun, vöruþróun, auknum gæðum og bættum innviðum og að endurfjárfesting ríkisins í þessum þáttum er því líklegust til að skila sér í auknum tekjum ríkis og sveitarfélaga.

### **Umbætur í ríkisrekstri.**

Ástæða er til að lýsa ánægju með áform stjórnvalda um umbætur í ríkisrekstri. Sérstaklega fagna samtökin tæknivæðingu leyfisveitinga í ferðaþjónustu sem opnað verður fyrir á árinu.

SAF fagna öllum umbótum í stefnumótandi laga- og reglugerðarumhverfi til samræmis við það sem gerist og gengur í okkar helstu samkeppnisríkjum. SAF fagna að unnið sé að samkeppnisúttekt ferðaþjónustunnar í samvinnu við Efnahags- og framfarastofnunina í París (OECD) um skilvirka stjórnsýslu. Fyrir ferðaþjónustu sem útflutningsgrein er gott og heilbrigt starfsumhverfi í samræmi við það sem það sem gengur og gerist í öðrum löndum grundvöllur sjálfbærrar verðmætasköpunar til framtíðar. Samkvæmt skýrslu *World Economic Forum* var Ísland í 25 sæti af 136 á lista yfir samkeppnishæfni þjóða í ferðaþjónustu á árinu 2016.

SAF telja góðar líkur á að samkeppnismat OECD á ferðaþjónustunni muni skila niðurstöðum sem muni reynast stjórnvöldum afar gagnlegar. Rétt er að benda á að fulltrúi OECD hefur sagt íslenska hagkerfið það hagkerfi innan OECD sem býr við mestar reglubyrðar í þjónustugreinum. Verulegt tilefni er til að þörf á útgáfu starfsleyfis verði endurmetin þar sem það á við en allt eins eru líkur á að tilkynningaskylda við upphaf starfsemi og eftirlit með starfseminni þegar hún er hafin geti í mörgum tilvikum gert sama eða jafnvel meira gagn en það eftirlitsmat sem á sér stað vegna veitingar starfsleyfis.

### **Samgöngur.**

Ferðaþjónusta sem atvinnugrein er komin til að vera. Hagkvæmir, skilvirkir og áreiðanlegir innviðir skipta máli auðvitað alla landsmenn miklu máli en þeir eru veruleg forsenda farsællar þróunar ferðaþjónustu til framtíðar. SAF fagna 4 milljarða kr. árlegri viðbótaraukningu til að flýta fyrir nauðsynlegum nýframkvæmdum og viðhaldi. Þessi áform bætast við fyrri fyrirætlanir um sérstakt þriggja ára 5,5 milljarða kr. árlegt átak til fjárfestingar í samgönguinnviðum á árunum 2019–2021.

Fjárfesting í samgöngumannvirkjum mun nema ríflega 120 milljörðum kr. á árunum 2020–2024.

Undanfarin ár hefur hlutdeild ISAVIA ohf. verið fyrirferðarmikil í fjárfestingu atvinnuvega hér á landi. Í þeirri uppbyggingu hefur aðstaða vegna skiptifarþega skipt máli. Hlutfall skiptifarþega á árinu 2015 nam 3 af hverjum 10 farþegum í Flugstöð Leifs Eiríkssonar en í fyrra voru skiptifarþegar 4 af hverjum 10. Samlegðaráhrif af öflugum flugrekstri og ferðaþjónustu fyrir lítið eyriki eins og Ísland eru mikil og augljós en flæði ferðamanna um landið er líka afar mikilvægt fyrir uppbyggingu á áfangastaðnum Íslandi.

### **Umhverfismál.**

Umhverfismál eru meðal helstu áherslumála SAF. Náttúruupplifun er meðal helstu ástæðna heimsókna ferðamanna til landsins. Góð staða í umhverfismálum er mikilvægur hluti af ímynd Íslands sem áfangastaðar ferðamanna. Þá er sjálfbær og hagkvæm nýting auðlinda jarðar ein af lykilforsendum bættra lífskjara í framtíðinni. Ríkisstjórnin samþykkti aðgerðaáætlun í loftslagsmálum í september 2018 en hún er tæki stjórnvalda til að tryggja að Ísland nái markmiðum Parísarsamningsins til 2030 um kolefnishlutleysi árið 2040. Mestu skiptir koltvísýringur en losun hans stafar fyrst og síðast af notkun á olíu, gasi og kolum. Ein af megináherslum áætlunarinnar er að skipta olíu út fyrir umhverfisvæna orkugjafa.

Á síðasta ári birti Hagstofa Íslands upplýsingar um losun koltvísýrings (CO<sub>2</sub>) fyrir hagkerfið Ísland. Þar kemur fram að losun af koltvísýringi í kílótonnum hafi verið meiri í ferðaþjónustu á árinu 2016 en í framleiðslu málma. Á árinu 2016 nam losun í ferðaþjónustu samkvæmt skilgreiningu fyrirtækjasviðs Hagstofu Íslands 1.987 kílótonnum af CO<sub>2</sub> en í framleiðslu málma var hún um 1.679 kílótonn af CO<sub>2</sub>. Langstærsti hluti CO<sub>2</sub>-losunar í ferðaþjónustu er vegna skráðra fyrirtækja í flugi hér á landi óháð því á hvaða markaði starfsemin er. Það kemur ekki á óvart að losun gróðurhúsalofttegunda í millilandaflugi hafi aukist gríðarlega þegar horft er yfir langt tímabil hér á landi. Það er í takt við það sem er að gerast í heiminum öllum og gera má ráð fyrir að þessi þróun eigi eftir að halda áfram í framtíðinni. Evrópusambandið hefur þess vegna gripið til aðgerða til að draga úr losuninni í Evrópu í samvinnu við alþjóðasamfélagið við að þróa aðferðir með alþjóðamarkmið að leiðarljósi. Flugstarfsemin hér á landi fellur því undir viðskiptakerfi sambandsins með losunarheimildir sem felur í sér að draga beint úr losun eða beita markaðslausnum með því að skikka fyrirtæki til að kaupa losunarheimild á markaði. Tilgangurinn er að búa til hagrænan hvata fyrir fyrirtæki til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Jafnframt heyrir stóriðja undir viðskiptakerfið og getur hún átt í viðskiptum með losunarheimildir. Fyrir utan flugrekstur var losun á CO<sub>2</sub> í ferðaþjónustu um 144 kílótonn eða um 2,6% af heildarlosun á árinu 2016. SAF telur að tölulegar upplýsingar Hagstofu Íslands um koltvísýringslosun ferðaþjónustu á Íslandi séu verulega ofmetnar og hefur áhyggjur af þeim skilaboðum sem tölurnar senda. Í þessu samhengi er rétt að benda á að um þessar mundir safnar Alþjóðaferðamálastofnunin

gögnum sem ætlunin er að nýta til að leggja mat á hversu vel ríki standa sig gagnvart heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna.

Á bls. 290 í greinargerð tillögunnar eru settir mælikvarðar fyrir markmiðið *Umhverfislega sjálfbær ferðaþjónusta*. Annars vegar er gert ráð fyrir að hlutfall ferðaþjónustufyrirtækja sem hafa hlotið vottun gæða- eða umhverfisverndarkerfis og hins vegar er gert ráð fyrir að hlutfall vistvænna bíla af bílaleigubílum nær tvöfaldist milli áráanna 2018 og 2020 og nær tuttugufaldist milli áráanna 2018 og 2024. Að mati SAF er síðarnefndi mælikvarðinn afar brattur enda er ljóst að möguleikar til kaupa á vistvænum bílum eru verulegar háðir framboði sem hefur hingað til verið takmarkað. Þá er enn sem komið er óljóst hvort raunhæft sé að stefna að svo brattri fjölgum vistvænna bifreiða í flota bílaleigubíla á sama tíma og erfiðara verður um vik að dreifa ferðamönnum um landið. Að mati samtakanna væri varfærnara og raunhæfara að stefna að 8–10% hlutdeild vistvænna bifreiða í flota bílaleigubíla 2024.

### **Fræðslumiðstöð atvinnulífsins.**

Í greinargerð tillögunnar er ítarlega fjallað um um menntakerfið án þess að getið sé beinum orðum um framhaldsfræðslu. Rétt er að vekja athygli á að framlög til framhaldsfræðslu á vettvangi Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins (FA), samkvæmt samningi frá árinu 2015, hækka ekki í samræmi breytingar á verðlagi heldur lækka þau að raunvirði á sama tíma og þörf fyrir starfsemina eykst.

Fræðslumiðstöð atvinnulífsins er rekin á grundvelli þjónustusamnings við menntamálaráðuneytið sem gildir fyrir árin 2015–2021 þar sem listuð eru upp 11 verkefni sem FA er ætlað að vinna að. Meðan þróun framlaga er með þeim hætti sem verið hefur, verður stöðugt erfiðara að standa við samninginn. Samkvæmt skilmálum og úthlutunarreglum Fræðslusjóðs, sem staðfestir eru af menntamálaráðuneytinu, fjármagnar Fræðslusjóður framkvæmd á vottuðum námsleiðum, náms- og starfsráðgjöf og raunfærnimat. Fjármögnunin til einstakra námsleiða, ráðgjafarviðtala og raunfærnimats er sett fram í verðlista sem stjórn sjóðsins staðfestir í byrjun hvers árs. Við ákvörðun á breytingum á verðlistanum undanfarin ár hefur meðal annars verið horft til breytinga á launavísitölu. Þegar verðlistinn hækkar í takt við þróun kostnaðar, án þess að framlög hækki, er aðeins unnt að bregðast við með því að kenna færri námsleiðir, veita færri ráðgjafarviðtöl og framkvæma færri raunfærnimatsverkefni. Það þýðir að miðjan í kerfinu er að veikjast, eftirfylgni með gæðum, þróunarvinna og ráðgjöf um framkvæmd o.s.frv. Nýlega hafa Fræðslumiðstöðinni borist fréttir af því að þrjár fræðsluaðilar hafa þegar fullnýtt allt framlag ársins 2019 til vottaðra námsleiða og er þá öll haustönnin ófjármögnuð hjá þessum aðilum.

Rétt er að benda á að í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2019 var gert ráð fyrir að framlög áráanna 2020 og 2021 lækki í krónum talið á sama tíma og gert er ráð fyrir kólnun í hagkerfinu. Miðað við efnahagshorfur og líkur á auknu atvinnuleysi á gildistíma

tillögunnar gætu afleiðingarnar komið fram í auknu atvinnuleysi í markhópi framhaldsfræðslunnar.

Að mati SAF væri æskilegt að tenging framhaldsfræðslu og vinnumarkaðar, hæfniramma og sýnileika starfsþróunarmöguleika fengi umfjöllun. Er í því samhengi rétt að vísa til yfirlýsingar um hæfniramma um íslenska menntun sem birt er á vef mennta- og menningarmálaráðuneytisins.<sup>4</sup>

Mikilvægt er að tengja málaflokk 14.1. Ferðaþjónusta við málaflokk 22 um fræðslu utan formlega skólakerfisins eða framhaldsfræðsluna. Miklu máli skiptir að við vitum raunverulegan fjölda innlendra sem erlendra starfsmanna í greininni sem síðan gæti stutt við spár um færniþörf á vinnumarkaði. Hvers konar fræðslu og menntun beri að leggja áherslu á til framtíðar og hverjar eru þarfir atvinnulífsins? Mikilvægt er að unnið verði áfram með tillögur í skýrslu sérfræðingahóps frá því í maí 2018 „Færniþörf á vinnumarkaði“ í þessu sambandi. Þá er mikilvægt að stjórnvöld marki sér hæfnistefnu til framtíðar í samtarfi m.a.við aðila vinnumarkaðarins. Norðurlöndin hafa nýtt sér slíka framtíðarspár til að spá fyrir um þá hæfni sem beri að leggja áherslu á í menntakerfinu, fyrir fræðslu í atvinnulífinu og til grundvallar raunfærnimati sem verður sífellt mikilvægari þáttur með hreyfanlegu vinnuafl í nútíma samfélögum eins og fram kemur hér að ofan.

Hæfnisetur ferðaþjónustunnar hefur m.a. haft það hlutverk að skilgreina úrbætur og marka stefnu fyrir nám í ferðaþjónustu. Hæfnisetrið hefur nú gefið út skýrsluna „Hæfni er grunnur að gæðum“ þar sem áhersla er lögð á markvisst, hagnýtt og þrepaskipt starfsnám á forsendum ferðaþjónustunnar. Mikilvægt er að fjármögnun á útfærslu þessara tillagna sé tryggð að loknu tilraunaverkefninu um Hæfnisetrið sem er til ársins 2020 þar sem þessar tillögur gætu orðið fyrirmynd að eflingu starfsnáms í öðrum greinum

### **Erlendir starfsmenn.**

Að gefnu tilefni vilja SAF vekja sérstaka athygli á mikilvægi erlendra starfsmanna fyrir íslensk ferðaþjónustufyrirtæki. Um þessar mundir eru um 31% starfsmanna ferðaþjónustunnar erlendir ríkisborgarar með lögheimili á Íslandi. Afar áhugaverð umfjöllun um viðkvæma stöðu erlendra starfsmanna er að finna á bls. 44 í greinargerð tillögunnar en Hagstofa Íslands gerir ráð fyrir að dragi úr innflutningi erlends vinnuafls næstu árin vegna minni efnahagssumsvifa. Það er ljóst að erlent vinnuafl er innlendu atvinnulífi afar mikilvægt. Þó að sveigjanleiki og aðlögunarhæfni séu einna helstu kostir notkunar erlends vinnuafls ber að taka tillit til þess að erlendir starfsmenn búa ekki síður en innlendir yfir þekkingu og reynslu sem er ferðaþjónustufyrirtækjum mikilvæg. Því er afar mikilvægt að efla raunfærnimat til þess að reynsla og þekking þessa fólks nýtist sem best á íslenskum vinnumarkaði. Það

---

<sup>4</sup> Sjá nánar á vefsíðunni: <https://www.stjornarradid.is/media/menntamalaraduneyti-media/media/frettatengt2016/Haefnirammi-um-islenska-menntun.pdf>

er því brýnt að stjórnvöld og vinnumarkaður sameinist um að hlúa að erlendu starfsfólki.

### **Lokaorð.**

SAF lýsa almennri ánægju með framsetningu tillögunnar og efnisumfjöllun í greinargerð hennar. Afar brýnt er að koma á laggirnar og auka upplýsingagjöf sem gagnast getur stjórnvöldum og ferðaþjónustuaðilum við mat á framtíðarhorfum. Mikilvægt er að stjórnvöld taki hlutverk sitt við stjórn efnahagsmála alvarlega og beiti fjárstjórnarvaldinu af skynsemi með framtíðarhorfur í forgrunni. Á komandi tímum þurfa stjórnvöld að horfa inn á við og forgangsraða áherslum þannig að sem best verði stutt við viðgang ferðaþjónustunnar og annarra þeirra atvinnugreina sem munu til framtíðar litið standa undir efnahagslegri farsæld á Íslandi. Mikil framsýni byggist á vel skilgreindum forsendum.

Virðingarfyllt,

f.h. SAF – Samtaka ferðaþjónustunnar



*Jóhannes Þór Skúlason*  
*framkvæmdastjóri*