



Efnahagsleg sjónarmið við losun ferða- takmarkana

Efnisyfirlit

Tilurð greinargerðarinnar	3
1. Inngangur.....	4
2. Horfur í ferðaþjónustu fyrir faraldurinn.....	5
3. Ytri aðstæður í ljósi faraldursins	7
3.1 Ferðatakmarkanir á helstu markaðssvæðum	8
3.2 Möguleikar á ferðalögum	9
4. Efnahagslegar áskoranir við losun ferðatakmarkana	11
4.1 Valkostir	12
4.1.1 Óbreytt ástand	13
4.1.2 Opnun án skimunar.....	15
4.1.3 Landamæri verði opnuð með skimun eða vottorðum	17
5. Lokaorð	20

Tilurð greinargerðarinnar

Þessi greinargerð um efnahagsleg sjónarmið við losun ferðatakmarkana er unnin að beiðni forsætisráðuneytisins af efnahagskrifstofu fjármála- og efnahagsráðuneytisins og ráðgjafa forsætisráðuneytis. Óskað var eftir mati á áhrifum þriggja valkosta. Í fyrst lagi algerri opnun án skimunar að gefnum ólíkum forsendum um fjölda ferðamanna miðað við spár í upphafi árs. Í öðru lagi að landamæri verði opnuð en farþegar fari í skimun við komu eða framvísi vottorði sem sóttvarnalæknir tekur gilt. Ella þurfi farþegar að sæta tveggja vikna sóttkví. Í þriðja lagi að núverandi reglur verði áfram í gildi um sóttkví við komu til landsins að undanskildum farþegum frá Grænlandi og Færeyjum. Við vinnslu greinargerðarinnar var leitað sjónarmiða sóttvarnalæknis, yfirlæknis smitsjúkdómadeildar Landspítalans og Samtaka ferðaþjónustunnar. Auk þess var rætt við hagfræðingana dr. Axel Hall, dr. Friðrik M. Baldursson, dr. Gunnar Haraldsson, dr. Gylfa Zoega, dr. Tinnu Laufeyju Ásgeirsdóttur, dr. Tryggva Guðmundsson, Rósu Björk Sveinsdóttur og Pálmar Þorsteinsson. Þau tvö síðastnefndu eru starfsmenn Seðlabanka Íslands.

1. Inngangur

Efnahagsleg áhrif losunar ferðatakmarkana eru hjúpuð mikilli óvissu. Greining þeirra er í eðli sínu þjóðhagsleg kostnaðar- og ábatagreining. Grundvallaróvissa ríkir hins vegar um kostnaðarhlið greiningarinnar. Sú óvissa byggir annars vegar á því að gögn um útbreiðslu veirunnar eru víða óáreiðanleg og ómögulegt virðist að spá fyrir um þróun og áhrif faraldursins blossi hann upp að nýju. Hins vegar þarf að meta kostnað vegna faraldursins og sóttvarnaraðgerða á heilsu, líf og lífsgæði sem reynist oft átakaefni þótt til séu hagræn tæki til þess verks. Ábatinn er þekktari, ekki síst þegar kemur að hagrænum ábata þjóðarbúsins af ferðamönnum. Fjöldi ferðamanna sem kemur hingað til lands og dvalarlengd þeirra ráðast þó ekki aðeins af ákvörðunum um sóttvarnir. Flugframboð, efnahagsaðstæður og ferðavilji íbúa helstu markaðssvæða eru þar ekki síður ráðandi þættir.

Greinargerðin er byggð upp með þeim hætti að í kafla 1 er fjallað um horfur í ferðapjónustu áður en faraldurinn lagðist á heimsbyggðina. Í 2. kafla er fjallað um efnahagsaðstæður á helstu markaðssvæðum, vísbendingar um ferðavilja og áhrifaþætti varðandi framboð á flugi til og frá landinu. Í 3. kafla er fjallað um valkostina þrjá í ósk forsætisráðuneytisins.

2. Horfur í ferðapjónustu fyrir faraldurinn

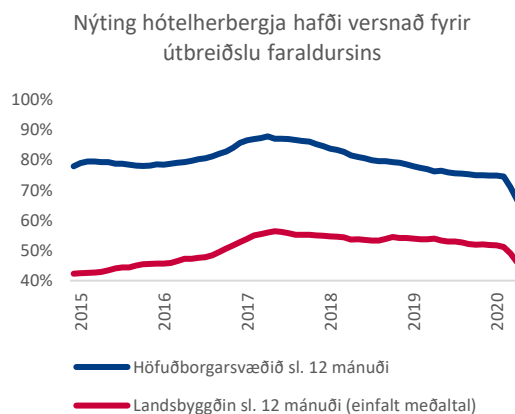
Árið 2019 komu 2 milljónir ferðamanna hingað til lands eftir nokkra fækkun frá því að fjöldi þeirra náði hámarki árið 2018. Útflutningsverðmæti ferðapjónustunnar var nærri 470 mö.kr. árið 2019 eða 35% heildarútflutnings. Þjóðhagslegur ávinningur af hverjum ferðamanni var nærri 100.000 kr. að meðaltali.

Í ársbyrjun og áður en faraldurinn reið yfir gerðu flestir greiningaraðilar ráð fyrir að fjöldi ferðamanna myndi nærri standa í stað milli ára. Bókunarstaða hótela fyrir sumarið var betri en á sama tíma í fyrra en á móti vó að bókunarstaða fyrir haustið var síðri.

Þrátt fyrir mikinn fjölda ferðamanna hafa rekstraraðstæður í greininni verið erfiðar og nokkur hagræðing átt sér stað. Sem dæmi fækkaði þeim sem störfuðu við ferðapjónustu á tímabilinu mars til október á síðasta ári um 2.000 frá sama tíma ári áður. Fækkun starfa var mest hjá flugfélögum eða um og yfir 20% en störfum fækkaði einnig í rekstri gististaða, í veitingapjónustu, hjá ferðaskrifstofum og í öðrum atvinnugreinum tengdum ferðapjónustu. Fyrirtæki í greininni tókust þannig á við hækkandi kostnað í kjölfar kjarasamninga og litla arðsemi í grein sem einkennist af fjölda smárra aðila og háum launakostnaði.

Fjárhagsstaða í greininni hefur verið erfiðari en almennt í öðrum

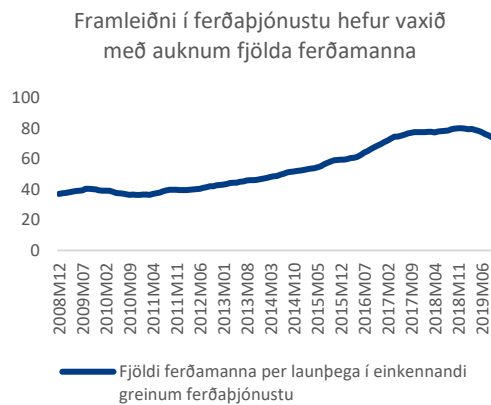
atvinnugreinum. Nýting hótélherbergja hafði versnað fyrir útbreiðslu faraldursins en þrátt fyrir það var útlit var fyrir allt fjórðungs fjölgun hótélherbergja árin 2020-2022. Hætt var því við að nýting hótela hefði enn versnað talsvert næstu ár þótt ekki hefði komið til faraldursins. Nýting í Reykjavík hefur þó verið betri en víða annars staðar á Norðurlöndum.



Undanfarin ár má áætla að eitt starf í ferðaþjónustu hafi orðið til fyrir hverja 70-80 ferðamenn sem heimsækja landið. Lífskjör þjóðarinnar fara þó ekki aðeins eftir fjölda starfa heldur skiptir afrakstur þeirra og framleiðni ekki síður máli. Þrátt fyrir að laun og framleiðni í ferðaþjónustu séu lægri en

almennt í öðrum geirum hagkerfisins þá hefur stærðarhagkvæmni í greininni gert það að verkum að hvort tveggja hafa vaxið með auknum fjölda ferðamanna. Sífelld færri hendur hefur því þurft til að þjónusta sífelld fleiri ferðamenn. Ef viðhalda á fjölda starfa í ferðaþjónustu þrátt fyrir að ferðamönnum fjölgi hægt eftir að ferðatakmarkunum er aflétt er ljóst að stærðarhagkvæmni í greininni mun minnka, störfin verða ekki eins verðmæt og þau sem voru fyrir og laun þurfa að vera lægri að öðru óbreyttu.

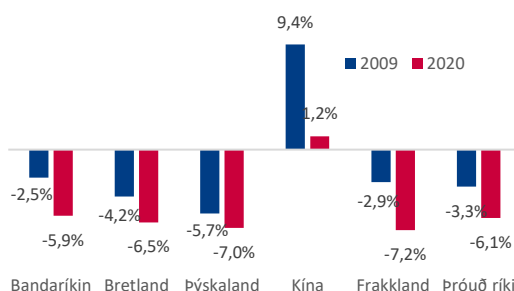
Áfallið bætist við rekstrarvanda ferðaþjónustunnar fyrir útbreiðslu heimsfaraldursins sem fjallað er um hér að framan. Aðlögun greinarinnar að nýjum veruleika eftir COVID-19 gæti því reynst erfið, ekki síst vegna verulegrar fjárfestingar undanfarin ár sem enn sér varla fyrir endann á og byggðist á væntingum sem eru fjarri framtíðarhorfum greinarinnar næstu misseri.



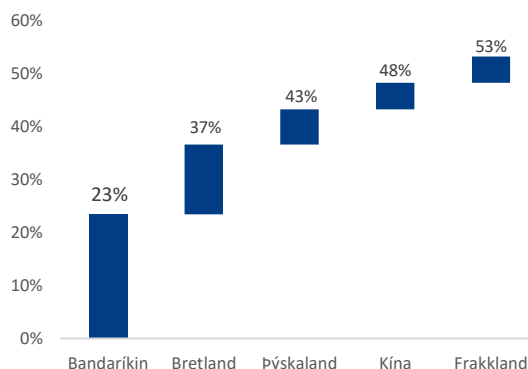
3. Ytri aðstæður í ljósi faraldursins

Ferðasamtök Sameinuðu þjóðanna spá 60-80% samdrætti ferðaþjónustu á heimsvísu á þessu ári samanborið við 2019. Spáin versnar því lengur sem ferðatakmarkanir vara.¹ Mörg þeirra ríkja sem verst hafa orðið úti í heimsfaraldri COVID-19 gegna lykilhlutverki á ferðaþjónustumarkaði, ýmist sem áfangastaðir eða uppspretta ferðamanna. Þeirra á meðal eru Bandaríkin, Bretland og Kína sem öll eru meðal mikilvægustu markaða íslenskrar ferðaþjónustu, bæði vegna fjölda ferðamanna og dreifingar þeirra innan ársins. Efnahagsleg áhrif COVID-19 faraldursins í þessum ríkjum munu ótvírætt hafa áhrif á eftirspurn eftir alþjóðlegum ferðalögum. Samkvæmt hagvaxtarspá

Efnahagshorfur eru slæmar á helstu markaðssvæðum ferðaþjónustunnar
Hagvaxtarspá AGS fyrir 2020



Yfir helmingur ferðamanna kemur frá fimm ríkjum



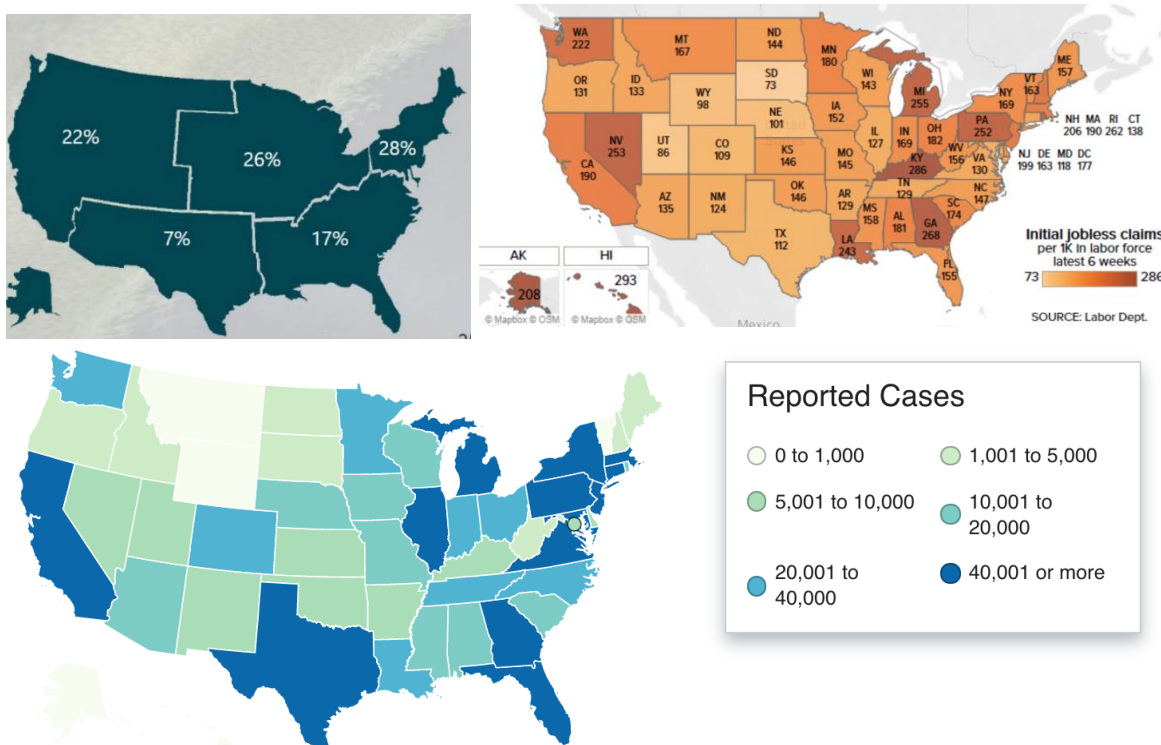
Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (AGS) frá því í apríl er útlit fyrir að samdráttur efnahagssumsvifa í ár verði meiri en í kjölfar fjármálahrunsins í öllum helstu markaðssvæðum ferðaþjónustunnar. Meira en helmingur ferðamanna kemur frá þeim fimm ríkjum sem sýnd eru á mynd að ofan.

Von er á uppfærðri efnahagsspá AGS í sumar og hefur framkvæmdarstjóri sjóðsins látið hafa eftir sér að sú spá muni hljóða upp á enn meiri samdrátt. Á það e.t.v. ekki síst við um Bandaríkin og Bretland, tvö mikilvægustu markaðssvæði ferðaþjónustunnar, þar sem illa hefur gengið að koma

¹ <https://unstats.un.org/unsd/ccsa/documents/covid19-report-ccsa.pdf>

böndum á útbreiðslu veirunnar. Englandsbanki hefur til að mynda spáð allt að 14% samdrætti á árinu og tvöföldun atvinnuleysis í að minnsta kosti 8% á næstu vikum. Í Bandaríkjunum er hlutfall atvinnulausra nú um 15% og hefur aldrei fyrr verið svo hátt, ekki einu sinni í kreppunni miklu sem hófst á þriðja áratug síðustu aldar. Staðan þar er jafnframt einna verst í þeim fylkjum á norðaustur- og vesturströndinni sem jafnan hafa skilað flestum ferðamönnum til Íslands.

Á eftirfarandi þremur myndum má sjá fylki Bandaríkjanna. Fyrsta myndin lýsir uppruna bandarískra ferðamanna á Íslandi, önnur sýnir fjölda atvinnulausra eftir fylkjum og sú þriðja fjölda Covid jákvæðra prófa. Á seinni myndunum verða litirnir dekkri eftir því sem staðan er verri.



Heimildir: Könnun um ferðavenjur á Íslandi, CNBC fréttavefur úr gögnum frá vinnuálastofnun BNA, CDC.

3.1 Ferðatakmarkanir á helstu markaðssvæðum

Að minnsta kosti 93% jarðarbúa hafa síðustu mánuði búið við ferðatakmarkanir, þar af þrjú milljarðar í löndum sem hafa alfarið lokað landamærum sínum.² Ferðatakmarkanir tóku víða gildi eftir miðjan mars og

² <https://www.nytimes.com/article/coronavirus-travel-restrictions.html>

enn sér ekki fyrir enda þeirra. Yfirvöld mælast víðast hvar til þess að íbúar forðist óþörf ferðalög og er á flestum stöðum enn gerð krafa um tveggja vikna sóttkví við komu.

Miðað við þær upplýsingar sem nú liggja fyrir virðist líklegt að einhverjar tilslakanir verði á þessum reglum innan Evrópu í júní og júlí þótt ekki sé hægt að segja með vissu hve miklar þær verða eða hvenær þær taka gildi. Enn meiri óvissa ríkir um þróun mála í Bandaríkjunum og Kína sem ekki hafa gefið út hvenær ferðatakörkunum verði aflétt. Landamæri Bretlands eru hins vegar opin en þar er í undirbúningi að gera kröfu um tveggja vikna sóttkví við komu.

Af framangreindu má ráða að mesta líkur virðast á að ferðamann frá meginlandi Evrópu sækí Ísland heim það sem eftir lifir árs, enda er þar nú lögð áhersla á að lyfta innri ferðatakörkunum. Schengen-ríkin miða mörg hver við opnun innri landamæra þann 15. júní næstkomandi en líkur standa til að ytri landamærin verði áfram lokað. Hvert ríki virðist ætla að hafa sinn hátt á um hvernig staðið er að opnun landamæra og hafa þjóðarleiðtogar undanfarið deilt opinberlega um hve almennar opnanir skuli vera. Nú síðast tilkynntu Danir og Norðmenn samkomulag um víðtækar tilslakanir á ferðatakörkunum milli ríkjanna sem taka gildi 15. júní. Danir munu einnig opna fyrir Íslandi og öðrum völdum löndum á sama tíma með takörkunum en ráðleggja annars íbúum sínum að forðast ferðalög suður á bóginn í sumar. Yfirvöld í Noregi hafa með öllu latt til ferðalaga utan landsteinanna í sumar.

Á meðan víðtækar ferðatakmarkanir eru í gildi liggur í augum uppi að lítið verður um komu ferðamanna. Tilmæli yfirvalda um að forðast ferðalög hafa að sjálfsögðu áhrif á ferðavilja og það mun krafa um sóttkví við heimkomu einnig gera þar sem slíkar reglur eru í gildi.

3.2 Möguleikar á ferðalögum

Utan formlegra ferðatakmarkana ríkir talsverð óvissa um áhuga fólks á alþjóðlegum ferðalögum þegar áhrifa faraldursins réna. Jafnframt mun skipta miklu hversu hratt flugsamgöngur geta tekið við sér ef ferðavilji er raunverulega fyrir hendi.

Faraldurinn hefur áhrif á ferðavilja

Kannanir um ferðavilja í Evrópu, Bandaríkjunum og Asíu benda til þess að víða sé fólk hikandi við að leggja land undir fót eftir að faraldurinn hefur gengið yfir. Almennt sér fólk jafnframt fyrir sér að ferðast heldur stutt en langt, heimsækja ættingja og ferðast akandi fremur en með flugi. Þeir eldri hika við ferðalög af ótta við COVID-19 smit samkvæmt könnunum en hinir yngri, sem viðkvæmari eru gagnvart efnahagsáfallinu, eru líklegri til að

nefna óvissu um persónulegan fjárhag og vilja því bíða þar til efnahagsástandið batnar. Í könnun ráðgjafafyrirtækisins BCG sem náði til Bandaríkjanna og stærstu ríkja Evrópu sögðust um 45% svarenda ætla að bíða í 4-12 mánuði með að fara aftur í flug en um 30% sögðust bíða í að minnsta kosti 12 mánuði. Svipaðar niðurstöður var að finna í könnun Skift, upplýsingastofu um ferðaþjónustu í Bandaríkjunum, þar sem aðeins um 8% sögðust telja að fyrsta ferðalagið yrði utan Bandaríkjanna.

Flugframboð mun ráða miklu um komur ferðamanna

Litlar upplýsingar liggja fyrir um flugframboð til og frá landinu síðar á þessu ári og engar fyrir það næsta. Hins vegar eru vísbendingar um að millilandaflug, og ekki síst flug milli heimsálfa, muni taka síðar við sér en aðrir hlutar heimshagkerfisins. Sem dæmi má nefna að í útboðsgögnum til fjármögnunar Norwegian flugfélagsins er gert ráð fyrir að félagið hefji farþegaflug utan Noregs í apríl 2021 og að flug verði komið í fyrra horf í janúar 2022. Flugfélagið gerir ráð fyrir að hefja fyrst flug á arðbærustu leiðunum og nýta seinni hluta árs 2021 til að auka framboð. SAS gerir ráð fyrir að það taki nokkur ár fyrir eftirspurn að ná sama stigi og fyrir faraldurinn.

Við mat á mögulegri fjölgun ferðamanna og vexti ferðaþjónustunnar skiptir miklu hvenær hægt verður að nýta Keflavíkurlugvöll að nýju sem flutningsmiðju yfir Atlantshafið (e. Hub and Spoke). Skiptifarþegar hafa gegnt lykilhlutverki við að halda uppi víðfeðmu flugneti til og frá Íslandi. Hlutdeild þeirra í umferð um Keflavíkurlugvöll var tæp 30% árið 2019 eftir fjórðungssamdrátt árið 2018 þegar hlutdeild þeirra slagaði í 40%. Nýting flugkerfisins með þessum hætti getur haft grundvallaráhrif á það hvort fjárhagslega arðbært sé að fljúga á tiltekna áfangastaði. Án þessarar starfsemi er líklegt að fjöldi áfangastaða sem flogið er til frá Keflavíkurlugvelli gæti fækkað verulega frá því sem við höfum vanist frá árinu 2016.

Flugframboð er einn helsti áhrifabáttur í þróun farþegaflutninga milli landa. Af þessu leiðir að það mun skipta íslenska ferðaþjónustu höfuðmáli að opnað verði fyrir áfangastaði í Evrópu og Norður-Ameríku með eins jöfnum hætti og mögulegt er að teknu tilliti til sjónarmiða sóttvarna. Þangað til að því kemur má ætla að ferðaþjónustan leiki viðaminna hlutverk í efnahagsbatanum en verið hefur undanfarin ár, jafnvel þótt opnað verði á ferðalög milli einstakra ríkja. Fram að þeim tíma er hætt við að arðbærustu flugin verði skipulögð leiguflug með íslenska ferðamenn úr landi.

4. Efnahagslegar áskoranir við losun ferðatakmarkana

Íslenska hagkerfið hefur undanfarna mánuði staðið frammi fyrir tvíþættu áfalli sem birtist annars vegar í skörpum samdrætti innlendra umsvifa vegna faraldursins og nauðsynlegra sóttvarnaáðgerða og hins vegar í gríðarlegu tekjufalli í ferðaþjónustu sem ekki sér fyrir endann á.

Vísbendingar eru um að botni innlendra efnahagsumsvifa vegna faraldursins og sóttvarnaáðgerða hafi verið náð, a.m.k. að sinni. Einkaneysla hefur þegar tekið við sér að nýju, enda hefur dregið úr óvissu auk þess sem stjórnvöld hafa veitt heimilum og launþegum tugmilljarða stuðning í formi hlutabóta og greiðslu launa í sóttkví. Atvinnuleysisbætur eru einnig tekjutengdar í þrjá mánuði. Þessu til viðbótar hafa heimilin sótt um að taka 13 ma.kr. út úr séreignarsparnaði, um 6.000 heimili hafa fengið greiðslufrest af lánum auk þess vaxtalækkunar hafa skilað sér í lægri afborgunum af lánum, ekki síst til heimila. Samneyslan vex einnig auk þess sem ríkissjóður og ríkisfyrirtækin munu auka fjárfestingar í ljósi hratt minnkandi fjárfestingar atvinnuvega og minni umsvifa í íbúðabyggingum.

Efnahagsstefna stjórnvalda hefur miðað að því styðja við innlenda eftirspurn þannig að hún hafi tekið markvert við sér þegar óumflyjanleg aðlögun á sér stað í greinum ferðaþjónustu. Að sama skapi hefur verið gripið til áðgerða til að auðvelda þá aðlögun. Til skemmri tíma mun skipta miklu að nýta megi þá framleiðsluþætti sem byggðir hafa verið upp á undanförunum árum. Það er þó með öllu óvíst hversu hratt ferðaþjónustan mun geta tekið við sér eftir þetta áfall og stutt við efnahagsbatann. Til lengri tíma munu líf skjör því ekki síður ráðast af því hvernig til tekst að skjóta fleiri stoðum undir hagkerfið og stuðla að aukinni framleiðni, sem almennt er lág í ferðaþjónustu. Í ljósi þessara þátta hefur Alþingi samþykkt verulega aukna fjármuni í fjárfestingar í innviðum, rannsóknum og þróun auk tæknivæðingar opinberrar starfsemi.

Tvö sjónarmið takast á við efnahagsleg mat á losun takmarkana

Við afléttingu sóttvarnaáðgerða við landamæri takast á tvö efnahagsleg meginsjónarmið. Annars vegar ávinningur af því að létta ferðatakmarkunum, ekki síst vegna ferðaþjónustu hérlendis en einnig annarra viðskiptahagsmuna, og hins vegar kostnaður sem hlýst af fjölgun smita sem virðist óumflyjanleg miðað við umfang faraldursins víða erlendis og litlu ónæmi hérlendis. Sá kostnaður birtist annars vegar í auknum veikindum

og hugsanlegum dauðsföllum og hins vegar í hættunni á að grípa verði til víðtækra sóttvarnaraðgerða að nýju. Í því sambandi er vert að benda á að víðast hvar í Vestur-Evrópu og Norður-Ameríku hefur verið gripið til mun víðtækari takmarkana á athafnafrelsi en hér á landi.

Ef ferðapjónustan tekur ekki við sér, hvorki á þessu ári né því næsta, er ljóst að gríðarleg tilfærsla þarf að verða á framleiðsluþáttum til að hagvöxtur geti tekið við sér að nýju. Hætt er við langvarandi atvinnuleysi stórs hluta þeirra ríflega 23.000 einstaklinga sem störfuðu í ferðapjónustu fyrir faraldurinn komist hótél og önnur framleiðslutæki ferðapjónustunnar ekki í arðbæra nýtingu.

Spár gera enn ráð fyrir fáum ferðamönnum í ár en mikilli fjölgun 2021

Flestar hagspár gera ráð fyrir komu fárra ferðamanna það sem eftir lifir árs en mun fleirum á næsta ári.³ Spá Seðlabanka Íslands frá því í maí og sviðsmyndir fjármála- og efnahagsráðuneytisins gera t.d. ráð fyrir um milljón ferðamönnum árið 2021. Þróun þeirra þátta sem reifaðir voru að framan, þ.e. flugframboðs, ferðavilja fólks og ferðatakmarkana, mun hafa ráðandi áhrif á viðspyrnu greinarinnar á næsta ári. Um alla þættina ríkir mikil óvissa. Þótt framangreindar forsendur Seðlabankans og ráðuneytisins hafi hugsanlega þótt fremur svartsýnar þegar þær voru settar fram bendir nú fátt til þess að svo sé fyrir árið 2021. Er þetta þó aðeins helmingur þeirra ferðamanna sem sóttu landið heim árið 2019 og sami fjöldi og árið 2014. Reynist spárnar of bjartsýnar er ljóst að efnahagsbatinn verður mun hægari en nú er spáð og atvinnuleysi þrálátara.

Ábati af farþegaflugi er ekki aðeins af fjölda ferðamanna

Farþegaflutningar hafa önnur óbeinni en engu að síður mikilvæg efnahagsleg áhrif, sérstaklega notkun á Keflavíkurlugvelli sem flutningsmiðstöð yfir Atlantshafið. Sú ráðstöfun styður við margfalt fleiri tengingar við umheiminn en ella væri mögulegt sem bætir nýtingu framleiðsluþátta, eykur val innlendra aðila og stuðlar þannig að samkeppni og lægra vöruverði auk þess að styðja við önnur alþjóðleg viðskipti.

4.1 Valkostir

Í beiðni forsætisráðuneytisins um greiningu á efnahagslegum sjónarmiðum við losun ferðatakmarkana voru tilgreindir þrjú valkostir. Í fyrsta lagi óbreytt ástand þar sem allir aðrir ferðamenn en þeir sem koma frá Færeyjum og Grænlandi sæta tveggja vikna sóttkví við komuna til landsins. Einstaka

³ Engin opinberlega birt hagspá hefur verið gerð eftir tilkynningu ríkisstjórnarinnar um opnun landamæra með skimun farþega.

hópar geti komið til landsins í svokallaðri sóttkví B. Í öðru lagi alger opnun landamæra þar sem engar sérstakar kvaðir yrðu settar á þá sem koma til landsins. Í þriðja lagi opnun landamæra með kvöðum um skimun auk annarra tengdra úrræða.

4.1.1 Óbreytt ástand

Á meðan óbreytt ástand verður á landamærum með kvöð um tveggja vikna sóttkví að frátöldum ferðamönnum frá Færeyjum og Grænlandi eru yfirgæfandi líkur á að ferðamenn verði fáir líkt og raunin hefur verið undanfarnar vikur. Hugsanlega gætu einhverjir komið til landsins og dvalið í sóttkví B, ekki sist þeir sem koma hingað vinnu sinnar vegna. Þeir verða þó aldrei margir, en um 300 manns hafa verið hér í þeirri umgjörð.

Langur tími gæti liðið þar til hægt er að tryggja fullt öryggi

Það er með öllu óvíst hvenær faraldurinn gengur yfir eða hvenær og hvort bóluefni verður aðgengilegt hérlendis. Ekki er útlit fyrir að sú verði raunin á allra næstu mánuðum að mati færustu sérfræðinga á sviði faraldsfræði og smitsjúkdóma þótt ljóst sé að öll él stytti upp um síðir. Þangað til eru Íslendingar útsettir fyrir veirunni, en líklega er ónæmi meðal þjóðarinnar rétt um 1-2%, a.m.k. meðal fullorðinna einstaklinga. Af því leiðir að alls óvíst er hvenær hægt verður að draga úr ferðatakmarkunum án áhættu á að veiran berist hingað til lands á ný. Í ljósi þess að hagkerfi flestra annarra iðnríkja byggja á flóknari og samþættari alþjóðlegum virðisbæturum en það íslenska má leiða að því líkur að þrýstingur á opnun landamæra aukist enn hraðar erlendis en hér á landi eftir því sem dregur úr smitum.⁴ Hætt væri við því að Ísland myndi einangrast efnahagslega ef það eitt biði eftir fullvissu um að heilbrigðisáhættan væri liðin hjá.

Hagspár gera ráð fyrir hverfandi fjölda ferðamanna í ár

Ef núverandi reglur gilda áfram verður fjöldi erlendra ferðamanna líklegast hverfandi líkt og raunin hefur verið undanfarnar vikur. Opinberar hagspár gera flestar ráð fyrir að svo verði. Í nýlegri hagspá Seðlabanka Íslands er aðeins gert ráð fyrir 50.000 ferðamönnum seinni hluta árs 2020. Þessi mikli samdráttur í ferðaþjónustu á ríkan þátt í því að hagkerfið dregst í spánni saman um 8% á árinu. Sambærilega sögu má segja af sviðsmyndum sem fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur teiknað upp. Atvinnuleysi á árinu öllu við þessar aðstæður gæti verið um 9%.

Áframhaldandi lokun myndi framlengja kreppuna

⁴ <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr10304.pdf>

Þær opinberu hagspár sem gera ráð fyrir fáum ferðamönnum sem eftir lífir árs eiga það einnig sammerkt að vænta verulegrar fjölgunar árið 2021, ekki síst frá 2. ársfjórðungi þess árs. Ef landið verður áfram lokað ferðamönnum munu þær spár ekki rætast og vöxturinn verða mun þróttminni og atvinnuleysi hátt og viðvarandi. Slíkar aðstæður gætu leitt til varanlegs skaða á flugframboði til landsins og framleiðsluþáttum ferðaþjónustunnar með viðvarandi neikvæðum áhrifum á vöxt ferðaþjónustunnar og annarra atvinnugreina sem byggja á tengingum við umheiminn.

Þrátt fyrir að hluti þeirra 200 ma.kr. sem Íslendingar hefðu hugsanlega varið erlendis á þessu ári fari í neyslu innanlands er ólíklegt að aukin neysla Íslendinga hafi grundvallaráhrif á þróun ferðaþjónustunnar þótt hún geti haft áhrif á einstaka rekstraraðila. Neysla Íslendinga stendur aðeins undir broti af tekjum flestra ferðaþjónustufyrirtækja, ekki síst hótela, bílaleigubíla og þeirra sem veita ýmsar sérhæfða afþreyingu. Ekki eru heldur vísbendingar um að ferðalög Íslendinga innanlands muni aukast mikið á næstunni, enda draga atvinnuleysi og óvissa úr einkaneyslu.⁵

Að óbreyttu verður ferðaþjónusta því aðeins svipur hjá sjón. Uppsögnum í ferðaþjónustu myndi líklega fjölga enn frekar og líkur á að fólk verði ráðið að nýju minnkað verulega, enda voru 12 þúsund starfsmenn í ferðaþjónustu í skertu starfshlutfalli í lok apríl sem gæti verið nærri helmingur þeirra sem störfuðu í greininni fyrir faraldurinn. Hefur þeim fækkað um 4.500 fram undir lok maí, m.a. vegna fjöldauppsagna stórra ferðaþjónustuaðila.

Mikill fjöldi erlendra ríkisborgara hefur flutt til landsins samhliða vexti ferðaþjónustunnar. Á landinu búa nú ríflega 50 þúsund erlendir ríkisborgarar en þeir voru aðeins 23 þúsund talsins fyrir sex árum síðan. Um 8 þúsund erlendir ríkisborgarar störfuðu í ferðaþjónustutengdri starfsemi á síðasta ári. Ætla má að stórum hluta þeirra hafi þegar verið sagt upp störfum og enn fleiri, m.a. úr öðrum atvinnugreinum, munu vafalaust bætast við á næstu vikum og mánuðum. Staða erlendra ríkisborgara á vinnumarkaði er að meðaltali viðkvæmari en staða íslenskra ríkisborgara. Án verulegs bata í ferðaþjónustu má reikna með háu atvinnuleysi þessa hóps á næstu mánuðum og jafnvel árum.

Því til viðbótar er sú hættu fyrir hendi að ef ferðatakmarkunum verði létt erlendis en ekki hér á landi þá kjósi einhver hluti Íslendinga að fara úr landi þrátt fyrir að þurfa að sæta tveggja vikna sóttkví að ferð lokinni, eða

⁵ <https://www.ferdamalastofa.is/is/um-ferdamalastofu/frettir/ny-konnun-um-ferdaaform-islendinga>

að langvarandi takmarkanir sem eiga sér ekki erlenda hliðstæðu dragi úr vilja almennings til þess að fylgja þeim. Með því gæti hluti eftirspurnar flust úr landi á meðan útflutningur ferðaþjónustu vex ekki. Getur slíkt haft neikvæðar efnahagslegar afleiðingar, þ.m.t. fyrir viðskiptajöfnuð.

Áhættan minni af nýjum faraldri innanlands

Á móti kostnaðinum af því að halda landinu lokuðu vegur að mun minni líkur yrðu á annarri bylgju faraldursins í bráð, nema að draga myndi úr vilja fólks til að fylgja fyrirmælum sóttvarnaryfirvalda. Víðtækar ferðatakmarkanir munu þó varla koma í veg fyrir að smit berist nema að þeim sé haldið til streitu þar til að faraldurinn gengur yfir. Fullkomin óvissa er um hvenær af því verður.

Tilslakanir gagnvart öðrum Norðurlöndum hefðu lítil þjóðhagsleg áhrif

Þegar hefur verið ákveðið að ferðamenn frá Færeyjum og Grænlandi þurfi ekki að sæta sóttkví við komuna til landsins. Áhrif þess eru hverfandi en hlutfall Færeyinga og Grænlandinga í heildar gistinóttum árið 2019 var 0,1% fyrir hvora þjóð.

Tilslakanir á ferðatakmarkunum innan Norðurlandanna hefðu einnig takmörkuð áhrif í þjóðhagslegu samhengi. Aðeins 7,5% ferðamanna í fyrra komu frá Norðurlöndunum og hátt hlutfall þeirra kom til að heimsækja vini og ættingja eða í viðskiptatengdum erindagjörðum. Neysla þeirra er því minni og hegðun þeirra öðruvísi en annarra ferðamanna. Auknu ferðafrelsi fylgir hins vegar ótvíræður ábati fyrir einstaklinga sem þurfa eða vilja ferðast.

4.1.2 Opnun án skimunar

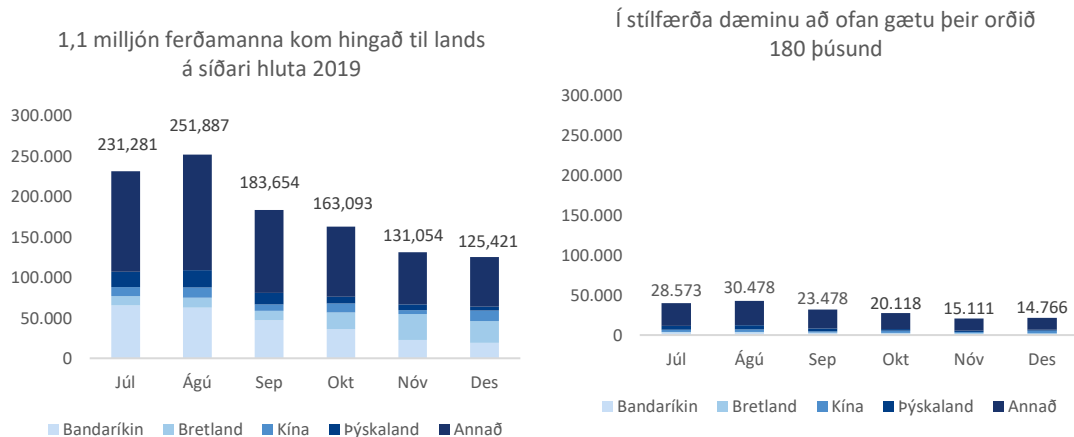
Ef ákveðið yrði að opna landið fyrir ferðamönnum án nokkurra takmarkana myndi einhver fjöldi líklega sækja landið heim næstu mánuði, en árangur Íslands í baráttunni við farsóttina hefur víða vakið athygli. Alls óvíst er þó hversu margir ferðamennirnir yrðu. Vísbendingar eru um að hegðun fólks í faraldrinum ráðist fremur af væntingum og tilfinningu um öryggi frekar en yfirlýsingum stjórnvalda um boð og bönn. Ferðavilji ræðst ekki síst af þeim fjölmörgu þáttum sem reifaðir eru hér að framan auk þess sem flugframboð mun hafa mikil áhrif á komur ferðamanna.

Ferðamönnum mun fækka mikið jafnvel án sóttvarnaraðgerða á landamærum

Á seinni hluta árs 2019 komu nær 1,1 milljón ferðamanna hingað til lands og voru væntingar um álíka fjölda í ár áður en faraldurinn reið yfir. Í ljósi takmarkaðs flugframboðs og vísbendinga um lítinn ferðavilja fólks er ljóst að ferðamönnum mun fækka mikið, jafnvel þótt ekki verði gripið til sérstakra ráðstafana á landamærum.

Samtök ferðapjónustunnar telja mögulegt að um 250.000 ferðamenn komi til landsins það sem eftir lifir árs ef sóttvarnaraðgerðir verða takmarkaðar. Hugsanlega gætu þeir orðið 300.000-350.000 ef allt fellur með greininni. Byggja samtökin þetta á samtölum við félagsmenn og bókunum sem eru enn til staðar hjá ferðapjónustuaðilum. Virðisauki hagkerfisins af hverjum erlendum ferðamanni er metinn á bilinu 80.000-125.000 kr.⁶ Hagsmunir þjóðarþúsins af 250.000 ferðamönnum nema því á bilinu 20-30 mö.kr. Líklega getur sá fjöldi ferðamanna haldið uppi u.þ.b. 4.000 störfum í greininni.

Ef gert er ráð fyrir að ferðavilji fólks í þeim vestrænu ríkjum sem hafa orðið illa úti í faraldrinum, þ.e. í Bandaríkjunum, Bretlandi, Ítalíu og á Spáni, sé lítill og aðeins 5% fólks frá þeim ríkjum skili sér til landsins á síðari hluta ársins en einn af hverjum fjórum ríkisborgurum annarra ríkja þá gæti ferðamönnum fækkað úr 1,1 milljón á seinni hluta árs í fyrri í 180 þúsund í ár. Dreifing milli mánaða í þessari einföldu æfingu má sjá á myndunum hér að neðan.



Fjölgun ferðamanna eykur líkur á smitum innanlands

Hætta á að smit berist til landsins og faraldur blossi upp að nýju eykst hins vegar með komu hvers ferðamanns, enda yrði við þennan valkost ekki skimað eða gripið til aðgerða til að tryggja skráningu ferðamanna og upplýsingagjöf til þeirra. Í þessu samhengi skal hafa hugfast að óverulegur hluti þjóðarinnar, hugsanlega 1-2%, er ónæmur fyrir veirunni sem ætti því auðveldara um vik að breiðast út. Almennigur hefur þó vissulega lært

⁶ Matið byggir á greiningu upplýsinga Hagstofu Íslands um vinnsluvirði ferðapjónustu, kortaveltugögnum RSV, könnunum Ferðamálastofu.

sitthvað um smitgát og þekking og undirbúningur heilbrigðisstofnana orðið meiri en fyrir faraldurinn.

Áætla má að um 7.000 ferðamenn gætu þá dvalið hér á hverjum tíma miðað við vikudvöl þess fjölda ferðamanna sem kemur fram í einföldu sviðsmyndinni hér að framan. Ef um 0,25% hópsins er sýktur, sem vísbendingar eru um að sé hlutfall sýktra í Bretlandi á hverjum tíma, mætti með talsverðri einföldun gera ráð fyrir að um 18 erlendir ferðamenn beri veiruna á hverjum tíma og um 450 það sem eftir lifir árs. Í reynd er mun flóknara að átta sig á líkum þess að smit berist hingað til lands án skimunar. Líta ber til þess í ljósi reynslunnar af faraldrinum að fólk sem finnur fyrir einkennum leggst síður í ferðalög. Á hinn bóginn er mögulegt að smit geti breiðst út á leið til landsins, s.s. á flugvöllum eða í flugvélum, og leitt til fleiri smita en útreikningurinn að ofan gefur til kynna.

Þessu til viðbótar sýnir reynsla af upphafi faraldursins hér að hættan virðist meiri af ferðalögum Íslendinga erlendis en af ferðamönnum sem koma hingað til lands. Samkvæmt upplýsingum frá sóttvarnarlækni er ekkert smit héraðs rakið beint til ferðamanna og aðeins 10% smita eiga sér óvissan uppruna.

Efnahagsleg áhrif nýs faraldurs yrðu verulega neikvæð

Þótt ómögulegt sé að segja til um líkur á því að faraldurinn taki sig upp að nýju er rétt að áréttta að efnahagsleg áhrif þess geta orðið veruleg. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn gerir t.d. ráð fyrir að hagkerfi heimsins vaxi um 1% árið 2021 í stað 5,8% ef faraldurinn tekur sig upp að nýju á heimsvísu. Áætla má að hver mánuður af hörðum sóttvarnaraðgerðum innanlands minnki einkaneyslu hér á landi um hátt í 1 prósentustig á ársgrundvelli, sem samsvarar um 15 mö.kr, en einkaneyslan er um helmingur landsframleiðslunnar. Færri utanlandsferðir Íslendinga og minni neysla erlendis vegna ferðatakmarkana milli landa eru ekki meðtalin í þessu mati. Auk þess gæti það valdið gríðarlegum kostnaði fyrir ferðaþjónustuna og hagkerfið allt ef nauðsynlegt væri að setja ferðatakmarkanir á að nýju eftir að þær hafa verið losaðar. Það er ekki bara vegna hins beina kostnaðar sem í því felst, heldur einnig vegna þess að það myndi aftur stöðva komu ferðalanga til landsins og hugsanlega skaða orðspor Íslands sem trausts áfangastaðar næsta árið/árin. Myndi slíkt grafa verulega undan þeim trúverðugleika sem byggður hefur verið upp á undanförunum vikum. Þessu til viðbótar er verulegur efnahagslegur kostnaður fólgin í veikindum, dauðsföllum og ýmsum samfélagslegum kostnaði sem felst í frekari hópsýkingum eða ótta við þær.

4.1.3 Landamæri verði opnuð með skimun eða vottorðum

Víðtækar sóttvarnaraðgerðir, hvort sem þær felast í skimun, upplýsingagjöf eða öðru sem sérfræðingar á því sviði telja að dragi verulega úr hættunni

á smiti og álagi á heilbrigðiskerfið, minnka mögulegan samfélagslegan kostnað af opnun landamæra þótt þær dragi einnig úr fjölda ferðamanna og þjóðhagslegum ábata af opnuninni.

Í ljósi þeirrar óvissu og áhættu sem hagkerfið stendur frammi fyrir virðist hvorki efnahagslega skynsamlegt að stefna að lokun landsins þar til hættan er liðin hjá né að opna að öllu leyti á innflæði ferðamanna. Réttara virðist að draga úr ferðatakmarkunum en þó með þeim sóttvarnaraðgerðum sem þar til bærir sérfræðingar telja að dragi nægilega úr hættu á víðtækum smitum og að grípa þurfi til víðtækra samfélagslegra takmarkana að nýju. Núverandi aðstæður takmarkaðs ferðavilja alþjóðlega virðast heppilegur tími til að þróa efnahags- og samfélagslega umgjörð fyrir opnun landamæra að nýju enda er alls óvíst hvenær hægt yrði að opna landið að nýju ef bíða ætti þess að farsóttin gangi yfir og öll hætta verði liðin hjá.

Í því sambandi þarf annars vegar að líta til þess hver skuli bera kostnað af sóttvarnaraðgerðum á borð við skimun og hins vegar hvernig björgum heilbrigðisþjónustunnar, þ.m.t. hlífðarbúnaði og rannsóknargetu, og fjármunum ríkissjóðs til heilbrigðismála er best varið.

Ferðamenn ættu að greiða kostnað af skimun

Ef skima á alla farþega við komuna til landsins virðist hagfræðilega rétt að kostnaðurinn sé greiddur af farþegunum sjálfum, enda myndu farþegarnir með því innbyrða heildar kostnað af aðgerðum sínum auk þess sem að öðrum kosti gætu myndast hvatar fyrir ferðalög til þess eins að fá próf sem virðast af skornum skammti víða erlendis. Þá mætti líta til þess að beinar skatttekjur ríkissjóðs af hverjum ferðamanni eru áætlaðar 20.000-25.000 krónur, eða nokkru lægri upphæð er skimunin virðist kosta.

Almenn skimun sem ferðamenn greiða fyrir yrði þó ígildi skattlagningar á ferðalög, nema þeir sækist sérstaklega eftir skimun, sem hefði áhrif á eftirspurn. Enn er þó mjög óljóst hvernig verð á flugi til og frá landinu munu þróa. Með greiðslu ferðamanna fyrir prófið má þó stuðla að því að þeir sem sækja landið heim séu efnameiri ferðamenn sem eyði meiru og dvelji lengur, enda yrði greiðslan fyrir prófið hin sama óháð dvalarlengd.

Einnig þarf að horfa til þess að ríkissjóður niðurgreiði ekki samfélagslegan kostnað af utanlandsferðum Íslendinga sem virðast af reynslu síðustu mánaða hafa meiri áhrif á mögulega útbreiðslu veirunnar en komur erlendra ferðamanna og geta haft neikvæð áhrif á innlenda eftirspurn og viðskiptajöfnuð ef Íslendingar leita hraðar út en ferðamenn til landsins.

Að sama skapi þarf að vera ljóst að þeim fjármunum sem ríkissjóður veitir til verkefnisins sé varið með markmið í sóttvörnum og heilbrigðismálum almennt að leiðarljósi. Þar sem alls óvíst er hversu lengi faraldurinn mun geysa þarf að endurskoða reglulega hver er besta leiðin til að takmarka

áhættuna af víðtækri útbreiðslu faraldursins að nýju að gefnum fjármunum ríkissjóðs til verkefnisins. Nauðsynleg styrking innviða á þessu sviði til að takast á við sóttvarnir hérlendis ætti ekki að vera háð slíku mati eða ákvörðunum.

Stöðugt endurmat aðgerða og áhrifa þeirra nauðsynlegt

Þar sem kostnaður, kvaðir og óvissa draga úr ferðavilja þarf að vera ljóst að aðgerðir á landamærunum séu skilvirk leið til að verja landið eins og hægt er fyrir Covid-19. Jafnframt er mikilvægt að dregið sé úr óvissu eins og mögulegt er með skýrri upplýsingagjöf. Með því geta ferðamenn tekið upplýstar ákvarðanir út frá væntum kostnaði og ábata af ferðalaginu. Þrátt fyrir það er hætt við að ferðaþjónustan verði ekki svipur hjá sjón á meðan ferðavilji er lítill alþjóðlega og takmarkanir eru við lýði á flugvöllum hérlendis. Hætt er við að langan tíma taki þá að byggja upp ferðaþjónustu að nýju og að ekki náist sá fjöldi ferðamanna sem er nauðsynlegur til að viðhalda þeirri fjölbreyttu afþreyingu sem byggð hefur verið upp undanfarinn áratug og þeirri umfangsmiklu umferð sem verið hefur um Keflavík á grundvelli hlutverks flugvallarins sem flutningsmiðju.

Af því leiðir að nauðsynlegt er að takmarkanir á landamærum og aðrar sóttvarnaraðgerðir verði áfram í stöðugri endurskoðun.

5. Lokaorð

COVID-19 stefnir í að verða stærsta efnahagsáfall á heimsvísu í hartnær hundrað ár. Alþjóðastofnanir og aðrir greiningaraðilar áætla að efnahagsbatinn hefjist strax á næsta ári en að ferðaþjónusta verði meðal síðustu atvinnugreina til að jafna sig á áfallinu. Væntingar eru um að flugsamgöngur nái ekki fyrri styrk fyrr en að nokkrum árum liðnum⁷ og kannanir um ferðavilja sýna að fólk hyggst ferðast stuttar vegalengdir þegar ferðatakmarkunum verður loks lyft. Langur tími gæti því liðið þar til fjöldi ferðamanna á Íslandi kemst nálægt tveimur milljónum á ný.

Vöxtur ferðaþjónustunnar og minnkandi árstíðasveifla byggir að verulegu leyti á nýtingu Keflavíkurflugvallar sem flutningamiðju yfir Atlantshafið, sem gerir flugfélögum kleift að tengja saman margfalt fleiri áfangastaði en ella væri mögulegt. Samhliða vexti síðustu ára hefur framleiðni í ferðaþjónustu aukist þar sem greinin hefur notið áhrifa stærðarhagkvæmni í rekstri, nýting ýmissa framleiðsluþátta hefur batnað og markaður innlendra fyrirtækja hefur stækkað þar sem fleiri dvelja á landinu á hverjum tíma. Ýmis starfsemi hefur hér þrífist sem ætti ekki tilverugrundvöll ef ferðamenn væru ekki til staðar. Þangað til tengiflug yfir Atlantshafið tekur við sér á ný af fullum þunga er ólíklegt að ferðaþjónustan leiki lykilhlutverk í efnahagsbatanum.

Þrátt fyrir mikinn fjölda ferðamanna hefur fjárhagsstaða greinarinnar versnað og kjarasamningar vorið 2019, sem þóttu hóflegir í sögulegu tilliti, reyndust henni þungir. Störf í greininni voru verðlögð of hátt og í kjölfarið fækkaði þeim markvert auk þess sem gjaldþrot og vanskil fóru vaxandi. Allt átti þetta sér stað áður en COVID-19 breiddist út. Vegna hás atvinnuleysis, sérstaklega meðal þeirra sem áður störfuðu í ferðaþjónustu, er mikilvægt að ferðaþjónustan nái sér á strik á ný sem fyrst, jafnvel þó starfsemi verði aðeins brot af því sem áður var. Til þess að svo megi verða er nauðsynlegt að nákvæm útfærsla losunar ferðatakmarkana liggja fyrir sem fyrst, því ella halda afbókanir áfram. Hætt er hins vegar við því að verðmæti starfanna verði enn lægra en áður þar sem stærðarhagkvæmninnar nýtur ekki lengur við. Efnahagsbatinn og þróun lífskjara mun því ekki síður ráðast af því hvernig til tekst að skjóta fleiri stoðum undir hagkerfið.

⁷ IATA telur að eftirspurn eftir flugferðum gæti náð fyrri styrk árið 2024 <https://www.flightglobal.com/airlines/iata-passenger-demand-may-not-recover-until-2024/138357.article>

Í greinargerðinni er lagt mat á þrjá valkosti við tilslakanir á ferðatakmarkunum. Fyrsti kosturinn eru óbreyttar takmarkanir þar sem öllum nema þeim sem koma frá Færeyjum og Grænlandi er gert að sæta tveggja vikna sóttkví við komuna til landsins. Því fyrirkomulagi þyrfti líklega að viðhalda í langan tíma til að sóttvarnarmarkmið næðust. Efnahagslegar afleiðingar slíkrar ráðstöfunar yrðu gríðarlegar.

Hinir tveir valkostirnir snúa að því að opna landamærin með eða án kvaða um skimun á Keflavíkurflugvelli eða vottorð. Margt virðist benda til þess að eftirspurn eftir ferðalögum til Íslands verði í lágmarki næstu vikur og jafnvel mánuði. Því er ekki augljóst að kvaðir um skimun hafi mikinn fælingarmátt til skamms tíma. Þær gætu hins vegar dregið verulega úr fjölda smita sem berast til landsins. Rétt þykir að ferðamenn greiði sjálfir fyrir prófið.

Eftir því sem önnur ríki vinda ofan af ferðatakmarkunum og ferðavilji fólks tekur við sér á ný má reikna með að kvaðir um skimun eða vottorð hafi vaxandi áhrif á eftirspurn eftir íslenskri ferðaþjónustu. Þannig virðist líklegt að frelsi til ferðalaga án kvaða um skimun og hættu á að lenda í sóttkví sé nauðsynleg forsenda þess að verulegur bati geti átt sér stað í greininni. Jafnvel að þeim skilyrðum uppfylltum ríkir enn mikil óvissa um ferðavilja og þróun ferðaþjónustu á næstu misserum.

