

FJÁRMÖGNUN ALMANNAGÆÐA

Magnús Oddsson 2008

VINNUSKJAL

Í þessari samantekt verður leitast við í fyrsta lagi að skilgreina eftir því sem kostur er almannagæði og litið sérstaklega til þeirra almannagæða sem Íslendingar sem ferðamenn í eigin landi njóta umfram þau almannagæði sem við sem íbúar njótum, erlendir gestir í landinu svo og ferðaþjónustufyrirtæki og viðskiptamenn þeirra. Skoðuð fjármögnun almannagæða almennt og sérhæfð og síðan varpað upp nokkrum mögulegum leiðum til framtíðarfjármögnunar þeirra sem snerta ferðamenn sérstaklega.

Rétt er að taka fram að hér verður ekki fjallað á neinn hátt um úrbætur sem slíkar né þær lausnir sem falist gætu í ítölu, lokun eða takmörkun að ferðamannasvæðum, heldur eingöngu litið til fjármögnunarpáttarins.

Hvað eru almannagæði?

Þegar litið er til skilgreininga á þessu hugtaki þá er ljóst að það hefur mjög víðtæka skírskotun.

Hugtakið almannagæði hefur af mörgum verið skilgreint á þann hátt að almenn notkun þessara umræddu gæða skerði ekki möguleika annarra til að nýta þau einnig.

Ef einstaklingur borðar af köku þá er ekki eftir nóg fyrir alla af umræddri köku og það er hægt að útiloka aðra frá að borða hluta af kökunni. Því væri kakan í þessu tilfelli skilgreind sem *einkagæði*.

Þegar einstaklingur aftur á móti andar að sér lofti þá er ekki litið svo á að loftið minnki né að með því takmarki hann aðgang annara að sömu gæðum.

Því er andrúmsloftið skilgreint sem *almannagæði*

Í nútímanum eru skilgreiningarnar ekki alltaf svona einfaldar og nú oftast en ekki bent á að í reynd fari þeim almannagæðum verulega fækkandi þar sem öruggt sé að ekki gangi á þau hve margir sem nýta og þau séu öllum aðgengileg.

Farið er að tala um *neikvæð almannagæði*, t.d. mengun hvers og eins og aðgerðir sem skerða almannagæði annarra.

Því er í vaxandi mæli farið að láta fyrirtæki og einstaklinga greiða vegna þess að með daglegu lífi sínu eða atvinnustarfsemi skapi þeir *neikvæð almannagæði*.

En í þessari samantekt er verið að ræða um fjármögnun almannagæða, þó í reynd sé verið að tala um hvoru tveggja fjármögnun *almannagæða* og greiðslu fyrir *neikvæð almannagæða*

Almannagæði geta verið náttúruleg eins og t.d loft, sem fólk andar að sér, vatn og sjór sem nýttur er til siglinga, landslag, sem horft er á og notið og er því ekki í reynd fjármögnuð sem slík heldur eru einfaldlega náttúruleg almannagæði.

Hér mætti ganga svo langt að tala um dagsbirtu, regn, snjó, norðurljós og fleiri hrein almannagæði,sem eru nýtt í ferðapjónustu til arðsemi,þar sem seldur er aðgangur að sól, ,sjó, snjó, norðurljósasýn o. fl. .o.fl, en eru sem slík ekki verðlögð ein og sér þar sem þjóðfélagið ber ekki kostnað af notkun einstaklinga eða fyrirtækja af þeim.

Flest ef ekki öll önnur almannagæði en hin náttúrulegu hafa í gegnum tíðina verið fjármögnuð af stjórnvöldum svo sem samgöngukerfi þ.m.t. flugvellir,hafnir,gangstéttir, hjólastígar,upplýsingaskilti,götulýsing , heilbrigðiskerfi.

Á síðari áratugum hafa stjórnvöld í vaxandi mæli leitað eftir beinni fjármögnun neytenda á ofangreindum almannagæðum og er þar vísað til þess sem að ofan sagði um *neikvæð almannagæði*

Þá eru einnig til almannagæði sem eru fjármögnuð af einkaaðilum, en allir geta nýtt sér eins og t.d sjónvarps- og útvarpsútsendingar.

Eins og áður hefur verið bent á þá eru sum þessara almannagæða þannig að áhrifin af nýtingu þeirra eru óháð fjölda þeirra sem nýta og kostnaður samfélagsins því sá sami. Hér má nefna sem dæmi að það er sama hve margir horfa á upplýsingaskilti ,fara um götu með götulýsingu eða nýta sér veðurspá Veðurstofunnar, sem eru einmitt allt dæmi um almannagæði sem snerta öryggi ferðamanna og eru fjármögnuð af opinberu fé.

Í þessari samantekt verður eðlilega fyrst og fremst litið til almannagæða með vísan til ferðamanna og krefjast einhvers konar fjármögnunar eða geta talist þannig að þau séu ekki þau sömu hve margir sem nýta þau.

Hafa stjórnvöld litið á það sem sitt hlutverk að sjá almennt um fjármögnun almannagæða?

Þegar litið er til ýmissa þeirra almannagæða sem nefnd hafa verið hér að ofan þá er freistandi að líta svo á að íslensk stjórnvöld hafa litið á það sem sitt hlutverk hvað flest almenn almannagæði borgaranna varðar að þau skuli fjármögnuð af opinberu fé.

Öðru máli getur gegnt um þau almannagæði sem eru forsenda fyrir beinum atvinnurekstri fyrirtækja t.d. í ferðaþjónustu og arðsemi þeirra byggir að verulegum hluta á nýtingu almannagæða. Þá geta vaknað spurningar um hlutverk stjórnvalda.

Sama á auðvitað við um almannagæða í sjávarútvegi, iðnaði og landbúnaði. Stjórnvöld hafa markað ákveðna stefnu í aðkomu atvinnurekenda að kostun á almannagæðum í þessum atvinnugreinum þó sumum þyki e.t.v. að ekki sé endilega samræmi í niðurstöðum hinna mismunandi atvinnugreina.

Mikið hefur verið ritað um það vandamál sem fyrirtæki á markaði geta staðið frammi fyrir þegar uppbygging eða framboð almannagæða er ekki nægt til að koma til móts við þarfir markaðarins.

Þetta hefur verið kallað *public goods problems* og verulegar skiptar skoðanir um hvers hlutverk er að leysa þau og sú umræða oft leitt til breytinga á fjármögnun í þá átt að litið er í vaxandi mæli til neytandans.

Nærtækt íslenskt dæmi um þetta er Flugstöð Leifs Eiríkssonar.

Stjórnvöld litu á það sem hlutverk sitt að þessi almannagæði, hliðið að landinu og öll þjónusta þess væri fjármögnuð af ríkinu þegar stöðin var byggð og næstu árin á eftir.

Þegar síðan eftirspurnin fór hratt vaxandi eftir þessum almannagæðum og þau þurfti að auka þá brugðust stjórnvöld við á þann hátt að í reynd er nú um að ræða blandaða fjármögnun þessara almannagæða að ræða þar sem hlutur hins opinbera fer hlutfallslega lækkandi.

Þetta eru eðlilega pólitískar spurningar um það hvort það sé hlutverk stjórnvalda að sjá atvinnulífinu á hverjum tíma fyrir nægu framboði almannagæða án þess að atvinnulífið komi með beinum hætti að fjármögnun þeirra þó það gerist eðlilega með óbeinum hætti með greiðslum skatta og gjalda.

Ósamræmi í stefnu stjórnvalda eftir því hver almannagæðin eru eða neytendur?

Stöðugt eykst eftirspurnin eftir almannagæðum og því hlýtur að vera nauðsynlegt að móta um það stefnu hve langt á að ganga í opinberri fjármögnun almannagæða sem í reynd eru notuð af atvinnulífnum til rekstrar og arðsemi. Þá hlýtur að þurfa að gæta ákveðins samræmis hvað varðar bæði neytendur sjálfa og atvinnurekendur.

Dæmi um þetta eru t.d. kröfur atvinnubílsjóra um opinbera fjármögnun hvíldarstaða við þjóðvegakerfi landsins. Þessi umræða er auðvitað hluti af umræðunni um fjármögnun almannagæða í ferðaþjónustu þar sem þetta snertir rekstur ferðaþjónustufyrirtækja. Þá má nefna hér að stjórnvöld hafa í vaxandi mæli fjármagnað sérstaka reiðvegi fyrir þá ferðamenn sem kjósa að fara á hestum um náttúru landsins. Eðlilegt er að hér vakni spurningar um samræmi, ef opinberir aðilar telja það sitt hlutverk að fjármagna reiðvegi fyrir ferðamenn hver er þá munurinn á því og fjármögnun göngustíga í íslenskri náttúru fyrir ferðamenn sem kjósa að ferðast gangandi? Fljótt á litið virðist ekki alltaf vera samræmi í aðgerðum opinberra aðila hvað varðar ákvarðanir um fjármögnun þeirra almannagæða sem snúa að ferðafólki og rekstraraðilum ferðaþjónustufyrirtækja og annarra neytenda eða atvinnugreina.

Á sama hátt hljóta að vakna spurningar um fjármögnun þeirra almannagæða sem eftirspurn fer nú mjög vaxandi eftir þ.e. kynningar- og ímyndarsköpun og uppbygging ferðamannastaða og með vísan til hliðstæðra almannagæða hvort hin pólitíska niðurstaða verði að þar skuli verða enn frekar en nú er blönduð fjármögnun stjórnvalda og hagsmunaaðila.

Þegar litið er til skýrslu nefndar forsætiráðherra um ímynd Ísland frá apríl 2008 þá virðist svo sem nefndarmenn leggji þar til að þau almannagæði verði fjármögnuð í samstarfi atvinnulífs og hins opinbera.

Þó er svo að skilja að með stofnun sérstaks hóps fjögurra ráðuneyta sé frumkvæðið sett á hið opinbera hvað varðar skipulag, fyrirkomulag og frumkvæði að fjármögnun og framkvæmd.

Er það hinn pólitíski vilji stjórnvalda að þau hafi frumkvæði að fyrirkomulagi og líti á það sem sitt hlutverk að fjármagna þessi almannagæði að verulegum hluta, sem atvinnulífið nýtir til aukinnar arðsemi?

Hvað varðar þetta síðastnefnda atriði er rétt að vísa til skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands þar sem fjallað er um þessi almannagæði:

Sá þáttur sem íslensk stjórnvöld geta haft mest áhrif á er landkynning og raunar er mikilvægt að opinberir aðilar hafi umsjón með henni. En vegna þess að landkynning er almannagæði sem nýtist öllum ferðahjónustuaðilum hefur hvert fyrirtæki um sig ekki nægjanlega hvata til þess að fjármagna slíka kynningu. Þetta er oft kallað laumufarþegavandamálið (e. free rider problem) í hagfræði þar sem hver og einn aðili vonast eftir því að hagnast á kynningu annarra og spara sjálfur eigin kostnað. Af þessum sökum verða stjórnvöld að taka að sér að samhæfa slíka kynningu fyrir greinina í heild.

Þá mætti líka benda á það sjónarmið að velferðaráhrif sem útlendingar verða fyrir falli ekki undir viðfangsefni stjórnvalda. Á móti ber að nefna að komur útlendinga til Íslands hafa veruleg áhrif á atvinnulíf eins og vikið verður að síðar og ekki síður á tekjur stjórnvalda. Nærtækast er t.d. að skoða virðisaukaskattinn.

Varðandi þetta sem nefnt er í lokin um virðisaukaskattinn þá er rétt að benda á að ferðamenn greiða á hverjum tíma í hverju landi þá neysluskatta sem eru innheimtir af vörum og þjónustu.

Þar sem stjórnvöld hafa tiltölulega lága beina skatta, en hærri óbeina þá greiða ferðamenn hlutfallslega meira til þess þjóðfélags sem þeir heimsækja.

Ferðamaður sem fer um Ísland, innlendur eða erlendur greiðir á sínu ferðalagi ákveðinn hluta af sinni neyslu í okkar opinberu sjóði.

Erfitt hefur reynst að reikna þessa upphæð, en fullyrða má þó að opinberir aðilar séu stærsti hagsmunaaðilinn í ferðaþjónustunni og eigi því mest undir að hún gangi vel.

Hvenær eru þjóðfélagsþegnarnir íbúar og hvenær eru þeir ferðamenn?

En þar er ekki alltaf auðvelt að greina á milli, þar sem ferðamenn bæði þeir sem ferðast í eigin landi og þeir sem fara um önnur lönd eru oftast í reynd að nýta almannagæði sem borgarar nýta dags daglega. Hvenær er Íslendingur *ferðamaður* í eigin landi og hvenær er hann einfaldlega *íbúi* í eigin landi.

Hvernig á að greina þarna á milli hvað varðar notkun þeirra almannagæða sem þjóðfélagið leggur íbúum til og eru fjármögnuð með almennri skattheimtu? Eða þarf yfir höfuð að greina þar á milli?

Þessi spurning er eðlilega raunhæf í ljósi umræðunnar um að *ferðamenn* greiði fyrir ákveðin almannagæði. Hvað þá með heimamenn á tilteknum svæðum?

Þá er rétt að benda á að þegar rætt er um ferðamennsku þá geta almannagæði verið önnur gagnvart ferðamanninum sem slíkum en gagnvart fyrirtækjum sem hafa atvinnu og arðsemi af ferðamennsku.

Ferðamaður nýtir sér t.d. göngustíg í Heiðmörk, bílastæði við Esjuna.

Fyrirtæki nýtir sér þau almannagæði sem eru fólgin t.d. í samgöngumannvirkjum og í ímyndarsköpun og opinberu kynningarstarfi.

Frífarþegavandinn

Þegar fjármögnun almennagæða er blönduð þ.e. með opinberu fé og framlagi neytenda er samt sjaldnast hægt að útiloka aðra frá því að nota viðkomandi almennagæði.

Þetta þýðir að fjöldi þeirra sem notar almennagæðin hefur engan áhuga á að fjármagna þau og sér enga ástæðu til þess. Í ferðaþjónustunni er markaðssetning staðar eða svæðis eitt besta dæmið um frífarþegavandann.

Allir þeir sem hafa tekjur af ferðafólki á Íslandi njóta umræðrara kynningar og ímyndarsköpunar, en tiltölulega fáir þeirra leggja beina fjármuni í umrædd almennagæði.

Hér gæti komið listi yfir hundruð fyrirtækja og ýmis samtök sem hafa verulegar tekjur af komu erlendra ferðamanna en koma hvergi beint að neinu starfi til að draga umrædda gesti til landsins.

Ef tiltekið fyrirtæki í Grindavík eins og Bláa Lónið ákveður að koma staðnum á framfæri í Danmörku, verður viðkomandi fyrirtæki að bera sjálft kostnaðinn af markaðssetningunni, þó svo að öll önnur fyrirtæki í ferðaþjónustunni, verslun, menningu o.fl.ofl. á svæðinu og víðar á Íslandi njóti góðs af.

Það eru því þau *fyrirtæki* sem ekki tóku þátt í markaðssetningunni sem eru frífarþegar. Gönguleiðir á Reykjanesi eru t.d. á hinn bóginn fyrst og fremst nýttir af *ferðamönnum* og það eru þá þeir sem eru frífarþegar þeirra almennagæða.

Þetta atriði verður þá jafnframt almennagæðavandi fyrir ferðaþjónustuna því ef enginn er tilbúinn til þess að borga fyrir uppbyggingu og viðhald gönguleiða, snyrtiaðstöðu o.s.frv., þá verður heldur ekkert framboð af slíku til viðskiptavina fyrirtækjanna.

Því *fleiri* ferðaþjónustufyrirtæki sem eru á ákveðnum stað þeim mun stærri er frífarþegavandinn.

Þessi vandi hefur í reynd leitt umræðuna og hugmyndafræði við fjármögnun almannaæða inn á þá braut aðreyna að tryggja aðkomu allra hagsmunaaðila að fjármögnun almannaæða.

Það er verkefni sem fjöldi þjóða er að glíma við, en enn hefur vitanlega ekki fundist hin eina réttláta lausn.

Það er svo aftur á móti spurning eins og kemur fram í þessari samantekt hvernig stjórnvöld skilgreina sitt hlutverk í fjármögnun almannaæða almennt og hvort það fyrirkomulag eigi að vera með öðrum hætti gagnvart fyrirtækjum í ferðaþjónustu en ferðamönnum í landinu innlendum og erlendum.

Aðgangseyrir og þjónustugjöld

Í umræðunni hér á landi um fjármögnun úrbóta á ferðamannastöðum hefur oft verið rætt í sömu andrá um aðgangseyri og þjónustugjöld.

Vísað hefur verið til þess að algengt sé erlendis að innheimta aðgangseyri að náttúruperlum þegar í reynd er verið að vísa til þjónustugjalda. Aðilar í ferðaþjónustu hafa margbent á það í umræðunni að það væri eðlilegt að innheimta gjöld fyrir veitta þjónustu á ferðamannastöðum.

Greinin hefur aftur á móti lagst gegn hreinum aðgangseyri fyrir það eitt að fara um og skoða svæðin.

Hér má t.d. nefna að ekki er rukkaður aðgangseyrir að fólkvanginum í Bláfjöllum, en eðlilega eru innheimt þjónustugjöld, ef fólk velur að nýta skíðalyftur eða annað sem er í boði í fólkvanginum og þess vegna fyrir bílastæði.

Ekki hefur verið rukkaður aðgangseyrir að þjóðgarðinum á Þingvöllum, en ýmis þjónusta er þar í boði eins og tjaldsvæði og fleira, sem eðlilega er innheimt þjónustugjald fyrir.

Nauðsynlegt er í þessari umræðu um fjármögnun almannaæða að gera skýran greinamun á þessu.

Í nýlegum lögum um Vatnajökulsþjóðgarð er þetta einmitt orðað þannig:

....ákveða að taka gestagjöld innan Vatnajökulsþjóðgarðs fyrir veitta þjónustu og aðgang að svæðinu til að mæta kostnaði við þjónustu og eftirlit með dvalargestum. Fjárhæð gjaldsins skal birt í reglugerð og byggjast á rekstraráætlun þjóðgarðsins alls sem stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs leggur fyrir umhverfisráðherra til samþykktar. Heimilt er að ákveða að gjaldið sé föst fjárhæð miðað við dagsdvöl í þjóðgarðinum og veiti aðgang að þjónustu á vegum þjóðgarðsins á öllum rekstrarsvæðum hans. Heimilt er að innheimta sérstaklega fyrir aðgang að tjaldstæðum innan þjóðgarðsins. Heimilt er að veita afslátt af gjaldinu ef greitt er fyrir lengri tíma í senn eða ef greitt er fyrir marga aðila í einu. Gestagjöld skulu renna til Vatnajökulsþjóðgarðs óháð því á hvaða rekstrarsvæði þau eru innheimt. Ráðherra ákveður nánara fyrirkomulag gjaldtöku í reglugerð að fengnum tillögum stjórnar þjóðgarðsins.

Hér er talað um *gestagjöld*, en skýringin er gjald fyrir veitta þjónustu og aðgang að svæðinu til að mæta kostnaði við þjónustu.

Svo virðist sem löggjafinn hafi einmitt verið að koma því til skila að til að innheimta gjald verði að vera um að ræða einhverja þjónustu gagnvart þeim sem sækja þjóðgarðinn heim; þ.e. þjónustugjöld en ekki hreinn aðgangseyrir.

Í lagatextanum er svo fjallað sérstaklega um gjaldtöku fyrir tjaldsvæði, sem eru eðlilega þjónustugjöld.

Í lögum um náttúrvernd segir:

I. kafli. Markmið, gildissvið og skilgreiningar.

■ ***I. gr.*** Markmið laganna.

□ *Tilgangur þessara laga er að stuðla að samskiptum manns og umhverfis þannig að hvorki spillist líf eða land né mengist sjór, vatn eða andrúmsloft.*

□ *Lögin eiga að tryggja eftir föngum þróun íslenskrar náttúru eftir eigin lögmálum, en verndun þess sem þar er sérstætt eða sögulegt.*

□ *Lögin eiga að auðvelda umgengni og kynni þjóðarinnar af náttúru landsins og menningarminjum og stuðla að vernd og nýtingu auðlinda á grundvelli sjálfbærrar þróunar.*

Hér er strax í 1. gr. laganna sagt að tilgangur laganna sé að *auðvelda umgengni og kynni þjóðarinnar af náttúru landsins og menningarminjum og stuðla að vernd og nýtingu auðlinda á grundvelli sjálfbærrar þróunar.*

Við umfjöllun um lagafrumvarpið var bent á að með þessu ákvæði hlytu að vakna spurningar um hvort aðgangseyrir að náttúru landsins væri í samræmi við tilgang laganna að auðvelda þjóðinni kynni af náttúru landsins.

Í lögnum er einnig fjallað um gjaldtöku og þar segir:

32. gr. Gjaldtaka o.fl.

□[Umhverfisstofnun]¹⁾ eða sá aðili sem falinn hefur verið rekstur náttúruverndarsvæðis getur ákveðið gjald fyrir veitta þjónustu. Rekstraraðili náttúruverndarsvæðis getur enn fremur ákveðið gjald fyrir aðgang að svæðinu ef spjöll hafa orðið af völdum ferðamanna eða hætta er á slíkum spjöllum.

□Tekjum samkvæmt síðari málslíð 1. mgr. skal varið til eftirlits, lagfæringar eða uppbyggingar svæðisins eða aðkomu að því.

Hér er veitt heimild til að innheimta beint aðgangseyri að náttúru landsins.

Þó er sá fyrirvari settur að þá verði að hafa orðið spjöll af völdum ferðamanna eða hætta á slíkum spjöllum.

Í athugasemdum við frumvarpið á sínum tíma var bent á tvennt athyglisvert í þessari lagagrein.

Í fyrsta lagi er heimildin til að innheimta aðgangseyri eingöngu bundin við spjöll af völdum ferðamanna. Ekki er minnst á hugsanleg spjöll af völdum landbúnaðar (búfénaðar þ.m.t. hesta o.fl), iðnaðar eða nokkurs annars.

Í öðru lagi er heimild til að taka aðgangseyri *ef hættu er á spjöllum* af völdum ferðamanna. Rekstraraðili getur því í reynd ákveðið að innheimta hreinan aðgangseyri að umræddu svæði þar sem alltaf má færa rök fyrir *að hættu sé á spjöllum* af umferð.

Hvernig hafa almannagæði verið fjármögnuð hér á landi?

Flest almannagæði á Íslandi eru í grunninn fjármögnuð af opinberu fé, sameiginlegum sjóðum landsmanna eins og gerð var grein fyrir hér að framan. Fjöldmörg dæmi eru þó um blandaða fjármögnun og fer þeim tilfellum verulega fjölgandi. Nægir þar að nefna samgöngukerfið sem að hluta til er fjármagnað með olíu- og bensíngjaldi sem innheimt er við eldsneytissölu, flugvallargjaldi og ýmsum gjöldum vegna siglinga.

Þá eru almannagæði í heilbrigðiskerfinu einnig að hluta fjármögnuð með innheimtu þjónustugjalda.

Sama má segja um öryggismál þar sem t.d. er innheimt vopnleitargjald vegna þess hluta löggæslunnar. Einnig er nú innheimt fast gjald af landsmönnum vegna fjármögnunar þeirra almannagæða sem eru útvarp og sjónvarp.

Fjöldmörg fleiri dæmi má tína til um það að fjármögnun almannagæða sé blönduð.

Án þess að hafa gert á því sérstaka úttekt þá virðist sem á síðari árum hafi stjórnvöld í vaxandi mæli aukið hlut neytenda í kostnaði almannagæða.

Hér vakna þó spurningar um hvort það sé að minnsta kosti að hluta til vegna aukinnar eftirspurnar eftir umræddum almannagæðum svo og vegna neikvæðrar afleiðinga af aukinni notkun þeirra.

Hvað varðar það að hugsanlega sé þessi breyting háð eftirspurn þá eru eðlilega dæmi um að stjórnvöld innheimti gjöld af neytendum vegna almannagæða þar sem eftirspurn er mikil, en ekki þar sem hún er minni þó um hliðstæð almannagæði sé að ræða í sjálflu sér.

Nægir hér að nefna t.d. svokallað innritunargjald í Leifsstöð vegna notkunar þessarar fjárfestingar stjórnvalda. Hliðstætt gjald er ekki innheimt af notendum annarra flugstöðva, sem stjórnvöld hafa reist sem hluta af samgöngukerfi landsins.

Ekki virðist því vera um að ræða samræmi hjá stjórnvöldum hvað þetta varðar og eins og áður hefur verið bent á varðandi reiðleiðir og gönguleiðir o.fl. almannagæði. Sumir hafa bent á að sama eigi við um innheimtu fyrir notkun jarðgangna; eftirspurn eftir almannagæðunum ræður fyrirkomulagi fjármögnunar.

Hvað varðar þau almannagæði sem nýtast í reynd öllum fyrirtækjum í ferðaþjónustu; ímyndarsköpun og kynningarmál þá hafa þessi almannagæði verið fjármögnuð beint af opinberum aðilum, með frjálstri aðkomu fyrirtækja og einnig með lögbundinni þátttöku fyrirtækja í fjármögnun reksturs Útflutningsráðs.

Ekki er að sjá að fyrirtæki í ferðaþjónustu hafi gert athugasemdir við þá lagasetningu þegar litið er umsagna um lagafrumvarp vegna lögbundnu gjaldtökunnar.

Þau almannagæði sem felast í úrbótum og viðhaldi ferðamannastaða og svæða hafa nær eingöngu verið fjármögnuð af opinberu fé. Annað hvort með fjárveitingum Alþingis til þeirra stofnana sem fara með umsjón viðkomandi svæða eða málaflokks eða af hálfu viðkomandi sveitarfélags. Þá er rétt að geta þess að hluti af vegafé fer til úrbóta á fjölsóttum ferðamannasvæðum á vegum Vegagerðarinnar

Undanfarin ár hefur Alþingi og sveitarfélög í vaxandi mæli komið að uppbyggingu nýrrar afþreyingar í ferðaþjónustu, sem í fæstum tilfellum getur talist almannagæði þar sem eigendur eða rekstraraðilar selja umrædda þjónustu til ferðafólks.

Mörkin á milli “hefðbundinna” ferðamannastaða og þeirra sem byggja á ákveðinni fræðslu eða afþreyingu eru stöðugt að verða óljósari þó í eðli sínu sé annars vegar um að ræða almannagæði t.d. uppbygging við Gullfoss, en hins vegar uppbygginga á ferðamannastað þar sem aðgangur er seldur ferðafólki, t.d. Eiríksstaðir í Haukadal.

Þetta kemur m.a. fram í því að opinberir aðilar veita hluta þess fjármagns sem ætlað er til úrbóta á fjölsóttum ferðamannastöðum til uppbyggingar afþreyingarsvæða jafnvel til einstaklinga og fyrirtækja í rekstri.

Hvaða leiðir fara aðrar þjóðir?

Í gegnum tíðina hafa fjölmargar leiðir verið farnar til fjármögnunar almannagæða í ferðaþjónustu. Hér er bæði um að ræða skattaheimtu, gjöld vegna ákveðinnar þjónustu svo og lögbundin gjöld fyrirtækja.

Nokkur dæmi um slík almenna fjármögnun:

Ferðaheimildargjald (visa fees), er að öllu jöfnu fastgjald. Var nokkuð algengt en vægi þess hefur minkað með samþjöppun og fjölþjóðlegum samningum milli landa samanber Schengen.

Komu- og brottfaragjald (entry/exit charges), er það gjald sem flestir þekkja til enda er það við lýði á flestum flugvöllum og höfnum og nýtt við fjármögnun þeirra tilteknu almannagæða. Þetta gjald er á Íslandi og því ekki rætt hér um kosti og galla þess.

Gistináttagjald (bed tax eða kurtaxe), er innheimt með ýmsum hætti, t.d sem fast gjald og þá jafnvel mishátt eftir kostnaði gistingar upp að vissu marki og flatt gjald eftir það, t.d. \$5 fyrir gistingu undir \$50, \$10 fyrir gistingu frá \$51 – 150 og \$15 fyrir gistingu yfir \$151. Þá er gjaldið jafnvel mishátt eftir gæðum gistingar. Einnig er ýmist rukkað í eitt skipti pr. gest og eða fyrir hverja gistinótt. Önnur lönd sem innheimt gistináttagjald eru með ákveðna prósentu tölu sem er innheimt, allt upp í 13% í Suður Afríku.

Hér á landi hefur verið mikil umræða og skoðun á innheimtu gistináttagjalds.

Helstu gallar þess eru eftirfarandi:

Skilar sér ekki nema af hluta gistingar. Fjöldi Íslendinga gistir á sínum ferðum í eigin sumarhúsum hjá vinum og ættingum og í vaxandi mæli í hjólhýsum og fellihýsum.

Sama á við um hluta erlendra gesta. Þá myndu farþegar skemmtiferðaskipa ekki greiða hér gistináttagjald.

Þessir ferðamenn nýta sér eðlilega almannagæði í ferðaþjónustu á ferðum sínum, en myndu ekki greiða sinn hluta af umræddri fjármögnun.

Þá hafa verið settar fram efasemdir um innheimtu gjaldsins og þar vísað til svokallaðrar “svartrar atvinnustarsemi”.

Bent hefur verið á að hækkun verðs gæti haft áhrif á eftirspurn og hefur mikið verið ritað um verðtegni (elasticity of demand) ferðaþjónustunnar og eru til dæmi um að heildar innkoma af auknum álögum á greinina hafi orðið til þess að samanlagðar skatttekjur hafi dregist saman í kjölfarið. Dæmi um þetta er frá New York borg þegar árið 1990 er 5% gistináttagjald var sett á, sem aftur leiddi til 2,5% samdráttar í seldri gistingu. Þessi skattur var aflagður í borginni árið 1995.

Veitingagjald (restaurant tax), þekkist nokkuð víða jafnt sem sérstakt gjald eða í formi hærri vsk. en sambærileg þjónusta greiðir. Þetta hefur ekki verið í umræðunni hér á landi enda ljóst að það yrði varla réttlætt sem gjald fyrir þau almannagæði sem ferðamenn nýta á fjölsóttum ferðamannastöðum almennt.

Ýmis þjónustugjöld (service taxes), hér er verið að ræða um sérstök gjöld á t.d. bílaleigubíla og afþreyingarfyrirtæki svo og þjónustugjöld vegna þjónustu í þjóðgörðum og víðar. Ekki hér á landi.

Umhverfisskattur (ecotourism fee), er það gjald sem margir virðast vera að horfa til núna og er það þá ýmist notað til að viðhalda almannagæðum s.s. stígagerð o.s.frv. eða til að koma í veg fyrir almenna hnignun umhverfisins s.s. förgun á sorpi og hreinsun á skolpi. Þetta er að komast í umræðuna hér og í reynd komið á varðandi suma þætti.

Það virðist vera ákveðinn sátt ef svo má að orði komast um að hægt sé í nafni umhverfisgæða að innheimta fyrir ákveðin almannagæði og verður farið nánar í það síðar í þessari samantekt hvað varðar hugmyndir að framtíðarfjármögnun.

Lögbundið framlag til ákveðinna þátta almannagæða . Þetta er þekkt í mörgum löndum og einnig hér eins og komið hefur fram hér að framan sbr. t.d. lögbundin gjöld fyrirtækja hér á landi til Útflutningsráðs svo og lögbundið gjald til flugvallauppbyggingar, vega ,RUV o.fl. o.fl.

Hér á eftir eru örfá sýnishorn af því hvernig sá hluti almannagæða sem snúa að ferðapjónustu með vísan til ferðamannasvæða er fjármagnaður í nokkrum löndum í okkar heimshluta:

Danmörk

Að mestu er greitt fyrir framkvæmdir og viðhald ferðamannasvæða af opinberum aðilum, þá bæði af ríkinu og sveitarfélögum. Nýlega var ákveðið að stofna fyrsta þjóðgarðinn í Danmörku og er allur kostnaður sem af þeirri framkvæmd hlýst greiddur af hinu opinbera. Þetta er í reynd nokkuð hliðstætt og hér sbr. ákvörðun um að stjórnvöld greiði allan kostnað við stofnun Vatnajökulsþjóðgarðs.

Enn og aftur hefur umræðan um gistináttgjald “kurtax” blossað upp í Danmörku og að þessu sinni er umræðan sprottin upp frá sveitastjórnarmönnum. Ríkið er enn sem komið er ákveðið í sinni afstöðu þ.e. að ekki skuli leggja auknar álögur á lítil og meðalstór fyrirtæki, SMEs.

Skotland

Skotar hafa haft aðgang að sjóðum Evrópusambandsins til uppbyggingar á sínum svæðum, þá leggur ríkið sitt af mörkum sem og sveitafélög. Margir staðir hafa einnig verið fjármagnaðir í gegnum ýmsa einka- og almennasjóði.

Aðgangseyrir er rukkaður að mörgum ferðamannastöðum og gildir þá einu hvort þeir staðir eða svæði eru í eigu opinberra aðila s.s. National Trust for Scotland, Historic Scotland eða einkaaðila. Þetta myndi þó í mörgum tilfellum vera skilgreint sem þjónustugjöld.

Gistináttgjald sem og aðrar álögur hafa verið ræddar og lagðar til af hagsmunaaðilum innan ferðaþjónustunnar. En ekki hefur komið til þess að þeim hugmyndum hafi verið hrint í framkvæmd enn sem komið er.

Eistland

Eistlendingar eru ekki með aðgangseyri að sínum svæðum. Uppbyggingin hefur verið kostuð af ýmsum sjóðum Evrópusambandsins og styrkjum frá öðrum löndum. Árið 2006 komu styrkir frá Noregi og í ár 2007 frá Sviss. Eistneska ríkið kostar töluvert af þessum framkvæmdum einnig. Þá er í Eistlandi mengunarskattur sem að hluta gengur til verkefna tengdum uppbyggingu á ferðamannastöðum.

Noregur

Norðmenn fjármagna sína uppbyggingu sem og viðhald í gegnum opinbera sjóði frá norska ríkinu og sveitarfélögum. Í dag er bannað með lögum að rukka aðgangseyri af almenningi, með þeirri undantekningu þó að ef um er að ræða einhverskonar þjónustu þá má rukka aðgangseyri (þjónustugjald) og er það víða gert. Mikil umræða er í gangi í Noregi um þessar mundir um hvort, hvernig og hversu mikið skattleggja skuli ferðaþjónustuna í landinu

Hvaða leiðir eru til fjármögnunar almannagæða í ferðaþjónustu?

Það virðist verða nokkuð almenn skoðun að það þurfi að bregðast við þeim vanda er aukin ferðaþjónusta kallar á til að viðhalda og byggja upp almannagæði sérstaklega á fjölmörgum viðkomu- og dvalarstöðum ferðamanna. Mjög mismunandi skoðanir eru hins vegar á því hvaða leiðir skuli farnar til að tryggja nauðsynlega fjármögnun þessara almannagæða.

Hér á eftir verða því taldar upp ýmsar leiðir til fjármögnunar almannagæða í ferðaþjónustu og þar litið sérstaklega til fjármögnunar almannagæða á svokölluðum ferðamannastöðum.

Enda hefur verið bent á að flest önnur almannagæði sem ferðamenn nota eru í reynd þau almannagæði sem íbúar nýta dags daglega og fjármögnun þeirra í ákveðnum farvegi. Þó verður hér í lokin litið til víðari fjármögnunar almannagæða í ferðaþjónustu en eingöngu svæðanna sjálfra.

Óbreytt fyrirkomulag:

Þegar talað er um óbreytt fyrirkomulag þá er það að meginhluti af fjármögnun þessara almannagæða verði frá opinberum aðilum en hagsmunaaðilar leggja fram bæði vinnu og fjámagn við þá staði eða svæði þar sem þeir hafa beina hagsmuni.

Þetta hefur í reynd verið með þessum hætti hér undanfarna áratugi.

Gistináttagjald:

Þetta hefur verið rætt hér á landi lengi og sérstök nefnd sem skipuð var á síðasta áratug fór vandlega yfir kosti og galla slíkrar gjaldtöku.

Hér að ofan hefur verið farið yfir galla gistináttagjalds:

Skilar sér ekki nema af hluta gistingar. Fjöldi Íslendinga gistir á sínum ferðum í eigin sumarhúsum hjá vinum og ættingum og í vaxandi mæli í hjólhúsum og fellihúsum.

Sama á við um hluta erlendra gesta.

Þessir ferðamenn nýta sér eðlilega almannagæði í ferðaþjónustu á ferðum sínum, en myndu ekki greiða sinn hluta af umræddri fjármögnun.

Þannig að fjöldinn allur af notendum kemur aldrei til með að greiða þetta gjald og verða áfram svokallaðir laumufarþegar.

Þetta á m.a. við tugþúsunda gesta skemmtiferðaskipa, sem hefur fjölgað mikið hér á landi og fara í heimsókn til okkar fjölsóttustu náttúrperla víðs vegar um land.

Þá hafa verið settar fram efasemdir um innheimtu gjaldsins og þar vísað til svokallaðrar “svartrar atvinnustarsemi”.

Loks hefur verið bent á að hækkun verðs gæti haft áhrif á eftirspurn og hefur mikið verið ritað um verðtegni (elasticity of demand) ferðaþjónustunnar og eru til dæmi um að heildar innkoma af auknum álögum á greinina hafi orðið til þess að samanlagðar skatttekjur hafi dregist saman í kjölfarið. Dæmi um þetta er frá New York borg þegar árið 1990 er 5% gistináttagjald var sett á, sem aftur leiddi til 2,5% samdráttar í seldri gistingu. Þessi skattur var aflagður í borginni árið 1995.

Lögbundið gjald frá fyrirtækjum í ferðaþjónustu..

Lögbundið gjald fyrirtækja í ferðaþjónustu til einnar stofnunar eða í sameiginlegan sjóð sem atvinnugreinin hefur þá aðkomu að ákvörðunum um notkun. Þetta gjald yrði fyrir almannagæði móttökuþáttarins hliðstætt og gjald vegna þeirra almannagæða kynningarþáttarins er nú greitt til Útflutningsráðs og greinin hefur ekki gert athugasemdir við þá lögbundnu gjaldtöku. Engin athugasemd frá neinu fyrirtæki í ferðaþjónustu við umfjöllun á Alþingi.

Slíkt gjald gæti verið bundið veltu, en þá yrði að skilgreina vel hvaða fyrirtæki teldust vera ferðaþjónustufyrirtæki. Þar til það liggur fyrir er erfitt að gera sér grein fyrir veltutölum. Hér gæti þó orðið breyting á hvað varðar skilgreiningar þegar þessi vinna lýkur sem nú unnin á vegum Hagstofunnar vegna “Tourism Sattelite Account”. Þó er hætt við að hér yrði fjöldi frífarþega þar sem erfitt er að finna fyrirtæki sem á einhvern hátt nýtur ekki aukinna umsvifa af ferðalögum.

Hvað varðar lögbundið gjald vegna kynningarmála þá er það ákveðið hlutfall af tryggingargjaldi fyrirtækja.

(Sjá síðar um notkun slíks sjóðs varðandi hugmynd um ICELAND WELCOME)

Lögbundið gjald af öllum fyrirtækjum á Íslandi.

Þá er sá möguleiki að taka gjald af öllum fyrirtækjum óháð því hver atvinnustarfsemin er með vísna til þess að hagsmunir af ferðaþjónustu eru mjög dreifðir..

Gallar þeirrar gjaldtöku yrðu eðlilega nokkrir.

Í fyrsta lagi eru eðlilega fyrirtæki sem hafa enga eða litla hagsmuni af ferðaþjónustu og þau myndu greiða hlutfallslega jafnt og hrein ferðaþjónustufyrirtæki.

Í öðru lagi þá eru mörg erlend fyrirtæki stórir hagsmunaaðilar í íslenskri ferðaþjónustu og kæmu ekki til með að greiða slíkt gjald. Þar má nefna t.d. fyrirtæki sem flytur alla ferjufarþega hingað með Norrænu, öll erlend flugfélög sem hingað flytja farþega svo og þau fyrirtæki sem eiga og reka þann fjölda skemmtiferðarskipa sem hingað kemur og ýmis fleiri erlend fyrirtæki mætti nefna.

Þá má nefna það í lokin að ef slíkt gjald yrði einnig notað til markaðssetningar erlendis þá eru íslensk fyrirtæki nú þegar eins og áður hefur komið fram að greiða slíkt gjald fyrir þá þjónustu í formi lögbundins markaðsgjalds til Útflutningsráðs og þá hugsanlega tvenns konar lögbundin gjaædtaka til sama verkefnis
(Sjá síðar um notkun slíks sjóðs varðandi hugmynd um ICELAND WELCOME)

Hluti vegagjalds til þessara sérstöku almannagæða.

Umferð að og um ferðamannasvæði er með samgöngutækjum og í flestum tilfellum með bifreiðum. Með auknum ferðamannastraumi eykst innheimta vegagjalds (bensíngjald og olúgjald) í verði eldsneytis. Erlendir og innlendir ferðamenn eru því með auknum ferðum um landið að auka innheimtu vegagjalds þannig að tekjur ríkisins aukast í beinu samræmi við aukin ferðalög og heimsóknir til ferðamannastaða.

Mögulegt væri að lögbinda hluta vegagjalds til þessara ákveðnu almannagæða.

4% af vegagjaldi nú er t.d. líklega nálægt 500 milljónum á ári.

Rétt er að benda á að Vegagerðin nýtir nú þegar hluta af þessum tekjum til uppbyggingar og úrbóta á ferðamannastöðum.

Gallinn við þessa lausn er að hér eru ekki að koma auknar tekjur sem slíkar heldur yrði um millifærslu að ræða á milli kostunar á almannagæðum.

(Sjá síðar um notkun slíks sjóðs varðandi hugmynd um ICELAND WELCOME)

Rekstraraðilar greiði fyrir afnot þeirra almannagæða sem þeir eru í reynd að selja.

Erfitt gæti reynst að innheimta gjald af rekstraraðilum þar sem rekstraraðilar í ferðaþjónustu hafa ekki verið skilgreindir sem slíkir eins og sagði hér að ofan. Hver er lokaaðilinn í keðjunni og hjá hverjum á að innheimta, ef um er að ræða ferð á vegum erlends söluaðila, sem fær innlenda skrifstofu til að skipuleggja ferðin og sú fær síðan rútuþjónustu til að framkvæma ferðina? Þá koma hér til kynnisferðir, starfsmannaferðir fyrirtækja og stofnana skólaferðir og fleira. Komi þetta til skoðunar hlýtur það að byggjast á gjaldi í samræmi við árlega veltu viðkomandi eins og rætt var hér að ofan varðandi lögbundna gjaldtöku. En aftur skal minnt á að forsenda slíkrar innheimtu er skilgreining á þeim sem teljast hagsmunaaðilar í ferðaþjónustu.

Einnig er rétt að benda á þann mikla fjölda sem heimsækir ferðamannasvæði á eigin vegum, en ekki í skipulögðum ferðum neins fyrirtækis í ferðaþjónustu. Sú breyting hefur einmitt orðið í ferðamynstri undanfarinna ára að hlutfall þeirra sem ferðast á eigin vegum fer vaxandi og því myndi þessi tegund gjaldheimtu aðeins ná til hluta neytenda.

Aðgangseyrir ferðamanna að einstökum svæðum

Þetta er sú leið sem hefur í reynd verið mest í umræðunni sem “lausn” hér á landi í nokkurn tíma. Mikið hefur verið rætt og ritað um þetta og rök sett fram með og á móti. Það er ljóst að aldrei verður innheimtur aðgangseyrir að öllum ferðamannasvæðum hér á landi. Sum þau mest sóttu eru innan sveitarfélaga sem hafa fjármagnað allt viðhald og uppbyggingu á staðnum og líta á það sem fjármögnun almennagæða fyrir sína íbúa og gesti.

Önnur sveitarfélög eru ekki í stakk búinn til slíkrar fjármögnunar eða líta ekki á það sem sitt verkefni þar sem meirihluti þeirra sem nýti almennagæðin séu ekki íbúar sveitarfélagsins. Þá eru svæði í umsjá opinberra stofnana og í einkaeign.

Þá svarar það eðlilega ekki kostnaði að manna öll svæði landsins allan sólarhringinn að sumri a.m.k.. Kostnaðurinn yrði meiri á fjölda svæða en sem næmi innheimtu aðgangseyris.

Því hlýtur þessi leið verði hún skoðuð nánar að snúa annað hvort að því neytendur borgi fyrir þessi tilteknu almennagæði ferðafólks í heild fyrir landið (sbr. skattur við komu/brottför eða nefskattur á Íslendinga) eða að tilteknum einstökum svæðum þess.

Erfitt gæti reynst að fá stuðning við að Íslendingar greiði fyrir þessi almennagæði í eigin landi þar sem við erum vanari því að greiða frekar fyrir vel afmörkuðu almennagæði og má í því sambandi benda á að Íslendingar virðast t.d.hafa viðurkennt veiðikortin,sem aðgang að ákveðnum almennagæðum.

En þetta er auðvitað spurning um framsetningu og val um greiðslu, takmarkanir eða hreinlega lokanir svæða.

Þá er sá möguleiki fyrir hendi að selja aðgang að tiltölulega fáum svæðum, sem eru mest sótt utan þéttbýlis. Þau svæði yrðu þó að vera tiltölulega vel afmörkuð. T.d. er erfitt að selja aðgang að Mývatni svo dæmi sé tekið. Þá hefur verið mikil umræða um Hálendið sem slíkt og skort á úrbótum þar samfara aukinni umferð. Aðgengi að Hálendinu er víða svo erfitt gæti reynst að innheimta aðgang að því eða takmarka aðgengi.

Væri tekin ákvörðun um að selja aðgang að 5-6 mest sóttu svæðunum fyrir t.d 300 kr mætti gera ráð fyrir að brúttó fengist um 300 millj. á ári miðað við núverandi umsvif.

Kostnaður við þá innheimtu myndi vera á bilinu 10-20% af innheimtunni eftir því hve marga mánuði væri mönnum innheimta á svæðunum.

Yrði þessi leið skoðuð yrði að tryggja að þessi aðgangseyrir yrði nýttur sem pottur til úrbóta og uppbyggingar bæði á “gömlum” svæðum og ekki síður til þróunar nýrra svæða til frekari dreifingar

Ef aftur á móti sá aðgangseyrir sem innheimtist á hverjum stað fer til úrbóta á því sama svæði eingöngu þá næst ekki það markmið að innheimta gjalds fyrir þessi almannagæði stuðli að frekari heildaruppbyggingu og dreifingu álags gestanna.

En eins og áður hefur hér komið fram þá er það einmitt bundið í lögum um náttúrvernd að nýta eigi aðgangseyri á því svæði sem hann innheimtist, en það er í andstöðu við það meginmarkmið að minnka álag með nýrri uppbyggingu og frekari dreifingu gesta.

(Sjá síðar um notkun slíks sjóðs varðandi hugmynd um ICELAND WELCOME

“Norska leiðin”

Þessi hugmynd að fjármögnunaraðferð hvað varðar almannagæði í ferðaþjónustu í Noregi var kynnt í ferðamálaráði í nóvember 2007 og vakti þar nokkra athygli. Áhugi var á að freista þess að yfirfæra hana á eitthvert ferðamannasvæði hér á landi og var Snæfellsnesið nefnt.

Tilgangurinn með þessari vinnu í Noregi var að þróa fjármögnunarlíkan fyrir almannagæði í ferðaþjónustunni, líkan sem í meginatriðum mætti nýta á öllum ferðaþjónustustöðum í Noregi. Líkanið átti að vera nógu almennt og sveigjanlegt til þess að hægt væri að aðlaga það breytum á milli ferðaþjónustustaðanna. Jafnframt átti

líkanið að vera nógu einfalt og skýrt til þess að hægt væri að nýta það án viðamikillar greiningarvinnu og flókinna ferla til endanlegrar ákvarðanatöku.

Reynt er að koma þessum tveimur atriðum á framfæri með því að:

Setja saman almennt líkan sem tekur tillit til þarfa fyrir sveigjanleika og síðan að beita líkaninu á einn ferðaþjónustustað

Við nánari yfirferð þá er það skoðun mín að þetta fyrirkomulag henti ekki hér á landi eins og er að minnsta kosti.

Ástæðurnar eru nokkrar. Í fyrsta lagi á sama við og um lögbundna gjaldtöku af fyrirtækjum sem var nefnd hér að ofan, enda væri þetta slík gjaldtaka, þ.e. að erfitt er að skilgreina aðila sem ætti að rukka fyrir að koma með gesti á svæðið. Lítið er um afmörkuð svæði hér á landi þar sem umsvif eru það mikil að eftirlit, reikningagerð og eftirfylgni myndi borga sig.

Enda er það svo að höfundur tillögunnar mátaði líkanið á eitt svæði í Noregi Geilo (sveitarfélagið Hol). Hann segir einmitt að Geilo hafi orðið fyrir valinu vegna þess að hér er um að ræða stóran og margbrotinn ferðamannastað þar sem öll helstu úrlausnarefni ferðaþjónustunnar koma fyrir.

Þessi aðferð krefðist að mínu mati verulega flókinnar lagasetningar

Þá kemur eðlilega upp frifarþegavandi í þessari leið eins og fleirum sem hér hafa verið til umræðu vegna gesta á eigin vegum sem enga þjónustu kaupa á svæðunum.

En samantektin frá Noregi er sem fylgiskjal með þessari samantekt ef niðurstaðan yrði sú að skoða þá aðferð frekar.

Lögbundið gjald af ferðamönnum fyrir landið í heild.

Slík gjaldtaka gæti verið í ýmsu formi. Einfaldasta leiðin er líklega sérstak gjald innheimt við brottför frá landinu af hverjum ferðamanni. Gallar eru þó nokkrir við þetta fyrirkomulag m.a. sá að þeir Íslendingar sem ferðast ekki til útlanda, en eingöngu innanlands myndu ekki greiða fyrir þessi almannagæði. Á sama hátt myndu þeir

Íslendingar sem fara oft til útlanda greiða þetta gjald í hvert skipti þó svo e.t.v að þeir nýttu umrædd almannagæði hér á landi lítið.

En það er í sjálfu sér þannig með alla skattheimtu að þeir sem greiða opinber gjöld eru eðlilega að nýta almannagæði mjög mismunandi.

Á síðasta ári voru þessir farþegar um 1.100.000, sem fóru úr landi. 400 kr. gjald á hvern myndi skila rúmlega 400 milljónum til þessa málaflokks á ári og það yxi í samræmi við aukinn fjölda gesta.

Besta leiðin?

Þrátt fyrir þá galla sem hér hafa verið nefndir þá er það mat mitt að þessi leið, þ.e. lögbundið gjald á alla ferðamenn sé sú sem sé eðlilegust og sanngjörnst, sé það á annað borð vilji stjórnvalda að auka hlut neytenda í fjármögnun þessara almannagæða.

Hún nái til flestra þeirra sem nýta gæðin; frifarþegavandinn sé hlutfallslega minnstur; innheimtan tiltölulega einföld og kostnaðarminni en ýmsar ef ekki flestar hinna.

Þrátt fyrir umræðu um að eðlilegra sé að fyrirtækin sem hafa atvinnu af ferðaþjónustu greiði fyrir umrædd almannagæði þá hlýti sá kostnaður á endanum hvort eð er að lenda á neytendum og því spurning hvort ekki sé einfaldara að innheimta hann beint af neytendum á þennan hátt án milliliða með kostnaði.

Neytendur eru nú að greiða slík lögbundin gjöld fyrir afmarkaða þætti almannagæða sem snúa að ferðamönnum og fjármagna þá með aðkomu hins opinbera einnig.

Þó eðlilega sé ekki sátt um þá gjalddöku þá er hún sem slík ákveðið fordæmi og tekin hefur verið pólitísk ákvörðun um þetta fyrirkomulag; þ.e. blöndum fjármögnun almannagæða á fjölmörgum öðrum sviðum.

Nægir þar að nefna flugvallargjald vegna uppbyggingar flugvalla, olíu- og bensíngjald vegna uppbyggingar vegakerfis. Þá má nefna veiðikort, gjald vegna fjölmiðlunar og ýmislegt fleira. Auðvitað yrði umræða og rökræður um slíka ákvörðun, en rökin með slíkri ákvöðrun eru afskaplega mörg og sterk þó ekki verði frekar farið út í þau hér. (Sjá síðar um notkun slíks sjóðs varðandi hugmynd um ICELAND WELCOME)

Skipulagsbreyting í ferðaþjónustunni samhliða breyttri fjármögnun?

Hugmyndir hafa verið settar fram um ICELAND PROMOTION.

Í skýrslu nefndar forsætisráðherra um ímyndarmál frá apríl 2008 er sú hugmynd sett fram að setja á fót samstarf í kynningarmálum undir heitinu ICELAND PROMOTION.

Þessari hugmynd með þessu nafni hefur verið hreyft fyrir, en hér er hún nú sett fram opinberlega í skýrslu, sem er unnin fyrir stjórnvöld.

Gert er ráð fyrir samstarfi fjögurra ráðuneyta og um verði að ræða að það fjármagn sem nú er dreift í mörgum stofnunum til þessa verkefnis verði að mestu leyti beint í einn sjóð. Í framhaldi af þessari vinnu þykir mér rétt að benda á þann möguleika að ganga skrefinu lengra og gera þá skipulagsbreytingu að hér verði unnið með tvo sjóði varðandi almannagæði innan ferðaþjónustunnar.

ICELAND PROMOTION sér um þau almannagæði sem snúa að kynningarvinnu og ímyndarsköpun. Þar er gert ráð fyrir blandaðri fjármögnun opinberra aðila og greinarinnar eins og nú er, en frumkvæðið virðist eiga að vera hjá hinu opinbera, vistun verkefna og framkvæmd?

ICELAND WELCOME sjái um öll þau sérhæfðu almannagæði í ferðaþjónustu sem snúa að ferðamanninum hér á land?

Þar er verið að tala um upplýsingagjöf til innlendra og erlendra gesta hér; þ.m.t upplýsingamiðstöðvar, gæðaeftirlit (flokkun gististaða o.s.frv), úrbætur, uppbygging og viðhald ferðamannastaða, þróunarstarf o.fl.

Í stuttu máli þá snýr ICELAND PROMOTION út á við , en vinna ICELAND WELCOME snýr inn á við.

Tvær stjórnir sérfræðinga um tvö aðskilin en tengd verkefni í fjármögnun almannagæða?

Á sama hátt og gerð er tillaga um að fulltrúar fjögurra ráðuneyta komi að vinnu við útfærslu á ICELAND PROMOTION þá myndu fulltrúar fjögurra ráðuneyta koma að vinnu við frekari útfærslu á ICELAND WELCOME:

Iðnaðarráðuneytið, sem fer með ferðamál og stýrði eðlilega vinnunni, umhverfisráðuneytið vegna ferðamannasvæðanna, sem flest eru í umsjá þess og einnig eru þar skipulagsmál, menntamálaráðuneytið sem í vaxandi mæli kemur að vörubrúun og uppbyggingu nýrra ferðamannastaða vegna menningartengdrar og sögutengdrar ferðaþjónustu.

Þá er samgönguráðuneytið með öll samgöngumál sem koma verulega að allri þróun ferðamennsku og þar eru einnig sveitastjórnarmál, en sveitarstjórnir koma eðlilega mikið að þessum almannagæðum bæði skipulagi og fjármögnun.

Það gæti svo komið til að forætisráðuneytið kæmi einnig að vinnunni, ef vinnan leiddi til þess að þjóðgarðarnir (Þingvellir og Vatnajökulsþjóðgarður) yrðu hluti af þeim svæðum sem ICELAND WELCOME kæmi að uppbyggingu og viðhaldi á.

Ég hef eðlilega velt mikið fyrir mér þessu fyrirkomulagi, en því kynntist ég fyrst í Kanada árið 2000.

Hér verður ekki farið í smátriðum í gegnum hugsanlega útfærslu á þessum tveimur verkefnum . Þó er nauðsynlegt að fylgja þessari hugmynd aðeins betur úr hlaði.

Fjármögnun tveggja sjóða.

ICELAND PROMOTION hefði til ráðstöfunar sjóð sem eðlilega er ekki hægt að segja nákvæmlega hvað yrði stór. En hann yrði samt blandaður sjóður til þessara almannagæða; lögbundið framlag fyrirtækja (hvort sem breyting yrði gerð á þeim lögum sem um það gjald gilda nú eða ekki) Síðan er hlutur hins opinbera en hann er nú í mörgum fjárveitingum í mörgum ráðuneytum og miklar umræður um nauðsyn þess að sameina þetta í ICELAND PROMOTION og auka hlut hins opinbera í þessum þætti almannagæða.

Þessi sjóður miðað við núverandi framlög yrði varla undir 400 millj. á ári. Það fer þó eftir hve mikið af núverandi opinberum fjárveitingum til ímyndar- og kynningarvinnu yrði fært í sjóðinn.

Þar sem verkefni mitt var að skoða fyrst og fremst almannagæði varðandi ferðamannasvæði þá hef ég ekki farið í samantekt úr fjárlögum til að átta mig á upphæð hins opinbera, né hlut greinarinnar í lögbundnu gjaldi til þessa málaflokks. Árið 2007 gerði ég sérstaka samantekt um framkvæmd og fjármögnun þess hlutar almannagæða sem snýr að kynningar- og ímyndarvinnu.

ICELAND WELCOME fengi það gjald sem yrði ákveðið að innheimta vegna þeirra almannagæða sem snúa að því verkefni og hafa verið talin upp hér að framan í aðalatriðum.

Hvaða leið sem yrði valin í gjaldtökunni þá er ekki óeðlilegt að gera ráð fyrir að innheimta ca. 300 milljónir miðað við núverandi umsvif.

Framlög hins opinbera nú til þessara almannagæða; viðhald og uppbyggingu ferðamannasvæða, þróun nýrra svæða, aðkomu að afþreyingu fyrir ferðamenn o.fl. (án reksturs stofnana) eru um 400 milljónir. (Sjá meðfylgjandi lista unnin úr fjárlögum 2008)

Þannig gæti ICELAND WELCOME haft til ráðstöfunar miðað við núverandi umsvif a.m.k um 700 milljónir á ári til allra almannagæða í móttökupættinum.

Þessu til viðbótar eru svo eðlilega framlög rekstraraðila, sveitarfélaga og fleiri, sem ekki kæmu sem slík í pottinn heldur yrðu mótframlag við umsóknir aðila um fjármagn til einstakra þátta í móttöku ferðamanna.

Þessi upphæð yrði svo eðlilega önnur ef ákveðið yrði eins og sagði að framan að taka viðhald og úrbætur allra þjóðgarðanna með í þennan pott.

Hvorugur sjóðurinn með rekstur.

Ekki er hér gert ráð fyrir að ICELAND WELCOME yrði með neinn rekstur eða umsvif sem slík. Aðeins væri um að ræða fulltrúa umræddra ráðuneyta og hugsanlega með aðkomu fleiri hagsmunaaðila sem ákveða stefnu í samræmi við gildandi ferðamálaáætlun hverju sinni, gildandi skipulag, niðurstöður rannsókna (m.a. þolmarkarannsókna) o.fl. og færu yfir lokatillögur að notkun fjárins.

Nú hefur utanríkisráðherra bent á það að eðlilegt væri að vista ICELAND PROMOTION hjá Útflutningsráði. Hér er ekki sett fram nein skoðun á því.

En á sama hátt hlyti þá að vera eðlilegast að vista ICELAND WELCOME hjá ferðamálastofu.

Þar yrði fagleg umsjón með verkefnum, eftirfylgni og vistun sjóðsins enda flest þau verkefni sem hann kæmi fjárhagslega og faglega að nú þegar vistuð þar.

Þannig yrðu þessir tveir sjóðir með sitt hvora fagstjórnina og vistaðir hjá tveimur stofnunum.

Skýrar verklagsreglur í erindisbréfi stjórnar.

Hvað varðar sjóð ICELAND WELCOME þá þyrfi eðlilega að móta vinnureglur um notkun. Þar yrði auglýst eftir umsóknum vegna úrbóta og uppbyggingar hliðstætt og nú er gert og ákveðinn hundraðshluti sjóðsins nýttur til slíkra verkefna. Hluti fjármagnsins yrði svo nýttur til gæðamála, öryggismála upplýsingamiðlunar o.fl.málaflokka sem falla undir almannagæði ferðamanna á ferð um landið.

En mjög mikilvægt er að þær vinnureglur sem mótaðar verða þjóni því meginmarkmiði að vernda okkar ferðamannasvæði og að byggja ferðaþjónustuna upp með dreifingu í huga til verndunar, atvinnusköpunar og annarra þátta.

Hér yrði litið til vinnu um skipulag til lengri tíma, þolmarkarannsóknna og annara rannsóknna sem gerðar hafa verið vegna framtíðarskipulags og álags af völdum ferðamennsku.

Uppbyggingin verður að verða á þeim svæðum sem hafa samgöngulegar, landfræðilegar, náttúrlegar eða sögu- og menningarlegar forsendur til aukinna umsvifa atvinnusköpunar og arðsemi.

Ráðherra ferðamála myndi eðlilega setja þær reglur sem unnið yrði eftir við notkun sjóðsins.

Með þessu móti kæmu bæði pólitískir aðilar og fagaðilar í málaflokknum að ákvarðanatöku saman, en það hefur nokkuð verið gagnrýnt að verulegum hluta opinbers fjármagns til ferðamála væri í reynd ráðstafað til einstakra verkefna af Alþingi án beinnar aðkomu fagaðilanna og sérfræðinga í þeim stofnunum sem fara með viðkomandi málaflokka.

Með þessari breytingu kæmu báðir aðilar sínum sjónarmiðum að hvað varðar notkun opinberra fjárveitinga til þessara almannagæða; þ.e. ímyndar- og kynningarþáttarins annars vegar og móttökupáttarins hins vegar.

Fylgiskjöl:

Framlög ríkisins árið 2008 til hluta þeirra verkefna sem gætu fallið undir ICELAND WELCOME

Glærur frá kynningu minni á fundi ferðamálaráðs árið 2008 um úrbætur á fjölsóttum ferðamannastöðum í sögulegu samhengi.

Framlög ríkisins árið 2008 til hluta þeirra verkefna sem gætu fallið undir ICELAND WELCOME:

Framlög ríkisins til þeirra almannagæða sem hér eru til umræðu eru í reynd í flestum ráðuneytum. Samkvæmt þeirri skilgreiningu að framlög til afþreyingar, sem ætluð er til að draga að ferðamenn sé einnig hluti að framlögum til almannagæða í ferðaþjónustu þá fer hér á eftir listi unnin úr fjárlögum ársins 2008.

Enda kemur oftast ekki fram í beiðnum og rökstuðningi fyrir umræddum fjárveitingum að þær séu á forsendum ferðaþjónustu.

Hér er ekki tekinn með rekstur þjóðgarðanna né stofnkostnaður.

Forsætisráðuneytið:

Vesturfarasetrið	28 millj.	
		28 millj.

Iðnaðarráðuneytið:

Fjölsóttir ferðamannastaðir	64,3 millj	
Upplýsingamiðlun	37 millj	
		101,3 mill

Umhverfissráðuneytið:

Viðhald þjóðgarða (í þeirra umsjá) og friðlýstra svæða 64 millj.

64 millj.

Önnur ráðuneyti:

Sögumiðstöð í Grundarfirði:	6
Selasetur	21
Hvalamiðstöð	10
Heklusetur	6
Galdrasýning	12
Grettisból	5
Melrakkasetur	3
Saltfisksetur	5
Sauðfjársetur	3
Skrímslasetur	4
Sögusetur	3
Veiðisafn	2
Berjadagar	1
Fuglasafn	4
Hálendismiðstöð	4
Heimskautagerði	20
Hreindýrasetur	3

Landnámssetur	10	
Látrabjarg	2	
Sjóræningjahús	5	
Spákonuhof	5	
Svartárkot	10	
Tyrkjaránssetur	3	
Töfragarður	2	
Göngubrú yfir Selá	1,5	
Skrúður í Dýrafirði	5	
Vatnsdælasaga	3	
Dimmuborgir	5	
Ferðafélag Íslands	10	
Grunnavík	4	
Grettislaug	1,7	
Bjarnarhöfn	2	
Hveravellir	2	
Sögutengd ferðaþjónusta	2	
Upplýsingamiðst. Kirkjubæjarkl.	2,7	
Vestmannaeyjar, ferðamál	0,3	
Víkingar á Vestfjörðum	5	
Fuglaskoðun á S-A landi	3	
		192,2
Alls:		385,5 millj.

