

Reykjavík 12. apríl 2021

Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2022 – 2026, 627. mál.

Hinn 23. mars sl. barst Samtökum ferðapjónustunnar – SAF beiðni um umsögn um tillögu um þingsályktun um fjármálaáætlun fyrir árin 2022 – 2026, mál nr. 627. Fjármálaáætlunin er lögð fram fyrir Alþingi í formi þingsályktunar í samræmi við 5. gr. laga um opinber fjármál nr. 123/2015. Tillagan til þingsályktunar hefur verið yfirfarin á vettvangi SAF og vilja samtökin koma nokkrum athugasemdum og ábendingum á framfæri.

Fjármálaáætlunina verður að skoðast í því ljósi að gildandi fjármálaáætlun til fimm ára var samþykkt á Alþingi 17. desember sl. Sú stefnumörkun sem lá þá til grundvallar er efnislega óbreytt fyrir þau 35 málefnasvið og 103 málaflokka sem fjármálaáætlun tekur til og ekki lagðar til efnislegar breytingar á grunnsviðmynd fjármálaáætlunar til næstu ára. Áætlunin hefur verið framreiknuð með hliðsjón af uppfærðri þjóðhagsspá og nýjum upplýsingum um tekju- og útgjaldaþlið hins opinbera ásamt breyttum forsendum í lánsfjármálum. Áætlunin ber merki heimsfaraldurs og því ber að skoða stefnumörkun málaefnasviða til meðal langs tíma í ljósi aðstæðna. Ennfremur verður að skoða hana í því samhengi að ný fjármálaáætlun verður lögð fram af hálfu nýrrar ríkisstjórnar vorið 2022 mun hún byggjast á nýrri fjármálastefnu sem lögð verður fram eigi síðar en samhliða fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2022 líkt og fram kemur á síðustu síðu fjármálaáætlunarinnar.

Í inngangi fjármálaáætlunar kemur fram að umfjöllun hennar sé fyrst og fremst um hagstjórnarlegt hlutverk hins opinbera og það krefjandi verkefni að koma opinberum fjármálum aftur á réttan kjöl með stöðvun skuldafnunar fyrir árslok 2025 og enn fremur að fjármál hins opinbera uppfylli tölusett skilyrði laga um opinbert fjármál sem taka aftur gildi árið 2026.

Boðaðar áherslur og framtíðarsýn fjármálaáætlunar

Í fjármálaáætluninni kemur fram að stefnt sé að því að efnahagsbatinn nái fótfestu strax í ár, verði 2,6% á yfirstandandi ári, vaxi um 4,8% 2022 og svo gerir framreikningur ráð fyrir 2,8% vexti í landsframleiðslu fram til 2026. Störfum fari fjölgandi, bæði í ferðapjónustu og öðrum geirum hagkerfisins sem sýnt hafa ótrúlega þrautseigju á erfiðum tímum. Frá sjónarhóli áætlunarinnar eru horfur jákvæðar, ekki má gera lítið úr því en er hún raunsæ?

Fram kemur að stjórnvöld ætla sér að styðja áfram við hagkerfið þar til hagvöxtur tekur við sér á ný með minna atvinnuleysi. Út frá efnahagsforsendum um framvinduna er gert ráð fyrir að draga hratt úr sértækum stuðningi hins opinbera árið 2022.

SAF leggur áherslu á að ekki verði dregið of snemma úr stuðningi við fyrirtæki í ferðaþjónustu ef raunverulegur vilji er til þess að efnahagslífið nái góðri fótfestu. Næg eru verkefni ekki síst þegar kemur að þeim skuldavanda sem fyrirtæki í ferðaþjónustu standa frammi fyrir eftir fordæmalausar aðstæður undanfarið ár vegna heimsfaraldurs.

Efnahagslegur bati hvílir á vexti ferðaþjónustunnar

SAF taka undir þau orð sem koma fram í fjármálaáætlun að forsenda efnahagsstefnunnar sé að hagkerfið vaxi að nýju strax á þessu ári og nái sterkari viðspyrnu árið 2022. Það endurspeglar væntingar um dvínandi faraldur vegna verunnar og hversu hratt ferðaþjónustan nær vopnum sínum að ný.

Aðgerðir stjórnvalda hafa að einhverju leiti beinst að því að varðveita framleiðslugetu í ferðaþjónustunni til að viðspyrnan geti orðið snörp þegar faraldrinum lýkur. Það verður að hafa í huga að þrátt fyrir að spár geri ráð fyrir að hagvöxtur hefjist á ný á yfirstandandi ári er áætlað að landsframleiðsla verði tæplega á pari við framleiðsluna 2018. Í nýrri fjármálaáætlun er gert ráð fyrir 2,6% hagvexti í ár og byggir hann fyrst og fremst á því að um 700 þúsund erlendir ferðamenn komi til landsins með tilheyrandi vexti í útflutningstekjum landsins. Forsenda viðsnúnings hvílir því á að farþegaflug og ferðaþjónusta komist í gang sem fyrst. Ef það gengur ekki eftir eru forsendur nýútgefinnar fjármálaáætlunar þegar brostnar.

Ferðaþjónustan hefur kallað eftir fyrirsjáanleika í mótun sóttvarnaraðgerða. Ákvörðun ríkisstjórnarinnar frá 15. janúar 2021 um að litakóðunarkerfi á grunni áhættuflokkunar Sóttvarnarstofnunar Evrópu taki við núgildandi takmörkunum á landamærum 1. maí nk. veitti nauðsynlegan fyrirsjáanleika. Allt markaðs- og sölustarf fyrirtækja í ferðaþjónustu, fyrir sumar og haust 2021 hefur byggst á því að sú ákvörðun standi.

Ljóst er að ef hvikað verði frá ákvörðunum um breytt fyrirkomulag á landamærum 1. maí nk. er hættu á að traust á lykilmörkuðum hverfi eins og dögg fyrir sólu og það markaðs- og sölustarf sem unnið hefur verið á grundvelli fyrirsjáanleika verði að stórum hluta unnið fyrir gýg. Markaðs- og sölustarf inn í sumarmánuðina verður í uppnámi þar sem erlendir ferðaheildsalar og flugfélög munu ekki telja sig geta treyst því lengur hvernig eða hvenær sóttvarnaraðgerðir á landamærum Íslands taki gildi, eins og berlega kom í ljós eftir 14. ágúst 2020. Háannatími íslenskrar ferðaþjónustu er yfir sumarmánuðina júní til ágúst. Á árunum 2016-2019 voru erlendir ferðamenn, yfir þessa þrjá mánuði ársins, um 7-800 þúsund, eða um 35% af heildarfjölda ferðamanna á árinu öllu. Mikið er því í húfi, fyrir samfélagið allt, að stjórnvöld standi við ákvörðun sína.

Meðalútflutningstekjur þjóðarbúsins af hverjum erlendum ferðamanni hafa verið á bilinu 260-280 þúsund krónur síðastliðin þrjú ár á föstu gengi samkvæmt tölum Hagstofunnar yfir þjónustuviðskipti. Gera má ráð fyrir að útflutningstekjur innlendra fyrirtækja af hverjum 100.000 erlendum ferðamönnum, geti því numið 26-28 milljörðum króna. Augljóst er að það mun hafa jákvæð áhrif á landsframleiðslu, atvinnustig og hagvöxt.

Ef boðaðar breytingar stjórnvalda á fyrirkomulagi á landamærum ganga ekki eftir er einsýnt að efnahagsbatinn muni ekki hefjast nema að mjög litlu leyti á þessu ári. Frá því hertar landamæraaðgerðir tóku gildi síðasta haust hafa ferðamenn í hverjum mánuði numið að jafnaði 3,6% af þeim fjölda ferðamanna sem komu sömu mánuði 2019. Óbreytt ástand myndi þýða að einungis um 70 þúsund erlendir ferðamenn kæmu hingað til lands á þessu ári. Munurinn á óbreyttu hlutfalli og grunnsviðsmynd Hagstofunnar nemur 175 milljörðum króna í útflutningstekjum fyrir þjóðarbúið á þessu ári. Svartsýn sviðsmynd stjórnvalda í nýútgefinni fjármálaáætlun gerir ráð fyrir um 350 þúsund ferðamönnum í ár sem fæli í sér 100 milljarða

króna tekjutap fyrir innlend fyrirtæki og mögulega færri atvinnutækifæri fyrir um 1.600-3.000 starfandi.

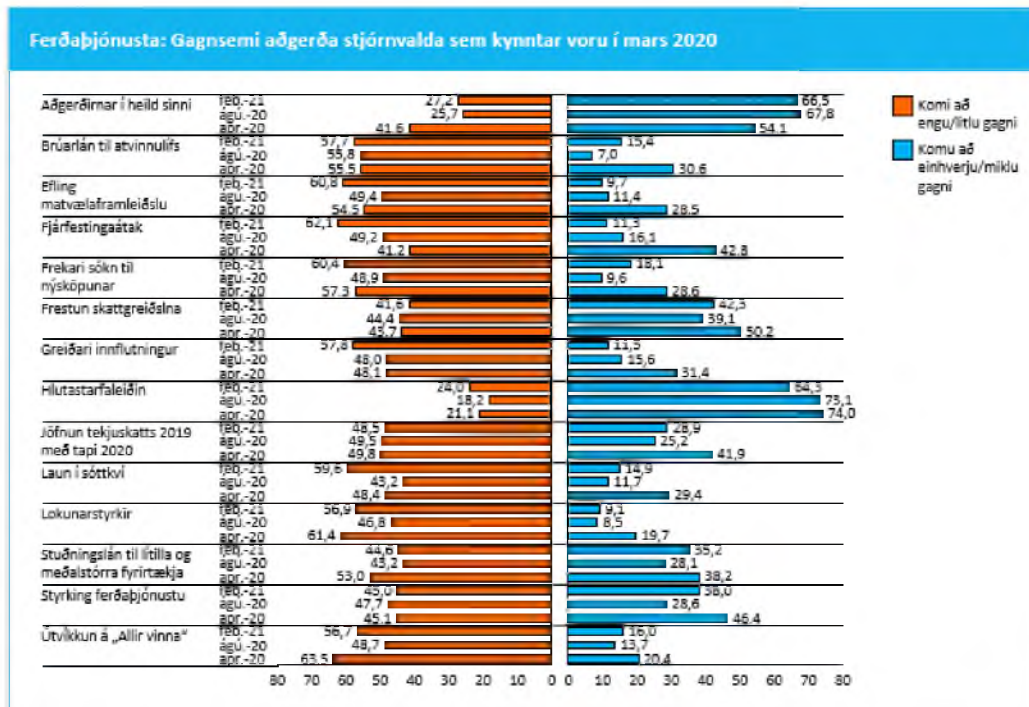
Í þessu samhengi er vert að hnykkja á að samkvæmt nýrri fjármálaáætlun er gert ráð fyrir að hallinn hjá hinu opinbera verði í árslok 2021 um 600 milljarðar kr. (hallinn 2020 + 2021). Það þýðir að áhrif COVID-19 á rekstur hins opinbera er um 1.000 milljónir á dag.

Því er ljóst að efnahagslegur bati hvílir á vexti ferðapjónustu og að möguleikar á vexti ferðapjónustu hvíla að stórum hluta á því hvernig sóttvörnum á landamærum verður háttað frá 1. maí 2021.

Aðgerðir stjórnvalda hafa hjálpað ferðapjónustunni

Eitt af meginmarkmiðum aðgerða stjórnvalda hefur miðað að því að draga úr neikvæðum áhrifum faraldursins og sóttvarna á hagkerfið. Það ber að þakka. Nú er mikil umfram framleiðslugeta í ferðapjónustu og við blasir að skjótvirkasta leiðin til að ná efnahagsbata er að ferðapjónustan taki fljótt við sér. Allar forsendur eru til staðar til að viðspyrnan geti verið snörp. Mikið er í húfi og framvinda efnahagsmála gæti orðið talsvert dekkri ef batinn verður hægari í ferðapjónustu.

Samkvæmt skýrslu fjármála- og efnahagsráðuneytisins höfðu 3.000 fyrirtæki nýtt sér úrræði stjórnvalda í nóvember sl. Þar kom fram að um 65% fjárhæðarinnar hafi runnið til fyrirtækja í einkennandi greinum ferðapjónustu¹. Í nýlegri könnun Samtaka atvinnulífsins meðal forsvarsmanna fyrirtækja telja 67% stjórnenda fyrirtækja í ferðapjónustu að aðgerðir stjórnvalda hafi verið gagnlegar og er hlutastarfaleiðin sú aðgerð sem fyrirtæki segja að hafi gagnast þeim mest.²



¹Fjármála- og efnahagsráðuneyti. 2020. *Úrræði vegna faraldurs. Nýting heimila og fyrirtækja.*

<https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Sk%20um%20n%20c3%bdtingu%20%20c3%barr%20a6%20b0a%20fyrir%20vef.pdf>

²Samtök atvinnulífsins. 2021. <https://sa.is/frettatengt/ny-konnun-aukin-bjartsyni-stjornenda-og-adgerdir-stjornvalda-gagnast-ferdathjonustu-vel>

Fyrirsjáanleiki er mikilvægur til að viðhalda trúverðugleika

SAF hafa itrekað bent á mikilvægi fyrirsjáanleika á þessum óvissutímum ekki síst til að hægt sé að lágmarka efnahagslegan skaða. Mikilvægt skref í þeim efnum var loks stigið fyrr á árinu þegar stjórnvöld tilkynntu um ofangreindar breytingar á sóttvarnaraðgerðum við landamæri. Ákvörðun stjórnvalda hlaut þegar mikið hrós hjá erlendum samstarfsaðilum íslenskra ferðaþjónustu-fyrirtækja fyrir framsýni og skilning á þörfum atvinnugreinarinnar.

Þá hafa helstu aðilar, s.s. Íslandsstofa, Ferðamálastofa, Isavia, Icelandair, utanríkisráðuneytið og aðildarfyrirtæki SAF, unnið að samræmdri upplýsingagjöf á mikilvægum mörkuðum í samræmi við ákvörðun ríkisstjórnarinnar. Það hefur skilað sér í jákvæðri umfjöllun í erlendum fjölmiðlum og byggt undir möguleika á ferðalögum til Íslands frá og með 1. maí.

Ýmis jákvæð merki má þegar sjá á mörkuðum m.a. í ákvörðunum erlendra flugfélaga um að taka að nýju upp flug til Íslands frá og með maímánuði. Þar má nefna t.d. Czech Airlines og Delta Airlines, en Ísland er fyrsti áfangastaðurinn í Evrópu sem bandarískum ferðamönnum býðst að ferðast til með Delta frá þremur borgum í maí.³ Auk breyttra aðgerða á landamærum 1. maí var það mikilvægt skref að taka gild vottorð um bólusetningar og mótefni frá löndum utan Schengen frá 6. Apríl. Það er ekki síður grundvöllur þess að Icelandair geti hafið endurreisn leiðakerfis félagsins yfir Atlantshafið.

Ákvörðun ríkisstjórnarinnar um að styðjast við litakóðakerfi Sóttvarnastofnunar Evrópu frá 1. maí nk. birtist samstundis í auknum bókunum hjá Icelandair og skapaði tækifæri fyrir Icelandair til að byggja undir rekstur og áætlanir sumarsins 2021.

Jafnframt varð ákvörðunin til þess að ferðaskrifstofur og heildasalar, sem sérhæfa sig í sölu ferða til Íslands, hófu sölu og markaðssetningu á ferðum til Íslands á ný í trausti þess að ákvörðunin stæði. Mikilvægt er að viðhalda trausti á mörkuðum og koma í veg fyrir sambærilegar aðgerðir á landamærum og tilkynntar voru 14. ágúst 2020 og neikvæð áhrif þeirra. Nú ríkir traust meðal ferðaþjónustuaðila um það að litakóðunarkerfið, sem stjórnvöld hafa kynnt, taki gildi 1. maí nk. Breytingar þar á geta haft mikil og neikvæð áhrif á viðskipti fyrir sumarið framundan sem og á framtíðarviðskiptasamband við stóra erlenda samstarfsaðila íslenskra ferðaþjónustufyrirtækja.

Starfshópur fjármála- og efnahagsráðherra um efnahagsleg áhrif sóttvarna lagði mat á tillögur að breyttum aðgerðum á landamærum í minnisblaði þann 6. nóvember 2020⁴. Mat starfshópsins var meðal lykilmagna sem lögð voru til grundvallar ákvörðun ríkisstjórnarinnar um að litakóðunarkerfi skuli tekið upp á landamærum frá og með 1. maí næstkomandi. Í niðurstöðum mats starfshópsins segir m.a.:

Breytt fyrirkomulag skimunar á landamærum, sem liðkar fyrir aðgangi ferðamanna með ásættanlegri áhættu með tilliti til sóttvarna, **er forsenda þess að umtalsverður efnahagsbati geti hafist á næsta ári** að því gefnu að viðtækt ónæmi fyrir tilstilli bóluefnis byrji ekki að myndast á fyrstu mánuðum ársins.⁵

³ <https://www.visir.is/g/20212090178d/hefia-dag-legt-flug-til-is-lands-svo-maeta-megi-thorfum-ferda-thyrstra-banda-rikia-mannav>

⁴ Sjá Minnisblað um efnahagslegt mat á tillögum að breyttum aðgerðum á landamærum, 6.11.2020 - <https://bit.ly/31iJpxu>

⁵ Sama heimild, bls. 9.

Þá tiltekur starfshópurinn fjóra þætti sem þurfi að hafa í huga við mótun aðgerða á landamærum:

Í **fyrsta lagi** skiptir máli hvenær breytt fyrirkomulag er tilkynnt og hvenær það tekur gildi. Tímabil markaðsstarfs og sölu vegna háannatímabils næsta sumars er nú þegar hafið. Því fyrr sem tilkynnt er um nýtt fyrirkomulag með skýrum tímaramma, því meiri gæti fjöldi ferðamanna orðið næsta sumar.

Í **öðru lagi** er fyrirsjáanleiki mikilvægur upp að því marki sem stjórnvöld geta staðið við. Í því samhengi þarf að huga að tveimur þáttum. Annars vegar þarf að tryggja vandað áhættumat svo að áhættan gagnvart breyttum aðgerðum sé bæði ásættanleg og viðráðanleg. Hins vegar þarf að skilyrða fyrirkomulagið með einhverjum hætti. Þannig myndi það aðeins ná til þeirra ríkja þar sem gefin eru út vottorð um skimun sem íslensk stjórnvöld geta samþykkt.

Í **þriðja lagi** skiptir trúverðugleiki máli þegar breytt fyrirkomulag er kynnt. Mikilvægt er að traust ríki á að breyttu fyrirkomulagi verði ekki breytt til herðingar svo að ferðaþjónustan geti í góðri trú selt ferðir á grundvelli þess...

Í **fjórða lagi** þarf að huga að samspili innlendra sóttvarna við aðgerðir á landamærum en fyrir sitt leyti hefur starfshópurinn ekki enn haft tók á að taka þann þátt til sérstakrar skoðunar.⁶

Til undirbúnings ákvörðunar ríkisstjórnarinnar sem birt var 15. janúar 2020 var unnin ítarleg skýrsla á vegum forsætisráðuneytisins þar sem m.a. voru tekin saman gögn og álit ýmissa sérfræðinga fyrir ráðherranefnd og ríkisstjórn um breytingar á sóttvörnum á landamærum (þar á meðal mat starfshóps fjármála- og efnahagsráðherra, tölfraeðigögn úr landamæraskimun frá landlæknisembættinu, o.fl.). Í skýrslunni, sem er yfirgripsmikil og faglega unnin, er lagt mat á mismunandi valkosti á landamærum og útfærslur þeirra.

Á grundvelli upplýsinga og mats sem kemur fram í skýrslunni tók ríkisstjórnin þá ákvörðun að frá 1. maí nk. skyldi fyrirkomulagi sóttvarna á landamærum breytt þannig að tekin yrðu varfærin skref til að aflétta sóttvarnaraðgerðum á landamærum og að tekið yrði mið af ástandi faraldursins á brottfararstað komufarþega. Frá og með 1. maí skuli byggt á reglulega uppfærðu áhættumati Sóttvarnarstofnunar Evrópu⁷ (ECDC) og ríki flokkuð í græn, appelsínugul, rauð og grá eftir upplýsingum um stöðu faraldursins. Ólíkar sóttvarnareglur skuli gilda fyrir ólíka áhættuflokka. Aðgerðir á landamærum byggji þannig á skilyrtu áhættumati.

	Komufarþegar
Græn ríki (14-daga nýgengi undir 25/100 hlutfall blot og blutfall jákvæðra sýna undir 4%)	Tvöföld skimun með fimm daga sóttkvi á milli. Þeir sem geta framvísað vottorði um neikvæða niðurstöðu úr fyrri skimun sem framkvæmd er á brottfararstað og uppfyllir kröfur sæti skimun á landamærum en séu undanþegnar sóttkvi og síðari skimun hér á landi. Mótefnavottorð og bólusetningavottorð tekin gild.
Appelsínugul ríki (14-daga nýgengi undir 50/100 hlutfall jákvæðra sýna >4% eða 14-daga nýgengi 25-150 og hlutfall jákvæðra sýna <4%)	Tvöföld skimun með fimm daga sóttkvi á milli. Þeir sem geta framvísað vottorði um neikvæða niðurstöðu úr fyrri skimun sem framkvæmd er á brottfararstað og uppfyllir kröfur sæti skimun á landamærum en séu undanþegnar sóttkvi og síðari skimun hér á landi. Mótefnavottorð og bólusetningavottorð tekin gild.
Rauð og grá ríki (Efnahags- og blot og blutfall)	Tvöföld skimun með fimm daga sóttkvi á milli. Mótefnavottorð og bólusetningavottorð tekin gild.

⁶ Sama heimild, bls. 9-10.

⁷ <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement>

Ásættanleg áhætta miðað við núverandi kerfi

Við ákvörðun um ferðatakmarkanir beita flest Evrópulönd föstum viðmiðum, t.a.m. nýgengi smita, og taka mið af áhættumati Sóttvarnarstofnunar Evrópu. Það verður seint hægt að gefa algilt svar við því hver sé mögulega hagkvæmasta samsetning sóttvarnaaðgerða og efnahagsmála. En vert er að benda á að þau varfærnu skref sem stigin verða hér á landi 1. maí eru byggð á vönduðu áhættumati og greiningu á mismunandi valkostum á landamærum eins og fram kemur hér að ofan. Rétt er að taka fram að þrátt fyrir að horft verði til sambærilegrar nálgunar eins og tíðkast í flestum öðrum Evrópuríkjum, verður jafnan beitt harðari sóttvarnaaðgerðum fyrir hvern áhættuflokk en samkvæmt tilmælum Evrópusambandsins.

Í árangursmati á mismunandi sóttvarnaaðgerðum á landamærum Íslands eftir Thor Aspelund o.fl. sem HÍ gaf út í mars 2021 er lagt mat á árangur fjögurra mismunandi aðferða við sóttvarnir á landamærum. Þar var lagt mat á þrjá þætti: a) Fjölda smitaðra ferðamanna sem komast í gegnum sóttvarnaeftirlit, b) fjölda ferðamanna í sóttvarnarhúsi, c) fjölda innanlandssmita í kjölfar smitaðra ferðamanna. Í niðurstöðum árangursmatsins kemur fram að sú aðferð sem taka á gildi fyrir græn og appelsínugul ríki frá 1. maí nk. (PCR prófs krafist frá heimalandi ferðamanns og landamæraskimun) komi nánast jafn vel út og sú aðferð sem kemur best út í árangursmatinu, þ.e. að hún valdi nánast jafn fáum innanlandssmitum og besta aðferðin.⁸

Í 3. kafla skýrslunnar um fyrirkomulag sóttvarna á landamærum frá 17. desember 2020 er fjallað um gögn úr landamæraskimun og ályktanir dregnar af þeim. Þar segir m.a.:

Samantekið virðist greiningin benda til þess að, líkt og sóttvarnarlæknir hefur bent á frá upphafi faraldursins, stafar umtalsvert meiri smithætta af komufarþegum sem hafa samfélagsleg tengsl á Íslandi (heimkomufarþegum) en af þeim sem koma hingað sem ferðamenn.¹⁰ Einstaklingar sem hingað koma sem ferðamenn frá svæðum þar sem smit eru ekki útbreidd eru hlutfallslega ólíklegir til að vera smitaðir við komuna til landsins. Einstaklingar sem búsettir eru á Íslandi, dveljast erlendis á svæðum þar sem smit eru útbreidd og eiga þar nán félagsleg tengsl virðast hlutfallslega líklegri en aðrir til að greinast með smit við heimkomu.⁹

Þá segir í Fylgiskjali 3 með skýrslunni, sem vísað er til í tilvitnuninni hér að ofan að eins og útlistað sé í greiningunni (sem byggir á gögnum sem óskað var eftir frá sóttvarnarlækni) virðist sem setja megi fram tilgátur sem eru vel studdar af gögnunum og túlkunum á þeim. Þær eru m.a.:

- I. Fólk búsett á Íslandi sem dvelst erlendis á svæðum þar sem smit eru útbreidd, og á í nánnum félagslegum tengslum þar, er hlutfallslega líklegri til þess að greinast með smit við heimkomu.
- II. Fólk sem kemur hingað sem ferðamenn frá svæðum þar sem smit eru ekki útbreidd er mjög ólíklegt til að vera smitað.¹⁰

Gögn úr landamæraskimun gefa til kynna að yfirlýsingar sóttvarnarlæknis frá upphafi faraldursins, um að mun minni smithætta innanlands stafi af ferðamönnum en þeim hópum er hafi tengsl við samfélagið hér á landi, standist vel rýni.

Vert er að nefna í þessu samhengi að Samtök ferðaþjónustunnar hafa áður bent stjórnvöldum á þann möguleika að koma mætti til móts við meiri áhættu af innanlands smitum af völdum heimkomufarþega (sbr. ofangreind gögn) með því að strangari sóttvarnareglur gildi um heimkomufarþega en ferðamenn.

⁸ Thor Aspelund o.fl., Sóttvarnir vegna COVID-19 á landamærum Íslands. Árangursmat á mismunandi aðgerðum, mars 2021, bls. 11. <https://bit.ly/31HzMI>

⁹ Fyrirkomulag sóttvarna á landamærum. Umræðuskjal fyrir fund ráðherranefndar 17. desember 2020, bls. 19. <https://bit.ly/39iiO1>

¹⁰ Sama heimild, bls. 40. Fylgiskjal 3.

Þá er mikilvægt að hafa í huga að eftir því sem fleiri eru bólusettir mun hratt draga úr þeirri hættu sem af heimfaraldrinum stafar. Þegar þetta er skrifað gera stjórnvöld ráð fyrir að í byrjun maí verði búið að bólusetja alla sem eru eldri en 70 ára, stóran hluta aldurshópsins 60-69 ára sem og yngra fólk með undirliggjandi sjúkdóma.

Skv. tilkynningu stjórnvalda frá 22. mars sl. má gera ráð fyrir að hægt verði að bólusetja tæplega 190.000 einstaklinga hér á landi fyrir lok júní næstkomandi með bóluefnum Pfizer, AstraZeneca og Moderna sem öll eru með markaðsleyfi og komin í notkun hér á landi. Við það bætist að gert er ráð fyrir að afhending hefjist á bóluefni Jansen í viku 15. Í viku 17 á að afhenta tæplega 26 þúsund skammta af bóluefnunum fjórum.

Skv. þessari áætlun og niðurstöðum úr bólusetningalíkani stjórnvalda má gera ráð fyrir því að í lok júní verði bólusetning orðin nægilega útbreidd til að frá þeim tíma verði komið í veg fyrir yfirgnæfandi hlutfall innlagna á sjúkrahús og dauðsfalla af völdum Covid-19 sem annars hefðu orðið. Líkur á ofalagi á heilbrigðiskerfið og óheftri útbreiðslu sjúkdómsins verða þá skv. því hverfandi.

Nokkuð hefur verið fjallað um áhættu vegna vanda við að greina hvaðan farþegar koma í raun og veru og hættu á framvísun falsaðra vottorða. Krafa um að farþegar framvísi neikvæðu PCR prófi frá brottfararstað dregur verulega úr líkum á að farþegar geti villt á sér heimildir hvað brottfararstað varðar. Þannig eiga farþegar sem millilenda eða hafa skamma viðkomu í þriðja landi litla sem enga möguleika á að verða sér úti um PCR próf og þurfa því að framvísa PCR prófi frá upprunalegu brottfararlandi við komu til Íslands.

Þá má benda á að skv. mati starfsmanna almannavarna í landamæravörslu sem SAF og Icelandair studdust við í tillögugerð til stjórnvalda sl. haust er áhætta vegna falsaðra vottorða ekki meiri en áhætta af því að farþegar virði ekki sóttkví. Einnig hefur itrekað komið fram að starfsfólk landamæravörslu sé þjálfað til að leggja mat á skjöl af þessu tagi og að landamæravarsla hafi ekki sérstakar áhyggjur af því. Í þessu samhengi er rétt að benda á að ferðamenn á leið í frí erlendis hafa neikvæða hagsmuni af því að framvísa fölsuðum vottorðum um PCR próf eða bólusetningu þar sem þeir hætta á að verða fyrir verulegu fjárhagslegu tapi komist upp um svikin. Hver og einn getur gert sér í hugarlund hvort viðkomandi myndi fremur velja að reyna slíkt á leið í frí með fjölskylduna, og eiga á hættu að tapa bæði miklu fé og fjölskyldufriinu, eða fara eftir reglum og tryggja þannig öryggi og fjárhag fjölskyldunnar.

Mikilir efnahagslegir hagsmunir fyrir þjóðarbúið

Fjármálaáætlun byggir á þeirri forsendu að hagvöxtur í ár verði 2,6%. Lykilforsenda á bakvið þann efnahagsbata er að 720 þúsund ferðamenn komi til landsins á árinu 2021 með tilheyrandi vexti útflutningstekna. Dekkri horfur blasa við ef sú forsenda gengur ekki eftir. SAF vilja orðin í í fjármálaáætlun að sýnum þegar þar er sagt að fjölgun ferðamanna drifi hagvöxt að nýju.

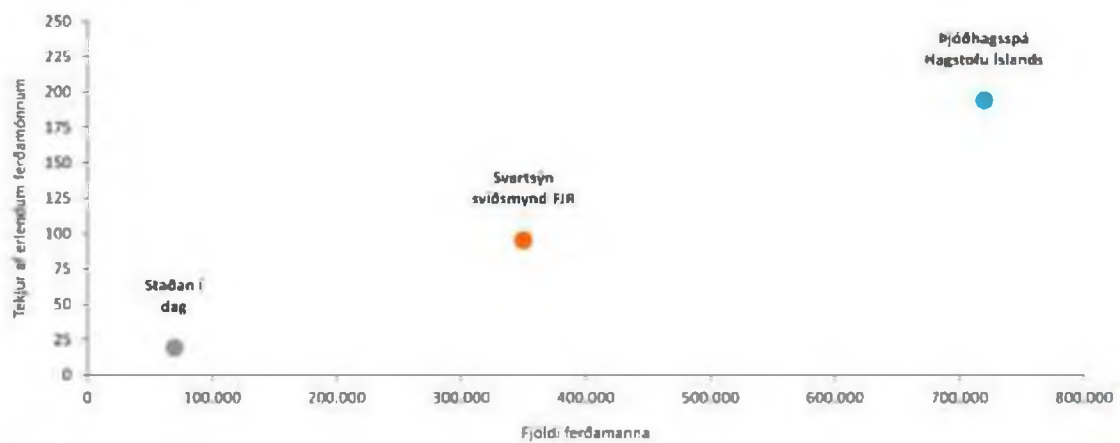
Stjórnvöld hafa sett fram svartsýna sviðsmynd sem gerir ráð fyrir að ferðamenn á árinu verði um 350 þúsund talsins, sem jafnast á við fjölda erlendra ferðamanna sem sótti landið heim í kringum árið 2004. Muni svartsýna sviðsmyndin raungerast verður hagvöxtur helmingi minni á árinu 2021 en í grunnsviðsmynd fjármálaáætlunar, sem þýðir um 38 milljarða króna minni verðmætasköpun, og 0,8-1,5% meira atvinnuleysi sem er ígildi um 1.600-3.000 þúsund færri starfa.

Hver ferðamaður hefur á undanförunum þremur árum að jafnaði fært þjóðarbúinu um 260-280 þúsund krónur í tekjur, leiðrétt fyrir gengisbreytingum. Miðað við meðaltekjur á hvern ferðamann má því ætla að fyrir hverja 100.000 ferðamenn skapist innlendum fyrirtækjum 26-

28 milljarðar í tekjur. Svartsýn sviðsmynd stjórnvalda fæli því í sér 100 milljarða króna tekjutap fyrir innlend fyrirtæki miðað við grunnsviðsmyndina. Yrðu gerðar breytingar á því fyrirkomulagi á landamærum sem stjórnvöld hafa boðað er einsýnt að jafnvel enn verri sviðsmynd muni raungerast.

Frá því hertar landamæraáðgerðir tóku gildi eftir síðasta sumar hafa ferðamenn í hverjum mánuði numið að jafnaði 3,6% af þeim fjölda ferðamanna sem kom í sama mánuði 2019. Óbreytt ástand myndi því þýða að einungis um 70 þúsund erlendir ferðamenn kæmu hingað til lands á þessu ári. Munurinn á óbreyttu hlutfalli annars vegar og grunnsviðsmynd Hagstofunnar hins vegar nemur 175 milljörðum króna í tekjur af erlendum ferðamönnum fyrir þjóðarbúið, eingöngu á þessu ári.

Áætlaðar tekjur af erlendum ferðamönnum
Mv. milljarðar (milljarðar)



Þessi dælinn Hagstofa Íslands, útgáfa SA og SAF



Einnig er hægt að horfa á atvinnusköpun í ferðaþjónustutengdum greinum sérstaklega í beinu samhengi við fjölda ferðamanna. Undanfarin ár hefur um eitt starf orðið til hér á landi fyrir hverja 60-70 ferðamenn og má því gróflega áætla að um 1.500 störf hafi verið til í ferðaþjónustutengdum greinum fyrir hverja 100.000 erlenda ferðamenn frá árinu 2016. Þetta samband hefur þó þróast með tímanum og lýsir því stærðarhagræði sem náðst hefur í greininni. Á árabílinu 2009-2012 voru til að mynda um 40 erlendir ferðamenn á hvert starf í ferðaþjónustu.

Sterk tengsl eru á milli fjölda ferðamanna, fjölda starfandi í ferðaþjónustu og framlags ferðaþjónustu til landsframleiðslu. Varðveita þarf störfin svo áætlanir um komur erlendra ferðamanna geti gengið eftir.



Samráð Hagkerfisráðs, Ferðamáttaráðs, Seðlabankans og VLF á milli 2023. Síðasta breyting: 15. febrúar 2023.

Litakóðunarkerfi á landamærum þýðir ekki opnum landamæra án eftirlits

Litakóðunarkerfið sem á að taka gildi á landamærunum 1. maí nk. þýðir ekki opnum landamæra án eftirlits. Það verða áfram PCR-próf og sýnataka frá löndum sem eru að standa sig vel á landmærunum. Það áhættuflokkunarkerfi með litakóðum sem kynnt hefur verið styðst við gögn Sóttvarnarstofnunar Evrópu og er sérstaklega hannað til að takmarka komur ferðamanna frá áhættusvæðum. Það er því ekki svo að notkun litakóðunarkerfisins feli í sér aukna áhættu, heldur býr hún til fyrirsjáanleika sem skilyrtur er við mismunandi áhættusviðsmyndir. Sem dæmi má nefna að ef þróun faraldurs batnar verulega, t.a.m. með mikilli fækkun smita samhliða fjölgun bólusettra, gæfi það færi á að taka á móti fleiri ferðamönnum frá viðkomandi svæðum með vægari landamæraaðgerðum. Þannig gætum við staðist erlenda samkeppni frá löndum í sambærilegum aðstæðum sem munu styðjast við sama litakóðunarkerfi.

Strangari og ófyrirsjáanlegri aðgerðir en í öðrum löndum væru aftur á móti til þess fallnar að útiloka íslenska ferðaþjónustu frá samkeppni um ferðamenn í tilviki jákvæðrar þróunar á faraldrinum. Verði þróun á faraldrinum neikvæð og lönd áfram rauð verða hins vegar sömu ferðatakmarkanir og nú áfram í gildi.

Skuldastaða myndi aukast enn frekar, gjaldprotum fjölga og forsendur fjármálaáætlunar brotnar

Aðgerðir stjórnvalda hafa miðað að því að milda höggið gagnvart heimilum og fyrirtækjum og varðveita framleiðslugetu. Vegna þessa hefur t.a.m. ekki verið mikið um gjaldprot í ferðaþjónustu. Einsýnt er að aukin óvissa í fyrirkomulagi sóttvarnaaðgerða á landamærum mun leggja auknar byrðar á fyrirtæki sem mörg hver eru komin að þolmörkum og hafa treyst algjörlega á komur erlendra ferðamanna á þessu ári. Í því tilviki yrði um tvennt að ræða; annars vegar áframhaldandi stuðningsaðgerðir yfirvalda með tilheyrandi kostnaði fyrir ríkissjóð, eða stóraukin gjaldprot fyrirtækja í ferðaþjónustu með tilheyrandi skerðingu á viðspyrnugetu hagkerfisins, auknu langvarandi atvinnuleysi og auknu álagi á fjármálakerfið.

Eins og fram kom í greiningu KPMG á stöðu ferðaþjónustu fyrirtækja 2019 var staða greinarinnar orðin veik fyrir Covid. Skuldsetning er í mörgum tilfellum orðin mikil og eigið fé til að mæta frekari áföllum litið. Úr greiningu KPMG:

„Eftir því sem þetta ástand varir lengur mun fjöldi ósjálfbærra félaga aukast og verður þeim þá ekki bjargað nema með eiginfjár innspýtingu eða öðrum aðgerðum til að létta á skuldsetningu. Sé tekið mið af skuldarmargfeldi má

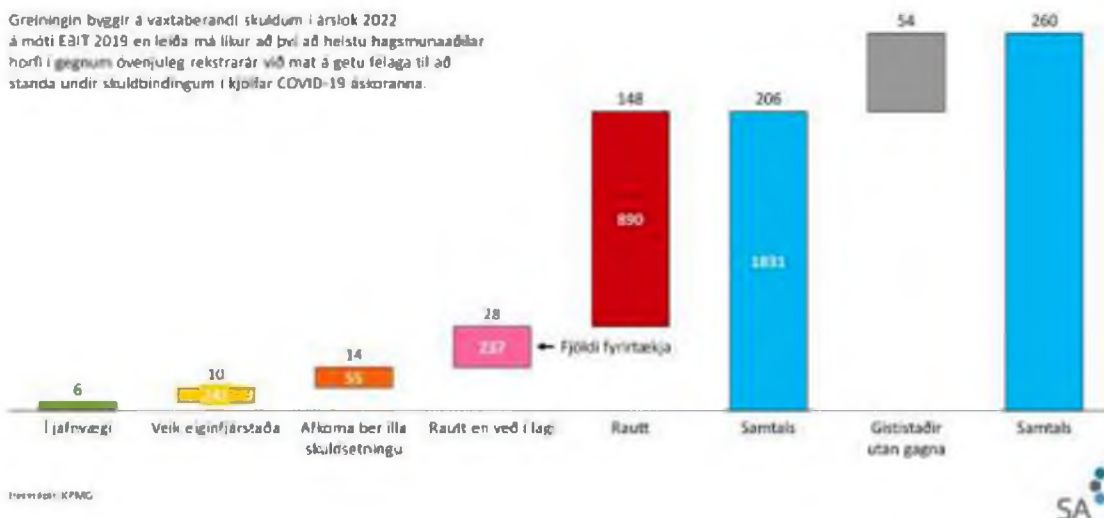
búast við því að 1.127 af 1.831 félögum í greiningunni muni glíma við skuldavanda ef tekjuleysi verður viðvarandi fram yfir mitt ár 2021. Gera má því ráð fyrir mikilli fjölgun gjaldþrota á næstu mánuðum.^{11*}

Því má búast við að 65% fyrirtækja í ferðapjónustu muni glíma við alvarlegan skuldavanda á næstu mánuðum ef ekki verður unnt að stuðla að komum ferðamanna í sumar. Verði áframhaldandi aflabestur í greininni áætla KPMG að skuldastaða greinarinnar (án flugs) í lok næsta árs verði komin í 260 milljarða m.v. 224 milljarða skuldsetningu í árslok 2019, sem var þá þegar talsverð aukning frá fyrra ári vegna falls WOW air. Slík skuldsetning gæti reynst ósjálfbær að mati KPMG.¹²

Áætlun skuldastaða ferðapjónustufyrirtækja í árslok 2022

Milljarðar króna í vaxtaberandi skuldum (Án flugs)

Greiningin byggir á vaxtaberandi skuldum í árslok 2022 á móti EBIT 2019 en leiða má líkur að því að heistu hagsmunaaðilar horfi í gegnum óvenjuleg rekstrarár við mat á getu félaga til að standa undir skuldbindingum í kjölfar COVID-19 áskoranna.



Í skýrslu KPMG um hugsanlega þróun ferðapjónustunnar eru settar fram sviðsmyndir um áhrif af hraðri eða hægri viðspyrnu ferðapjónustunnar. Þar kemur fram að eftir því sem viðspyrna ferðapjónustu dregst á langinn eykst samfélagslegur kostnaður. Hröð viðspyrna ferðapjónustunnar er því ekki aðeins grundvöllur nauðsynlegrar aukningar í verðmætasköpun, til að vinna upp tap sem orðið er af efnahagskreppunni, heldur einnig grundvöllur þess að komið verði í veg fyrir enn frekari samfélagslegan kostnað af völdum hennar. Leiðin til að koma í veg fyrir meiri samfélagslegan kostnað á næstu árum liggja í aðgerðum til að styðja við jákvæða þróun/hraða viðspyrnu.¹³

Ljóst er að ef sumarið 2021 fer sömu leið og sumarið 2020 hvað komur erlendra ferðamanna áhrærir munu fjölmörg fyrirtæki lúta í lægra haldi fyrir langvarandi tekjuleysi og uppsöfnun skulda. Í nýjasta áliti lánshæfisfyrirtækisins Fitch Rating er sérstaklega dregin fram sú hættu að ef batinn í ferðapjónustu dregst á langinn gætu áhrifin smitast yfir í aðrar atvinnugreinar sem og fjármálakerfið með tilheyrandi áhrifum á afkomu ríkissjóðs og lánshæfi.

¹¹ KPMG. Fjárhagsgreining á stöðu ferðapjónustufyrirtækja.

<https://www.ferdamalastofa.is/static/files/ferdamalastofa/Frettamvndir/2020/desember/fjarhagsgreining-stada-ferdathionustufyrirtaekia-2019.pdf>

¹² Myndin sýnir skuldir þeirra fyrirtækja sem eru í gagnasafni KPMG á meðan mat á heildarskuldbindingu er útleitt fyrir þau fyrirtæki sem voru utan gagnasafnsins.

¹³ Sviðsmyndir um starfsumhverfi ferðapjónustunnar á komandi misserum. KPMG, Ferðamálastofa og Stjórnstöð ferðamála, október 2020.

<https://home.kpmg/content/dam/kpmg/is/pdf/2020/10/Svidsmvndir-um-framtid-ferdathionustunnar-10-2020.pdf>

“In the event of a more prolonged slowdown in the tourism sector, we see risks spilling over to other sectors of the economy such as real estate and banks.¹⁴”

Með ofangreint í huga þá þurfa aðgerðir stjórnvalda á landamærum að fylgja þeirri stefnu sem er sett fram í fjármálaáætlun. Fjármálaáætlun er grunn skjal stjórnvalda um framhaldið og það þarf að skapa forsendur fyrir því að sú stefna eigi yfirhöfuð möguleika og því verða stjórnvöld að halda fyrirsjáanleika í aðgerðum sínum.

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

Virðingarfyllt,

f.h. SAF – Samtaka ferðaþjónustunnar



Jóhannes Þór Skúlason

framkvæmdastjóri

¹⁴ Fitch Affirms Iceland at 'A'; Outlook Negative. <https://www.stiornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Fitch%20Affirms%20Iceland%20at%20'A'%20Outlook%20Negative.pdf>