

Fjármála- og efnahagsráðuneytið

M i n n i s b l a ð

Viðtakandi: **Fjármála- og efnahagsráðherra**
Sendandi: **Starfshópur um efnahagsleg áhrif sóttvarna**
Dagsetning: **6.11.2020**
Málsnúmer: **FJR20080077**
Bréfalykill:

Efni: Efnahagslegt mat á tillögum að breyttum aðgerðum á landamærum

I. Inngangur

Þetta minnisblað er unnið af starfshópi um efnahagsleg áhrif sóttvarna að beiðni fjármála- og efnahagsráðherra. Í minnisblaðinu er fjallað um efnahagsleg sjónarmið varðandi þrjár tillögur að breyttum sóttvarnaráðstöfunum á landamærum.¹ Tvær þeirra koma frá Samtökum ferðaþjónustunnar og Icelandair en sú þriðja mótaðist í samtali starfshópsins um tillögur ferðaþjónustunnar við Thor Aspelund. Tillögurnar fela í sér breytingar á framkvæmd sóttvarna á landamærum Íslands í því augnamiði að auðvelda komur ferðamanna til landsins án þess að horfið sé til þess fyrirkomulags sem var við sýnatöku á landamærum síðastliðið sumar.

Skoðun á fýsileika breyttra aðgerða á landamærum er í anda þeirrar ábendingar í fyrstu skýrslu starfshópsins frá því í september að skoða ætti hvort aðrar ytri sóttvarnaaðgerðir en þær sem nú gilda séu mögulegar án þess að taka of mikla áhættu. Þar sagði jafnframt að æskilegt væri að stjórnvöld og ferðaþjónustan myndu eiga samtali um þetta efni. Það er jákvætt að slíkt samtali eigi sér nú stað enda eru miklir hagsmunir af þessu álitaefni fyrir ferðaþjónustuna og þjóðarbúið í heild.

Þær tillögur sem hér eru til umfjöllunar tengjast einnig ábendingu starfshópsins um að æskilegt væri að auka fyrirsjáanleika sóttvarnaaðgerða eftir því sem við verður komið. Sú ábending er almenn en er ekki síst mikilvæg gagnvart ferðaþjónustu um þessar mundir þar sem tímabil markaðsstarfs og sölu vegna háannatímabils næsta sumar er nú hafið. Það getur verið snúið að veita fyrirsjáanleika um sóttvarnir í sveiflukennendum nýjum faraldri og eins og reynslan af faraldrinum hingað til sýnir verða fyrirheit um fyrirsjáanleika sóttvarnaraðgerða ekki trúverðug nema að vel hafi verið vandað til verka við hönnun þeirra og vandlega hugað að mögulegum áhrifum breyttra forsenda og áhættuþátta. Nánar er fjallað um þetta atriði í kafla V í minnisblaðinu.

Við gerð þessa minnisblaðs hafði starfshópurinn ekki í höndum mat á tillögunum með tilliti til öryggis sóttvarna. Prófessor Thor Aspelund og tölfræðiteymi hans við Háskóla Íslands hefur verið beðið um slíkt mat en það hefur dregist vegna anna við önnur verkefni. Hópurinn taldi eigi að síður að ekki mætti dragast frekar að hann kæmi efnahagsgreiningu sinni á tillögunum á framfæri. Það er hins vegar mikilvægt að halda því til haga að greiningin byggist á þeirri forsendu að nýtt fyrirkomulag muni ekki fela í sér óásættanlega minna öryggi sóttvarna á landamærunum frá því sem nú er. Nánar er fjallað um þessa forsendu í kafla IV í minnisblaðinu.

¹ Í þessu minnisblaði er horft til fjárhagslegs kostnaðar og ábata. Starfshópurinn vinnur með prófessor í heilsuhagfræði að mati á ófjárhagslegum kostnaði og ábata ólíkra leiða í sóttvörnum.

II. Nýleg þróun í ferðamennsku og sóttvörnum á landamærum

Innlend þróun

Frá því tvöföld skimun fyrir alla komufarþega tók gildi þann 19. ágúst hefur farþegum um Keflavíkurflugvöll fækkað um 90% miðað við fyrri hluta ágúst og 97% miðað við sama tíma í fyrra. Erlendum ferðamönnum hefur fækkað í sama mæli. Í annarri viku ágústmánaðar var fjöldi erlendra ferðamanna sem fór úr landi rúmlega 15 þúsund en þeir voru tæplega 1.400 á viku um miðjan október. Velta erlendra greiðslukorta segir svipaða sögu. Í septembermánuði voru flestir ferðamenn hér á landi frá Þýskalandi eða 21% og 17% frá Póllandi. Tæplega 40% erlendra ferðamanna komu frá Mið-Evrópu og ríflega 20% frá Austur-Evrópu. Fátt bendir til annars en að fjöldi erlendra ferðamanna verði áfram í lágmarki svo lengi sem núverandi aðgerðir eru í gildi á landamærum.

Að sama skapi bendir ekkert til annars en að aðgerðirnar hafi reynst árangursríkar gagnvart því markmiði sínu að koma í veg fyrir að smit berist til landsins. 72 virk smit greindust í landamæraskimun á tímabilinu 15. júní til 18. ágúst en síðan tvöföld skimun gekk í gildi fyrir alla þann 19. ágúst hafa 251 virk smit greinst í landamæraskimun. Hlutfall jákvæðra sýna (virkra smita) hefur hækkað úr 0,07% á fyrra tímabilinu í 0,4% síðan 19. ágúst.² Af þeim smitum sem hafa greinst í landamæraskimun síðan 19. ágúst hafa um 20% greinst í seinni skimun. Viðhorf almennings gagnvart aðgerðum á landamærum hefur ekki breyst mikið frá því að þær gengu í gildi að því leyti að rúmur meirihluti landsmanna vill sjá óbreytt ástand aðgerða við landamærin, um 40% vilja harðari aðgerðir og um 10% vilja vægari. Hlutfall þeirra sem vilja harðari aðgerðir jókst og hlutfall þeirra sem vilja vægari aðgerðir minnkaði þegar yfirstandandi bylglja faraldursins var í hámarki í október.

Alþjóðleg þróun

Við mat á áhrifum breyttra aðgerða á landamærum Íslands þarf að hafa í huga að þær eru ekki eini takmarkandi þátturinn hvað varðar batann í ferðaþjónustu hér á landi heldur eru einnig aðrir þættir að verki. Þar ber hæst þróun faraldursins í upprunalandi ferðamanna og héraðs, þær reglur sem önnur ríki setja á landamærum sínum gagnvart för fólks til eða komum frá Íslandi og þróun faraldursins og landamærareglna í þeim löndum sem íslensk ferðaþjónusta er í samkeppni við.

Farþegaflug á heimsvísu eru nú um 40% færri en á sama tíma í fyrra. Alþjóðlega hefur hægt á batanum í farþegaflugi að undanfögnu samhliða miklum vexti faraldursins. Ferðamönnum um evrópska flugvelli hefur fækkað að nýju, en í september og fyrstu viku október voru þeir um 25% af fjölda sama tíma síðasta árs eftir að hafa náð yfir 30% af þeim fjölda í ágústbyrjun.³ Alþjóðasamtök flugfélaga eru nú svartýnni á þróun í farþegaflugi í ár en þau voru í fyrri spá sinni í júlí. Gera samtökin ráð fyrir að farþegaflug á heimsvísu nái ekki fyrri styrk fyrr en árið 2024.

Enn eru í gildi takmarkanir á komur bandarískra ferðamanna til Schengen-svæðisins auk þess sem takmarkanir eru á komur til Kanada. Gagnvart íslenski ferðaþjónustu er mikilvægt að reglubundið flug geti hafist að nýju yfir Atlantshafið og að norður-amerískir ferðamenn geti sótt Ísland heim, enda hefur viðskiptalíkan Icelandair byggst á tengiflugum milli Norður-Ameríku og Evrópu auk þess sem norður-amerískir ferðamenn voru fjórðungur ferðamanna árið 2019. Líklega er hjarðónæmi með aðstoð bóluefnis hins vegar forsenda varanlegs bata í ferðaþjónustu hér á landi og á heimsvísu.

Flest ESB og EFTA ríki eru með svipaða nálgun gagnvart aðgerðum á landmærum og er algengast að þau séu með takmarkanir á komur ferðamanna frá skilgreindum áhættusvæðum, þar sem horft er til nýgengi smita (20 ríki). Auk þess er Bretland með ferðatakmarkanir frá skilgreindum áhættusvæðum. Mismunandi er milli ríkja hvort ferðamönnum frá áhættusvæðum er gert að sæta 10-14 daga sóttkví eða

² Fyrri og seinni skimun. Tölur til og með 4. nóvember.

³ Airports Council International - Europe (ACI EUROPE). <https://www.aci-europe.org/european-airports-passenger-traffic-1-march-11-october-2020>

framvísa neikvæðu PCR vottorði í stað sóttkvíar. Þá eru átta ESB og EFTA ríki með engar ferðatakmarkanir gagnvart ríkjum innan EES-svæðisins auk Bretlands og fleiri ríkja. Ísland er eina ríkið í þessum hópi sem er með tvöfalda skimun á landamærum og sóttkví. Tékkland og Ungverjaland hafa lokað landamærum gagnvart öllum ríkjum óháð þróun faraldursins. Í viðauka er tafla sem sýnir hvernig ferðatakmarkunum er háttað milli ríkja innan EES-svæðisins auk Bretlands.

Yfirlit yfir aðgerðir á landamærum ESB og EFTA-ríkjanna

Engar ferðatakmarkanir	Búlgaría, Frakkland, Króatía, Lúxemborg, Portúgal, Pólland, Spánn, Svíþjóð
Ferðatakmarkanir á skilgreindum áhættusvæðum	Austurríki, Belgía, Danmörk, Eistland, Finnland, Grikkland, Holland, Írland, Ítalía, Kýpur, Lettland, Lichtenstein, Litháen, Malta, Noregur, Rúmenía, Slóvakía, Slóvenía, Þýskaland, Sviss,
Aðrar ferðatakmarkanir	Ísland, Ungverjaland, Tékkland*

*Tékkland herti nýverið takmarkanir og er ferðamönnum ekki heimilt að koma til landsins. Undanþágur í gildi.

Þá hefur ráðherraráð Evrópusambandsins samþykkt tilmæli um samræmda nálgun á ferðatakmarkunum (e. Council Recommendation on a coordinated approach to the restriction of free movement in response to the COVID-19 pandemic).⁴ Þar er leitast við að samræma nálgun aðildarríkjanna til að hefta ferðafrelsi sem minnst. Í tilmælu er kveðið á um eftirfarandi lykilverðmið þegar ákvörðun er tekin um að hefta frjálsa för vegna COVID-19 faraldursins:

- a) 14 daga nýgengi smita á hverja 100.000 íbúa,
- b) hlutfall jákvæðra sýna af heildarfjölda tekinnna sýna undanfarna viku,
- c) fjöldi sýna sem tekinn er á hverja 100.000 íbúa undanfarna viku.

Til þess að ekki megi krefjast sýnatöku eða sóttkvíar þarf nýgengi smita að vera undir 25 (m.v. 100.000 íbúa) og hlutfall jákvæðra sýna að vera undir 4%. Í byrjun nóvember var nýgengi smita hér á landi um 200 og hlutfall jákvæðra sýna 3,7%.⁵

III. Tillögur um breytingar á sóttvörnum á landamærum

Þær tillögur sem hér verða teknar til umfjöllunar um breytingar á sóttvörnum á landamærum eru eftirfarandi:⁶

- A) **Vottorð frá heimalandi:** Tvöfaldri skimun verði hliðrað fyrir ferðamenn þannig að fyrri skimun eigi sér stað í heimalandi ferðamannsins en seinni skimun eigi sér stað við komu á landamærum Íslands. Nánar tiltekið verði boðið upp á að sleppa við seinni landamæraskimun og sóttkví gegn því að framvísa neikvæðu COVID-19 skimunarprófi á landamærunum sem er ekki eldra en 72 klukkustundir (3 sólarhringar) og undirgangast svo seinni skimun á landamærunum. Forsenda þessa er að hægt sé að meta og samþykkja vottorð vegna skimunar hjá erlendum aðilum. Núverandi fyrirkomulag tvöfaldrar skimunar og sóttkvíar á milli myndi gilda fyrir ferðamenn sem ekki geta framvísað viðurkenndu vottorði og fyrir íslenska ríkisborgara og aðra þá sem eru búsettir hér á landi. Tillagan gæti verið útfærð með þeim hætti að til að byrja verði einungis tekin gild vottorð frá tilteknum löndum.
- B) **Ferðamannasmitgát:** Núverandi fyrirkomulag á landamæraskimun verði óbreytt nema að því leyti að ferðamenn fái að fara í svokallaða ferðamannasmitgát í stað sóttkvíar á milli fyrri og

⁴<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/10/13/covid-19-council-adopts-a-recommendation-to-coordinate-measures-affecting-free-movement/>

⁵ Heimild: Sóttvarnastofnun Evrópu.

⁶ Tillögur A og B eru tillögur Ícelandair og Samtaka aðila í ferðaþjónustu.

seinni skimunar. Í ferðamannasmitgát verði ferðamenn frjálssir ferða sinna um landið en þurfi þó að fara sérstaklega varlega, rétt eins og heimkomusmitgát var í sumar. Ferðamenn skulu gæta sérstaklega vel að tveggja metra reglunni, grímunotkun og öðrum einstaklingsbundnum sóttvörnum. Á fimmta degi ferðalags myndi ferðamaðurinn mæta í seinni skimun á heilsugæslustöð sem þeir hafa valið í forskráningu. Ef ferðalagið er styttra en fimm dagar er seinni skimun við brottför á landamærum Íslands. Íslendingar og aðrir sem eru búsettir hér á landi gilda áfram sömu reglur og núverandi fyrirkomulag, þ.e. tvær skimanir og fimm daga sóttkví á milli.

- C) **Þreföld skimun:** Tillögur A og B taki báðar gildi, þ.e. þreföld landamæraskimun þar sem fyrsta skimun á sér stað í heimalandi ferðamanns, önnur skimun við komu til landsins og þriðja skimun fimm dögum síðar. Ferðamannasmitgát gildi milli annarrar og þriðju skimunar.

IV. Mat á efnahagslegum áhrifum

Á meðan farsóttin geysar felur liðkun á sóttvörnum almennt í sér einhverja áhættu. Hér sem fyrr stangast því á tvenn megináhrif af liðkun sóttvarna á efnahagslífið. Sjálf liðkunin felur í sér efnahagslegan ábata upp að því marki sem efnahagsstarfsemi færist í eðlilegra horf, en sú áhætta sem tekin er varðandi farsóttina felur í sér efnahagslega áhættu og þar með kostnað ef smitum fjölgar í kjölfarið og efnahagsleg umsvif minnka á ný af þeim sökum.

Eins og kom fram í inngangi hefur starfshópurinn ekki enn undir höndum mat á hugsanlegum breytingum á öryggi sóttvarna á landamærunum sem breytt fyrirkomulag gæti haft í för með sér. Auk umræðna sín á milli hefur hópurinn þó rætt það málefni við Thor Aspelund og fulltrúa ferðapjónustunnar. Það kann að vera að það þurfi að gera einhverjar breytingar á tillögu ferðapjónustunnar eins og hún liggur fyrir til að áhætta teljist ásættanleg. Þannig gætu sóttvarnaryfirvöld talið að áskilnaður um aldur skimunar í heimalandi opni á þann möguleika að of stuttur tími líði á milli þeirrar skimunar og skimunar á landamærum. Ef af verður er það sóttvarnaryfirvalda að leggja mat á þetta og önnur atriði sem lúta að öryggi sóttvarna og eftir atvikum gera breytingar frá fyrirliggjandi tillögum.

Til að greiða fyrir upplýsingastreymi og málsmeðferð er hins vegar rétt að nefna að hópurinn ræddi þetta atriði við fulltrúa ferðapjónustunnar og fékk þau svör að það myndi litlu breyta varðandi mögulegan fjölda ferðamanna þótt það væri áskilnaður um að skimun í heimalandi mætti hvorki vera of gömul né ný svo lengi sem aðeins væri ein skimun þegar til Íslands væri komið. Í greiningunni hér að aftan er sneitt hjá mögulegri breytingu á öryggi sóttvarna á landamærunum og gengið út frá að þær hafi ekki merkjanlega aukna áhættu í för með sér. Af þeim sökum er ekki fjallað um efnahagslegan kostnað vegna breytinganna. Þegar mat á öryggi sóttvarna á landamærunum liggur fyrir kann það að leiða í ljós að þessi forsenda er ekki uppfyllt. Að því marki yrðu þá hrein jákvæð efnahagsleg áhrif minni en þau sem kynnt eru hér að neðan.

Ein af forsendum nýs fyrirkomulags á sóttvörnum á landamærum er að íslensk stjórnvöld geti viðurkennt vottorð um skimun í heimalandi ferðamanns. Hópur á vegum heilbrigðisráðuneytis hefur haft það mál til skoðunar. Niðurstaða hans liggur ekki fyrir og því var ekki hægt að taka mið af henni í þessu minnisblaði. Hins vegar er ljóst að áhrif af breyttu fyrirkomulagi ráðast af kostnaði og aðgengi að vottorðum. Ef kostnaðurinn er nærri því sem hann er hérlendis gætu ríflega 20.000 krónur bæst við ferðakostnað til landsins. Ekki var að merkja áhrif af kostnaði við sýnatöku í Keflavík sl. sumar. Talsmenn ferðapjónustunnar hafa einnig sagt í samtölum við hópinn að einhver fjöldi ferðamanna, ekki síst frá Þýskalandi, hafi kosið að fara í skimun í heimalandi fyrir Íslandsferð sína síðastliðið sumar. Aðgengi að viðurkenndum vottorðum skiptir einnig verulegu máli. Starfshópur heilbrigðisráðuneytisins hefur fyrst og fremst litið til Norðurlandanna og hafa dönsk stjórnvöld komið upp skýrri rafrænni umgjörð fyrir slík vottorð. Ferðamenn frá Norðurlöndum voru inna við 10% ferðamanna um

Keflavíkurflugvöll árið 2019. Þeir eru hins vegar hlutfallslega flestir á vorin og því getur verið mikilvægt fyrsta skref að horfa til Norðurlandanna í þessum efnunum. Faraldurinn og sóttvarnarráðstafanir erlendis geta þó einnig breytt ferðahegðun, líkt og sjá má í hlutfallslega mikilli fjölgun danskra ferðamanna hérlendis síðastliðið sumar, enda voru minni takmarkanir á ferðalögum Dana til Íslands en til flestra annarra ríkja.

Til skemmri tíma felst efnahagslegur ábati af því að liðka fyrir ferðalögum til og frá landinu einkum í meiri útfluttri ferðaþjónustu. Tóm hótél og mikið atvinnuleysi endurspeglar nánast algjöran framleiðsluslaka víða í greininni. Einnig er ábati af því fyrir Íslendinga að geta ferðast til útlanda og auknir möguleikar á viðskiptaferðalögum kunna að auka framleiðni, einkum til lengri tíma. Að mati starfshópsins er þó meira áriðandi að svo stöddu að gera grein fyrir áhrifum tillagnanna á útflutta ferðaþjónustu en þessa þætti.

Almennt um ábata af liðkun sóttvarnaaðgerða fyrir ferðaþjónustu

Eins og að framan greinir er fjöldi erlendra ferðamanna nú í algjöru lágmarki og hefur atvinnuleysi aukist mest í greinum tengdum ferðaþjónustu. Í sumar komu 35% þeirra sem voru atvinnulausir samkvæmt hefðbundinni skilgreiningu úr greinum tengdum ferðaþjónustu en meðal fólks í minnkuðu starfshlutfalli var hlutfallið 45%. Mikill slaki á vinnumarkaði gerir það að verkum að fæstir þeirra sem misst hafa vinnuna í ferðaþjónustu munu hverfa til annarra starfa á allra næstu mánuðum. Þá er enn til staðar mikil ónýtt framleiðslugeta í ferðaþjónustu. Dragist ástandið ekki um of á langinn má því í ljósi margvíslegra mótvægis- og verndaraðgerða stjórnvalda ætla að ferðaþjónustan geti tekið hratt og vel við sér þegar farsóttin gefur eftir óhád því hvort og hversu hratt hún nær fyrri styrk. Á hinn bóginn geta miklar tafir á því að ferðaþjónustan taki við sér leitt til þess að framleiðslugeta greinarinnar rýrnar. Afleiðing þess getur verið aukinn efnahagslegur kostnaður vegna minni getu greinarinnar til að nýta sér aukna alþjóðlega eftirspurn eftir ferðalögum þegar faraldurinn sleppir.

Margir af þeim þáttum sem hafa áhrif á komur ferðamanna til landsins eru utan áhrifasviðs stjórnvalda, ekki síst þróun faraldursins erlendis. Af þeim áhrifaþáttum á fjölda ferðamanna sem eru að fullu innan áhrifasviðs stjórnvalda eru sóttvarnaaðgerðir á landamærum mikilvægastar þótt þróun faraldursins og almennar sóttvarnarráðstafanir hafi einnig áhrif.

Nýlegar spár um fjölda ferðamanna

Horfur eru á að um 500 þúsund ferðamenn sæki landið heim í ár sem er um 75% fækkun frá 2019. Meirihluti þessara ferðamanna komu hingað fyrstu þrjú mánuði ársins. Greiningaraðilar hafa hingað til haft afar takmarkaðar forsendur til að spá fyrir um fjölda ferðamanna árið 2021. Þar af leiðandi er mikill munur á fyrirliggjandi spám og sviðsmyndum um fjölgun erlendra ferðamanna á næsta ári:

- Í októberspá Hagstofunnar, sem liggur til grundvallar frumvarpi til fjárlaga 2021, er gert ráð fyrir að flugsamgöngur verði komnar í tiltölulega eðlilegt horf næsta sumar. Ferðamönnum fjölga af því um 90% frá yfirstandandi ári og verði um 940 þúsund.
- Nýleg hagspá Landsbankans er svartsýnni en þar er gert ráð fyrir að almennu hjarðónæmi verði náð á þriðja ársfjórðungi 2021 og að bati verði í ferðaþjónustu á þeim grundvelli. Að þeirri forsendu gefinni er það mat Landsbankans að ferðamönnum muni fjölga um 30% milli ára og að þeir verði um 650 þúsund á árinu 2021.
- Arion banki spáir 800 þúsund ferðamönnum á næsta ári. Í spá bankans er gert ráð fyrir að bóluefni verði samþykkt á fyrri hluta árs 2021 og á síðari hluta ársins sé faraldurinn í rénun.
- Spár bankanna tveggja eru nærri þeim 700 þúsund ferðamönnum sem gert var ráð fyrir í sviðsmynd fjárfestakynningar Icelandair vegna hlutfjárútboðsins.

Greiningaraðilar eru á einu máli um að líkur séu á áframhaldandi bata í ferðaþjónustu eftir árið 2021. Hagstofan gerir þó ráð fyrir að fjöldi ferðamanna nái ekki fjölda ársins 2019 fyrr en um miðjan

yfirstandandi áratug. Landsbankinn er bjartsýnni og spáir því að það gerist þegar árið 2023. Að baki þessum spám liggja óljósar forsendur um að smám saman verði liðkað fyrir ferðalögum milli landa. Eftir því sem það verður ljósara hvernig þessari liðkun mun vinda fram verða forsendur þessara spáa fyllri og niðurstöðurnar áreiðanlegri.

Áhrif tillagna á fjölda ferðamanna

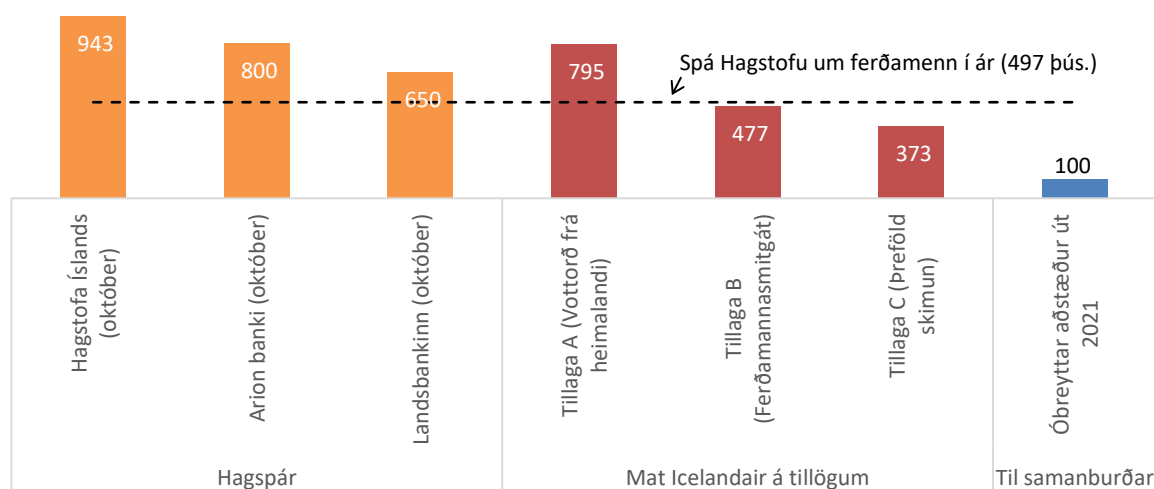
Icelandair hefur unnið sviðsmyndir um mögulegar komur erlendra ferðamanna til landsins á næsta ári miðað við tillögur um fyrirkomulag sóttvarna á landamærum sem lýst var hér að ofan. Mikilvægt er að árétta að þessar sviðsmyndir byggja á þeirri forsendu að fyrirkomulagið sem um ræðir gildi út árið 2021. Breytingar til liðkunar, t.d. á grundvelli bóluefnis, myndu hafa jákvæð áhrif á fjölda ferðamanna líkt og raunin er í þeim hagspám sem fjallað er um hér að framan. Þessar sviðsmyndir um fjölda ferðamanna á næsta ári sem birtar eru hér að aftan byggja að öðru leyti á eftirfarandi forsendum:

- Tilkynnt verði um nýtt fyrirkomulag sóttvarna á landamærum í desember og það taki gildi strax í kjölfarið. Að mati Icelandair hefði það ekki mikil áhrif þótt fyrirkomulagið tæki gildi einhverju seinna svo lengi sem yfirlýsing um breytt fyrirkomulag teljist trúverðug.
- Hlutdeild Icelandair í flugi með erlenda ferðamenn til og frá landinu sé óbreytt frá yfirstandandi ári.
- Gert er ráð fyrir að takist að halda böndum á farsóttinni innanlands að minnsta kosti upp að því marki að það verði ekki takmarkandi þáttur varðandi komur ferðamanna til landsins.
- Gert er ráð fyrir að ferðatakmarkanir í þeim löndum sem íslensk ferðaþjónusta keppir við verði ekki mikið harðari eða slakari en hér. Gert er ráð fyrir að ekki verði ferðatakmarkanir milli Norður-Ameríku og Evrópu.

Niðurstöður um heildarfjölda erlendra ferðamanna með öllum flugfélögum miðað við mat Icelandair eru eftirfarandi:

- Ferðamönnum fjölgar mest ef farið verður að tillögu A (vottorð frá heimalandi). Þar er gert er ráð fyrir 60% fjölgun ferðamanna frá yfirstandandi ári og að þeir verði um 800 þúsund.
- Miðað við tillögu B (ferðamannasmitgát) fækkar ferðamönnum um 4% frá yfirstandandi ári í um 480 þúsund.
- Í tillögu C (þreföld skimun) fækkar ferðamönnum um 25% en á yfirstandandi ári eða um 370 þúsund.
- Til samanburðar þá myndu hugsanlega nærri 100 þúsund ferðamenn sækja landið heim allt árið 2021 ef núverandi fyrirkomulag yrði við lýði allt það ár og fjöldi ferðamanna undanfarna vikur hefði forspárgildi fyrir fjöldann á nýju ári.

Fjöldi erlendra ferðamanna 2021 (þús)



Þjóðhagsleg áhrif

Starfshópurinn hefur útbúið einfaldar sviðsmyndir um þróun þjóðhagsstærða miðað við tillögurnar þrjár hér að framan. Valdar þjóðhagsstærðir eru birtar í meðfylgjandi töflu sem frávik frá hugsanlegri efnahagsþróun ef núverandi fyrirkomulag verður viðhaft á landamærum út árið 2021 og áhrif þeirra á komur ferðamanna verða þau sömu og undanfarnar vikur. Sviðsmyndirnar byggja í grunninn á þjóðhagsspá Hagstofu Íslands frá október en vikið er frá þeim hvað varðar þróun út- og innflutnings ferðaþjónustu.

Hvað útflutning ferðaþjónustu varðar er notast við forsendu um ferðamannafjölda samkvæmt mati Icelandair. Hvað innflutning ferðaþjónustu varðar er gert ráð fyrir að utanlandsferðir Íslendinga verði áfram í því lágmarki út árið 2021 sem þær hafa verið að undanförmu. Sú forsenda byggir á því að miðað við ofangreindar tillögur er gert ráð fyrir óbreyttum sóttvarnaaðgerðum gagnvart Íslendingum. Þessi seinni forsenda um innflutta ferðaþjónustu hefur talsverð jákvæð áhrif á hagvöxt í samanburði við þjóðhagsspá Hagstofunnar, enda leiðir aukinn innflutningur til lægri landsframleiðslu og tilflutningur á neyslu Íslendinga til landsins styður því við innlend umsvif. Upp að því marki sem slakað er á reglum varðandi komur Íslendinga til landsins má búast við því að eftirspurn Íslendinga beinist frá innlendi neyslu í innflutta ferðaþjónustu og hagvöxtur verði minni sem því nemur.

Vert er að nefna að í sviðsmyndunum er ekki tekið tillit til þeirra áhrifa sem fjölgun ferðamanna kann að hafa á að smit berist til landsins og vænt afleidd áhrif þess á innlend efnahagsumsvif og ferðaþjónustuna sjálfa. Upp að því marki sem slík áhrif eru til staðar yrði hagvöxtur minni og atvinnuleysi meira en hér er sýnt. Áhrif þessa gætu ráðist af sóttvörnum og smitstuðli innanlands. Á hinn bóginn er ástæða til að ætla að sviðsmyndirnar nái ekki fyllilega utan um þau jákvæðu áhrif sem bati í ferðaþjónustu gæti mögulega haft á aðra geira hagkerfisins.

Tafla: Valdar þjóðhagsstærðir 2021 miðað við mismunandi sviðsmyndir um ferðaþjónustu og áframhaldandi takmarkanir á ferðalögum Íslendinga, frávik frá grunnsviðsmynd

Frávik frá grunnsviðsmynd þar sem ekki er gert ráð fyrir neinum breytingum á aðgerðum á landamærum út 2021	Tillaga A – Vottorð í heimalandi	Tillaga B – Ferðamannasmitgát	Tillaga C – Þreföld skimun
Erlendir ferðamenn (þús)	695	377	273
Útflutningur (%-vöxtur milli ára)	18,5%	10,0%	7,0%
Hagvöxtur (%)*	6,0%	3,5%	2,5%
Viðskiptajöfnuður (% af VLF)*	4,5%	2,5%	1,5%

Atvinnuleysi (% af vinnuafli)	-1,5%	-1,0%	-0,5%
-------------------------------	-------	-------	-------

*Gert er ráð fyrir að ferðalög Íslendinga til útlanda verði áfram í lágmarki. Áhrif á hagvöxt og viðskiptajöfnuð eru minni en hér er sýnt ef utanlandsferðir Íslendinga aukast, t.d. vegna aukins framboðs á flugi.

Væntur fjöldi ferðamanna er mestur miðað við tillögu A (vottorð í heimalandi) og af því leiðir að sú tillaga hefur mest jákvæð þjóðhagsleg áhrif í samanburði við óbreyttar aðgerðir út 2021. Nánar tiltekið leiðir sú tillaga til um 700 þúsund fleiri erlendra ferðamanna, 18,5 prósentustiga meiri vaxtar útflutnings og 6 prósentustiga meiri hagvaxtar en óbreyttar aðgerðir. Þá er atvinnuleysi um 1,5 prósentustigum minna miðað við tillögu A en óbreyttar aðgerðir. Væntur fjöldi ferðamanna eru minni í tillögum B og C og eru jákvæð áhrif þeirra á þjóðhagsstærðir því minni, en enn umtalsverð. Vert er að árétta að i) ekki er tekið tillit til þess að utanlandsferðir Íslendinga gætu mögulega aukist sem myndi leiða til minni hagvaxtar, ii) í töflunni er ekki tekið tillit til mögulegra efnahagslegra áhrifa af aukinni smithættu, upp að því marki sem sú hætta væri til staðar.

V. Fyrirsjáanleiki, tímasetningar og kynning

Í áður vitnuðu minnisblaði ferðapjónustunnar og á fundum með starfshópnum hefur ferðapjónustan lagt áhersla á að eigi breytt fyrirkomulag að gagnast að einhverju ráði þurfi það að liggja fyrir meðan mikilvægasti sölutíminn vegna sumarsins stendur yfir. Á undanförunum árum hefur sá tími hafist snemma vetrar þótt meðalfarmiðinn sé bókaður með um þriggja mánaða fyrirvara.⁷ Því fyrir sem tilkynnt er um nýtt fyrirkomulag því fleiri gætu ferðamenn orðið næsta sumar, en þrátt fyrir að árstíðarsveifla í ferðapjónustu hafi minnkað komu um þriðjungur allra ferðamanna ársins 2019 til landsins í júní, júlí og ágúst. Þess vegna hefur komið fram af hálfu ferðapjónustunnar að það myndi hjálpa töluvert ef nýtt fyrirkomulag er kynnt sem fyrst þótt það taki gildi síðar. Það er hins vegar forsenda þess að ferðapjónustan geti af krafti og góðri trú selt ferðir á grundvelli nýs fyrirkomulags að það ríki samilegt traust á að það muni gilda þar til forsendur skapast til frekari slökunar. Það er því kallað eftir fyrirsjáanleika hvað þetta varðar sem bætist við almennara ákall frá atvinnulífinu um aukinn fyrirsjáanleika sóttvarna.

Fyrirsjáanleiki í aðgerðum stjórnvalda er nær alltaf æskilegur. Er svo að töluverðu leyti í þessu tilfelli. Það getur hins vegar verið snúið að veita fyrirsjáanleika þegar um er að ræða sóttvarnir við sveiflukennendum nýjum faraldri og beinlínis varhugavert ef það verður á kostnað þess að missa tók á faraldrinum. Það er hins vegar munur á algjörum fyrirsjáanleika og skilyrtum fyrirsjáanleika. Eftir því sem meiri reynsla fæst af samspili sóttvarna og faraldurs aukast möguleikarnir á að veita framvirka leiðbeiningu um hvernig sóttvarnir gætu breyst með tilteknum breytingum í faraldrinum. Í þessu tilfelli er hins vegar beðið um meira, þ.e. einhvers konar skuldbindingu um að fyrirkomulaginu verði ekki breytt til herðingar. Verði ráðist í breytingar af þessu tagi hafa stjórnvöld einnig hagsmuni af því að ekki þurfi fyrirvaralaust að kippa þeim til baka skömmu síðar því það myndi grafa undan trausti.

Í þessu tilfelli er tvennt sem gæti auðveldað að veita fyrirsjáanleika varðandi varanleika breytts fyrirkomulag. Það fyrsta felst í vönduðu áhættumati. Núverandi fyrirkomulag er þá til viðmiðunar og spurningin sú hvað áhætta af því að smit sleppi í gegnum landamærin aukist mikið frá því? Núverandi fyrirkomulag á landamærunum virðist enn sem komið er a.m.k. hafa komið í veg fyrir að smit sleppi í gegnum landamærin þrátt fyrir mikla uppsveiflu í faraldrinum erlendis. Verði talið að áhættan sé ekki að aukast mikið frá núverandi fyrirkomulagi er auðveldara að gefa út einhvers konar skuldbindingu um að það verði ekki grundvallarbreyting á því til herðingar. Til að minnka áhættuna án þess þó að breyta í grundvallaratriðum aðgengi ferðamanna kann að þurfa að gera einhverjar breytingar á tillögu ferðapjónustunnar eins og hún liggur nú fyrir. Þetta undirstrikar nauðsyn þess að vandað verði til verka við hönnun nýs fyrirkomulags.

⁷ Samkvæmt upplýsingum sem starfshópnum bárust frá Icelandair.

Það seinna er öryggisventill sem felst í einhvers konar fyrirfram yfirlýstri skilyrðingu á hinu nýja fyrirkomulagi, t.d. varðandi útbreiðslu faraldursins í einstökum viðskiptalöndum. Ef af verður er það líklegur möguleiki að hið nýja fyrirkomulag ná til að byrja með aðeins til ferðamanna frá tilteknum löndum, þ.e. þeirra sem gefa út vottorð um skimun sem íslensk stjórnvöld geta samþykkt og hugsanlega einnig þar sem ákveðin skilyrði eru uppfyllt varðandi útbreiðslu faraldursins (nýgengi, o.s.frv.). Íslenskir ríkisborgarar, þeir sem búsettir eru hér á landi og ferðamenn frá öðrum löndum yrðu þá væntanlega í núverandi kerfi tvöfaldrar skimunar. Lönd gætu svo ýmist bæst í hópinn eða dottið úr honum. Þetta þarf að skoða vel með tilliti til fýsileika og þess hvort slík hliðarskilyrði grafi um of undan tilgangi hugmynda ferðaðjónustunnar um breytt fyrirkomulag sóttvarna á landamærunum. Að öðru óbreyttu er hins vegar ekki æskilegt að víkja mikið frá þeim aðgerðum sem tíðkast í þeim ríkjum sem íslensk ferðaðjónusta er í samkeppni við, en flest Evrópuríki eru með svipaða nálgun hvað varðar aðgerðir á landamærum líkt og farið var yfir hér að framan.

Samkvæmt sviðsmyndagreiningu Icelandair minnkar áætlaður ferðamannafjöldi 2021 um u.þ.b. 50.000 fyrir hvern mánuð sem það dregst að tilkynna um nýtt fyrirkomulag og koma því á.⁸ Alls fækkar komum ferðamanna á næsta ári um hátt í 170 þúsund ef breytingin á sér stað í mars í stað desember. Út frá því sjónarmiði að ná markmiði um fjölda ferðamanna næsta sumar er því æskilegt að nýtt fyrirkomulag taki gildi sem fyrst. Fram hefur komið hjá fulltrúum ferðaðjónustunnar að þau hefðu helst kosið að það yrði í nóvemberbyrjun en jafnframt að þau geri sér grein fyrir að það sé varla raunhæft. Það myndi hins vegar gagnast varðandi söluna ef fyrirkomulagið yrði tilkynnt eins fljótt og það er mögulegt jafnvel þó svo gildistaka gæti hugsanlega verið síðar. Það krefst þess að óafturkræf niðurstaða liggi fyrir varðandi a.m.k. alla megin þætti nýs fyrirkomulags. Sú kynning þarf að vera vönduð þannig að þeir aðilar sem mest munu nýta fyrirkomulagið geti sem best tekið mið af því í sínum áætlunum og að allur almenningur geti myndað sér upplýsta skoðun á því.

V1. Niðurstöður

Breytt fyrirkomulag skimunar á landamærum, sem liðkar fyrir aðgangi ferðamanna með ásættanlegri áhættu með tilliti til sóttvarna, er forsenda þess að umtalsverður efnahagsbati geti hafist á næsta ári að því gefnu að víðtækt ónæmi fyrir tilstilli bóluefnis byrji ekki að myndast á fyrstu mánuðum ársins. Mikið er því í húfi að leitað sé leiða til að auðvelda ferðalög milli landa án þess að samfélagslegum hag af árangursríkum sóttvörnum sé kastað fyrir róða.

Tillögur þær sem hér eru til skoðunar fela í sér að greiða fyrir aðgangi ferðamanna til landsins og ef vel tekst til getur þjóðhagslegur ábati orðið verulegur. Tillögurnar fela engu að síður í sér áhættu hvað varðar útbreiðslu farsóttarinnar og efnahagslegan kostnað ef smitum fjölgar í kjölfarið. Mikilvægt er að sú áhætta sé greind áður en ákvarðanir eru teknar og mat lagt á hvað teljist ásættanlegt í þeim efnunum.

Að mati starfsópsins eru a.m.k. fjórir þættir sem þarf að hafa í huga við mótun aðgerða:

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

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

⁸ Í sviðsmynd B, sem liggur á milli sviðsmynda A og C hvað varðar ferðamannafjölda á næsta ári.

til þeirra ríkja þar sem nýgengi smita eru undir ákveðnu lágmarki. Í því samhengi mætti líta til vinnu Sóttvarnarstofnunar Evrópu vegna tilmæla Evrópusambandsins.

Í þriðja lagi skiptir trúverðugleiki máli þegar breytt fyrirkomulag er kynnt. Mikilvægt er að traust ríki á að breyttu fyrirkomulagi verði ekki breytt til herðingar svo að ferðaþjónustan geti í góðri trú selt ferðir á grundvelli þess. Það er því mikilvægt að vel verði kannað hvort stjórnvöld geti staðið við slíka yfirlýsingu því hætt er við að trúverðugleiki þeirra muni bíða töluverðan hnekki ef nauðsynlegt reynist að herða aðgerðir á ný.

Í fjórða lagi þarf að huga að samspili innlendra sóttvarna við aðgerðir á landamærum en fyrir sitt leyti hefur starfshópurinn ekki enn haft tök á að taka þann þátt til sérstakrar skoðunar. Í því samhengi er betra að almenningur sé sæmilega sáttur við þær breytingar sem kunna að verða gerðar á sóttvörnum á landamærunum.

Við gerð þessa minnisblaðs hafði starfshópurinn ekki í höndum mat á tillögum með tilliti til öryggis sóttvarna né heldur mat á því hversu auðvelt aðgengi er að viðurkenndum vottorðum. Með þeim fyrirvara er það mat starfshópsins að megin tillaga ferðaþjónustunnar um vottorð í heimalandi feli í sér mestan efnahagslegan ábata samanborið við óbreyttar aðgerðir út árið 2021, eða 6 prósentustiga meiri hagvöxt á árinu en ef óbreyttar aðgerðir verða áfram við lýði. Tillögur B (ferðamannasmitgát) og C (þreföld skimun með smitgát í stað sóttkvíar) eru einnig taldar hafa jákvæð þjóðhagsleg áhrif umfram óbreyttar aðgerðir en þjóðhagslegur ávinningur er þó minni - hagvöxtur væri 2,5-3,5 prósentustigum meiri en miðað við óbreyttar aðgerðir. Í öllum sviðsmyndum er atvinnuleysi lægra miðað við óbreyttar aðgerðir.

Við ofangreint mat er eingöngu horft til áhrifa þess að breyta aðgerðum á landamærum. Aðrir þættir geta þó haft áhrif á ferðavilja fólks til Íslands t.d. þróun faraldurs hérlendis og erlendis, reglur sem önnur ríki setja á landamærum sínum gagnvart ferðalögum frá Íslandi og hvernig landamærareglum er háttað í þeim ríkjum sem íslensk ferðaþjónusta er í samkeppni við.

Af þessu sögðu telur starfshópurinn mikilvægt að þess verði freistað að finna lausn varðandi fyrirkomulag aðgerða við landamæri Íslands sem gagnast ferðaþjónustunni betur en núverandi fyrirkomulag og getur varað þar til farsóttin er ekki lengur ógn við lýðheilsu. Talsverðir efnahagslegir hagsmunir eru í húfi en mikilvægt er að vanda til verka varðandi áhættumat og útfærslu.

Viðauki: Sóttvarnaaðgerðir Evrópuríkja á landamærum, staða í lok október.

Frá:	Austríki	Belgía	Búlgaría	Króaía	Kýpur	Tékkland	Danmörk	Eistland	Finnland	Frakkland	Þýskalaland	Grikkland	Ungverjaland	Ísland	Írland	Ítalía	Lettland	Liechtenstein	Litháen	Lúxemborg	Malta	Holland	Noregur	Pólland	Portúgal	Rúmenía	Slóvakía	Slóvenía	Spánn	Svíþjóð	Swiss	Bretland			
Til:																																			
Austríki																																		last update 26.10	
Belgía																																		last update 26.10	
Búlgaría																																		last update 26.10	
Króaía																																		last update 26.10	
Kýpur																																		last update 26.10	
Tékkland																																		last update 26.10	
Danmörk																																		last update 26.10	
Eistland																																		last update 26.10	
Finnland																																		last update 26.10	
Frakkland																																		last update 26.10	
Þýskalaland																																		last update 26.10	
Grikkland																																			last update 27.10
Ungverjaland																																		last update 27.10	
Ísland																																		last update 27.10	
Írland																																		last update 27.10	
Ítalía																																		last update 27.10	
Lettland																																		last update 27.10	
Liechtenstein																																			last update 28.10
Litháen																																			last update 27.10
Lúxemborg																																			last update 27.10
Malta																																			last update 27.10
Holland																																			last update 27.10
Noregur																																			last update 27.10
Pólland																																			last update 27.10
Portúgal																																			last update 27.10
Rúmenía																																			last update 27.10
Slóvakía																																			last update 27.10
Slóvenía																																			last update 27.10
Spánn																																			last update 28.10
Svíþjóð																																			last update 28.10
Swiss																																			last update 28.10
Bretland***																																			last update 28.10

*** Miðað við takmarkanir til Englands; annars konar fyrirkomulag fyrir Skotland, Wales and Norður Írland

- Engar takmarkanir
- Mismunandi: Frá vissum svæðum engar takmarkanir. Heilbrigðisvottorð og/eða sóttkví frá öðrum svæðum.
- Mismunandi: Örfá svæði án takmarkana. Heilbrigðisvottorð og/eða neikvætt PCR vottorð frá flestum ríkjum.
- Takmarkanir. Sóttkví og/eða skimun eða neikvætt PCR vottorð.
- Landið lokað nema í vissum undantekningum.
- **Tékkland** Landið er lokað gagnvar ferðamönnum. Undanþágur eins og ef ferðast vegna vinnu, fjölskyldutengsla eða þarf að sækja heilbrigðisþjónustu.