

14 Ferðapjónusta

1. UMFANG

Starfsemi á málefna sviði ferðapjónustu er á ábyrgð atvinnuvega- og nýsköpunar-ráðuneytis. Málaflokkar sviðsins voru áður tveir en betur þykir fara á því að hafa einn málaflokk á sviðinu sem ber sama heiti og það.

Málaflokkurinn tekur til eftirtalinna þátta:

- Stjórnunar ferðamála, þ.m.t. stjórnsýslu Ferðamálastofu sem er sú stofnun sem heyrir undir málefna sviðið.
- Vöktunar og eftirlits stjórnvalda með þróun starfsemi ferðapjónustu.
- Rannsóknir í ferðamálum.
- Innviðauppbýggingar í gegnum Framkvæmdasjóð ferðamannastaða, nýsköpunar og markaðsstarfs sem varðar aðgerðir stjórnvalda til að stuðla að aukinni verðmætasköpun, framþróun og sjálfbærni ferðapjónustu, m.a. í gegnum Flugþróunarsjóð og samninga við Íslandsstofu og markaðsstofur landshlutanna. Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefna sviðsins á tímabilinu 2016–2018.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefna sviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2016–2018.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2016	Fjárlög og fjárukalög 2017	Fjárlög 2018
14 Ferðapjónusta			
14.10 Ferðapjónusta	1.925	1.707	2.131
Samtals	1.925	1.707	2.131

2. STARFSEMI OG HELSTU ÁSKORANIR

Á síðustu árum hefur þjóðhagslegt vægi ferðapjónustu aukist verulega samhliða hröðum vexti greinarinnar. Ástæður vinsælda Íslands sem áfangastaðar eru fjölbættar og tengjast m.a. lýðfræðilegum breytingum og breyttri ferðahegðun flestra aldurshópa, auknu framboði flugleiða til og frá landinu og jákvæðri ímynd Íslands með tilliti til náttúru og menningar.

Árið 2017 komu um tvær milljónir erlendra ferðamanna til landsins um Keflavíkurflugvöll sem er um 24% aukning frá árinu áður og nærri fjórföldun frá árinu 2012. Til samanburðar var aukning í komum ferðamanna á heimsvísu um 7% milli ára 2016 og 2017. Ferðamálastofnun Sameinuðu þjóðanna gerir ráð fyrir 4–5% aukningu á árinu 2018 og að í kringum 1,38 milljarðar manna ferðist yfir landamæri á árinu 2018.

Á síðustu árum hafa stjórnvöld lagt áherslu á að laða ferðamenn til Íslands með samhæfðum markaðsaðgerðum. Þá hafa aðgerðir miðað að því að dreifa ferðamönnum víðar um landið og yfir allt árið með góðum árangri. Með hliðsjón af auknum umsvifum ferðapjónustu og álagi á innviði og náttúru hefur undanfarið verið unnið að því að endurmeta áherslur stjórnvalda um þróun greinarinnar og sjálfbærni. Liður í því er að bregðast við ójafnvægi milli hraðs vaxtar greinarinnar og tímafrekrar uppbyggingar innviða og þjónustu. Í þessu samhengi ber að hafa í huga að hröðum vexti atvinnustarfsemi fylgja ýmsar áskoranir, svo sem við að tryggja gæði þjónustu, áframhaldandi verðmætasköpun, jafnvægi fjárfestinga til lengri tíma og vernd umhverfis og auðlinda.

Um 27.400 manns⁴ hafa atvinnu af ferðaþjónustu eða tengdum greinum, annaðhvort í aðalstarfi eða aukastarfi, eða um 14,1% starfsmanna á íslenskum vinnumarkaði. Með vaxandi fjölda ferðamanna hafa tekjur þjóðarbúsins aukist umtalsvert og frá 2010 hefur störfum í greininni fjölgað um 11.300. Af heildarfjölgun starfandi á tímabilinu 2010–2017 má áætla að rekja megi 43% til ferðaþjónustutengdra greina. Samkvæmt gagnagrunni Ferðamálastofu voru 3.650 fyrirtæki skráð í einkennandi greinum ferðaþjónustu í árslok 2017. Þessi umsvif hafa leitt til þess að gjaldeyristekjur greinarinnar hafa vaxið hröðum skrefum og eru áætlaðar um 500 milljarðar kr. á árinu 2017. Gangi spár eftir er gert ráð fyrir að gjaldeyristekjur verði um 620 milljarðar kr. árið 2020. Til samanburðar má benda á að heildargjaldeyristekjur þjóðarinnar árið 2017 námu um 1.169 milljörðum kr. Áætluð hlutdeild ferðaþjónustu af vergri landsframleiðslu er nú um 8%. Afkoma ferðaþjónustu styrkist ár frá ári þótt arðsemi innan greinarinnar sé mismunandi eftir stærð og staðsetningu fyrirtækja.

Gangi spár eftir verða erlendir ferðamenn nálægt 2,4 milljónum á árinu 2018, sem er 11,6% fjölgun frá árinu 2017. Þegar litið er til farþegaspár lengra fram í tímann má gera ráð fyrir u.þ.b. 3,5 milljónum erlendra farþega til landsins árið 2025. Engu að síður ríkir nokkur óvissa um þróun eftirspurnar til lengri tíma og ýmis atriði á borð við sterkara gengi, aukna samkeppni, gæði og orðspor auk þróunar flugframboðs kunna að magna neikvæð áhrif á eftirspurn og neyslu ferðamanna. Mikilvægt er því að gæta varúðar og stuðla að jafnvægi í fjárfestingum ríkis, sveitarfélaga og einkaaðila um leið og gætt er að sjálfbærni greinarinnar til lengri tíma. Í því samhengi skal bent á að verkefnastjórn á vegum umhverfis- og auðlinda-ráðuneytis vinnur að gerð tillagna um stefnumarkandi landsáætlun til tólf ára og hefur birt til umsagnar tillögur að þriggja ára verkefnaáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum. Þar á fulltrúi ráðherra ferðamála sæti, sem og í nefnd sem er að störfum á vegum stjórnvalda og fjallar um hvernig staðið skuli að stýringu ferðaþjónustu á grundvelli náttúruverndar og auðlindastýringar. Ráðherra á einnig fulltrúa í nefnd sem ætlað er að skila tillögum að lagaumhverfi sérleyfissamninga um leigu á landi í eigu ríkisins.

Ýmis önnur verkefni stjórnvalda, þ.m.t. á vegum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, tengjast uppbyggingu og þróun greinarinnar, svo sem endurskoðun á skipan ferðamála, fyrirkomulagi rannsókna í ferðaþjónustu og gerð langtímastefnu um þróun ferðaþjónustu. Mikilvægt er að stjórnun ferðamála sé heildstæð og hún taki mið af áætlaðri eftirspurn næstu ár, æskilegri dreifingu ferðamanna um landið og aðgerðum til að stjórna aðgangi að viðkvæmum náttúruperlum. Í stjórnarsáttmála kemur fram að á kjörtímabilinu skuli kannaðar leiðir til gjaldtöku aðrar en hækkun virðisaukaskatts á ferðaþjónustu, m.a. möguleikar á álagningu komu- eða brottfarargjalds, í samráði við greinina. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið vinnur að því að hvetja ferðamenn til að heimsækja fleiri staði á landinu en suðvesturhornið og því að byggja upp ferðamannastaði annars vegar og skapa nýja segla á fáfarnari stöðum og köldum svæðum hins vegar í gegnum Flugþróunarsjóð og Framkvæmdasjóð ferðamannastaða, auk samninga við bæði Íslandsstofu og markaðsstofur landslutanna. Þá er unnið að því að skilgreina sjálfbærnivíðmið sem nýtist við að meta jafnvægisástand Íslands sem ferðamannalands út frá efnahagslegum, samfélagslegum og umhverfislegum þáttum.

Í tengslum við kynja- og jafnréttissjónarmið á málefnasviðinu liggur fyrir að hugtakið ferðaþjónusta nær yfir fjölbreytta starfsemi sem spannar umfangsmikið róf starfa. Fyrir liggur að ákveðin stef eru í áherslum kvenna annars vegar og karla hins vegar þegar kemur að störfum í ferðaþjónustu. Leiða má að því líkur að konur sækji síður í störf sem krefjast

⁴ Vinnumarkaðsrannsókn Hagstofu Íslands, áætlaður fjöldi árið 2017.

fjarveru frá heimili umfram það sem venjuleg dagvinna felur í sér. Þannig má búast við því að t.d. leiðsögumenn og bílstjórar sem taka að sér lengri ferðir um landið með ferðamenn séu í meiri hluta karlar.

3. FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Grunnhlutverk stjórnvalda er að skapa ferðaþjónustu sem atvinnugrein forsendur til að vaxa á sjálfbæran hátt. Meginmarkmið málefnasviðsins er sjálfbær ferðaþjónusta á grunni efnahagslegs, umhverfislegs og samfélagslegs jafnvægis. Náttúra Íslands er ein helsta forsenda fyrir viðgangi ferðaþjónustu í landinu og því þarf að huga að áhrifum af starfsemi greinarinnar á umhverfið, svo sem með tilliti til þolmarka náttúru. Þá er mikilvægt að orðspor greinarinnar sé jákvætt í augum samfélagsins ekki síður en meðal erlendra ferðamanna.

Til að framtíðarsýn og meginmarkmið málefnasviðsins nái fram að ganga verður lögð áhersla á skilvirka stjórnsýslu greinarinnar, m.a. með laga- og skipulagsbreytingum, öryggismál ferðamanna í víðu samhengi og gerð langtímastefnu um sjálfbæra þróun greinarinnar auk þess sem áfram verður unnið að verkefnum sem skilgreind eru í Vegvísi í ferðaþjónustu og stjórnarsáttmála. Stutt verður enn frekar við rannsóknir á þróun og áhrifum ferðaþjónustu m.a. á umhverfi og samfélag til að tryggja að ákvarðanir stjórnvalda byggist á traustum forsendum og stuðli að aukinni arðsemi greinarinnar.

Meginmarkmið málefnasviðsins er í samræmi við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun frá 2016 sem fela m.a. í sér að ferðaþjónusta verði sjálfbær atvinnugrein og stuðli að auknum efnahagslegum tækifærum og aukinni velmegun auk þess sem hún byggist á ábyrgri nýtingu auðlinda.

4. MARKMIÐ, MÆLIKVARÐAR OG AÐGERÐIR

Ferðaþjónusta.

Í kaflanum koma fram markmið og lagðar eru til aðgerðir sem miða að því að ná fram auknum árangri hvað varðar ferðaþjónustu sem atvinnugrein. Við markmiðssetningu er litið til þess að skapa jafnvægi milli efnahagslegra, umhverfislegra og samfélagslegra þátta. Markmið og aðgerðir byggjast á sömu meginstjórnarmíðum um sjálfbærni og sett voru fram í fjármálaáætlun fyrir árin 2018–2022.

Efnahagslega sjálfbær ferðaþjónusta.

Markmiðið felur í sér að verðmætasköpun í ferðaþjónustu aukist um 2,5% að jafnaði á ári á tímabilinu. Mikilvægt er að stjórnvöld fylgist með þróun tekna, rekstrar og efnahagsstærða, arðsemi, lýðfræði og skattspori einkennandi greina ferðaþjónustu við mat á aðgerðum til að styðja við verðmætasköpun, stuðla að heilbrigðum rekstrarskilyrðum og leggja mat á samkeppnishæfni greinarinnar í samanburði við aðra atvinnuvegi. Þá er mikilvægt að stjórnvöld fylgist með meðmælaskori erlendra ferðamanna en lækkandi tölur geta gefið til kynna að blikur séu á lofti hvað varðar arðsemi greinarinnar. Þá sýnir aukin nýting gistirýmis utan háannatíma að ferðaþjónusta sé að ná því markmiði að vera heilsársatvinnugrein sem stuðlar að arðsemi hennar og þar með aukinni velmegun í landinu.

Samfélagslega sjálfbær ferðaþjónusta.

Markmiðið felur í sér að stjórnvöld fylgist reglulega með þróun viðhorfs til fyrirkomulags og starfsemi ferðaþjónustu meðal landsmanna. Á grunni slíkra upplýsinga geta stjórnvöld tekið markvissar ákvarðanir um þróun og uppbyggingu greinarinnar. Ánægja starfsfólks í ferðaþjónustu getur gefið til kynna viðhorf samfélagsins til ferðaþjónustu sem lykilþáttar í íslensku atvinnulífi. Með því að stuðla að því að herra hlutfall ferðamanna heimsæki valda ferðamannastaði á landsbyggðinni er ýtt undir jafnari dreifingu um landið sem er líklegt til að stuðla að aukinni sátt í samfélaginu.

Umhverfislega sjálfbær ferðaþjónusta.

Markmiðið byggist á grunni Parísarsamkomulagsins. Með því að stuðla að orkuskiptum frá hefðbundnum jarðefnaeldsneytisbifreiðum yfir í rafmagns- og tengiltvinnbifreiðar hjá bílaleigum er unnið að því markmiði að ferðaþjónustan verði umhverfislega sjálfbær. Nú er staðan sú að einungis 0,2% af fólksbílaflota íslenskra bílaleiga eru rafmagns- og tengiltvinnbifreiðar og því felast mikil tækifæri í aukinni hlutdeild þeirra í flotanum. Þá gefur hlutfall ferðaþjónustufyrirtækja með vottuð gæða- og umhverfisstjórnunarkerfi til kynna þá áherslu sem slík fyrirtæki leggja m.a. á umhverfismál. Árið 2017 voru Vakaflokkuð (Vakinn er gæðakerfi ferðaþjónustunnar), Svansvottuð og ISO-vottuð fyrirtæki í ferðaþjónustu í kringum 125. Aukinn fjöldi fyrirtækja með slíkar vottanir gefur vísbendingar um ábyrga nálgun fyrirtækjanna í umhverfismálum og þar af leiðandi aukna fylgni við Parísar-samninginn.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Efnahagslega sjálfbær ferðaþjónusta.	Árleg aukning verðmætasköpunar í einkennandi greinum ferðaþjónustu. ⁵	Grunngildi	+2,5% á ári	+2,5% á ári
		Meðmælaskor ferðamanna skv. landamærarannsókn.	Grunngildi	Halda grunnildi	Halda grunnildi
		Nýting gistirýmis utan háannatíma. ⁶	Grunngildi	+ 2p*	+ 5p*
2	Samfélagslega sjálfbær ferðaþjónusta.	Viðhorf heimamanna til ferðaþjónustu (hlutfall jákvæðra).	Grunngildi	Halda grunnildi	Bæta grunnildi
		Ánægja starfsfólks í ferðaþjónustu (hlutfall ánægðra).	Grunngildi	Halda grunnildi	Bæta grunnildi
		Hlutfall ferðamanna sem heimsækir valda ferðamannastaði á landsbyggðinni (meðaltal). ⁷	Grunngildi	+2,5p*	+2,5p*
3	Umhverfislega sjálfbær ferðaþjónusta.	Hlutfall vistvænna bíla af bílaleigubílum.	0,2%	2%	20%
		Fjöldi fyrirtækja í ferðaþjónustu sem eru með vottuð gæða- eða umhverfisstjórnunarkerfi.	125	+5%	+5%

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1, 2 og 3	Marka langtímastefnu um þróun sjálfbærrar ferðaþjónustu í samvinnu við hagsmunaaðila.	2018–2019	ANR

⁵ Með verðmætasköpun er m.a. átt við þróun tekna, rekstrar og efnahagsstærða, arðsemi, lýðfræði og skattspors einkennandi greina ferðaþjónustu.

⁶ Með háannatíma er átt við tímabilið júní til ágúst.

⁷ Staðir valdir með hliðsjón af DMP-áætlunum/áfangastaðáætlunum

*p = prósentustig, ekki hlutfallsleg hækkun

2	1, 2 og 3	Endurskoða skipan ferðamála til að auka skilvirkni og yfirsýn stjórnsýslu greinarinnar og samhæfingu aðgerða milli ráðuneyta m.t.t. ferðapjónustu.	2018–2019	ANR
3	1, 2 og 3	Meta og endurskoða fyrirkomulag greininga, rannsókna og þróunarstarfs m.t.t. gagnaöflunar, forgangsröðunar, fyrirkomulags verkefna og fjármögnunar.	2018–2019	ANR/Ferðamálastofa
4	1, 2 og 3	Styðja við uppbyggingu áfangastaða á landsbyggðinni.	2018–2023	ANR
5	1, 2	Styðja við markaðsstofur landshlutanna.	2018–2021	ANR/Ferðamálastofa
6	1, 2 og 3	Greina þolmörk náttúru, samfélags og efnahagslífs.	2018–2019	ANR / verkefni unnið á vegum Stjórnstöðvar ferðamála
7	1 og 2	Setja skýrar reglur um skammtímaleigu og efla eftirlit með leyfislausri starfsemi.	2018–2020	ANR
8		Kanna leiðir til gjaldtöku, m.a. möguleika á álagningu komu- eða brottfarargjalds, í samráði við greinina.	2018–2019	Á forræði FJR / unnið í náinni samvinnu við ANR

5. FJÁRMÖGNUN

Töluleg umfjöllun um útgjaldaramma málefnasviðsins næstu fimm ára.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
14 Ferðapjónusta	2.200	1.785	1.749	1.592	1.625