



Reykjavík, 8. október 2019

Nefndasvið Alþingis
b.t. fjárlaganefndar
Austurstræti 8–10
101 Reykjavík
nefnasvid@althingi.is

Efni: Umsögn um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2020.

Hinn 16. september sl. barst SAF – Samtökum ferðapjónustunnar beiðni um umsögn um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2020 frá fjárlaganefnd Alþingis. Frestur til að skila umsögn var veittur til og með 4. október 2019. Að höfðu samráði við nefndarritara fjárlaganefndar var hins vegar tekin ákvörðun um að umsögninni yrði skilað hinn 8. október. Frumvarpið hefur verið yfirfarið á vettvangi SAF og vilja samtökin koma nokkrum athugasemdum og ábendingum á framfæri.

Með fjárlagafrumvarpinu leitar ríkisstjórnin heimilda til útgjalda eftir málefnasviðum og málaflokkum og til hvers konar skuldbindinga A-hluta ríkissjóðs fyrir árið 2020, samanber ákvæði III. kafla laga um opinber fjármál, nr. 123/2015. Eins og leiðir af 3. mgr. 14. gr. téðra laga skal frumvarpið vera í samræmi við markmið þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2020–2024, nr. 47/149. SAF veittu ítarlega umsögn um þingsályktunartillögu þá er varð að framangreindri þingsályktun (sjá umsögn frá 149. löggjafarþingi dbnr. [5537](#)). SAF vísa í grundvallaratriðum til umfjöllunar í framangreindri umsögn.

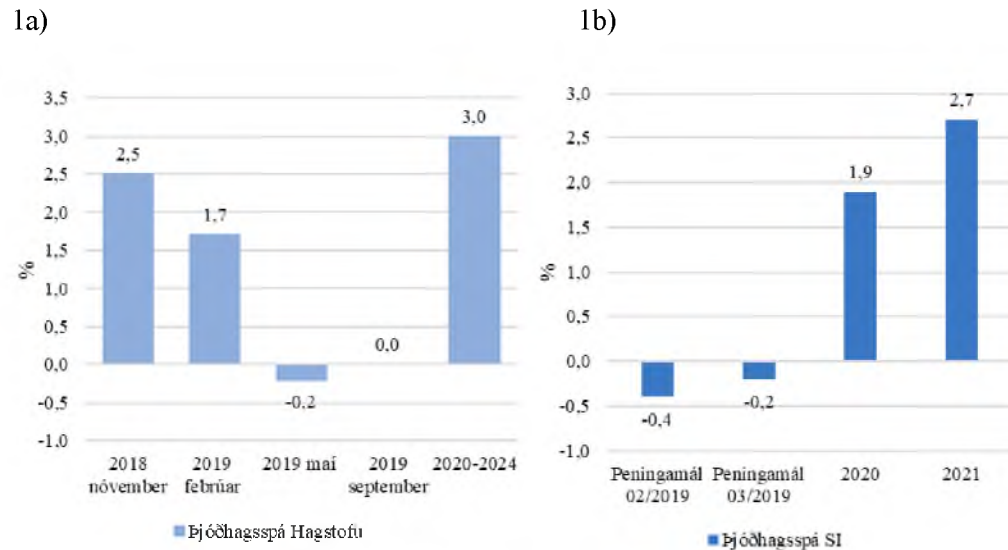
Heildarmynd frumvarpsins má fanga þannig að það feli í sér áform um verulega útgjaldaaukningu vegna innviða og grunnþjónustu, lækkun á skattbyrði lágtekjuhópa, nokkra lækkun tryggingagjalds, upptöku nýrra grænna skatta, upptöku nýrrar gjaldtöku á ferðamenn og hækkun álagningar ÁTVR. Að sjálfsögðu er myndin flóknari og háð samspili hagstjórnar, þróun efnahagsmála hér heima og á erlendum vettvangi.

Óvissa um efnahagshorfur

Meiri óvissa ríkir nú í efnahagshorfum hér á landi sem endurspeglast í áætlunum og spám um hagvöxt. Eftir langt hagvaxtarskeið gerir Hagstofa Íslands ráð fyrir nær engum hagvexti í ár en að hann taki við sér á ný strax á næsta ári og verði 3% árin 2020–2024 eins og sjá má á

mynd 1a. Seðlabankinn, sjá mynd 1b, gerir hins vegar ráð fyrir 0,2% samdrætti í ár og að batinn verði hægari, hagvöxtur verði 1,9% á næsta ári en 2,7% árið 2021.

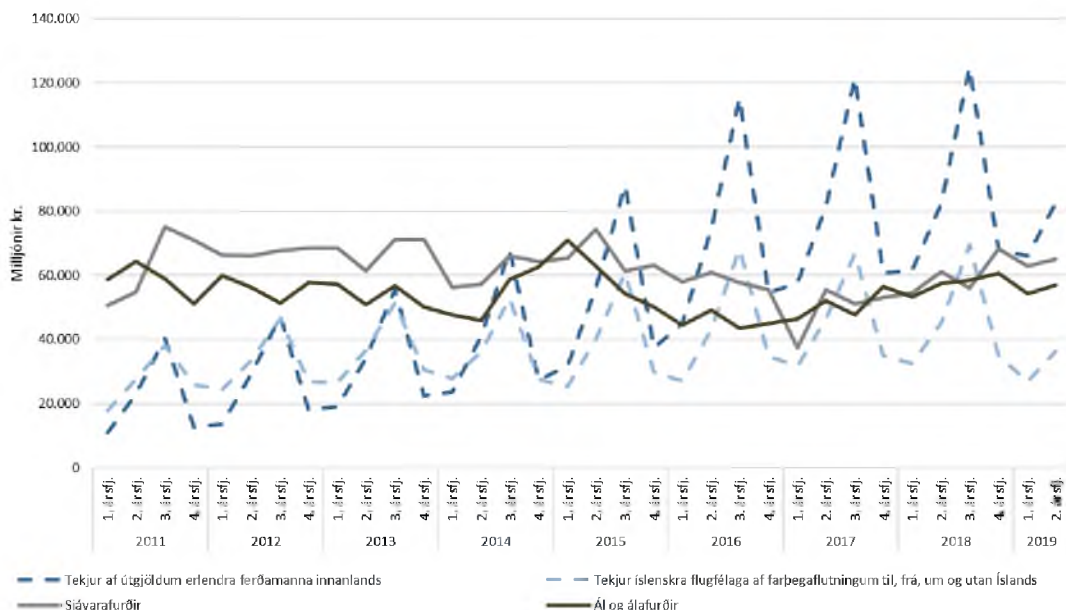
Myndir 1a og 1b: Horfur í þjóðarbúskapnum



(Heimild: Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands)

Óvissan felst ekki síst í því hver þróunin verður í útflutningstekjum þjóðarinnar en undanfarin ár hefur verið náið samband milli útfluttra ferðaþjónustu og hagsældar hér á landi. Á undanförmum missirum hefur útflutt þjónusta sem hefur verið helsti drifkraftur hagvaxtar og þar skiptir útflutt ferðaþjónusta mestu. Á tímabilinu 2011–2018 var vægi útfluttrar þjónustu til hagvaxtar um 55% en á sama tíma var hlutur vöruútflutnings um 30%. Það kemur því ekki á óvart að þróun í ferðaþjónustu sé meðal helstu óvissuþátta í forsendum frumvarpsins (sjá bls. 88–90 og 92). Á undanförmum árum hefur vægi ferðaþjónustu í vergri landsframleiðslu (VLF) vaxið úr rúmum 3,4%, á árinu 2010, í 8,6%, á árinu 2017.

Mynd 2: Helstu þættir útflutningstekna.

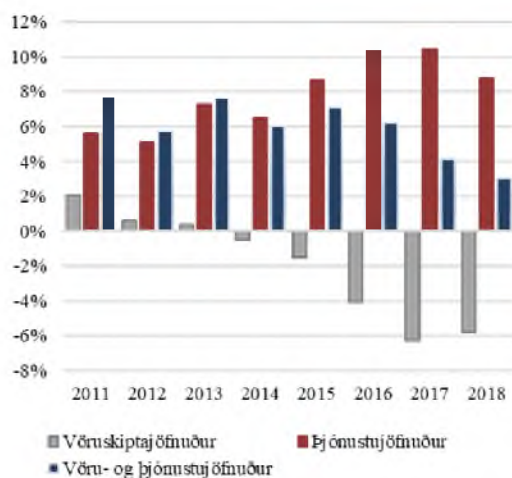


(Heimild: Hagstofa Íslands)

Nýrri tölur eru ekki tiltækar. Horfur í ferðaþjónustu hafa því veruleg áhrif á efnahagsforsendur frumvarpsins þar sem visst samræmi verður að vera á milli þjódartekna og þjódarútgjalda.

Skemmst er frá að segja að tekjur af útgjöldum erlendra ferðamanna hér á landi og fargjaldtekjur íslenskra flugfélaga hafa breytt samsetningu útflutningstekna eins og sjá má á mynd 2. Þetta er kemur einnig vel fram á mynd 3 þar sem sést glögglega að þjónustujöfnuður hefur haldið uppi afgangi á viðskiptajöfnuði síðustu ár. Að sama skapi vó afgangur á þjónustujöfnuði á 2. ársfjórðungi 2019 upp á móti halla á vöruviðskiptum þrátt fyrir erfiðleika í flugrekstri og minni vöxt í neyslu erlendra ferðamanna, eins og sjá má á mynd 4. Óvíst er þó að framvindan verði þannig áfram, að öðru óbreyttu. Fyrirtæki í flug- og ferðaþjónustu hér á landi starfa í harðri alþjóðlegri samkeppni sem skýrir að hluta hvers vegna lækkan á gengi krónunnar og miklar launahækkningar hafa ekki komið fram í verðlagi. Ef lítið er til sögunnar virðist ljóst að það fær ekki staðist til lengdar og sennilega kallar breytt formgerð atvinnulífsins á annarskonar aðlögun í þjódarbúskapnum en við þekkjum frá fyrri tíð. Hún mun ekki eingöngu eiga sér stað í gegnum breytingar á gengi krónunnar heldur á vinnumarkaði í formi lægra atvinnustigs.

Mynd 3: Umhverfi utanrikisviðskipta



Mynd 4: Vöru- og þjónustujöfnuður (t)2. ársfj., fast gengi.



(Heimild: Hagstofa Íslands)

Í huga SAF er eftir miklu að slægjast ef með einhverjum hætti er unnt að draga úr óvissu um horfumar. Hagsveiflur eru ekki náttúruleg mál. Hafa verður í huga að það sem helst aðgreinir ferðaþjónustu frá öðrum stórum óvissuþáttum sem fjallað er um að bls. 90–94 í frumvarpinu er að það er a.m.k. að hluta til unnt að bregðast við neikvæðum teiknum í ferðaþjónustu með vel skilgreindum mótvægisáðgerðum sem eiga að geta haft nokkuð hraða virkni. Erfitt kann hins vegar að bregðast við óvissu um t.d. aflabrögð og eftirspurn eftir áli með sambærilegum hætti.

Treysta þarf stöðuna

Þó að segja megi að ferðaþjónustan gangi um þessar mundir í gegnum aðlögun í ýmsum skilningi er afar mikilvægt fyrir rekstraraðila og stjórnmöld að koma auga á þau tækifæri sem

kunna að vera til staðar. Ekki er tímarbært að lýsa yfir varnarsigri. Nokkur stór fyrirtæki starfa á sviði ferðaþjónustu en mikill meiri hluti ferðaþjónustufyrirtækja eru þó lítil. Það gefur auga leið að lítil fyrirtæki eiga mun erfiðara með að leggja bæði vinnu og fé í greiningu tækifæra og veikleika, mótun framtíðarstefnu og markaðssetningu. Framlag þeirra við öflun gjaldeyrisketna er hins vegar verulegt. Því ríður á að stjórnvöld og SAF stilli saman strengi sína og leggi verulega af mörkum bæði til að treysta núverandi stöðu og byggja upp til framtíðar.

Eins og áður segir gætir verulegrar óvissu um þróun efnahagsmála á næsta ári. Þó línur í ferðaþjónustu hafi skýrst undanfarna mánuði, eftir fall flugfélagsins Wow air, hefur óvissunni ekki verið aflétt og aðlögun ferðaþjónustunnar að breyttum aðstæðum er ekki lokið. Til dæmis er afar líklegt að niðursveifla í heimaríkjum þeirra ferðamanna sem hingað hafa koma muni hafa veruleg áhrif á komutíðni þeirra og eyðslu hér á landi. Ætla má að ferðaþjónustan muni þurfa að takast á við mjög neikvæð áhrifa af útgöngu Bretlands úr ESB auk þess sem tvísýnar efnahagshorfur í Bandaríkjunum og Kína kunna að hafa áhrif. Undir slíkum kringumstæðum getur samkeppnishæfni íslenskrar ferðaþjónustu skipt sköpum. Má í því samhengi hafa hliðsjón af þeim jákvæðum áhrifum sem veiking krónunnar virðist hafa haft á ferðaþjónustuna á þessu ári.

Á bls. 89–90 er vakin athygli á því að meðalútgjöld erlendra ferðamanna hafi aukist í krónum talið á þessu ári og meðaldvalartími lengst. Bent er á að vöxtur í kortaveltu sé meiri en nemi gengisveikingu krónunnar. Í þessu samhengi er rétt að benda á að kortavelta erlendra ferðamanna fangar ekki öll útgjöld erlendra ferðamanna en á fyrstu 6 mánuðum ársins var vægi kortaveltu um 70% af útgjöldum erlendra ferðamanna samkvæmt þjónustutekjum þjóðarbúsins. Teljarinn er því ekki í fullkomnu lagi. Annað sem skiptir máli er geta íslenskra færsluhirða til að meðhöndla greiðslur einkum fyrir tilstilli nýrra greiðslumiðlunar aðferða á borð við hin kínversku forrit Alipay og WeChat. Rétt er að benda á að ógangsæi í greiðslumiðlun vegna tilkomu nýrra greiðslumiðlunarleiða er ekki séríslenskt viðfangsefni. Jafnframt verður að hafa í huga að Hagstofa Íslands hefur leiðrétt kortaveltu erlendra ferðamanna að undanförmu en óljóst er hvort og hvernig það hefur áhrif á þær ályktanir sem dregnar eru á framangreindum blaðsíðum frumvarpsins. Sennilega flutti WOW Air fleiri sjálfskiptifarþega á árinu 2018 en gert hafði verið ráð fyrir og þeir kunna að vera meðtaldir í tölum Ferðamálastofu um fjölda erlendra ferðamanna til landsins. Samanburður milli ára með notkun fjölda erlendra ferðamanna í nefnara getur því verið vandmeðfarin. Jafnframt gefa kannanir¹ til kynna að WOW Air hafi flutt yngri ferðamenn til landsins en Icelandair, dvalartími þeirra hafi verið lítillaga styttri, útgjöldin minni í hverri ferð og að þeir hafi nýtt óskráða gistiþjónustu í meira mæli en aðra tegund gistingar; sem getur haft veruleg áhrif meðaltöl og þeim verður því að taka með nokkrum fyrirvara.

Bæði stjórnvöld og SAF hafa sett sér það markmið að virðisauki að baki hverjum ferðamanna verði sem mestur. Það verður því eytt brýnasta verkefni beggja aðila á næstunni að skilgreina aðgerðir og óvefengjanlega mælikvarða sem geta fært ferðaþjónustuna nær því markmiði.

SAF fagna því þeim áformum sem koma fram í frumvarpinu um að bæta öflun og miðlun upplýsinga og hagtalna um ferðaþjónustu sem koma fram á bls. 190 og 240, m.a. í samræmi við tillögu fjárlaganefndar frá síðasta vori. SAF leggur áherslu á mikilvægi þess að tryggja að aukið fjármagn fari í að styrkja mælingar á umfangi ferðaþjónustu innan þjóðhagsreikninga með hliðsjón af meginstöðlum ferðaþjónustureikninga. Aðeins þannig er hægt að varpa ljósi á

¹ (Heimild: Könnun Ferðamálastofu og Hagstofu Íslands á Keflavíkurflugvelli.)

hlut atvinnugreinarinnar á framleiðsluhlið og ráðstöfunarhlið þjóðhagsreikninganna. Sú aðferðarfræði gerir okkur fært að skoða samhengi atvinnugreinarinnar við helstu þjóðhagsstærðir, s.s. vægi í VLF, útflutningstekjum, einka- og samneyslu, og fjárfestingar í ferðaþjónustu. Með tíð og tíma má dýpka gerð ferðaþjónustureikninga þannig að þeir nái til sem flestra undirgreina ferðaþjónustu í þeim tilgangi að auka greiningarmátt og draga betur fram innbyrðis samspil ólíkra atvinnugreina þegar að eftirspurn ferðamanna kemur. Það skiptir verulegu máli að geta greint útflutningstekjur ferðaþjónustunnar betur en nú er. Bætt greining ætti að veitt okkur svör við spurningum á borð við þá hvaða vörur það eru sem ferðamenn sækjast eftir og hvort eftirspurn eftir vörum er e.t.v. mismunandi eftir markaðssvæðum? Ferðaþjónustureikninga má að sjálfsögðu einnig nýta sem grunn við spá- og áætlunargerð bæði af hálfu hins opinbera við undirbúning stefnumótunar en einnig af hálfu ferðaþjónustunnar við greiningu og ákvarðanatöku á möguleikum og þróun ferðaþjónustunnar til framtíðar. Þá gera ferðaþjónustureikningar okkur fært að tengja mikilvægar upplýsingar um vinnuafli í ferðaþjónustu við upplýsingar um vinnumarkaðinn í heild.

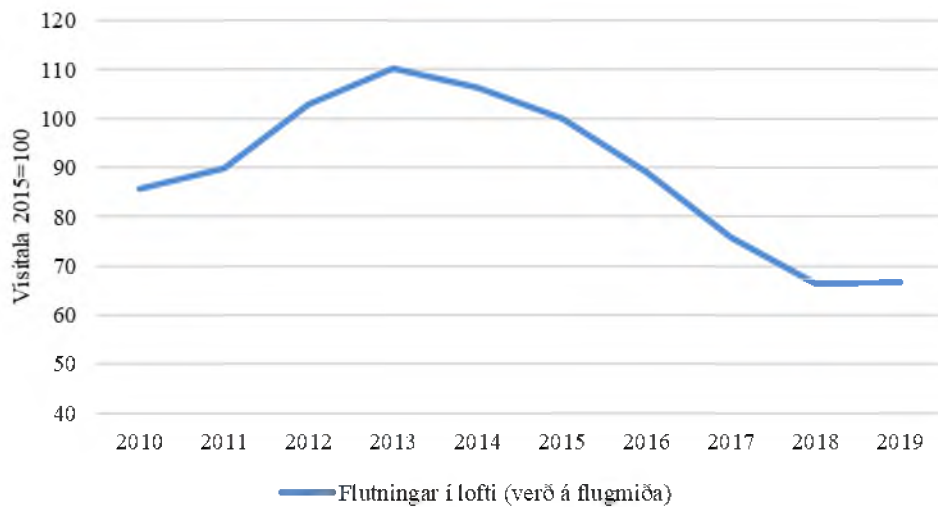
Samkeppnisvísitala Alþjóðæfnaðhagsráðsins (World Economic Forum) sem ber enska heitið *The Travel & Tourism Competitiveness index* (TTCI) mælir samkeppnishæfni áfangastaða með samræmdum hætti. Mælingar byggðar á gögnum frá 2018 náðu til um 140 landa en þær gefa til kynna að samkeppnishæfni Íslands sem ferðamannastaðar hafi fallið um 12 sæti frá árinu 2015, þ.e. úr 18. sæti í 30. sæti. Þegar undirliðir vísitölunnar eru skoðaðir kemur í ljós að Ísland er í öðru sæti þegar kemur að friði og öryggi á eftir Finnlandi, Ísland skorar jafnframt hátt (4. sæti á eftir Swiss, Hong Kong og Finlandi) þegar kemur að hreinu vatni, jarðvarma, mannaúði á vinnumarkaði, tengjanleika í flugumferð, aðgengi að bílaleigum og í nettengingu. Á hinn bóginn er samkeppnistaðan afar slök þegar að verðlagi kemur þar sem Ísland er í 138. sæti og einungis tvö ríki sem búa við lakari stöðu. Þegar kemur að samgöngum á landi er Ísland í 43. sæti 2018, einu sæti neðar en árið 2017. Í undirliðum vísitölunnar liggja rannsóknartækifæri ferðaþjónustunnar. Grundvallarmarkmið TTCI er að búa til „tæki“ sem þjóðir og áfangastaðir geta nýtt sér til bæta samkeppnishæfni. Samkeppnisvísitalan, eins og ferðaþjónustureikningar, auðvelda fyrirtækjum og stjórnvöldum að bæta stöðu áfangastaðarins í samfélagi þjóðanna; á grundvelli haldbærra og alþjóðlega viðurkenndra aðferða.

Gjaldtaka á ferðamenn

Í lið 114.4.8 á bls. 20 í frumvarpinu er boðuð ný skattheimta í formi gjalda á ferðamenn en af umfjölluninni verður ráðið að skattheimtan eigi að skila 2,5 milljarða kr. tekjum í ríkissjóð árið 2020. Engin áform um lagasetningu vegna gjaldtökunnar koma fram í yfirliti yfir lagabreytingar á bls. 147–149 en gjaldtakan er meðal ólögfesta skattkerfisbreytinga á bls. 109. Ekki er hins vegar gerð grein fyrir slíkri lagasetningu í þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar.

Á bls. 78–79 í greinargerð þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun 2020–2024 kom fram að fyrirhugað væri að gera breytingar á gjaldtöku ferðamanna á gildistíma áætlunarinnar en þau áform voru, ásamt nokkrum öðrum ótengdum áformum, boðuð á tímabilinu til 2023. Eru þar m.a. nefndir möguleikar á álagningu komu- eða brottfarargjalds. SAF vilja í því samhengi benda á að í úttekt Analytica ehf. á áhrifum hækkunar á þjónustugjöldum á flugmiða kemur fram að verðteygni erlendra ferðamanna sem koma til landsins sé svo mikil að verðhækkun geti auðveldlega dregið úr eftirspurn. Því er afar líklegt að tekjur lækki þegar upp er staðið. SAF vilja jafnframt benda á, eins og fram kemur á mynd 5 að verð á flugmiðum hefur lækkað samfellt frá árinu 2013. Draga má í efa að ásættanleg framlegð hafi verið í flugrekstri hér á landi síðustu missirir vegna mikillar samkeppni.

Mynd 5: Verðþróun á flutningar í lofti



(Heimild: Hagstofa Íslands (Samræmd viðtalitala neysluverðs))

Á bls. 78–79 í greinargerð þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun 2020–2024 kom fram að fyrirhugað væri að gera breytingar á gjaldtöku ferðamanna á gildistíma áætlunarinnar en þau áform voru, ásamt nokkrum öðrum ótengdum áformum, boðuð á tímabilinu til 2023. Í umfjöllun um fyrirhugaðar skattkerfisbreytingar á árunum 2020–2024 er tekið fram að óvissa um þróun ferðaþjónustu kalli á að áform um slíka gjaldtöku verði að taka mið af stöðunni í greininni. Í framhaldinu er ítrekað að hafa verið gott samráð við haghafa, bæði hvað varðar útfærslu og tímasetningu. Í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar er tekið fram að til standi að kanna aðrar leiðir til gjaldtöku en hækkun virðisaukaskatts í samráði við ferðaþjónustuna. Fulltrúi SAF hefur tekið þátt í fundum samráðshóp um gjaldtöku í ferðaþjónustu á vegum stjórnvalda. Sá hópur hefur hins vegar ekki verið kallaður saman til fundar síðan í desember 2018. Meðlimir hópsins höfðu komið ýmsum sjónarmiðum á framfæri innan hópsins áður en fundarhöld lögðust af en hópurinn var langan veg frá því að ljúka umfjöllun sinni og hvað þá að komast að einhverskonar niðurstöðu um framtíðarsýn gjaldtökumála. Í viðtali við fréttamann RÚV, hinn 6. október sl., upplýsti umhverfis- og auðlindaráðherra hins vegar að verið væri að skoða hvort unnt væri að taka upp komu- eða brottfarargjald sem hefur tengsl við loftslagsmál.

Af umfjöllun í frumvarpinu leiðir að 2,5 milljarða kr. skattlagning ferðaþjónustu er ein af forsendum útgjaldahliðar ríkisfjármála 2020. Ekki hefur enn og ekki virðist standa til að gera nokkra grein fyrir útfærslu hennar. Ítrekuð samskipti SAF við stjórnarráðið um málið síðustu vikur gefa skýrt til kynna að ekki séu uppi áform um að úfæra slíka skattlagningu með lagasetningu á yfirstandandi þingi. Segja má að það fái nokkra stoð í umfjöllun um gjaldtökuna í greinargerð frumvarpsins þar sem segir m.a.:

Jafnframt er gert ráð fyrir 2,5 ma.kr. tekjum af gjaldtöku á ferðamenn í samræmi við forsendur tekjuáætlunar í fjármálaáætlun fyrir næstu fimm árin, sem Alþingi samþykkti í júní sl. Nýleg áföll og óvissa um þróun atvinnugreinarinnar gætu gefið tilefni til þess að þau áform yrðu tekin til endurskoðunar í meðferð þingsins á fjárlagafrumvarpinu.

(Undirstrikun SAF)

Engar nánari skýringar komu fram við fyrstu umræðu um frumvarpið þrátt fyrir að þingmenn hafi spurt ráðherra út í áformin í andsvörum við framsöguræðu hans. Hins vegar virtist fjármála-

og efnahagsráðherra gefa til kynna í 1. umræðum um frumvarp 2. mál, hinn 17. september sl., að gjaldtökuáformin væru raunveruleg nema ef ske kynni að efnahagshorfur breyttist til betri vegar:

Það er rétt að í fjármálaáætlun hefur verið gert ráð fyrir því á undanförunum árum að einhvers konar útfærsla á komu- eða brottfarargjöldum, eða einhvers konar önnur útfærsla, eins og við snertum aðeins á í stjórnarsáttmálanum, kæmi inn á tekjuhlíðina og er það ein af undirliggjandi forsendum heildarfjárhæðarinnar. Við erum ekki komin með neina útfærslu og enga endanlega ákvörðun um það hvort ráðist verður í slíka gjaldtöku. Við höfum í augnablikinu áhyggjur af stöðunni í ferðaþjónustu. Ég gæti í því sambandi t.d. bent á gríðarlega mikinn halla í rekstri Icelandair á fyrri hluta þessa árs og er nokkuð ljóst að varla er hægt að bæta álögum á farmiðann við þessar aðstæður.

Það sem við viljum fyrst og fremst gera er að standa við afkomumarkmið. Við horfum til heildartekjuliðarins og heildargjaldaliðarins, við birtum og ræðum undirliggjandi forsendur. Það er hárrétt ábending hjá hv. þingmanni að slík gjaldtaka — aflandi gjaldtaka, eins og gjaldtaka almennt er — var undirliggjandi forsenda. Það má segja að það felist í því ákveðin yfirlýsing að koma ekki með tillögu að slíkri gjaldtöku við framlagningu frumvarpsins en úrslitastund varðandi þessar undirliggjandi forsendur verður í raun fyrst þegar við fáum nýja þjóðhagsspá og uppreiknum tekju- og gjaldahlíðina. Þá munum við þurfa að meta: Erum við í þörf til að gera frekari ráðstafanir og erum við í aðstöðu til þess að fylgja eftir þessum undirliggjandi forsendum? Í augnablikinu erum við ekki að gera ráð fyrir því að slík gjaldtaka verði innleidd.

(Undirstrikun SAF)

Ef tekið er mið af framangreindu búa ferðaþjónustufyrirtæki um þessar mundir við óryggi þar sem þjóðhagsspá að vetri, sem verður birt 1. nóvember nk., virðist eiga að ráða því hver skattbyrði ferðaþjónustunnar verður árið 2020. Af reifun á efnahagsforsendum frumvarpsins verður ráðið að horfurnar séu frekar niður á við en upp á við og í því ljósi er óvissan nagandi.

Eins og gerð hefur grein fyrir framfarir í umsögninni ríkir töluverð óvissa um þróun ferðaþjónustunnar sem óhjákvæmilega leiðir til óvissu um þjónustuútflutning, viðskiptajöfnuð og efnahagsforsendur ríkisfjármála árið 2020. Ríkjandi óvissa í ferðaþjónustu er margþætt en snýr ekki síst að rekstrarumhverfi flugrekstrar. Íslensk ferðaþjónusta á það sammerkt með útflutningsatvinnugreinum að hún annar að mestu eftirspurn erlendis frá. Á milli skilur að útflutt framleiðsla er nýtt erlendis en ferðaþjónusta er nýtt hér á landi. Til dæmis keppa bæði ferðaþjónusta og álframleiðsla við aðra framleiðslu og þjónustu sem er í boði á alþjóðlegum markaði. Óvissa um þróun ferðaþjónustu kristallast því einna helst í alþjóðlegri samkeppnishæfni ferðaþjónustunnar enda hefur hún veruleg áhrif á eftirspurn. Ný 2,5 ma. kr. skattheimta á ferðaþjónustu myndi óhjákvæmilega hafa veruleg bein áhrif á alþjóðlega samkeppnishæfni greinarinnar og væri því glapræði við núverandi aðstæður.

Skattastyrkir

Óhjákvæmilega vaknar sú spurning hvernig stjórnvöld hafa hafa dregið þá ályktun að ferðaþjónustan kunnist að þola meiri skattlagningu. Ekki verður hjá því komist að líta til umfjöllunar um skattstyrki á bls. 113–114. Hægra megin á töflu sem birt er á bls. 114 eru skattstyrkir flokkaðir eftir málefnasviði:

Skattastyrkir 2020 (áætlaðar fjárhæðir í m.kr.)

Skattastyrkir flokkaðir eftir tegund ívilnunar		Skattastyrkir flokkaðir eftir málefnasviði	
Undanþága frá skattskyldu	19.963	7. Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	213
Frádráttur	7.287	8. Sveitarfélög og byggðamál	16
Frádráttarheimild	5.518	9. Almanna- og réttaröryggi	180
Lægri skattprósenta	64.631	11. Samgöngu- og fjarskiptamál	1.088
Alls	97.399	14. Ferðaþjónusta	29.692
		15. Orkumál	40
		17. Umhverfismál	3.728
Skattastyrkir flokkaðir eftir tegund skatts		18. Menning, listir, íþrótt- og æskulýðsmál	3.007
Tekjuskattur einstaklinga	4.738	20. Framhaldsskólastig	391
Tekjuskattur lögaðila	833	21. Háskólastig	530
Fjármagnstekjuskattur	4.087	23. Sjúkrahúsþjónusta	96
Eignarskattar	450	27. Örorka og málefni fatlaðs fólks	632
VSK	81.110	29. Fjölskyldumál	29.208
Vörugjöld og aðrir neyðuskattar	6.182	30. Vinnumál og atvinnuleysi	223
Alls	97.399	31. Húsnæðisstuðningur	15.458
		Vantar flokkun	7.307
		Tæknileg/fjármáleg ástæða	5.590
Alls, % af VLF	3,2%	Alls	97.399

Af töflunni verður helst ráðið að ekkert málefnasvið njóti ríkari skattstyrkja en ferðaþjónusta. Tvo málsliði í textanum á bls. 113 verður að taka til sérstakrar skoðunar í þessu samhengi:

Skattastyrkir eru samheiti yfir hinar ýmsu ívilnanir í skattkerfinu sem heimili og fyrirtæki njóta góðs af en rikið gefur eftir tekjur.

Fjárhagslegu áhrifin af skattastyrkjum eru hins vegar í formi tekjutaps sem lýtur ekki beinni ákvörðun stjórnvalda á sama hátt og fjárveitingar.

(Undirstrikun SAF)

Þegar litið er til forsögu og tilgangs aðferðarfræði við mat á skattstyrkjum verður ekki hjá því komist að benda á nokkur atriði sem hafa verður í huga við lestur umfjöllunar um skattstyrki.

1. Aðferðarfræði við mat á skattstyrkjum á rót sína að rekja til viðleitni manna til að öðlast yfirsýn og auka gagnsæi. Ástæða upptöku þess var sú tilfinning ráðamanna í Bandaríkjunum að fá kjördæmi og þröng svið nýtu ívilnana í ríkara mæli en önnur og af þeim leiddi nokkurn ójöfnuð. Áhyggjumar sneru ekki hvað síst að því ógagnsæi sem ríkti um stuðning sem í ívilnunum fólst enda voru þær að jafnaði ekki teknar til umfjöllunar fyrir hvert fjárlagaár eins og útgjaldaheimildir. Tilgangurinn var því að nálgast mat á útgjaldaigildi skattívilnana en ekki að skilgreina umfang vannýtttra skattstofna eða skattþegna. Reyndar var í árdaga aðferðarfræðinnar sérstaklega áréttað að afmörkun skattstyrks segði ekki til um hvort skattaleg ívilnun gæti talist skynsamleg eður ei.
2. Við afmörkun skattstyrkja er eitt mikilvægasta viðfangsefnið að skilgreina fullnægjandi viðmið (e. Benchmark) sem lagt er til grundvallar við mat á ívilnun og umfangi hennar. Í tilviki virðisaukaskatts er viðmið almennt skattþrep. Viðmiðið er hins vegar eingöngu til viðmiðunar og við ákvörðun þess hefur t.d. í engu verið lagt mat á hvort og að hvaða leyti megi ætla að unnt væri að innheimta þær skatttekjur sem nema umfangi skattstyrks. Aðferðarfræðin felur í sér nálgun og við ákvörðun viðmiðsins er ekki lagt mat á ýmsa þætti sem máli skipta við ákvarðanatöku um skattlagningu, t.d. hugsanlegar afleiðingar og viðbrögð af hálfu skattþegna og neytenda vegna hækkunar skatta og áhrif hennar á efnahag skattþegna og ríkisins. Í umfjöllun

um skattstyrki er einmitt jafnan tekið fram að taka verði sérstakt tillit til þess við túlkun upplýsinga um skattstyrki að þær gefa ekki rétta mynd af mögulegum skatttekjum. Af þeim sökum er gert ráð fyrir að kostnaðar- og ábatamat verði unnið áður en tekin er ákvörðun um að koma á fót, lækka eða afnema skattstyrki.

3. Við mat á skattstyrk er í engu lagt mat á kosti eða galla þeirrar stefnumörkunar sem liggur ákvörðun um skattstyrk til grundvallar. Þannig felur verklagið ekki í sér neina gagnrýni á skattstyrki sem slíka enda er því aðeins ætlað að tryggja yfirsýn við fjármálastjórn hins opinbera.
4. Við mat á umfangi skattstyrks er ekkert tillit tekið til þess hvaða áhrif afnám skattstyrks hefur á efnahagsstarfsemi skattþegnsins og aðrar skattgreiðslur. Þannig felst t.d. engin rannsókn á kerfislegu samhengi heildarskattgreiðslna í aðferðarfræði skattstyrkja.

SAF hafa áður gagnrýnt umfjöllun um skattstyrki og nægir því í grundvallaratriðum að vísa til fyrri umfjöllunar samtakanna, t.d. í umsögn um þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun fyrir árin 2020–2024 ([dbnr. 5537](#) á 149. löggjafarþingi). Í ljósi framangreinds er þó við það að bæta að umfang skattstyrkja sem er tilgreint í töflunni á bls. 114 gefur í engu til kynna tekjutap ríkisins eins og þó er gefið til kynna í greinargerð frumvarpsins. Það er einfaldlega ekki tilgangur aðferðarfræði skattstyrkja að afmarka raunverulegt tekjutap.

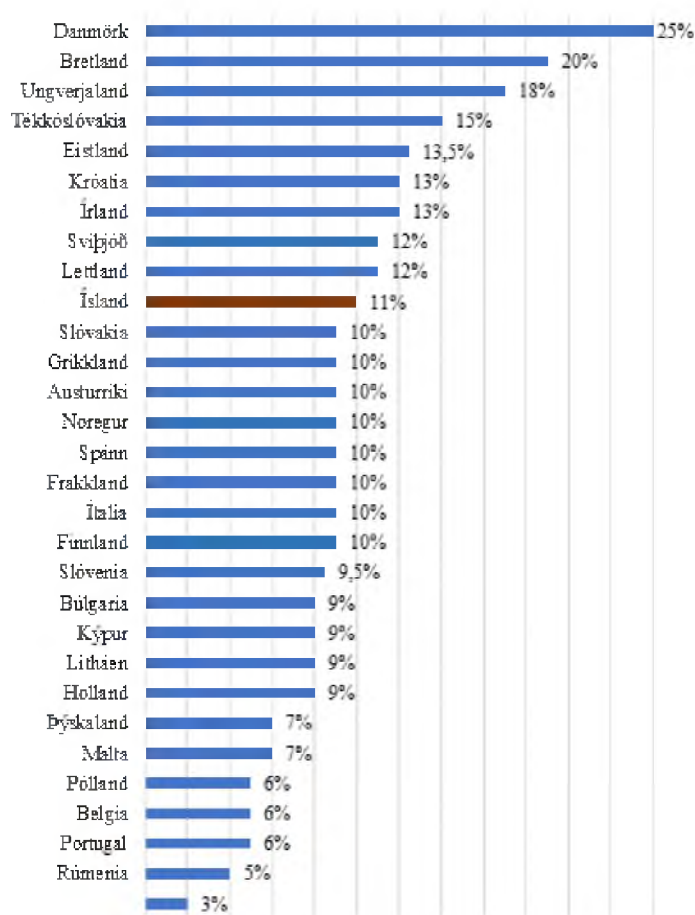
Að mati SAF verður einnig að hafa í huga að framsetningin á hægri hlið töflunnar virðist vera nokkuð villandi. Þó að ferðaðþjónusta tilheyri einum málaflokki og skattstyrki til hennar megi þannig flokka undir tiltekið málefnasvið geta skattstyrkir í öðrum tilvikum bæði legið þvert á málaflokka þó svo að þeir gagnist verulega tilteknum hópi. Fjárhæð skattstyrkja sem eru merktir málafloknum ferðaðþjónustu er því traúðla hægt að bera saman við skattstyrki annarra málaflokka á hægri hlið töflunnar. Ætla má að meginhluti skattstyrks málaflokks ferðaðþjónustu helgist af veru nokkurra ferðaðþjónustugreina í neðra þrepi virðisaukaskatts en heildarskattstyrkir í virðisaukaskatti nema rúmum 81 milljarði kr. eins og fram kemur á vinstri hlið töflunnar. Í þessu samhengi mætti t.d. velta fyrir sér hverju skattstyrkur til heimila nemur í ljósi þess að matvæli eru í lægra þrepi virðisaukaskatts. Þá mætti jafnframt velta því upp hvort skattstyrkir málaflokka 29 og 31 gagnist ekki heimilunum líka. Að auki vekur athygli að engir skattstyrkir eru tilgreindir fyrir málaflokk landbúnaðar þrátt fyrir að bændur séu undanþegnir olíugjaldi og vörugjaldi á dráttarvélar.

Af framangreindu leiðir að af umfjöllun um skattstyrki ferðaðþjónustu í frumvarpinu er ekki unnt að draga þá ályktun að svigrúm sé til frekari skattlagningar greinarinnar. Flestir gera sér grein fyrir ástæðum þess að virðisaukaskattur á matvæli nemur 11% í ljósi vidleitni stjórnvalda til að koma til móts við almenning þar sem matvörur eru afar hátt verðlagðar á Íslandi í samanburði við önnur ríki. Kynjasjónarmið liggja til grundvallar skattstyrkjum vegna tíðavara og ætla má að samfélagssátt ríki um stuðning við fyrstu kaupendur íbúðarhúsnæðis. Í engu er hins vegar gerð grein fyrir réttlætningarástæðum skattstyrkja til ferðaðþjónustu í frumvarpinu. Ástæða þeirra er hins vegar sú að litið hefur verið til stöðu greinarinnar í samkeppni við ferðaðþjónustu á alþjóðavísu. Til grundvallar ákvarðanatöku um skattstyrki greinarinnar liggja þannig skýr skilvirknisjónarmið sem taka mið af því að hún verði í sem bestum færum til að takast á við verðmætasköpun í alþjóðlegu umhverfi. Telja verður ljóst er að reglur EES-samningsins um ríkisstuðning veita takmarkað svigrúm til að treysta alþjóðlega samkeppnisstöðu greinarinnar á útjaldahlíð ríkisfjármála.

Í þessu samhengi nægir að nefna eins og fram kemur hér að framan að þrátt fyrir að áfangastaðurinn Ísland hafi lent í 30. sæti skýrslu Alþjóðæfnahagsráðsins um samkeppnisstöðu

ferðaþjónustunnar 2019 er það einna helst hátt verðlag sem dregur hana niður. Það er því afar mikilvægt að ákvarðanir stjórnvalda leiði ekki til þess að verðlag í ferðaþjónustu hækki enn frekar. Þegar litið er til virðisaukaskatts á ferðaþjónustu má t.d. horfa til þess hvernig íslensk ferðaþjónusta stendur gagnvart virðisaukaskatti í okkar helstu samkeppnisríkjum. Þar sem gistiþjónusta er einn stærsti útgjaldaliður erlendra ferðamanna hér á landi er upplýsandi að horfa á hótélrekstur til samanburðar:

Mynd 6: Virðisaukaskattur í hótélrekstri 1. janúar 2019



(Heimild: VAT rates applied in the Member States of the European Union, 1st January 2019. Skattstaten Norge. RSK.)

Eins og fram hefur komið hafa stjórnvöld verið að skoða gjalddöku á ferðamenn í formi óbeinnar skattlagningar, þ.e. skatturinn verði í raun borinn af ferðamönnum þrátt fyrir að hann verði lagður á ferðaþjónustufyrirtæki. Hækkarnir og lækkarnir óbeinna skatta á ferðaþjónustu skila sér að endingu út í verðlag í ríkjum ESB það mun gerast hér a.m.k. þegar til lengri tíma litið. Þar sem ferðaþjónustuvörur eru jafnan seldar með löngum fyrirvara má hins vegar gera ráð fyrir að ferðaþjónustufyrirtæki beri skattlagninguna að hluta eða heild a.m.k. þar til full leiðni út í verðlag hefur náðst. Það mun hafa slæm áhrif á samkeppnishæfni greinarinnar.

Í þessu samhengi er rétt að rifja upp að skv. 3. og 4. tölul. 6. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, á sú stefnumörkun sem felst í fjármálastefnu og fjármálaáætlun m.a. að byggjast á grunnildunum stöðugleika og festu, þ.e. að stefna í opinberum fjármálum stuðli að jafnvægi í efnahagsmálum og forðast beri óvæntar og fyrirvaralitlar breytingar frá gildandi stefnu og

áætlunum um þróun opinberra fjármála. Þá byggjast lögin sjálf m.a. á því markmiði að stuðla að góðri hagstjórn og þau eiga m.a. að tryggja vandaðan undirbúning áætlana og lagasetningar sem varðar m.a. öflun opinbers fjár. Meðal markmiða laganna er að stefnumörkun í opinberum fjármálum taki mið af lengri tíma hagsmunum. Að mati samtakanna verður hvorki hjá því komist að líta til þeirrar óvissu sem ríkir um þessar mundir um ferðaþjónustu né annarra óvissuþátta, s.s. þróun efnahagssumhverfis í okkar helstu viðskiptalöndum. Alþjóðleg samkeppnisstaða ferðaþjónustunnar er mjög erfið og mun versna verði áformin að veruleika. Að mati SAF getur það í raun vart komið til greina að bæta sérstökum álögum á greinina og hvað þá ef það er gert í þeim tilgangi að loka gati á útgjaldahlið ríkisfjármála. Það er sannkallað feigðarflan sem felur í sér að meiri langtímahagsmunum sé fórnað fyrir minni skammtímahagsmuni.

Gistináttagjald

Samkvæmt tilgreiningu í lið 114.4.9 á bls. 20 er áætlað að gistináttaskattur skili 1.260 millj. kr. tekjum í ríkissjóð árið 2020 en ekki er gerð grein fyrir neinum áformum um breytingu á þeirri skattlagningu árið 2020. Gistináttaskattur nemur 300 kr. á hverja selda gistináttaeiningu um þessar mundir en nam 100 kr. á árunum 2012–2017 er hann var hækkaður að því er virðist vegna tekjuþarfa ríkissjóðs. Að mati SAF verður að hafa í huga að gistináttaskattur var tekinn upp í tilteknum tilgangi, þ.e. að fjármagna uppbyggingu, viðhald og vernd ferðamannastaða, friðlýstra svæða og þjóðgarða og var rík áhersla lögð á ráðstöfun hans til slíkra verkefna. Upphaflega stóð hins vegar til að gistináttaskattur yrði tekinn upp í samhengi við aðra skattlagningu á ferðaþjónustu sem átti að hafa sama tilgang og samantekið mundi byrði gjaldtökunnar dreifast með réttlátum hætti á ferðaþjónustuaðila. Samhliða upptöku gistináttaskatts átti þannig að leggja 65–390 kr. gjald á hvern farþega í farþegaflugi. Við meðferð málsins á Alþingi kom hins vegar í ljós að áform um farþegaskatt fóru í bága við reglur EES-réttar og því var frá þeim fallið. Þreföldun fjárhæðar gistináttaskatts átti sér hins vegar ekki stað með vísan til annarra áforma um skattlagningu enda höfðu þau verið lögð á hilluna. Um þessar mundir er staðan orðin sú að ákveðinn hluti ferðaþjónustunnar stendur undir skattlagningu sem á að skila 1.260 millj. kr. tekjum í ríkissjóð á næsta ári. Auðsætt er að þar með er dreifing skattbyrðarinnar ekki aðeins verulega ójöfn heldur kemur hún ofan í þegar fram komnar verðlækkanir seldrar gistingar í ljósi óvissu um nýtingu og lækkunir rekstrarkostnaðar, m.a. vegna kjarasamninga. Þá er skattlagningin *regresif* í þeim skilningi að hún vegur meira í tilviki gistingar sem seld er lágu verði en háu og kemur því afar illa niður á tekjulægri hluta gistiþjónustu.

Að mati SAF er í ljósi óvissu um þróun ferðaþjónustu, nauðsynjar þess að hlúa að alþjóðlegri samkeppnishæfni greinarinnar og þeirrar ósanngirni sem er innbyggð í álagningu skattsins orðið verulega brýnt að falla frá álagningu gistináttaskatts.

Flugrekstur

Flugrekstur til og frá landinu er lífæð áfangastaðarins Íslands. Samlegðaráhrif af öflugum flugrekstri og ferðaþjónustu fyrir lítið eyriki eins og Ísland eru mikil og augljós. Það er á ábyrgð stjórnvalda að sjá til þess að góð skilyrði fyrir flugstarfsemi séu fyrir hendi en til þess þarf jafnframt áhuga og stefnu til lengri og skemmri tíma sem tekur mið af uppbyggingu á áfangastaðnum Íslandi.

Í júlí sl. birti samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið grænbók um stefnu stjórnvalda í málefnum flugrekstrar og flugtengdrar starfsemi á Íslandi á samráðsgátt stjórnvalda. Í grænbókinni er m.a. komið inn á mikilvægi innanlandsflugs bæði til að tryggja möguleika

almennings til að ferðast milli staða og sem leið til að tryggja dreifingu ferðamanna um landið og auka þar með nýtingu Íslands sem ferðamannastaðar.

Á bls. 221 í frumvarpinu er gerð grein fyrir því að eitt af helstu verkefnum ársins 2020 í málafllokki 11, samgöngu- og fjarskiptamál, verði að hefja kostnaðarþátttöku ríkisins í flugfargjöldum innanlands fyrir íbúa landsbyggðarinnar. Þá er gert ráð fyrir því að Isavia leggi aukna áherslu á viðhald innanlandsflugvalla. Á bls. 222 er gerð grein fyrir fjárheimildum málaflokksins en þar koma einvörðungu fram áform um hækkun framlaga til viðhalds flugvalla og búnaðar. Á bls. 239 er hins vegar gerð grein fyrir niðurfalli framlaga til flugþróunarsjóðs.

Að mati SAF eru horfur í innanlandsflugi þannig um þessar mundir að rekstrarforsendurnar styðja ekki áframhaldandi starfsemi flugfélaga í innanlandsflugi. Veruleg þörf er því á að hið opinbera beiti sér fyrir því að bæta stöðuna. Í því ljósi vekur það nokkra furðu að ekki virðast uppi áform um að rástafa fé í kostnaðarþátttöku í flugfargjöldum innanlands á árinu 2020 þrátt fyrir að það sé meðal helstu verkefna samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra. Hafa ber í huga að allir hagsmunaaðilar eru verulega ósáttir við stöðuna eins og hún er, flugrekstraraðila, farþegar, sveitarfélög og hið opinbera.

Málaflakkur 14 - Ferðaþjónusta

Samtökin gerðu nokkuð ítarlega grein fyrir áherslum sínum hvað málefnið varðar í umsögn um þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun fyrir árin 2020–2024 (dbnr. 5537 á 149. löggjafarþingi). Eins og fram kemur hér að ofan telja SAF í ljósi mikilvægis ferðaþjónustu eðlilegt að rík áhersla verði lögð á að upplýsingaöflun og miðlun upplýsinga um ferðaþjónustu gefi raunhæfa mynd af stöðu greinarinnar sem nota má til samanburðar við stöðu ferðaþjónustu í öðrum ríkjum. Af því hlýst bæði ávinningur fyrir stjórnvöld og þá sem móta stefnu innan greinarinnar.

Helstu áherslur ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra eru tíundaðar á bls. 237–241. Á sama tíma og SAF fagna áherslunum vilja þau hvetja stjórnvöld til þess að auka umfang málaflokksins og fjölga áherslumálum. Ef litíð er til umfjöllunar á bls. 286–291 í greinargerð þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun fyrir árin 2020–2024 er ljóst að áform ráðherra eru metnaðarfull. Í ljósi umfjöllunar samtakanna um útgjöld til málaflokksins komast SAF hins vegar ekki hjá því að álykta sem svo að fjárframlög standi áherslumótun fyrir þrifum og leggi of þungar byrðar á ráðherra til forgangsröðunar.

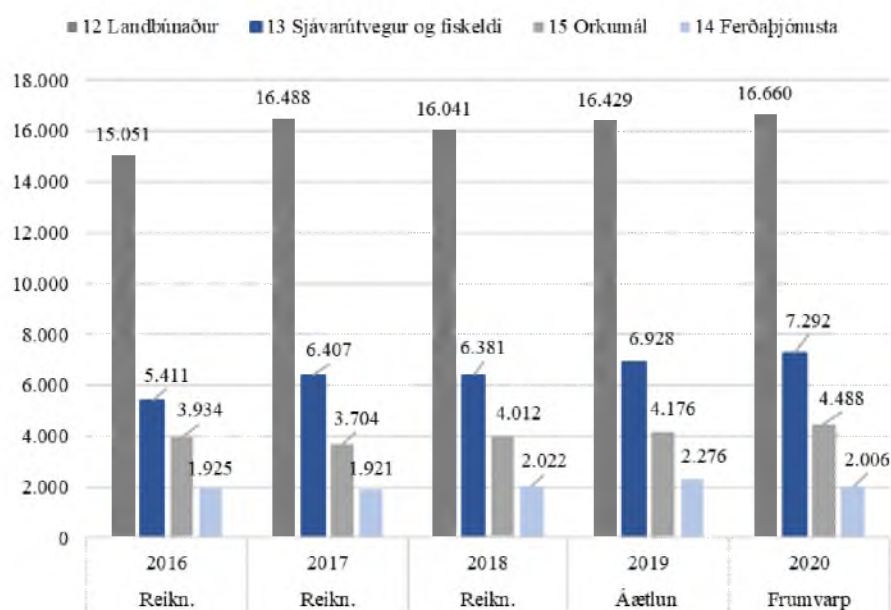
Á bls. 240, í umfjöllun um helstu breytingar á fjárheimildum málaflokks (14) ferðaþjónustu, er boðað að kynningarstarf erlendis í þágu ferðaþjónustu verði eftl í samvinnu við Íslandsstofu í þeim tilgangi að bregðast við fækkun ferðamanna. Tekið er fram að fjármögnun þess verkefnis mun eiga sér stað með breyttri forgangsröðun verkefna í markaðs- og kynningarmálum og með auknu fjármagni frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu. Á sömu blaðsíðu segir að 25 millj. kr. verði ráðstafað til að efla upplýsingaöflun og tölfræði til að greina fjölda ferðamanna og þróun tekna. Að öðru leyti hefur ríkisstjórnin helst í hyggju að vinna að skilgreiningu fyrirmyndaráfangastaða, vinna með OECD að samkeppnismati á regluverki í ferðaþjónustu og þróa og innleiða jafnvægisás ferðamála.

Að mati SAF gefur mikilvægi ferðaþjónustu, staða hennar og óvissa um horfur tvímælalaust tilefni til þess að sá stuðningur sem greinin nýtur af hendi hins opinbera verði breikkaður og hann færður frammar í forgangsröð hins opinbera en endurspeglast í frumvarpinu. Í því samhengi er rétt að taka fram að SAF er þeirrar skoðunar að hið opinbera gegni jafnan tvenns konar

hlutverki í blönduðum hagkerfum, annars vegar hlutverki reglusetjara, sem einnig hlutast til um að einkageirinn fari eftir settum leikreglum, og hins vegar nokkurs konar stuðningshlutverki, þ.e. þegar það fæst við mótun stefnu og aðgerða sem stuðla að hagvexti og heilbrigðri auðlindanýtingu. Einkageirinn stendur aftur á móti undir meginhluta hagvaxtar. Hið opinbera gegnir afar mikilvægu hlutverki sem það verður að taka alvarlega.

Þegar útgjöld til einstakra málaflokka eru skoðuð blasir hins vegar við sú mynd að útgjöld til málaflokksins ferðaþjónustu eru enn af skornum skammti í samanburði við útgjöld til annarra málaflokka einstakra atvinnugreina eins og nánar er gerð grein fyrir á myndum 3 og 4.

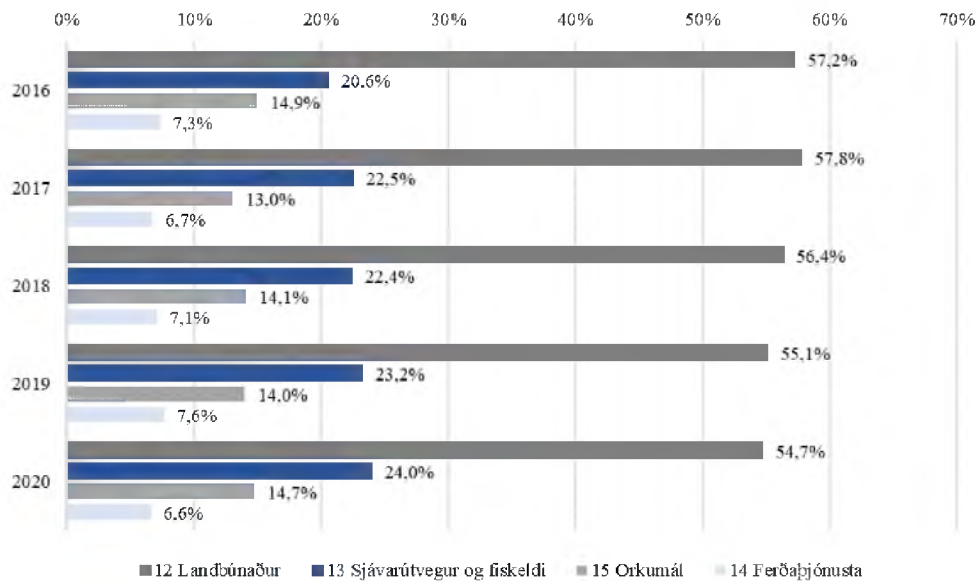
Mynd 3: Útgjöld A-hluta ríkissjóðs eftir málefna sviðum atvinnuvega.



(Heimild: Frumvarp til fjárlaga 2020, Fjársýsla ríkisins).

Á mynd 3 má sjá að útgjöld til ferðaþjónustu eru mjög lág í samanburði við útgjöld til landbúnaðar, sjávarútvegs- og fiskeldis og orkumála. Á henni má einnig sjá að á meðan útgjöld til annarrar greina aukast milli ára dragast útgjöld til ferðaþjónustu saman. Gerð er nánari grein fyrir útgjaldaskiptingu til framangreindra málaflokka á mynd 4 en af henni má bæði sjá að ferðaþjónustan nýtur minnstrar hlutdeildar í útgjöldum til þessara málaflokka og að hlutdeildin minnkar mest í prósentustigum milli ára.

Mynd 4: Útgjöld A-hluta ríkissjóðs til atvinnuvega eftir málefnasviðum, innbyrðis hlutdeild.



(Heimild: Frumvarp til fjárlaga 2020, Fjársýsla ríkisins).

Að mati SAF mætti draga þá ályktun af myndunum að annað hvort sé talin minni þörf eða minni áhugi á að styðja við verðmætasköpun í ferðaþjónustu en verðmætasköpun í hinum atvinnugreinunum. Þegar haft er í huga hve háa hlutdeild ferðaþjónusta á í tekjuöflun þjóðarþúsins í samanburði við aðrar greinar sætir furðu sú áhersla stjórnvalda sem birtist í frumvarpinu.

Verður nú vikið nánar að einstökum atriðum frumvarpsins eins og þau horfa við SAF.

Útgjöld

Megináherslur útgjaldastefnu ríkisstjórnarinnar má finna á bls. 82–85. Í þeim tilgangi að örva eftirspurn í hagkerfinu hyggst ríkisstjórnin lækka tekjuskatt á einstaklinga og tryggingagjald á fyrirtæki og auk útgjöld m.a. til uppbyggingar samgönguinnviða, fjarskipta, nýs spítala, þýrlukaupa og fjárfesta í nýju hafrannsóknarskipi. Lækkun tekjuskatts einstaklinga er hluti af framlagi ríkisstjórnarinnar til Lífskjarasamninga og henni ber að fagna. Ferðaþjónusta er þess eðlis að hún hefur áhrif víða í efnahagslífinu bæði á beinan og afleiddan hátt og áhersla á uppbyggingu innviða gangast henni jafnframt. Ætla verður að bættar samgöngur gagnist ferðaþjónustunni vel ekki síður en þeim sem hafa ríka hagsmuni af flutningum og aðgengi að þjónustu. Fjarskiptabætur og þýrlukaup auka öryggi auk þess sem ætla má að auknir fjarskiptamöguleikar liðki fyrir viðskiptum og öðrum samskiptum. Öflug og skilvirk heilbrigðisþjónusta gagnast auðvitað öllum sem hér búa og hingað koma. Ördugt er að koma fingri á framlag útgjaldaáforma ríkisstjórnarinnar til ferðaþjónustunnar en ætla má að það sé umtalsvert.

Umhverfismál

SAF vilja nota tækifærið og fagna áherslu ríkisstjórnarinnar á umhverfismál. Umhverfismál eiga jafnan góða samleið með málefnum ferðaþjónustunnar sem m.a. treystir á gott orðspor Íslands í umhverfismálum.

Í þessu sambandi er ástæða til að fagna áherslu ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra á að Ísland verði leiðandi í sjálfbærri þróun ferðaþjónustu sem er reifuð á bls. 237. Vinna ráðherrans við stefnumótunina er mjög metnaðarfull að mati SAF. Það er ljóst að ferðaþjónustan og hið opinbera verða að taka saman höndum og takast á við verkefnið að einurð. Ráðherrann hefur svo sannarlega beitt sér fyrir brýnum verkefnum og mun þurfa að njóta ríks stuðnings við að hrinda áformum sínum í framkvæmd. Í því samhengi vilja SAF vekja athygli á starfsemi *Vakans* umhverfis- og gæðakerfis ferðaþjónustunnar. Leggja verður áherslu á að áhersla á umhverfismál skapi verðmæti sem skila sér. Að mati SAF sýnir það sig í æ ríkari mæli að viðskiptavinir ferðaþjónustunnar gera kröfu um að ferðaþjónustan sé ábyrg. Svo unnt sé að tryggja það þarf hinu opinbera og ferðaþjónustunni að vera fært að snúa bökum saman.

Að framangreindu sögðu hafa SAF verulegar áhyggjur af áformum um upptöku urðunarskatts sem virðist geta orðið svo mikill að umfangi að hann íþyngi ferðaþjónustuaðilum verulega, einkum þeim sem reka hótél og gististaði og stunda veitingastarfsemi. Frekari umfjöllun samtakanna um áformin munu hins vegar koma fram í umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2020 sem vísað hefur verið til efnahags- og viðskiptanefndar.

Í frumvarpinu er fjallað um áform um virðisaukaskattsundanþágu útleigu nýorkubifreiða, sjá á bls. 109, 111, sem ætla má að komi fram í sérstöku frumvarpi fjármála- og efnahagsráðherra á haustþingi. SAF fagna þessum áformum. Í þessu samhengi vilja SAF taka fram að rekstraraðilar bílaleiga hafa lýst yfir áhuga á að taka virkan þátt í orkuskiptum í samgöngum og hafa m.a. stutt átak ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra í uppbyggingu hleðslustöðva við gististaði. Til lengri tíma litið má ætla að umtalsverð tækifæri felist í orkuskiptum sem m.a. komi fram í endingarbetri bílum sem þurfa minna viðhald en bílar sem ganga fyrir jarðefnaeldsneyti. Stefna stjórnvalda þegar að orkuskiptum kemur er afar metnaðarfull en ef svo fer sem á horfist má ætla að orkuskiptin þurfi að eiga sér stað með meiri hraða á Íslandi en víðast hvar annarsstaðar. Í því felast hins vegar töluverðar áskoranir m.a. vegna þess að framboð af nýorkubílum er enn stopult og takmarkað, innkaupsverð þeirra er hátt, hleðslu- og dreifingarinnviðir ófullbúnir og leigufirspurn afar takmörkuð. Orkuskiptin munu því bæði hafa í för með sér mikla vinnu og fjárútlát rekstraraðila bílaleiga og dreifingaraðila nýorkugjafa. SAF kjósa að nefna þetta í umsögninni þingmönnum til upplýsingar en vera kann að samtökin muni óska eftir áheyrn vegna framangreindra atriða þegar fram líða stundir og þá ekki síst í ljósi þess að hægjara orkuskipti hjá bílaleigu geta reynst dragbítur á orkuskiptaáformum stjórnvalda í ljósi umfangs bílaleiga á eftirmarkaði.

Ráðstöfun skatttekna

Á bls. 84 er birt afar gagnleg mynd sem sýnir ríkisútgjöld á mann í krónum á árinu 2020. Sú mynd ætti að gagnast almenningi mjög vel við að átta sig á í hvað ríkisstjórnin leggur upp með að ráðstafa af skatttekjum einstaklings á næsta ári. Myndin er að vísu ófullkomin þegar tekið er tillit til þess að þeir skattar sem einstaklingar greiða kunna að vera afar breytilegir og ekki er víst að skattgreiðendur hafi yfirsýn yfir þá. Ætla má að í nánustu framtíðin verði myndin nákvæmari og birtist e.t.v. í formi áætlunar sem birtist hverjum skattgreiðanda með álagningarsæðli.

Engin slík mynd er hins vegar dregin upp af fyrirtækjum sem skattgreiðendum og því búa þau enn sem komið er við töluverða óvissu hvað ráðstöfun skatttekna varðar. Mikilvægt er hins vegar að úr þessu verði bætt. Á vettvangi SAF hefur sérstaklega gætt óánægju með ógagnsæi um ráðstöfun skatttekna af sk. grænum sköttum. Slíkum sköttum er jafnan komið á í því skyni

að hækka verð mengunar þannig að mengunarvaldur greiði fyrir hana í samræmi við mengunarbótareglu umhverfisréttar. Það er hins vegar eðli slíkrar skattlagningar að hún á að draga úr óæskilegum ytri áhrifum athafna eða athafnaleysis og ef hún virkar eðlilega munu tekjurnar dragast saman með tíð og tíma. Ef sátt á hins vegar að ríkja um græna skatta og þá ekki sist nýja græna skatta þarf að vera ljóst hvernig tekjum af þeim er ráðstafað. Af eðli skattlagningarinnar leiðir að hún verður ekki nýtt til almennrar tekjuöflunar í ríkissjóð um lengri tíma nema nýjum sköttum verði sífellt bætt til að bæta fyrir tekjusamdrátt vegna eldri skatta. Í þessu samhengi leyfa SAF sér að benda á umfjöllun á bls. 35 í skýrslu OECD frá september sl. (OECD Economic Surveys Iceland 2019).

Fasteignaskattur

Enga umfjöllun virðist vera að finna um fasteignaskatta í frumvarpinu og það er eðlilegt þar sem fasteignaskattar eru einn tekjustofna sveitarfélaga. Á bls. 189 er hins vegar að finna áform um endurskoðun á aðferðarfræði við fasteignamat til að tryggja betra samræmi í fasteignamati og aukið jafnræði skatta og gjalda sem á því grundvallast.

SAF vilja nota tækifærið og fagna framangreindum áformum og hvetja til þess að þau verði að veruleika hið fyrsta. Síhækkandi fasteignamat leiðir til árvissrar hækkunar skattstofns fasteignaskatta sem teknir eru að vega afar þungt á móti tekjum ferðaþjónustufyrirtækja. Í tilviki eigenda hótela og gististaða nema fasteignaskattar jafnvel tugum milljóna króna ár hvert og byrðin eykst með hverju árinu sem líður. Í þessu samhengi er jafnframt rétt að benda á að fasteignaskattsbyrði þeirra sem stunda heimagistingu er helmingi lægri enda miðast gjaldhlutfallið við íbúðarhúsnæði og það skekkir samkeppnisstöðuna verulega.

Tryggingagjald

Í umsögn SAF um þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun fyrir árin 2020–2024 (dbnr. 5537 á 149. löggjafarþingi) fögnuðu samtökin lækkun tryggingagjalds og hvöttu stjórnvöld til að auka lækkunartaktinn. SAF vísa til þeirrar umfjöllunar.

Framhaldsfræðsla og önnur skólastig

Á bls. 293 er fjallað nokkuð stuttlega um framhaldsfræðslu en þar er m.a. tekið fram að framhaldsfræðsla tengist samstarfi ríkisins við samtök á vinnumarkaði. Að ósekju hefði umfjöllin mátt vera ríkari einkum hvað varðar tengingu framhaldsfræðslu og vinnumarkaðar, hæfniramma og sýnileika starfsþróunarmöguleika. Í því samhengi má vísa til yfirlýsingar um hæfniramma um íslenska menntun, frá 12. október 2016, þar sem eftirfarandi kom m.a. fram um hæfnirammann:

„Hann nýtist fyrst og fremst almenningi sem tenging milli formlegs og óformlegs náms. Miðað er við að hægt sé að tengja nám, óháð því hvar það er kennt, við hæfniprep rammans. Þreppin endurspeglar þær kröfur sem gerðar eru til einstaklingsins hvað varðar þekkingu, leikni og hæfni í verkefnum, vinnu og samskiptum. Ramminn eykur þannig gagnsæi og varpar ljósi á þá hæfni sem einstaklingur býr yfir að loknu námi á tilteknu þrepi. Upplýsingar um hæfni má t.a.m. nýta í ferilskrá, við starfsþróun og í umsókn um nám“.²

Hæfnisetur ferðaþjónustunnar

² Sjá nánar á vefslóðinni: www.stjornarradid.is/media/menntamalaraduncyti-media/media/frettateng2016/Haefnirammi-um-islenska-menntun.pdf

Hæfnisetur ferðapjónustunnar hefur verið starfandi um tveggja ára skeið en með því er unnið að því að auka hæfni starfsmanna í ferðapjónustu og þar með gæði þjónustunnar sem veitt er. Rekstur Hæfnisetursins er fjármagnaður af atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu út líðandi ár. Verkefnið er vistað hjá Fræðslumiðstöð atvinnulífsins og er unnið í miklu og góðu samstarfi við atvinnulífið og á forsendum þess. Ferðapjónusta, mannaflsfræk atvinnugrein, er stærsta útflutningsgrein landsins. Með mikilvægi og viðgang greinarinnar í huga er afar mikilvægt er að starfsþróunarmöguleikar séu til staðar, bæði fyrir þá sem þegar starfa í greininni og fyrir ungt fólk m.t.t. ferðapjónustu sem framtíðarstarfsvettvangs þeirra. Hæfnisetrið mótaði ásamt Fræðslumiðstöð atvinnulífsins innlegg í mennta- og hæfnistefnu ferðapjónustunnar og var skýrslan „[Hæfni er grunnur að gæðum](#)“ lögð fram fyrr á þessu ári þar sem kallað er eftir þrepaskiptu starfsnámi. Mikilvægt er að halda áfram þeirri þróunarvinnu sem fram fer í Hæfnisetrinu og m.a. fylgja eftir tillögum um þrepaskipt starfsnám í samvinnu við öll skólastig. Takist vel til gæti það orðið til eftirbreytni í öðrum starfsgreinum, s.s. í verslun.

Örar breytingar nútímasamfélagsins auka stöðugt þörf fyrir sí- og endurmenntun. Hæfnisetrið hefur þróað verkferla sem nýta má til að koma símenntun á laggirnar í samstarfi við fræðsluadila og fyrirtæki. Alls hafa um 80 fyrirtæki gert samninga við Hæfnisetrið og fræðsluadila sem ná til um 2.100 starfsmanna í ferðapjónustu. Hæfnisetrið hefur þróað ýmis verkfæri fyrir greinina í þessu skyni m.a. [fagorðalista](#) fyrir fjölmarga erlenda starfsmenn í greininni. Mikilvægt er að áframhald verði á þróun verkfæra fyrir atvinnugreinina, fylgja þarf eftir þróun námslínu í gestrisni (e. hospitality) og vinna að öðrum starfsþróunarkostum í þessari mikilvægu atvinnugrein.

Að mati SAF er afar mikilvægt að fjármögnun áframhaldandi rekstrar Hæfnisetursins verði tryggð.

Fræðslumiðstöð atvinnulífsins

Fræðslumiðstöð atvinnulífsins (FA) er í eigu samtaka á vinnumarkaði en er rekið á grundvelli þjónustusamnings við mennta- og menningarmálaráðuneytið. Í samningnum er kveðið á um gerð námskráa, raunfærnimatslista og annarra kerfa sem ætlað er að auka skilvirkni fræðslu símenntunarmiðstöðva við markhóp framhaldsfræðslu, fólk á vinnumarkaði án framhaldsskólamenntunar. Eftirspurn eftir þjónustu símenntunarmiðstöðva eykst sífellt en takmarkaðar fjárveitingar standa þjónustunni fyrir þrifum. Í þjónustusamningi Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins við ráðuneytið, sem gildir frá 2015–2021 eru sett fram 11 verkefni á sviði framhaldsfræðslu sem FA er ætlað að vinna að.

Framlög til FA hafa í meginatriðum verið óbreytt í krónum talið frá árinu 2014 þrátt fyrir verulegar kostnaðar- og launahækkningar. Stærstur hluti útgjalda eru launakostnaður leiðbeinenda/kennara, náms- og starfsráðgjafa og mats- og umsjónarmanna í raunfærnimati, auk starfsmanna FA. Meðan þróun framlaga er með þessum hætti sem verið hefur, verður stöðugt erfiðara að standa við skuldbindingar samkvæmt þjónustusamningnum.

Það skýtur skökku við að fjármagn dragist saman til framhaldsfræðslunnar. Símenntun er og mun verða mun mikilvægari en nokkru sinni fyrr í örum tæknibreytingum í nútímasamfélagi og fyrirtækin munu spila mikilvægt hlutverk í símenntun starfsfólks í framtíðinni. Náms- og starfsráðgjöf framhaldsfræðslunnar er mjög mikilvæg og sömuleiðis raunfærnimat á mótí viðmiðum starfa í atvinnulífinu. Mikilvægt er að framhaldsfræðslan standist alþjóðlegan

samanburð eins og önnur skólastig og að íslenskt samfélag geti hagnýtt tæknibreytingar sem fylgja fjórðu iðnbyltingunni og brugðist við hnattrænum áskorunum.

Í skilmálum og úthlutunarreglum Fræðslusjóðs, sem staðfestir eru af menntamálaráðuneytinu, er kveðið á um að Fræðslusjóður fjármagni framkvæmd á vottuðum námsleiðum, náms- og starfsráðgjöf og raunfærnimat. Fjármögnun 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, þýðir það að færri námsleiðir eru kenndar, færri ráðgjafarviðtöl eru veitt og færri raunfærnimatsverkefni eru framkvæmd. Það þýðir að miðjan í kerfinu er að veikjast, eftirfylgni með gæðum, þróunarvinna og ráðgjöf um framkvæmd o.s.frv. Nýlega hafa FA borist fréttir af því að þrjú fræðsluaðilar hafi þegar fullnýtt allt framlag ársins 2019 til vottaðra námsleiða.

Með fjárlögum fyrir árið 2019 voru framlög áráanna 2020 og 2021 lækkuð að raungildi, sbr. töflu 1 hér að neðan, á sama tíma og gert er ráð fyrir kólnun í hagkerfinu og auknu atvinnuleysi í markhópi framhaldsfræðslunnar.

Tafla 1: Framlög til Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins og Fræðslusjóðs í millj. kr.

	Fjárlög 2018	Fjárl.frv. 2019	Fjárlög 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
<i>Fræðslumiðstöð atvinnulífsins</i>	131,2	134,1	134,6	132,8	130,2
<i>Fræðslusjóður</i>	795,5	812,7	815,9	804,8	789,2

Nýsköpun

Í frumvarpinu er m.a. lögð áhersla á nýsköpun og rannsóknir þó svo að segja megi að hlutfallsleg aukning framlaga til málefnsins verði takmörkuð ef litið er til sumra annarra málaflokka. Þó má benda á að á bls. 112 koma fram áform um ráðstöfun hluta arðgreiðslna frá Landsvirkjun til sérstakra verkefna til eflingar nýsköpunar í atvinnulífi.

Á vettvangi SAF hefur það oftlega komið til umræðu hversu örðugt það getur reynst fyrir frumkvöðla að sækja styrki í nýsköpunarsjóði á vettvangi hins opinbera. Styrkveitingar úr framkvæmdasjóði ferðamannastada eru jafnan háðar því að uppbygging eigi sér ekki stað í ábataskyni og því er stuðningur sjóðsins við verðmætasköpun að mörgu leyti takmarkaður.

Þrátt fyrir að ferðaþjónusta kalli sjaldnast á þróun nýrrar tækni eða hugbúnaðar skapar hún verðmæti og fjölgar atvinnutækifærum og þá ekki síst á landsbyggðinni þar sem jafnvel fá tækifæri standa mönnum til boða. SAF telja að taka þurfi til skoðunar hvort viðmið styrkveitinga þurfi að aðlaga að eðli ferðaþjónustunnar.

Þrífösun rafmagns

Að lokum telja SAF tilefni til að fagna sérstaklega þriggja ára átaki ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra í að flýta þrífösun rafmagns. Ljóst er að tilvist þriggja fasa rafmagns getur valdið umskiptum þegar að rekstrarforsendum í ferðaþjónustu kemur.

Að lokum

Með umsögn þessari koma SAF helstu ábendingum og athugasemdum vegna fjárlagafrumvarps fyrir árið 2020 á framfæri við fjárlaganefnd. Samtökin lýsa til tilbúin til að koma á fund nefndarinnar til að gera nánari grein fyrir efni umsagnarinnar ef þurfa þykir. Þá áskilja SAF sér rétt til að koma frekari ábendingum á framfæri við nefndina vakni tilefni til þess.

Virðingarfyllt,

f.h. SAF – Samtaka ferðaþjónustunnar

A handwritten signature in cursive script, reading "Jóhannes Þór Skúlason".

Jóhannes Þór Skúlason
framkvæmdastjóri