



Reykjavík 4. maí 2018

Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun 2019-2023, 494. mál

Almennt

Vísað er í beiðni til Samtaka ferðaþjónustunnar frá 27. apríl 2018, þar sem óskað er eftir umsögn um þingsályktun um fjármálaáætlun 2019-2023 og eru samtökin með eftirfarandi ábendingar.

Í febrúar s.l. skiluðu Samtök ferðaþjónustunnar (Samtökin) umsögn um þingsályktunartillögu um fjármálastefnu fyrir árin 2018 – 2022. Þar fagna Samtökin nýrri lagaumgjörð og breyttum vinnubrögðum í stefnumörkum um opinber fjármál. Fjármálastefnu er ætlað að bæta hagstjórn stjórnvalda með almennum markmiðum um þróun opinberra fjármála sem síðan er fylgt eftir með ýtarlegri útfærslu í fjármálaáætlun sem hér er til umsagnar.

Fjármálaáætlun útfærir frekar markmið fjármálastefnu um þróun tekna, gjalda og efnahag opinberra aðila út frá fyrirbyggjandi þjóðhagsspá Hagstofu Íslands. Í samræmi við lög um opinber fjármál þarf heildarjöfnuður hins opinbera (A-hluta) að uppfylla töluleg markmið um afkomu- og skuldareglu í hlutfalli af VLF eins og hún bitist í spánni. Áætlunin er jafnframt ætlað að fylgja formfestu í stefnumörkum og vinnubrögðum út frá grunngildum um sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gagnsæi.

- Þannig gerir áætlunin ráð fyrir að heildarafkoma hins opinbera verði 1,4% af VLF í ár, 1,2% á því næsta og 1% af VLF árin 2021 og 2022 eða innan marka um afkomureglu.
- Þá er gert ráð fyrir að heildarskuldir hins opinbera lækki verulega á tímabilinu, eða úr 36% af VLF í árslok 2018 í um 25% af VLF í árslok 2023.

Helstu ábendingar og áhersluatriði

Í fjármálaáætlun koma fram áherslur ríkisstjórnarinnar til ferðaþjónustu næstu árin, um tekjuöflun og ráðstöfun til málefnasviðsins (14). Í umfjöllun Samtakana er sjónum fyrst og fremst beint að málefnasviði ferðaþjónunnar sem er á ábyrgð atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis þ.e. til starfsemi Ferðamálastofu, innviðauppbýggingu í gegnum Framkvæmdasjóð ferðamannastaða, framlag til Flugþróunarsjóðs, samninga við Íslandsstofu vegna markaðs- og kynningarmála og markaðsstofu landshluta og til útgjalda vegna rannsókna á sviði ferðamála og Stjórnstöðvar ferðamála.

Samtökin minna á að málefni ferðaþjónustunnar tengist öðrum mikilvægum málaflokkum í fjármálastefnu og fjármálaáætlun. Þar skiptir mestu máli verkefni á málefnasviði 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.

Á undanförmum árum hefur verið mikill uppgangstími í efnahagslífi landsmanna sem að stórum hluta má rekja til vaxtar í útflutningi á ferðaþjónustu. Þrátt fyrir vaxandi mikilvægi atvinnugreinarinnar í þjóðarbúskapnum er erfitt að átta sig á áhrifum hennar á umrædda áætlun og á helstu hagstærðir í hagspánni, hvert er vægi hennar t.a.m. í boðuðum hagvexti og þar með afkomu hins opinbera næstu misserin. Þar skortir á að draga betur fram það nána samband sem hefur verið á milli vaxtar í ferðaþjónustu, hagvaxtar og tekjuöflunar hins opinbera.

- Rétt er að benda á, að á tímabilinu 2010-2017 (en núverandi uppsveifla hefst á seinni hluta ársins 2010) hafa tekjur hins opinbera á mann, (án stöðugleikaframlags), á föstu verði vaxið um 30%¹.
- Ef það verða verulegar breytingar í rekstrarumhverfi ferðaþjónustunnar mun það án efa hafa mikil áhrif á þróun tekna, gjalda og afkomu hins opinbera næstu ár. Hagspáin í fjármálaáætlun sýnir hagstæða þróun næstu misserin en hún er mjög óljós þegar kemur að því að útskýra hvaða atvinnugreinar muni bera upp þann hagvöxt sem þar birtist.
- Í áætluninni er t.a.m. ekki vakin athygli á stóraukningu í skatttekjum ríkisins af seldri vöru og þjónustu á undanförmum árum en nettó hafa þær aukist um 118 milljarða kr. frá árinu 2010. Þar skiptir neysla erlendra ferðamanna hér á landi sköpun.
- Í skýrslum Alþjóða gjaldeyrissjóðsins (AGS) og Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) frá í fyrra er lögð mikil áhersla á að stjórnvöld hugi að samkeppnishæfni og sjálfbærni í ferðaþjónustu. Hátt raungengi hafi þá þegar haft áhrif á eftirspurn erlendra ferðamanna, þeir koma en dvelja skemur og eyða minna.
- Minni eftirspurn erlendra ferðamann, eftir margvíslegri vöru og þjónustu, mun veikja virðisaukaskatts-stofninn með viðeigandi lækkun á tekjur ríkissjóðs.
- Efnahagsframvindan (lífskjör) á hverjum tíma er mjög undir því komið hvernig tekst til með gjaldeyrisöflun. Á undanförmum árum hefur það verið útflutt ferðaþjónusta sem hefur vaxið mikið umfram annan útflutning.
- Samtökin furða sig á að ekki er hægt að greina gerbreytta samsetningu útflutningstekna í þeirri hagspá sem liggur til grundvallar áætluninni, en þar eru upplýsingar ekki sundurgreindar í vöru- og þjónustuútflutningi. Í fyrra (2017) var þjónustuútflutningur 56% af öllum útflutningi þjóðarbúsins og horfur er á að hlutfallið hækki enn frekar næstu misserin.
- Núverandi framsetningin hlýtur að draga verulega úr gagnsæi og mati á hversu raunhæf fjármálaáætlunin er – hvernig hún uppfyllir sett töluleg markmið og kröfur um sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gagnsæi.

Framlög til málaflokksins:

- 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.
- Í lögum um opinber fjármál er gerð krafa um að stefnan sem birtist í fjármálaáætlun feli í sér gagnsæi en það er nauðsynleg til þess að lesendur geti áttað sig á því hvernig fjárheimild til hvers málefnasviðs er útskýrð. Það er skoðun Samtakanna að framsetningin uppfylli ekki þær kröfur.
- Útgjöld til málaflokksins lækka um tæp 20% á tímabilinu 2016-2023, úr rúmum 2 milljörðum króna í rúmar 1,6 milljarða kr. á verðlagi ársins 2018 án þess að útskýrt sé hver sé forgangsröðun í útgjöldum og hvar (í hvaða þáttum) eigi að draga saman til málefnasviðsins næstu ár.
- 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 um 700 milljónir kr. Takmarkaðar upplýsingar eru um forgangsröðun í fjárfestingum. Uppfyllir það skilyrði um gagnsæi?

¹ Arðgreiðslur geta haft árif.

Samkeppnishæfni greinarinnar:

- Í fjármálaáætluninni er lítið fjallað um áhrif hækkandi raungengis á samkeppnisstöðu atvinnulífsins almennt. Þar er heldur ekki fjallað um áhrif hækkandi raungengis á eftirspurn erlendra ferðamanna og hvaða áhrif það samspil mun hafa á skatttekjur hins opinbera. Framtíðan er ævinlega óviss en tilgangur sviðsmynda er leið eða tilraun til að sjá fyrir um hvaða drifkraftar væru líklegir til að hafa áhrif á mismunandi þróun opinberra fjármála ekki síst þegar kemur að ferðaþjónustu.
- Undanfarin ár hafa verið góð rekstrarár fyrir fyrirtæki í ferðaþjónustu. Á síðasta ári (2017) urðu ákveðin umskipti og þar lagðist margt á eitt: innlendar launahækkningar, hækkun á olíuverði, og ofursterkt gengi komu til viðbótar við hækkun á virðisaukaskatti sem tók gildi í ársbyrjun 2016 og hækkun á kolefnisgjaldi á eldsneyti; um 50% í upphafi árs 2018 og fyrirhugað er að hækka gjaldið um 10% til viðbótar árið 2019 og aftur um 10% árið 2020. Jafnframt hafa fyrirtæki í ferðaþjónustu og fyrirtæki í eigu hins opinbera (ISAVIA ohf) fjárfest mikið og hratt á undanförunum árum. Í ofanálæg sköpuðu ýmsar fyrirætlanir stjórnvalda í skatta- og gjalddökumálum óvissu fyrir rekstraraðila í greininni. Og enn er haldið áfram á sömu braut.
- Í fjármálaáætluninni kemur fram að „vöxtur ferðaþjónustunnar“ virðist vera í rénum en að það sé jafnframt sanngjarnt og nauðsynlegt að *ferðmenn* taki þátt í tekjuöflun ríkissjóðs svo unnt sé að mæta þeim kostnaði sem þeim óhjákvæmilega fylgir fyrir náttúru og innviði landsins. Af þessum sökum, ásamt öðrum, er áformað að leggja hóflegt brottfarargjald á flugfarþega þrátt fyrir að gjöld á flugfargjöld séu ærin fyrir.
- Samtökunum finnst skjóta skökku við að í sömu andrá dregur áætlunin fram þær áskoranir sem atvinnugreinin stendur frammi og að *áfram* verði skoðaðar leiðir til gjalddöku á ferðamenn - án þess að reyna að útskýra hvaða áhrif það muni hafa á efnahagsframvinduna og þá afkomuspá sem liggur til grundvallar áætluninni.

Hagskýrslugerð – gagnsæi og varfærni:

- Í fjármálaáætlun kemur fram að áætluð hlutdeild ferðaþjónustu af vergri landsframleiðslu sé nú 8% samkvæmt niðurstöðum ferðaþjónustureikninga.
- Jafnframt kemur fram að um 27.400 manns hafa atvinnu af ferðaþjónustu eða sem samsvari um 14,1% starfsmanna á íslenskum vinnumarkaði.

Samtökin vilja benda á þessar upplýsingar um fjölda starfa í ferðaþjónustu á vinnumarkaði gefa villandi mynd af raunverulegu umfangi greinarinnar og geta ýtt undir ómarkvissa umræðu um vöxt, vægi og ruðningsáhrif hennar á aðrar atvinnugreinar, ekki síst aðrar útflutningsgreinar. Samkvæmt ferðaþjónustureikningum² eru um 59% af viðskiptavinum fyrirtækja í ferðaþjónustu hér á landi skilgreindir sem ferðamenn. Aðrir viðskiptamenn eða um 49% eru þá heimilin í landinu eða íbúar í daglegu lífi. Það má því ætla að hlutfall starfa í ferðaþjónustu sé nær því að vera 8-8,5% heildarfjölda starfandi. Hlutfallið er jafnvel lægra, vegna vaxandi umsvif í farþegaflutningum með „skiptifarþega“ yfir hafið en fjölgun þar hefur takmörkuð áhrif á aðrar atvinnugreinar í ferðaþjónustu innan áfangastaðarins.

² Á árinu 2015 – nýrri tölur ekki til.

Við mat á hugsanlegum áhættuþáttum sem kunna að hafa áhrif á fjármál hins opinbera vegna breytinga í eftirspurn eftir ferðaþjónustu hér á landi þarf að tryggja sameiginlegan skilning á atvinnugreininni – ekki síst þegar kemur að hagskýrslugerð. Samtökin vilja benda á að í reglugerð (692/2011) Evrópusambandsins um söfnun tölfræði upplýsinga á sviði ferðaþjónustu eru skýr tilmæli um að mat á efnahagslegu mikilvægi greinarinnar sé í samræmi við niðurstöður og framsetningu þjóðhagsreikninga eða svokallaða ferðaþjónustureikninga (e. Tourism Satellite Account). Jafnframt vilja Samtökin benda á að allt frá árinu 1993 hafa alþjóðlegir staðlar á sviði þjóðhagsreikninga hvatt þjóðir til að auka og bæta hagskýrslugerð með því að birta svokallaða hliðarreikninga við þjóðhagsreikninga í þeim tilgangi að draga fram breytta atvinnuhætti og þar með nýja og betri sýn á hagkerfið.

Samtökin fagna því sem kemur fram í fjármálaáætlun að það eigi að efla hagskýrslugerð hér á landi en eins og fram kemur í „Vegvísir í ferðaþjónustu“ er mikilvægt sé að ferðaþjónustureikningar verði unnir árlega sem hluti þjóðhagsreikninga. Vægi ferðaþjónustu í þjóðarbúskapnum er af þeirri stærðargráðu að stefnumörkun í opinberum fjármálum hlýtur að þurfa að byggja á traustum forsendum og gögnum um atvinnugreinina þegar horft er til áforma hins opinbera um efnahagslegan stöðugleika.

- Samtökin leggja til að meginmarkmið málefnasviðsins sé að efla hagskýrslugerð um atvinnugreinina með það að leiðarljósi að ávallt liggi fyrir óvefengjanlegt mat á efnahagslegu mikilvægi ferðaþjónustu í íslenskum þjóðarbúskap samkvæmt Alþjóðlegri forskrift (e International Recommendations for Tourism Statistic (IRTS) eða niðurstöðum ferðaþjónustureikninga (e Tourism Satellite Account).
- Markmið laga um opinber fjármál er að stuðla að góðri hagstjórn með styrkri og ábyrgri stjórn opinberra fjármála - áhrif ferðaþjónustu á helstu hagstærðir eru vissulega til staðar - á innlenda neyslu, á innflutta neyslu, á tekjur og gjöld hins opinbera, á fjárfestingu helstu geira, á viðskiptajöfnuð, á raungengið, á vexti, á verðlag, á vinnumarkað, á náttúruna og síðast en ekki síst á hagvöxt og lífskjör í landinu. Þessi áhrif eru sannarlega ekki nægjanlega augljós í umræddri fjármálaáætlun.

Annað tengt ferðaþjónustu

- Á undanförunum árum hafa umsvif heimagistingar/Airbnb vaxið mikið. Hér á landi tóku ný lög um heimagistingu gildi í janúar 2017. Tilgangurinn var að ná utan um umfangið og greina á milli gististarfsemi í atvinnuskyni og leigu einstaklinga og heimila í anda deiliahagkerfisins. Jafnframt átti að nást betri yfirsýn yfir gistiframboð, með bættri skráningu, betri skilum skatttekna og einfaldara regluverki. Lítið hefur áunnist í þessum efnum en eitt af verkefnum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis er að stuðla að skilvirkri stjórnsýslu og eftirliti með þeirri starfsemi sem fellur undir ráðuneytið.
- Samtökin telja mikilvægt að styrkja stjórnunar- og eftirlitshlutverk ráðuneytisins í þessum efnum, tryggja samvinnu og samráð milli ráðuneyta og undirstofnana. Í þessu samhengi er mikilvægt að áherslur í starfi ráðuneytisins snúi að hagsmunum atvinnugreinarinnar.
- Skráning hjá sýslumanni er vísbending um hvernig til hefur tekist í þessum efnum en rúmlega 1.000 einstaklingar eru nú þegar búnir að skrá sig. Samkvæmt þeim úttektum sem gerðar hafa verið hér á landi, á umfangi Airbnb má gera ráð fyrir að í fyrra hafi um 6000 gestgjafar /hosts boðið fram gistipjónustu á Airbnb. Skráning hjá sýslumanni sýnir að enn er langt í land að hægt sé að ná utan um framboð á gistirými í netheimum. Það hlýtur að vera stórt hagsmunamál að hægt sé að bera saman umfang gistingar í „netheimum“ við opinberar leyfisveitingar, staðsetningu og tegund notkunar í skipulagi og framtalsskrár.

Samtökin binda miklar vonir við aukið samstarf og samráð og fagna mikilvægum markmiðum í fjármálaáætlun. Þar skiptir eftirfarandi mestu:

- áformum um lækkun á tryggingagjaldi enda algengt að launakostnaður sé þungur í rekstri fyrirtækja í ferðaþjónustu.
- áherslum um að innviðafjárfesting verði í forgrunni í opinberum fjármálum. Í fjármálaáætlun er fjárfesting flokkuð eftir málaflokkum en það skortir að upplýsingar séu betur sundurgreindar t.d. hvað er verið að fjárfesta í vegakerfinu sem hægt er að bera saman við sögulegar tölur.
- að unnið verði að markmiðum um kolefnisjöfnun atvinnugreina í samstarfi við þær. Samtökin telja að sífelld hækkun kolefnisgjalds skipti mjög litlu ef ekki eru skýr markmið ásamt leiðarvísi um kolefnisjöfnun. Samgöngur á landi eru grunnforsenda til dreifingar ferðamanna um landið og styður sannarlega við byggðaþróun. Því er mikilvægt að markmið stjórnvalda og aðgerðir í loftslagsmálum feli í sér hvata fyrir ferðaþjónustufyrirtæki að fjárfesta í umhverfisvænum ökutækjum.
- að mótuð verði eigendastefna fyrir ISAVIA ohf - með jafnvægi í þjóðarbúskapnum að leiðarljósi.

Samtökin áskilja sér rétt að koma með frekari athugasemdir á síðari stigum.

Virðingarfyllt

F.h. Samtaka ferðaþjónustunnar



Helga Árnadóttir,
Frankvæmdastjóri SAF