

Reykjavík 02.05.2025

Umsögn Samtaka ferðapjónustunnar - SAF um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun 2026-2030, mál 264.

Fjármála- og efnahagsráðherra hefur lagt fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2026-2030. Með henni leggur ráðherra fjármálaáætlun til næstu fimm ára og er hún lögð fram á grundvelli gildandi fjármálastefnu. Hún felur í sér annars vegar greiningu á horfum í efnahagsmálum og fjármálum opinberra aðila í heild og hins vegar markmið og áætlun um fjármál ríkis, sveitarfélaga og félaga í eigu þeirra. Fjármálaáætluninni var vísað til fjárlaganefndar og með tölvupósti óskaði nefndin eftir því að Samtök ferðapjónustunnar (SAF) veitti nefndinni umsögn um fjármálaáætlun. Á vettvangi SAF hefur tillagan verið yfirfarin og verður í umsögn þessari fjallað um þau atriði hennar og greinargerðar við hana sem ástæða þykir að vekja athygli á og gera athugasemdir við.

1. Bætum lífskjör með því að stækka kökuna

Stjórnvöld þurfa að vanda til verka þegar kemur að því að leggja á skatta og gjöld á ferðapjónustuna. Mikilvægt er dreginn sé lærdómur af mistökum fyrri ríkisstjórna og hætt verði að leggja á nýjar álögur eða breyta þeim sem fyrir eru til hækkunar með engum fyrirvara. Það ætti ekki að flækjast fyrir stjórnvöldum. Stjórnarflokkarnir þurfa eingöngu að rifja upp það sem þeir sögðu fyrir kosningar um mikilvægi fyrirvara á skattlagningu og fylgja því. Það liggur fyrir að skattar og gjöld hafa almennt neikvæð áhrif á samkeppnishæfni og framtakssemi, því eru áhrif þeirra á mögulegar framtíðartekjur ríkissjóðs frá þeim atvinnugreinum sem fyrir barðinu verða óvissar í besta falli. Sérstaklega þarf svo að huga að því að álögur séu ekki lagðar á fyrirvaralaust, sér í lagi á atvinnugreinar eins og ferðapjónustu þar sem rekstur er almennt skipulagður langt fram í tímann.

Nú er staðan sú að það ríkir mikil óvissa í alþjóðaviðskiptum og óljóst hver endanleg áhrif tollastríðsins verða á íslenska ferðapjónustu. Sú óvissa kemur að utan og takmarkað sem íslensk stjórnvöld geta gert til að hafa áhrif á framvindu þeirra mála. Aftur á móti geta íslensk stjórnvöld nú lagt sitt á vogaskálarnar hér innanlands og komið á langþráðum stöðugleika hvað varðar rekstrarumhverfi ferðapjónustunnar. Það verður ekki gert með því að velja eftir geðþótta og leggja á ferðapjónustuna nýjar álögur af matseðli skatta og gjalda. Nær væri ef stjórnvöld myndu horfa til þess að stækka köku ferðapjónustunnar og íslenskrar verðmætasköpunar í heild sinni.

Stefnuýfirlýsing núverandi ríkisstjórnar leggur upp með að rjúfa kyrrstöðu og vinna að aukinni verðmætasköpun atvinnugreina hér á landi. Nýir skattar eða gjöld skapa hins vegar ekki ný verðmæti. Til að auka verðmætasköpun fyrir þjóðarbúið þurfa stjórnvöld að vinna með ferðapjónustunni sem og öðrum atvinnugreinum við til dæmis að skapa þeim hagfelldara rekstrarumhverfi, takist það geta tekjur hins opinbera óhjákvæmilega aukist að öðru óbreyttu. Þannig væri hægt að stækka kökuna og bæta lífskjör almennings í landinu. Til þess verður að tryggja og treysta samkeppnishæfni ferðapjónustunnar og Íslands sem áfangastaðar, sækja þá ferðamenn til landsins sem taldir eru ákjósanlegastir samhliða frekari rannsóknum og markaðssetningu.

Staðan sem komin er upp vegna sviptinga í alþjóðaviðskiptum veldur usla en það má hins vegar ekki gleymast að það eru líka ýmis tækifæri falin í óvissunni sem verður að grípa.

- *Samtökin leggja til að stjórnvöld setji auknið fjármagn í opinbera markaðssetningu á áfangastaðnum Íslandi til ákjósanlegra markhópa erlendra ferðamanna á þessu ári og að það verði tryggt til framtíðar með markvissum hætti.*
- *Samtökin ítreka mikilvægi þess að stjórnvöld fari ekki í fyrirvara- og taktlausar breytingar á þeim álögum sem nú þegar eru lagðar á ferðapjónustuna eða finni upp á nýjum sköttum eða gjöldum þess eðlis.*
- *Samtökin leggja til að hætt verði við álagningu kílómetragjalds á yfirstandandi þingi og kalla eftir að tekið verði fullt tillit til starfsemi ökutækjaleiga við upptöku slíkra skatta.*
- *Samtökin leggja til og telja nauðsynlegt að stjórnvöld forgangsraði fjármagni í rannsóknir og gagnaöflun um ferðapjónustu enda eru þær lykilatriði fyrir framtíðarverðmætasköpun atvinnugreinarinnar.*
- *Samtökin kalla eftir heildrænni greiningu á útfærslu boðaðra auðlindagjalda, áhrifamati og efnislegri umfjöllun um með hvaða hætti stjórnvöld sjá fyrir sér að ná meginmarkmiðum hagkvæmrar álagsstýringar á ferðamannastöðum og hvernig eigi að taka tillit til þeirra skatta og gjalda sem fyrir eru nú þegar í gildi.*

2. Blikur á lofti á óvissutímum

Um þessar mundir eru blikur á lofti í ljósi sviptinga í alþjóðaviðskiptum líkt og þekkt er og framvindan óljós. Fari svo að það dragi úr heimshagvexti vegna þeirra sviptinga sem uppi eru má segja í einföldu máli að það dragi úr tekjum heimila en hversu mikið eða lítið veltur á stöðu þeirra í tollastríðinu. Hversu mikil áhrifin verða á ferðavilja og ferðahegðun ferðamanna heimsins mun svo ráðast af því hversu næm eftirspurn þeirra eftir ferðalögum er fyrir breytingum í tekjum heimilanna. Óljóst er þó hver áhrifin verða á íslenska ferðapjónustu enda hefur staðan verið að breytast dag frá degi og áskoranir framundan en þess ber þó að geta að með óvissunni fylgja einnig ákveðin tækifæri.

Lífskjör okkar Íslendinga eru háð burðarstólpum íslensks útflutnings, þar leikur ferðapjónustan lykilhlutverk. Íslensk ferðapjónusta skilaði 621 milljarða króna útflutningstekjum árið 2024, eða um 32% af heildarútflutningi vöru og þjónustu landsins og stóð atvinnugreinin undir rúmlega 8% af vergri landsframleiðslu í fyrra. Þriðja hver króna skapaðra útflutningstekna skilar sér svo til ríkis og sveitarfélaga í formi skatta og gjalda. [Árið 2023 var skattspor ferðapjónustunnar tæplega 200 milljarðar króna, metið af ráðgjafarfyrtækinu Reykjavík Economics, en það ár voru útflutningstekjur atvinnugreinarinnar um 600 milljarðar króna.](#) Hið opinbera er því stærsti einstaki hagsmunaaðilinn þegar kemur að því að vernda samkeppnishæfni ferðapjónustunnar og íslenska velferðarkerfið hefur þannig ósjálfrátt aðlagð sig að framlagi atvinnugreinarinnar. Virðisikeðja ferðapjónustunnar teygir anga sína víða og virðist það oft og tíðum gleymast hverju atvinnugreinin raunverulega skilar til íslensks samfélags og hvað hún þýðir fyrir efnahagslíf landsins. Samkvæmt [þjóðhagslíkani Ferðamálastofu](#), sem metur áhrif ferðapjónustu og aðgerða henni tengdri á efnahag þjóðarinnar, má sjá að ef erlend eftirspurn eftir ferðapjónustu á Íslandi árið 2023 hefði verið 5% minni hefði það þýtt samdrátt sem nemur tæplega 20 milljörðum króna í vergri landsframleiðslu. Það er því mikið í húfi fyrir íslenskt efnahagslíf að ferðapjónustan sé samkeppnishæf og vegni vel.

3. Tækifæri fyrir áfangastaðinn Ísland með markvissri markaðssetningu

Framtíðarsýn íslenskrar ferðapjónustu til 2030 er, líkt og fram kemur í [ferðamálastefnu og aðgerðaráætlun sem samþykkt var á Alþingi síðastliðið sumar](#), að vera leiðandi í sjálfbærri þróun. Í því felst að ferðapjónustan sé arðsöm og samkeppnishæf og að atvinnugreinin haldi áfram að stuðla að bættum lífskjörum og hagsæld og verði áfram ein af grundvallarstöðum íslensks efnahagslífs. Meginmarkmið ferðamálastefnunnar er að auka framleiðni íslenskrar ferðapjónustu og auka verðmætasköpun á hvern ferðamann sem kemur til Íslands með markvissri sókn á verðmæta markaði og markhópa.

Það skýtur því skökku við að stjórnvöld hér á landi hafa dregið verulega úr markaðssetningu Íslands sem áfangastaðar á undanförunum misserum. Á sama tíma og árið 2024 lögðu Norðmenn um 1,5 milljarð

Íslenskra króna og Finnar um 700 milljónir Íslenskra króna í markaðsaðgerðir fyrir þarlenda ferðapjónustu, samkvæmt minnisblaði Íslandsstofu, dags. 13. mars 2025, sem unnið var fyrir Samtök ferðapjónustunnar og er meðfylgjandi. Aftur á móti er það svo að frá árinu 2023 þegar "Ísland – saman í sókn" verkefnið kláraðist hefur dregið verulega úr því opinbera fjármagni sem varið hefur verið til markaðssetningar Íslands sem áfangastaðar. Árið 2024 setti þáverandi menningar- og viðskiptaráðherra 100 milljónir í neytendamarkaðssetningu til að leiðrétta erlendan frétt aflutning um eldgosin á Reykjanesi. Sami ráðherra undirritaði svo seint í fyrra samning við Íslandsstofu um neytendamarkaðssetningu á Íslandi sem áfangastað sem gildir til loka árs 2025 og felur í sér 200 milljóna króna fjárframlag. Eins og stendur virðist því einungis ráðgert af Íslenskum stjórnvöldum að verja 200 milljónum króna af opinberu fé í neytendamarkaðssetningu á Íslandi sem áfangastað árið 2025.

SAF hafa ítrekað bent á mikilvægi þess að áfangastaðir sinni landkynningu og segi sína sögu sjálfir með markvissum hætti. Það verður enn mikilvægara þegar áfangastaðir eins og Ísland glíma við hlutfallslega hátt verðlag í samanburði við aðra sambærilega áfangastaði sem ferðamenn sækja heim. Það verður að segja ferðamönnum heimsins frá því af hverju þeir ættu fremur að velja íslenska ferðapjónustu en aðra í ljósi þess að áfangastaðurinn Ísland er oft og tíðum dýrari valkostur. Þá verður sérstaklega að beina þeim skilaboðum að þeim markhópum sem skilgreindir hafa verið ákjósanlegir fyrir áfangastaðinn Ísland og eru taldir líklegri til að auka arðsemi greinarinnar. Það eru hópar þeirra erlendu ferðamanna sem tilbúnir eru að dvelja lengur, ferðast víðar og sækja í sérhæfðari ferðapjónustu og heimsækja landið utan háannar.

Í öðrum löndum, líkt og í Noregi og Finnlandi, er fáheyrt að ferðapjónustufyrirtækin sjálf standi nánast eingöngu undir markaðssetningu þeirra. Íslensk ferðapjónustufyrirtæki leggja verulegt fjármagn árlega til markaðssetningar ferðapjónustu á alþjóðamörkuðum. SAF telja að best væri ef stjórnvöld myndu nú snúa vörn í sókn með ferðapjónustunni og fjárfesta þannig að strax verði farið í aukna almenna markaðssetningu á Íslandi sem áfangastað.

Áhrifa þess að stjórnvöld hafa dregið úr markaðssetningu á Íslandi sem áfangastað er þegar farið að gæta. Má í því samhengi nefna dæmi um áhuga Bandaríkjamanna á Íslandi sem hefur farið minnkandi á fyrsta ársfjórðungi 2025 ef horft er til ferðatengdra leita í leitarvél Google en hann var um 15% minni miðað við sama tíma í fyrra, líkt og sjá má í nýlegri greiningu Arion banka. Þá virðist áfangastaðurinn Ísland hafa orðið undir í samkeppni á Bretlandsmarkaði og áhugi Breta á Íslandi hefur einnig dregist talsvert saman ef horft er til ferðatengdra leita eða um þriðjung á milli ára á fyrsta ársfjórðungi 2025. Bandaríkja- og Bretlandsmarkaður eru tveir stærstu markaðir Íslenskrar ferðapjónustu og því mikið undir. Staðan sem komin er upp vegna sviptinga í alþjóðaviðskiptum veldur usla en það má hins vegar ekki gleymast að það eru líka ýmis tækifæri falin í óvissunni. Ísland sem áfangastaður getur núna gripið einhver þeirra með aukinni markvissri neytendamarkaðssetningu og sækja þannig þá ferðamenn hingað heim, sem hafa nú þegar eða munu ákveða að breyta ferðalögum sínum í ljósi tollastríðsins.

- ***SAF leggja til að stjórnvöld setji aukið fjármagn í opinbera markaðssetningu á áfangastaðnum Íslandi til ákjósanlegra markhópa erlendra ferðamanna á þessu ári og að það verði tryggt til framtíðar með markvissum hætti.***

4. Fyrirsjáanleiki leikur lykilhlutverk í rekstri fyrirtækja

Greiningaraðilar gera nú ráð fyrir fækkun ferðamanna í ár. Greiningardeildir Arion banka og Landsbankans gáfu nýlega út uppfærðar hagspár og spár um fjölda erlendra ferðamanna á Íslandi til ársins 2027. Þar gera báðir bankarnir ráð fyrir fækkun ferðamanna á landinu árið 2025. Árið 2024 var fjöldi erlendra ferðamanna sem kom til landsins um Keflavíkurluguvöll 2,26 milljónir talsins. Í spá sinni gerir Arion banki ráð fyrir 2,2 milljónum ferðamanna árið 2025 og Landsbankinn 2,23 milljónum. Heilt yfir virðist bókunarstaða gististaða þó fram á næsta haust vera áþekkt því sem hún var í fyrra miðað við samtöl, gögn hugbúnaðarhússins Godo og Benchmarking Alliance.

Ferðamenn virðast hins vegar nú bóka með styttri fyrirvara en áður. Bókunarstaða getur því gefið vísbendingu um hvernig horfurnar eru en þar sem hærra hlutfall herbergja er nú bókað með skömmum fyrirvara er ekki á vísan að róa í þeim efnum. Það er jafnframt áhyggjuefni að tekjur á hvert hótélherbergi (e. RevPAR) samkvæmt gögnum Benchmarking Alliance virðast standa nánast í stað og eru nokkurn vegin þær sömu og fyrir tveimur árum.

Á sama tíma hefur Ísland haldið áfram að verða hlutfallslega dýrari áfangastaður í samanburði við helstu viðskiptalönd. Vísitala raungengis íslensku krónunnar á mælikvarða hlutfallslegs verðlags mældist hærra í janúar, febrúar og mars síðastliðnum samanborið við sömu mánuði í fyrra og er hátt í sögulegu samhengi. Þannig hefur dregið úr samkeppnishæfni Íslands á alþjóðamörkuðum á árinu. Þá hafa hækkunar á flestum kostnaðarliðum ferðaþjónustufyrirtækja, ef ekki öllum, ásamt nýjum álögum og hækkunum á þeim sem fyrir voru síðastliðin misseri þyngt róður ferðaþjónustufyrirtækja verulega. Því eru óhjákvæmilega áhyggjur uppi varðandi afkomu ferðaþjónustufyrirtækja á árinu.

Sú staðreynd að breytingar á álögum og nýjungar hafa verið lagðar á undanfarin misseri með nær engum fyrirvara hefur gert stöðu fyrirtækja í íslenskri ferðaþjónustu enn verri. Mikilvægi fyrirsjáanleika leikur lykilhlutverk í rekstri fyrirtækja, óháð atvinnugrein, enda er það svo að breytingar sem gerðar eru á skattkerfinu með litlum fyrirvara setja áætlanir fyrirtækja í uppnám. Fyrirframgreiðslur og pantanir langt fram í tímann eru venja fremur en undantekning þegar kemur að ferðalögum fólks. Slíkum samningum verður ekki einfaldlega breytt eftir á. Hafi stjórnvöld markmið um að það sé ferðamaðurinn sjálfur sem greiði álagða skatta og gjöld þarf fyrirsjáanleika og festu, ella sitja íslensk ferðaþjónustufyrirtæki uppi með reikninginn. Þegar breytingar eru gerðar á sköttum og gjöldum með nær engum fyrirvara íþyngir það íslenskum fyrirtækjum enn frekar. Slíkar breytingar leggjast svo enn fremur þyngra á lítil og meðalstór fyrirtæki. Þó í öllum tilvikum séu þær slæmar. Engin atvinnugrein ætti að þurfa að starfa við sí endurtekna óvissu um fyrirvaralausar breytingar á sköttum og gjöldum í boði stjórnvalda.

- ***SAF ítreka mikilvægi þess að stjórnvöld fari ekki í fyrirvara- og taktlausar breytingar á þeim álögum sem nú þegar eru lagðar á ferðaþjónustuna eða finni upp á nýjum sköttum eða gjöldum þess eðlis.***

5. Skortur á fyrirsjáanleika við álagningu hinna ýmsu skatta og gjalda á ferðaþjónustu

Ferðaþjónustuaðilar hafa undanfarin misseri oft og tíðum þurft að sætta sig við hækkun á álögum með nær engum fyrirvara, líkt og komið hefur fram. Nærtækt er að taka dæmi af gististöðum sem hafa nú ár eftir ár orðið fyrir barðinu á fyrirvaralausum hækkunum á gistináttaskatti og innleiðingu innviðagjalds sem lagt var á farþega skemmtiferðaskipa en vegna skorts á fyrirvara hafa þau gjöld, nú fyrst um sinn, nær eingöngu lent á fyrirtækjunum sjálfum. Það er mikið umhugsunarefni hversu ítrekað hefur verið horft fram hjá eðlilegum fyrirvara þegar kemur að skattlagningu á ferðaþjónustutengdar greinar.

Gististaðir hafa setið uppi með reikninginn undanfarin ár og hefur það dregið úr arðsemi þeirra fyrirtækja. Miklar vonir voru bundnar við ferðamálastefnu og aðgerðaráætlun til ársins 2030 þar sem þar er meðal annars lagt til að gistináttaskattur verði tekinn til endurskoðunar með það að markmiði að efla samkeppnishæfni og kostir þess að afnema hann kannaðir frekar. Virðast þau áform hafa farið fyrir bí enda engin ummerki um slíka endurskoðun í fjármálaáætluninni. Ljóst er að gistináttaskatturinn í núverandi mynd brenglar samkeppnisstöðu ólíkra tegunda gististaða á innlendum mörkuðum og skerðir samkeppnishæfni áfangastaðarins á alþjóðamörkuðum þar sem skatturinn er ekki innheimtur á öðrum Norðurlöndum en Íslandi. Það er ekki að ástæðulausu að markmið endurskoðunar gistináttaskatts, líkt og fram kemur í ferðamálastefnu og aðgerðaráætlun stjórnvalda til ársins 2030, er að jafna samkeppnisstöðu innlendra fyrirtækja í ferðaþjónustu og efla samkeppnishæfni og verðmætasköpun.

- ***SAF kalla eftir að gistináttaskattur verði afnuminn að fullu, líkt og í fyrri umsögnum, í það minnsta að hann verði tekinn til endurskoðunar og kostir þess að afnema hann kannaðir til hlítar eins og ferðamálastefna og aðgerðaráætlun stjórnvalda til ársins 2030 kveður á um.***

6. Innleiðing innviðagjalds á farþega skemmtiferðaskipa án fyrirvara

Innleiðing innviðagjalds á farþega skemmtiferðaskipa hefur, líkt og SAF varaði ítrekað við í ræðu og riti, nú þegar dregið illan dilk á eftir sér. Innleiðing innviðagjaldsins var framkvæmd með nær engum fyrirvara þvert á markmið ferðamálastefnu og aðgerðaráætlun stjórnvalda til ársins 2030. Þar sem lagt var til að slíkt gjald yrði innleitt í tveimur áföngum þannig að það hækki til dæmis yfir tveggja ára tímabil enda átti það að vera hugsað til lengri tíma og þá átti að gæta að fyrirsjáanleika fyrir atvinnugreinina. Áhrif þess að stjórnvöld kusu að horfa framhjá nauðsynlegum fyrirvara við innleiðingu innviðagjaldsins eru þegar komin fram að töluverðu leyti. Í fyrsta lagi sátu skemmtiferðaskipin og þjónustuaðilar þeirra uppi með reikning innviðagjaldsins vegna fyrrgreinds fyrirvaraleysis þar sem fyrirframgreiðslur og pantanir langt fram í

tímann eru venja fremur en undantekning hjá þeim líkt og öðrum ferðapjónustufyrirtækjum. Slíkum samningum er ekki breytt eftir á. Í öðru lagi hafa skemmtiferðaskip nú þegar afbókað komur sínar í þessu ári og enn fleiri á því næsta svo um munar með tilheyrandi neikvæðum áhrifum á ferðapjónustufyrirtæki og samfélög hringinn í kringum landið. Það er ótækt að ekkert áhrifamat var framkvæmt af hálfu stjórnvalda hvorki áður en lagt var af stað í þá vegferð að leggja á innviðagjald á farþega skemmtiferðaskipa né varðandi fyrirvaralausar hækkunar á gistináttaskatti.

7. Ökutækjaleigur munu sitja uppi með verulegan kostnað að öðru óbreyttu

Uptaka kílómetragjalds um mitt sumar, eins og áætlað er nú, mun leiða til þess að ökutækjaleigur sjálfar munu sitja uppi með reikning upp á allt að þremur milljörðum sem. Kílómetragjaldið verður þannig ekki tekið af notendum vegakerfisins heldur innan úr fyrirtækjunum sjálfum, þar sem samningum við viðskiptavinum líkt og hjá öðrum ferðapjónustufyrirtækjum verður ekki breytt eftir á með einföldum hætti. Það getur ekki talist vönduð stjórnsýsla að ökutækjaleigur eða önnur fyrirtæki þurfi að kynna og rökstyðja hækkun á þegar seldum vörum eða þjónustu vegna fyrirvaralausra breytinga á álögum í boði hins opinbera. Í samræmi við skilmála kreditkortafyrirtækja hafa ökutækjaleigur, eðli máls samkvæmt og sem betur fer, ekki heimild til að rukka kreditkort viðskiptavina umfram það sem upphaflega er samið um, án undirritunar. Aukin sjálfvirknivæðing og skil utan opnunartíma gera innheimtu á ógreiddum gjöldum því nær ómögulega. Þess vegna skiptir hér eðlilegur fyrirvari við upptöku kílómetragjaldsins af hálfu hins opinbera öllu máli.

Það er óboðlegt að stjórnvöld læri ekki af reynslunni og tryggi ekki vandaðri stjórnsýslu við upptöku kílómetragjaldsins en raun ber vitni. Allt þrátt fyrir varnarorð [meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar í nefndarálitum með frávísunartillögu þann 12. nóvember 2024](#). þar sem frumvarpinu til laga um kílómetragjald á ökutæki var vísað aftur til ríkisstjórnarinnar. Í því nefndarálitum segir orðrétt „...[...fram hjá því litið að kallað er eftir frekari greiningu og auknu samráði við hagsmunaaðila. Frumvarpið felur í sér umfangsmikla breytingu á gjaldtöku fyrir notkun ökutækja og því mikilvægt að það sé undirbyggt með frekara samráði og greiningu og áhrifamati þannig að hið nýja kerfi skapi ekki óæskileg áhrif fyrir almennung og atvinnugreinar.“ Sé það raunverulegt markmið stjórnvalda að þeir greiði sem nota verður að tryggja nauðsynlegan fyrirvara og taka fullt tillit til starfsemi ökutækjaleiga.

Reynsla ökutækjaleiga af upptöku kílómetragjalds fyrir vistvæn ökutæki sýnir að þeim hefur heilt yfir ekki tekist að innheimta nema um 70% af gjaldinu frá viðskiptavinum sínum, hin 30% hafa einfaldlega lent á reikningi fyrirtækjanna. Fyrstu mánuðina eftir að kílómetragjald var sett á var innheimtan mun minni eða allt niður í 15% og tók um hálf ár að ná 70% hlutfalli, sem er óásættanlegt. Þar sem fyrirvarinn við upptöku kílómetragjaldsins var enginn voru og eru möguleikar til að innheimta gjaldið frá viðskiptavinum sem höfðu þegar bókað bílaleigubíl fyrir gildistöku gjaldsins verulega takmarkaðir, eins og fram hefur komið.

Stjórnvöld ætla með öðrum orðum ekki að taka tillit til starfsemi ökutækjaleiga við upptöku kílómetragjaldsins og skattleggja þannig atvinnugreinina um þrjá milljarða króna með nær engum fyrirvara. Þvert á fögur orð ráðherra ríkisstjórnarinnar um „[fyrirsjáanleika fyrir ferðapjónustuna](#)“, líkt og grein atvinnuvegaráðherra bar í titli sínum sem birtist þann 28. nóvember 2024. Áhrif kílómetragjalds mun hafa afar neikvæð áhrif á afkomu fyrirtækjanna, sérstaklega á litlar og meðalstórar ökutækjaleigur. Útlit er fyrir að óbreytt upptaka kílómetragjaldsins muni þurrka út stóran hluta af hagnaði ökutækjaleiga á árinu, allt vegna skamms fyrirvara.

Þá er ótalin sá kostnaður sem mun fylgja upptöku kílómetragjaldsins, þar sem kerfisbreytingin mun kalla á aukinn fjölda starfsfólks, breytingar á innri ferlum, kerfum og öðrum tæknimálum, vegna innheimtu. Gangi upptaka kílómetragjaldsins eftir að óbreyttu mun það almennt leiða til þess að ökutækjaleigur hafi verulega takmarkað eða nær ekkert svigrúm til fjárfestinga miðað við það sem ella hefði orðið. Fjárfestingar sem eru grundvöllur þess að skapa meiri verðmæti í framtíðinni.

Afleiðingarnar geta svo hæglega orðið það slæmar að einhverjar ökutækjaleigur munu finna sig knúnar til að kasta inn handklæðinu og hætta starfsemi.

Eðli málsins samkvæmt líta einstaklingar til verðlags þeirra nauðsynlegu þátta sem þarf til að komast til, dvelja og ferðast um viðkomandi áfangastað og bera saman við aðra þegar tekin er ákvörðun um ferðalag, þrátt fyrir að hugmynd að ákvörðun um ferðalag geti vaknað hjá einstaklingum vegna annarra þátta líkt

og náttúru landsins og þeirrar afþreyingu sem í boði er. Verðlag flugfargjalda, gistingar og bílaleigubíla á viðkomandi áfangastað skiptir höfuðmáli í harðri alþjóðlegri samkeppni um komur ferðamanna.

Í dag greiðist bensíngjald og olíugjald af gas-, stein-, og dísilolíu sem nothæft er sem eldsneyti á ökutæki. Í tilfelli ökutækjaleiga greiða viðskiptavinir því nú fyrir notkun á vegasamgöngum. Upptaka kílómetragjaldsins, eins og það er sett fram, felur hins vegar í sér að taka verður tillit til þess og hækkar verðlagningu við leigu á ökutækjum svo um munar. Fyrir áfangastað eins og Ísland sem nú þegar er hlutfallslega dýr í alþjóðlegum samanburði mun kílómetragjaldið því draga úr eftirspurn og skerða samkeppnishæfni íslenskrar ferðaþjónustu enn frekar.

- ***SAF leggja til að hætt verði við álagningu kílómetragjalds á yfirstandandi þingi og kalla eftir að tekið verði fullt tillit til starfsemi ökutækjaleiga við upptöku þess.***

8. Horfa verður til álagsstýringar á ferðamannastöðum en ekki tekjuöflunar fyrir ríkissjóð

Í fjármálaáætluninni er kveðið á um áform ríkisstjórnarinnar um að taka upp auðlindagjald fyrir aðgang ferðamanna að náttúruperlum Íslands. Horft er til þess að gjaldið greiðist af þeim sem heimsækja ferðamannastaði í eigu ríkisins og á það að gilda jafnt um erlenda ferðamenn sem hingað koma og þá sem búsettir eru á Íslandi. Þá kemur fram að unnið sé að útfærslu á gjaldinu og að stefnt sé að gildistöku um mitt ár 2026. Á tímabili fjármálaáætlunar er svo gert ráð fyrir að fyrirhugaðar breytingar á gjaldtöku í ferðaþjónustu setji sitt mark á tekjuferil ríkissjóðs næstu ára. Þá kemur fram að tekjurnar af gjaldinu eiga svo að hjálpa til við að byggja upp og vernda ferðamannastaði. Nánari upplýsingar er hins vegar ekki að finna um útfærslu væntanlegs auðlindagjalds í fjármálaáætluninni.

Það er jákvætt að stjórnvöld taki jafn sterkt til orða og raun ber vitni um að byggja upp og vernda ferðamannastaði en sömuleiðis vekur það upp hinar ýmsu spurningar. Þar sem eyrnamerkingu skatta og gjalda eða mörkun skatttekna hins opinbera var hætt með lögum um opinber fjármál sem tóku gildi árið 2016. Þá er það svo að markmið laga um gistináttaskatt og innviðagjald er „[að afla tekna til að stuðla að uppbyggingu, viðhaldi og verndun fjölsótttra ferðamannastaða, friðlýstra svæða og þjóðgarða. Jafnframt að afla tekna til þess að tryggja öryggi ferðamanna og vernda náttúru landsins.](#)“

Samkvæmt fjárlögum 2025 og svari fjármála- og efnahagsráðuneytisins eru áætlaðir rúmlega 4 milljarðar króna í tekjur af gistináttaskatti í ár og tekjur af innviðagjaldi eru áætlaðar tæplega 2 milljarðar króna. Tekjur ríkissjóðs af gistináttaskatti og innviðagjaldi er því áætlaðar um 6 milljarðar króna í fjárlögum 2025. Ljóst er að þessar tekjur eru hvorki að skila sér allar sem útgjöld til uppbyggingu, viðhalds og verndun á ferðamannastöðum þetta árið eða til Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða né til málefnasviðs ferðaþjónustu í heild sinni ef út í það er farið. Því er ekki hægt annað en að spyrja hvort fögur orð stjórnvalda um uppbyggingu innviða og verndun ferðamannastaða séu að mestu leyti innantóm. Fjármálaáætlunin ber ekki þess merki að núverandi ríkisstjórn ætli sér að hverfa frá förunum vegi fortíðar og skila tekjum af gistináttaskatti og innviðagjaldi nú í meiri mæli til ferðamannastaða líkt og markmið þeirra álagna kveður á um lögum samkvæmt.

Þá eru ótalin bílastæðagjöld sem hafa sprottið upp við margar af helstu náttúruperlum landsins, bæði í eigu hins opinbera og einkaaðila. Innan þjóðgarða hefur bílastæðagjald verið þjónustugjald sem skal standa undir kostnaði viðkomandi þjóðgarðar við rekstur og þjónustu bílastæða. Gestagjöld hafa svo þar að auki litið dagsins ljós innan þjóðgarða, til viðbótar við svæðisgjöld og önnur þjónustu- og samningsgjöld til að ýmist „[standa undir kostnaði við veitingu leyfa, umsjón og eftirlit vegna hinnar leyfissskyldu starfsemi](#)“ og „[standa straum af kostnaði við innviðauppbbyggingu þannig að fyrirtækin greiði í samræmi við umfang starfseminnar og álag á náttúruna og innviði.](#)“ Þess ber að geta að þau bílastæðagjöld sem stofnanir hins opinbera, það eru þjóðgarðarnir og Náttúruverndarstofnun, eru í forsvari fyrir hafa vissulega skilað sér til viðkomandi ferðamannastaða eins og það á að vera.

Hér verður að staldra við og velta því upp hvort stjórnvöld hafi ekki nú þegar úr nægum sköttum og gjöldum að móða þegar kemur að því að ákveða fjárveitingu til uppbyggingu innviða og verndun ferðamannastaða.

Í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar kemur fram að stuðla eigi að verðmætasköpun, öryggi og álagsstýringu í ferðaþjónustu. Þannig hyggst ríkisstjórnin taka upp auðlindagjald fyrir aðgang ferðamanna að náttúruperlum Íslands. Fjölgun erlendra ferðamanna á Íslandi hefur óhjákvæmilega leitt til aukins álags

á ferðamannastaði. Vísbendingar eru um að ferðamannastaðir séu ekki nýttir á þann hátt sem hagkvæmast er og á sumum þeirra sé álagið jafnframt nú þegar komið að eða yfir svokallað burðarþol (e. carrying capacity) þeirra á vissum stöðum innan ákveðins tíma dagsins yfir háönn. Athuga skal að eins og staðan er í dag á það hins vegar alls ekki við um marga áfangastaði.

Álagsstýring, sé hún skynsamlega framkvæmd, getur verið mikilvægt tæki til stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu ferðamannastaða. Þannig getur hún lágmarkað þröng (e. crowding) og ágang á náttúru landsins, sem verða til við sókn gesta á ferðamannastaði. Aðferðir til álagsstýringar eru margar og þjóna misjöfnum tilgangi. Hins vegar er ljóst að við útfærslu og innleiðingu álagsstýringar verður að taka tillit til sérstöðu hvers og eins áfangastaðar eigi tilsett markmið að nást enda eru þeir almennt ólíkir, eftirspurn eftir þeim misjöfn og áskoranir fjölbreyttar. Ferðamannastaðir landsins eru í raun jafn ólíkir og þeir eru margir og mismunandi hvaða aðferðir henta hverju sinni sé þörf álagsstýringu yfir höfuð. Meginmarkmiðið verður alltaf að vera að stuðla að sjálfbærri þróun fjölsótttra ferðamannastaða þannig að nýting þeirra sé hagkvæm og það reyni ekki á burðarþol staðanna, vernda náttúru og innviði, bæta upplifun ferðamanna og afkomu ferðaþjónustufyrirtækja til lengri tíma litið. Því markmiði verður ekki náð með einfaldri almenntri gjalddöku fyrir aðgang ferðamanna að nokkrum náttúruþerlum Íslands í eigu ríkisins í einu í formi aðgangskorts. Það er afar mikilvægt að nú verði ekki hlaupið af stað með skammtíma hugsjón að leiðarljósi. Hér verður að horfa til lengri tíma og heildarsamhengi hlutanna fyrir ferðaþjónustu með raunveruleg markmið um álagsstýringu að leiðarljósi fyrir tiltekna ferðamannastaði ella getur farið svo að betur sé heima setið en af stað farið.

Jafn opið orðalag og fram kemur í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar varðandi boðuð auðlindagjöld hefur falið í sér aukna óvissu þar sem lengi vel var ekki ljóst hvenær þau myndu taka gildi og nú er enn ekki vitað hvernig þau verða útfærð. Þrátt fyrir að í fjármálaáætluninni kemur fram að gjalddaga í ferðaþjónustu setji sitt mark á tekjuferil hennar næstu ár og því ljóst að einhver áætluð fjárhæð tekna af boðuðu auðlindagjaldi liggur fyrir hefur ferðaþjónustan sjálf aftur á móti ekki fengið þær upplýsingar. Þá hefur nær engin umræða orðið samhliða stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um þær álögur sem fyrir eru á íslenska ferðaþjónustu og nú þegar í gildi á tilteknum ferðamannastöðum. Það er nauðsynlegt fari svo að áformum um boðuð auðlindagjöld verði haldið til streitu að þau séu útfærð með skynsamlegum hætti, stuðli að hagkvæmri álagsstýringu og taki fullt tillit til þeirra skatta og gjalda sem nú þegar eru til staðar. Það er engum til heilla ef tilgangur boðaðra auðlindagjalda er einungis sá að afla tekna fyrir ríkissjóð, það hefur einfaldlega neikvæð áhrif á samkeppnishæfni greinarinnar. Auknar álögur geta einfaldlega ekki alltaf verið svar stjórnvalda enda eru skatttekjur ekki ótæmandi uppspretta. Samhengi hlutanna skiptir máli, sér í lagi nú í ljósi stöðunnar og þeirra sviptinga sem uppi eru í alþjóðaviðskiptum.

- ***SAF kalla eftir heildrænni greiningu á útfærslu boðaðra auðlindagjalda og efnislegri umfjöllun um með hvaða hætti stjórnvöld sjá fyrir sér að ná meginmarkmiðum hagkvæmrar álagsstýringar á ferðamannastöðum og hvernig eigi að taka tillit til þeirra skatta og gjalda sem fyrir eru nú þegar í gildi. Ásamt áhrifamati á því hvað innleiðing auðlindagjalda fyrir aðgang ferðamanna að náttúruþerlum Íslands muni koma til með að þýða fyrir ferðaþjónustufyrirtæki landsins og íslenskt efnahagslíf í heild sinni.***

9. Hækkun virðisaukaskatts á ferðaþjónustu dregur úr landsframleiðslu og hamlar vexti til framtíðar

Það liggur fyrir að auknar álögur á atvinnugreinina hérlandis umfram það sem þekkist hjá helstu samkeppnisaðilum eru til þess fallnar að skerða samkeppnishæfni Íslands og íslenskrar ferðaþjónustu. Það vekur því upp ugg að undir tekjustefnu fjármálaáætlunar sé nefnd tækifæri til að nýta núverandi tekjustofna til frekari tekjuöflunar með því til dæmis að draga úr svokölluðum undanþágum í skattkerfinu.

Það er ekki hægt að lesa í þau orð öðruvísi en að stjórnvöld gangi enn með þá hugmynd í maganum að hækka virðisaukaskattsþrep á hinar ýmsu ferðaþjónustutengdar greinar sem nú falla í 11% þrep virðisaukaskattkerfisins. Þrátt fyrir síendurteknar yfirlýsingar núverandi ríkisstjórnar varðandi það að hún hafi engin áform um að hækka virðisaukaskatt á ferðaþjónustu.

SAF fengu ráðgjafarfyrirtækið Hagrannsóknir sf. í til að skoða hver áhrif yrðu ef hlutfall virðisaukaskatts á þær einkennandi greinarferðaþjónustu sem nú eru í 11% þrepi virðisaukaskatts væri hækkað í 24%. [Helstu niðurstöður eru þær að hækkun virðisaukaskatts á ferðaþjónustu mun veikja greinina og stöðu hennar í alþjóðlegri samkeppni um komur erlendra ferðamanna.](#) Þar sem ferðamenn meta ávinning sinn af ferð til

Íslands væntanlega sem einn pakka má fastlega gera ráð fyrir að jafnframt þessu verði samdráttur í heildarfjölda ferðamanna til landsins miðað við það sem ella hefði orðið. Hækkun virðisaukaskatts á ferðapjónustu mun því minnka veltu í ferðapjónustu, veikja samkeppnisstöðu og draga úr vexti hennar á komandi árum. Draga úr vergri landsframleiðslu og vexti hennar. Auka opinberar skatttekjur mun minna en nemur hækkun virðisaukaskattshlutfallsins og ef til vill lækka þær í framtíðinni miðað við það sem hefði að öðrum kosti orðið. Lækka gengi og hækka verðlag og þar með verðbólgu á viðkomandi ári hækkunarinnar. Þannig leiðir hækkun hlutfalls virðisaukaskatts í upphafi til almennra verðhækkana bæði beint og óbeint og eykur þar með verðbólgu, samkvæmt [skýrslu Hagrannsókna sf.](#)

Ferðapjónusta er ekki að ástæðulausu að hluta í 11% virðisaukaskattsþrepi á Íslandi. Meirihluti ríkja Evrópusambandsins hafa fleiri en eitt virðisaukaskattsþrep, til dæmis eru þau flest nú með lægra virðisaukaskattshlutfall á matvæli að hluta eða miklu leyti. Einnig hafa flest þessara landa ýmsar greinar ferðapjónustu í neðra þrepi svo sem gisti- og veitingapjónustu. Reyndar hefur aðeins eitt ríki innan ESB, Danmörk, eitt og sama hlutfallið á alla virðisaukaskattskylda starfsemi. Öll önnur hafa a.m.k. tvö þrep virðisaukaskatts og sum fleiri. Þannig hafa flestar þjóðir, og sérstaklega þær sem byggja efnahag sinn að nokkru á ferðapjónustu, séð mikilvægi þess að viðhalda samkeppnishæfni sinni til að laða að ferðamenn. Það er ein meginástæða þess að allar ESB þjóðir, að Danmörk undanskilinni, setja til dæmis gistipjónustu í lægra þrep virðisaukaskatts, og flestar einnig veitingapjónustu.

Alþjóðlegar rannsóknir staðfesta áhrif hækkunar virðisaukaskatts á ferðapjónustu. Þó nokkrar rannsóknir hafa verið framkvæmdar á áhrifum virðisaukaskatts á ferðapjónustu. Hagrannsóknir sf. tóku saman helstu niðurstöður sambærilegra rannsókna á áhrifum breytinga á virðisaukaskatti frá Portúgal, Eistlandi, Lettlandi, Danmörku, Ítalíu og Spáni. Niðurstöður þessara rannsókna eru mjög á einn veg. „Hærra virðisaukaskattshlutfall á ferðapjónustu dregur úr umsvifum í ferðapjónustu og atvinnustigi og lækkar verðmætasköpun og í framhaldinu opinberar skatttekjur í heild, en lækkun virðisaukaskattshlutfallsins hefur gagnstæð áhrif,“ líkt og segir í [skýrslu Hagrannsókna sf.](#) Þess vegna hafa flestar þjóðir, og sérstaklega þær sem byggja efnahag sinn að nokkru á ferðapjónustu, séð mikilvægi þess að viðhalda samkeppnishæfni sinni með lægra virðisaukaskattsþrepi á atvinnugreinina.

- ***SAF ítreka afstöðu sína hér með en og aftur og leggjast alfarið á móti hækkun virðisaukaskatts á ferðapjónustu.***

10. Skortur á áreiðanlegum gögnum um íslenska ferðapjónustu

Hvað eru erlendir ferðamenn á Íslandi margir? Hvaðan koma þeir? Hversu lengi dvelja þeir? Hvert ferðuðust þeir? Hversu miklu eyddu þeir? Þessum spurningum er ekki hægt að svara vegna þess að skortur hefur verið á áreiðanlegum gögnum um íslenska ferðapjónustu. Það er í raun ekki vitað hversu margir ferðamenn komu til landsins, hvaðan þeir komu, hversu lengi þeir dvöldu á landinu eða hversu miklu þeir eyddu. Talning farþega eftir þjóðerni á Keflavíkurflugvelli er framkvæmd af Ferðamálastofu. Það talningarfyrirkomulag, sú úrtaksmæling, sem nú er í gildi við brottfarartalningar á Keflavíkurflugvelli, var tekið upp í meginatriðum árið 2019. Á árunum 2002 til 2019 var verkefnið unnið í samstarfi Isavia og Ferðamálastofu. Þá sáu starfsmenn Isavia um talningar allan sólarhringinn á meðan Öryggisleit var opin og allir farþegar voru taldir. Í dag framkvæmir Ferðamálastofa alfarið talningarnar sem eru skipulagðar í lotum sem er jafndreift yfir hvern mánuð en taka að einhverju leyti tillit til flugáætlunar Isavia. Eðli málsins samkvæmt hafa tölurnar því ekki reynst jafn áreiðanlegar frá því úrtaksmælingin hófst og ýmsar skekkjur hafa litið dagsins ljós við framkvæmdina. Isavia birtir hins vegar enn tölur um heildarfjölda brottfararfarþega um Keflavíkurflugvöll sem ekki er talin ástæða til að véfengja.

Líkt og þekkt er vinnur Hagstofa Íslands jafnframt að endurskoðun á flokkun gagna um gistinætur og telur ekki unnt að birta sundurliðun á fjölda gistinóttu eftir þjóðerni að svo stöddu. Rannsókn stendur yfir á grunngögnum frá árinu 2021 þar sem skoðað er hvort gistinætur Íslendinga hafi verið ofmetnar í mælingum og gistinætur erlendra ferðamanna að sama skapi vanmetnar. Þar af leiðandi eru til dæmis engin samanburðargögn tæk við talningu fjölda ferðamanna á Keflavíkurflugvelli. Rétt er þó að geta þess að ekki er talin ástæða til að véfengja heildarfjölda gistinóttu, samkvæmt Hagstofunni. Þá er ótalin endurskoðun og uppfærð aðferð Seðlabanka Íslands við birtingu á gögnum um heildarveltu erlendra greiðslukorta hérlandis sem framkvæmd var síðastliðið sumar vegna breytinga á gagnasöfnun. Helsta breytingin var sú að gögnum er nú loks safnað frá fleiri aðilum en áður þar sem fyrirtækjum í

greiðslumiðlun og greiðslulausnum hefur fjölgað og erlendir aðilar hafa í auknum mæli komið inn á þann markað.

Vert er að fagna umfjöllun fjármálaáætlunar um ferðamálastefnu og aðgerðaráætlun stjórnvalda til ársins 2030 þar sem rannsóknir og gagnaöflun eru í forgrunni. SAF telja því á sama tíma illskiljanlegt að í áætluninni sé jafn lítil áhersla í breytingum á fjármögnun málefnasviðs ferðaþjónustunnar á rannsóknir um ferðaþjónustu og raun ber vitni. Því miður er staðan sú að undanfarin fjárlagaár hefur nær engin raunhækkun orðið á fjárveitingum til gagnaöflunar og rannsókna í ferðaþjónustu. Á sama tíma hafa umsvif í ferðaþjónustu vaxið verulega og rannsóknarkostnaður hækkað töluvert, einkum vegna raunlaunahækkana. Af þessum sökum hefur til dæmis reglulegri gagnaöflun Ferðamálastofu verið sniðinn þrengri stakkur en áður og jafnframt ekki verið unnt að halda áfram sértækum rannsóknum þótt mörg brýn slík verkefni séu fyrir hendi og þeim lýst í fyrirbyggjandi [rannsóknaráætlunum Ferðamálastofu](#). Það er ótækt að grunngögn á borð við fjölda erlendra ferðamanna og gistinætur þeirra séu ekki betri. SAF hafa margendurtekið bent á skort á fjármagni til rannsókna og gagnaöflunar almennt um ferðaþjónustu, sér í lagi í samhengi við þær tekjur sem atvinnugreinin skilar til ríkissjóðs á ári hverju.

- ***SAF leggja til og telja nauðsynlegt að stjórnvöld forgangsraði fjármagni í rannsóknir og gagnaöflun um ferðaþjónustu enda eru þær lykilatriði fyrir framtíðarverðmætasköpun atvinnugreinarinnar.***

Samtökin óska eftir að koma fyrir nefndina og rökstyðja mál sitt auk þess að áskilja sér rétt að koma með frekari ábendingar á síðari stigum.

Virðingarfyllt,



Jóhannes Þór Skúlason
framkvæmdastjóri Samtaka ferðaþjónustunnar

Minnisblað

Viðtakandi: Samtök fyrirtækja í ferðaþjónustu (SAF)

Sendandi: Íslandsstofa

Dags: 13. mars, 2025

Fyrirkomulag kynningar- og markaðsstarfs fyrir ferðaþjónustu

Íslandsstofa sinnir samræmdu kynningar- og markaðsstarf í því skyni að laða til landsins erlenda ferðamenn í samræmi við lög um Íslandsstofu nr. 2010/38. Frá árinu 2010 hefur markaðsstarf fyrir áfangastaðinn einkum verið framkvæmt með tvennum hætti. Í fyrsta lagi er unnið á fyrirtækjamarkaði (B2B) þar sem Íslandsstofa vinnur með fyrirtækjum í íslenskri ferðaþjónustu í því skyni að mynda viðskiptatengsl við erlenda söluaðila í ferðaþjónustu, s.s. ferðaskrifstofur, flugfélög og netsöluaðila (OTA) í því skyni að **tryggja framboð vörunnar** á erlendum mörkuðum.

Í öðru lagi er unnið á neytendamarkaði þar sem unnið er að því að **auka eftirspurn eftir vörunni** á erlendum mörkuðum. Þetta er annars vegar gert í gegnum almennt kynningarstarf sem felst fyrst og fremst í rekstri eigin miðla (vef- og samfélagsmiðla) og almannatengslastarfi í því skyni að auka umfjöllun um áfangastaðinn, og hins vegar með sértækum markaðsherferðum sem snúa sérstaklega að mörkun og ímyndaruppbyggingu áfangastaðarins undir vörumerkinu Inspired by Iceland.

Þjónustusamningur Íslandsstofu við Menningar- og viðskiptaráðuneytið um markaðsstarf fyrir áfangastaðinn fjármagnar það starf sem unnið er á fyrirtækjamarkaði, ásamt almennum aðgerðum á neytendamarkaði (rekstur eigin miðla og almannatengsla). Sértækari markaðsaðgerðir eru hins vegar kostnaðarsöm fjárfesting og hafa verið fjármagnaðar sérstaklega í gegnum samninga um markaðsverkefni eins og Ísland – allt árið, Ísland – saman í sókn og nú síðast Ferðaþjónusta til framtíðar. Á árunum 2011 til 2024 lögðu stjórnvöld alls rúmlega 7 milljarða að núvirði til markaðssetningar í gegnum þessi verkefni.

Áherslur í markaðsstarfi:

Áherslur í markaðsstarfi Íslandsstofu fyrir áfangastaðinn eru mótaðar í samræmi við Langtímastefnu stjórnvalda og atvinnulífs fyrir íslenskan útflutning og Ferðamálastefnu og aðgerðaáætlun stjórnvalda í ferðamálum, í góðu samstarfi við fyrirtæki í ferðaþjónustu og markaðsstofur landshlutanna. Langtímamarkmið markaðsstarfsins er að styrkja ímynd Íslands sem einstakur áfangastaður í krafti sérkenna landsins og byggja sjálfbæra atvinnugrein með jafnvægi milli efnahags, samfélags, umhverfis og gesta í því skyni að hér verði rekin arðsöm og samkeppnishæf ferðaþjónusta sem starfi í sátt við bæði land og þjóð. Þannig getur ferðaþjónustan stuðlað að bættum lífskjörum og hagsæld á Íslandi og verið ein af grundvallarstoðum íslensks efnahagslífs.

Til að styðja við þetta langtímamarkmið hafa markaðsaðgerðir undanfarinna ára jafnan beinst að einum eða fleiri eftirfarandi þriggja þátta¹:

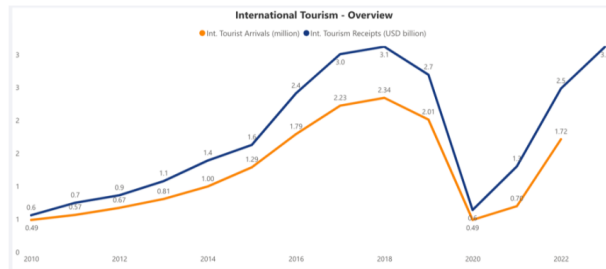
- **Auka hlutdeild gesta utan háannar**
Heilsársferðaþjónusta er lykill að því að skapa arðbæra atvinnugrein árið um kring, og nýta betur fjárfestingu í innviðum og uppbyggingu.
- **Auka straum ferðamanna til kaldari svæða**
Fjölgun ferðamanna á kaldari svæðum, einkum Vestfjörðum, Norðurlandi og Austfjörðum er lykill að öflugri atvinnuuppbyggingu á þessum svæðum og forsenda álagsdreifingar á fjölfarnari svæðum.
- **Stuðla að ábyrgri ferðahegðun**
Aukin vitund ferðamanna um nauðsyn ábyrgrar ferðahegðunar á Íslandi er liður í að skapa meiri sátt um ferðaþjónustu meðal íbúa og draga úr álagi á bæði fólk og ferðamannastöðum.

Markaðsstarf Íslandsstofu er beint sérstaklega að þeim markhópum sem skilgreindir hafa verið ákjósanlegir fyrir áfangastaðinn og líklegir til að auka arðsemi greinarinnar. Það eru hópar þeirra erlendu ferðamanna sem tilbúnir eru að dvelja lengur, ferðast víðar, sækja í sérhæfðari ferðaþjónustu og heimsækja landið utan háannar.

Markaðsstarfið er ekki rekið í þeim tilgangi að fjölga sífellt ferðamönnum á landinu, heldur fyrst og fremst til að tryggja að hingað sæki ferðamenn sem styðja við sjálfbæran vöxt íslenskrar ferðaþjónustu um allt land og tryggja arðbæran rekstur og arðsemi fjárfestingar í greininni.

Árangur af markaðsstarfi:

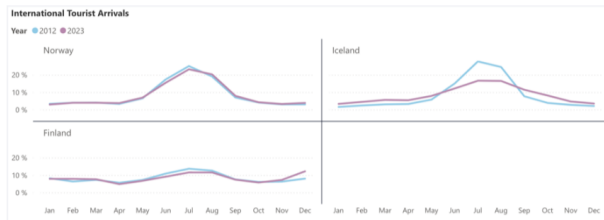
Frá því að stjórnvöld hófu að koma að fjármögnun neytendamarkaðssetningar áfangastaðarins árið 2010 þegar ráðist var í vel heppnað átak til þess að bregðast við áhrifum eldgossins í Eyjafjallajökli hafa að jafnaði verið keyrðar tvær markaðsherferðir á ári sem byggja á samþættum skilaboðum sem er miðlað með markvissum hætti að skilgreindum markhópi íslenskrar ferðaþjónustu á hennar lykilmörkuðum. Á þessu tímabili hafa umsvif ferðaþjónustu í hagkerfinu margfaldast og er greinin nú ein af undirstöðu atvinnugreinum þjóðarinnar og sú grein sem leggur mest til við öflun gjaldeyrstekna.



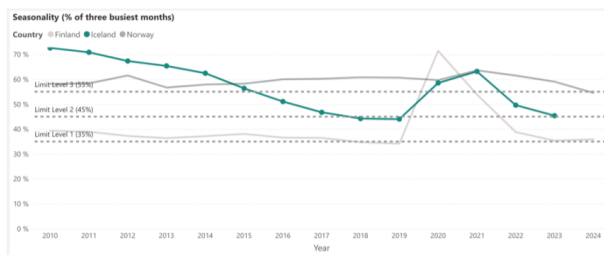
Mynd 1: Þróun fjölda ferðamanna og tekjur af ferðamönnum frá 2010 til 2023. Heimild: [UNTWO Tourism Barometer](#).

¹ Undantekning frá þessum áherslum var gerð á tíma Covid-19, þegar áhersla var fyrst og fremst lögð á að verja samkeppnisstöðu áfangastaðarins og tryggja hraða endurreisn ferðaþjónustunnar að loknum heimsfaraldri.

Ferðamenn hafa á þessum tíma rúmlega fjórfaldast, voru um 500 þúsund árið 2010, en voru rúmlega 2,2 milljónir á síðasta ári. Á sama tíma hefur dregið verulega úr árstíðarsveiflu hér á landi eins og sjá má hér að neðan. Árið 2023 komu um 55% ferðamanna utan háannar sem er svipað hlutfall og 2019.



Mynd 2: Samanburður árstíðarsveiflu Íslands árið 2012 vs. 2023 samanborið við Noreg og Finnland. Heimild: [UNTWO Tourism Barometer](#)

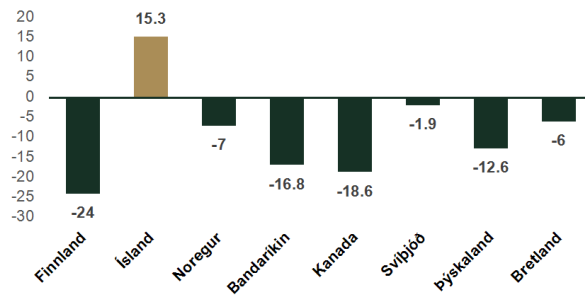


Mynd 3: Þróun hlutfalls fjölda ferðamanna af heild í þremur annasömum mánuðum ársins fyrir Íslands sýnir skýrt hvernig markviss vinna við að draga úr árstíðarsveiflu hefur skilað betri nýtingu. Heimild: [UNTWO Tourism Barometer](#)

Sú ákvörðun stjórnvalda að styðja við neytendamarkaðssetningu í gegnum Covid-19 faraldurinn á meðan ferðatakmörkanir voru í gildi og flest lönd drógu úr markaðssetningu var ekki sjálfsögð. Það var hins vegar skýr vilji til þess að viðhalda ímynd áfangastaðarins í gengum heimsfaraldurinn og tryggja skjóta endurreisn greinarinnar að honum loknum til þess að styðja við tekjuöflun ríkissjóðs.

Úr varð að Ísland var á meðal þeirra áfangastaða í heiminum sem hvað skjótast náði fyrri styrk á ný eftir heimsfaraldur, og endurreisn ferðaþjónustu hér gekk langt um hraðar fyrir sig en þeim samkeppnislöndum sem við berum okkur jafnan saman við, sem sum hafa enn ekki náð sama styrk og fyrir heimsfaraldur.

Fjárfesting íslenska ríkisins í markaðssetningu áfangastaðarins hefur skilað sér margfalt til baka í formi fjölgunar ferðamanna, breyttrar samsetningar ferðamanna, og lengra ferðatímabili erlendra gesta á landinu, sem styður allt við aukna arðsemi greinarinnar.



Mynd 4: Endurheimt ferðaþjónustu eftir Covid-19. Fjöldi ferðamanna 2023 sem hlutfall af fjölda 2019. Heimild: [UNTWO Tourism Barometer](#).

Mikilvægi markaðsstarfs

Viðvarandi markaðssetning sem byggir á grunni stefnumótunar til lengri tíma er öflugasta tól sem íslensk ferðaþjónusta hefur á höndum til að styrkja ímynd Íslands sem áfangastaður og skapa aukið virði fyrir samfélagið. Með markvissum aðgerðum má draga fram sérkenni áfangastaðarins sem aðgreina hann í samkeppni við aðra áfangastaði, auka vitund um fjölbreytni hans og ólíka möguleika, og stuðla að ábyrgri ferðahegðun. Með nánú samstarfi við hagaðila ferðaþjónustunnar má tryggja samræmda stefnu og markvissa nýtingu fjármagns til markaðsaðgerða sem styðja við langtímasýn greinarinnar.

Ísland getur illa keppt við aðra áfangastaði á grundvelli verðlagningar, en með markvissri ímyndaruppbyggingu er hægt að skapa áfangastaðnum sérstöðu í huga ferðamanna á grundvelli gæða, upplifunar, og náttúru- og menningarverðmæta, og þannig gert hann eftirsóttan þrátt fyrir verðlagningu.

Með markvissu markaðsstarfi í þágu íslenskrar ferðaþjónustu hefur tekist að leggja grunn að gjöflli lind gjaldeyristekna. En lítið má út af bregða til þess að staðan verði önnur. Samkvæmt þjóðhagslíkani Ferðamálastofu, sem metur áhrif ferðaþjónustu og aðgerða henni tengdri á efnahag þjóðarinnar, myndi 5% fækkun ferðamanna þýða samdrátt í íslensku efnahagslífi sem nemur tæplega 20 milljörðum í vergri landsframleiðslu. Einnig er hægt að horfa til útflutningstekna ferðaþjónustu, sem var 621 milljarður á síðastliðinu ári. 5% samdráttur þeirrar tölu er 31 milljarður.

Ísland á í harðri samkeppni við aðra áfangastaði sem halda út öflugu markaðsstarfi til að fanga athygli væntanlegra ferðamanna úr keimlíkum markhópum og þeim sem Ísland sækir á. Ef við skoðum fjármögnun systurstofa Íslandsstofu í Evrópu má glögglega sjá hversu erfið samkeppnisstaða Íslands er.

Marketing Spend

Table 10. Marketing spend⁹ (€millions) 2014, 2019, 2023 and 2024¹⁰

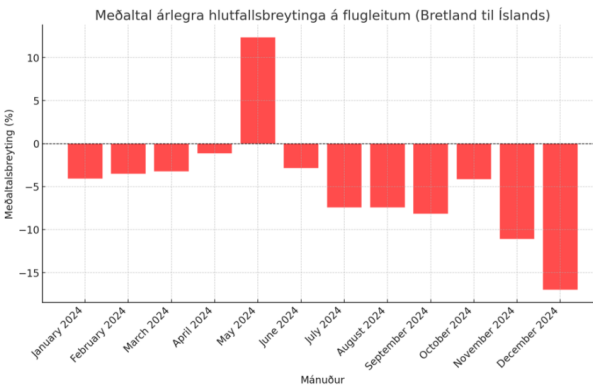
	2014	2019	2023	2024	% change 2024 vs 2014	Annual average growth 2024 vs 2014	% change 2024 - 2019	% change 2024 - 2023
Austria	31.6	26.2	36.8	33.1	5%	6%	26%	-12%
Belgium/Flanders	13.6	9.7	6.5	5.3	-57%	-6%	-40%	-12%
Belgium/Wallonia	7.1	5.6	6.2	6.7	-7%	-1%	19%	8%
Croatia	27.8	41.1	27.1	32.8	18%	2%	-20%	21%
Cyprus	11.4	15.5	23.1	16.4	-44%	4%	6%	-20%
Denmark	14.9	22.3	18.8	17.8	-20%	2%	-18%	-5%
Estonia	2.5	2.6	11.6	7.5	-19%	12%	189%	-35%
Finland	8.7	10.4	7.4	4.5	-48%	-4%	-56%	-39%
Germany	22.5	28.3	32.1	30.0	33%	3%	6%	-7%
Hungary	8.7	63.3	57.3	46.1	-47%	18%	-27%	-20%
Ireland	41.2	50.4	75.8	64.9	-36%	5%	29%	-14%
Latvia	1.8	2.3	1.7	2.9	57%	5%	27%	-12%
Lithuania	2.9	1.7	5.0	4.2	-44%	4%	145%	-16%
Luxembourg	2.2	2.6	4.2	4.4	95%	7%	66%	3%
Montenegro	3.3	3.1	3.1	2.5	-76%	1%	-20%	-19%
Norway	30.2	16.1	9.3	9.5	-68%	-11%	-41%	2%
Poland	16.3	10.2	22.1	24.8	52%	4%	142%	12%
Portugal	47.0	44.0	53.3	53.4	14%	1%	21%	+1%
Romania	6.8	2.1	0.9	4.5	-34%	-4%	118%	431%
Serbia	1.8	3.1	2.5	2.7	49%	4%	-13%	10%
Slovenia	6.1	15.8	13.8	13.6	-12%	8%	-14%	-2%
Sweden	16.0	11.8	3.6	3.5	-78%	-15%	-70%	-2%

Mynd 5: Markaðsfé Evrópskra áfangastaðastofa. Heimild: *European Travel Commission*

Ef horft er til helstu samkeppnislanda íslenskrar ferðaþjónustu, Noregs, Finnlands og Írlands þá skiptist það fjármagn sem varið var til markaðsaðgerða af þeirra hálfu árið 2024 svo:

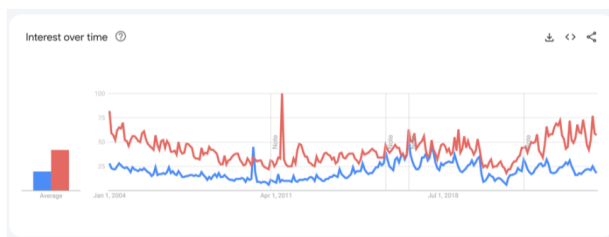
- Finland:** 700 m. ISK
- Noregur:** 1,5 ma. ISK
- Írland:** 10 ma. ISK

Frá árinu 2023 þegar verkefninu Ísland – saman í sókn lauk hefur dregið verulega úr því fjármagni sem varið hefur verið til markaðssetningar Íslands sem áfangastaður. Áhrifa þess er þegar farið að gæta á mörkuðum, en hvergi má þó sjá eins skýr merki um það og á Bretlandsmarkaði þar sem áhugi á Íslandi hefur dregist talsvert saman. Þetta má glögglega sjá ef horft er til ferðatengdra leita í leitarvél Google.



Mynd 6: Meðaltalsbreyting í % á umfangi (volume) ferðatengdra leita að Íslandi frá Bretlandsmarkaði eftir mánuðum árið 2024 samborið 2023. Heimild: [Google Desitnation Insights](#).

Bretland er einn mikilvægasti markaður íslenskrar ferðaþjónustu, sérstaklega yfir vetrartímann. Á árunum fyrir Covid hafði Ísland náð nánast jafn sterkri stöðu og Noregur gagnvart þeim markaði. Í kjölfar Covid-19 hefur Noregur náð að endurheimta fyrri stöðu meðal Breta, og gott betur, á meðan Ísland hefur ekki náð að endurheimta stöðu sína í Bretlandi.



Mynd 7: Umfang ferðatengdra leita að Íslandi (blár) og Noregi (rauður) frá Bretlandsmarkaði frá 2004. Heimild: [Google Trends](#).



Mynd 8 og 9: Fjöldi seldra gistinóta í Noregi til bæði Bandaríkjanna og Bretlands er nú meiri en hann var fyrir Covid-19, á meðan Ísland hefur ekki náð að endurheimta fjölda gistinóta frá þessum mörkuðum Heimild: [Hagstofa Íslands](#) og [Hagstofa Noregs](#).

Nýjar [tölur frá FF7](#) sýna jafnframt að fjöldi flugferða til Englands var 20% færri í febrúar á þessu ári samanborið við febrúar í fyrra og samkvæmt [tölum frá Ferðamálastofu](#) hefur brottförum erlendra farþega fækkað um 5,7% miðað við fyrra ár á fyrstu tveimur mánuðu þess árs. Þar af er fækkun farþega frá Bretlandi alls 21% og frá Þýskalandi um 15% fyrir janúar og febrúar. Taflan hér að neðan sýnir breytingu á í janúar og febrúar eftir milli ára eftir þjóðernum.

Land	Jan-25	Jan-24	Jan (+/- %)	Feb-25	Feb-24	Feb (+/- %)
Bandaríkin	32,149	27,109	+18,6%	28,750	26,250	+9,5%
Bretland	20,007	29,299	-31,7%	41,413	48,426	-14,5%
Danmörk	3,496	2,976	+17,5%	2,332	4,953	-52,9%
Eystrasaltsl.	2,867	1,137	+152,2%	2,965	735	+303,4%
Frakkland	5,779	4,940	+17,0%	5,956	6,655	-10,5%
Holland	2,762	6,378	-56,7%	6,336	7,921	-20,0%
Ítalía	2,283	5,392	-57,7%	5,775	3,797	+52,1%
Kanada	2,178	2,240	-2,8%	2,214	3,717	-40,4%
Kína	9,380	6,821	+37,5%	9,156	11,718	-21,9%
Noregur	1,220	1,605	-24,0%	1,338	916	+46,1%
Pólland	3,227	5,325	-39,4%	3,778	4,786	-21,1%
Spánn	3,339	3,243	+3,0%	3,001	2,858	+5,0%
Svíss	1,509	1,371	+10,1%	3,353	1,477	+127,0%
Svíþjóð	1,082	894	+21,0%	1,193	633	+88,5%
Þýskaland	7,681	8,058	-4,7%	4,962	6,793	-27,0%
Annað	21,705	21,273	+2,0%	24,414	24,075	+1,4%
Samtals	120,664	128,061	-5,8%	146,936	155,710	-5,6%

Það er viðbúið að með áframhaldandi vanfjármögnun markaðsaðgerða dali fleiri markaðir í kjölfarið, og reyndar sýndu nær allir markaðir í Evrópu merki um dvínandi áhuga ef rýnt er í komutölur á síðari hluta ársins 2024 á meðan Bandaríkin stóðu í stað.

Fjárfesting í markaðsstarf:

Í nýútgeðnni Ferðamálastefnu og þeirri aðgerðaáætlun sem henni fylgir og kom út í desember 2024 er aðgerð B.2 eftirfarandi:

Markviss og viðvarandi markaðssetning á Íslandi sem áfangastað ferðamanna.

Að viðhalda og koma á framfæri ímynd og orðspori Íslands sem leiðandi í sjálfbærri þróun og sem eftirsóknarverðs áfangastaðar ferðamanna, sem stuðlar að verðmætasköpun og eykur samkeppnishæfni áfangastaðarins Íslands á alþjóðamörkuðum. Að við markaðssetningu verði einnig horft markvisst á sérhæfða ferðaþjónustu, jöfnun árstíðasveiflu og dreifingu ferðamanna utan háannar og um land allt.

Tryggt verði, í gegnum Lmm ára fjármálaáætlun, að árlega fari opinbert fjármagn til neytendamarkaðssetningar í ferðaþjónustu, sem nánar verði kveðið á um í þjónustusamningi Íslandsstofu við menningar- og viðskiptaráðuneyti þar sem fram komi m.a. áherslur stjórnvalda í markaðssetningu ferðaþjónustu á hverjum tíma.

Undir lok seinasta árs undirritaði Íslandsstofa og Menningar- og viðskiptaráðuneytið samning um markaðsverkefnið Ferðaþjónusta til framtíðar, í samræmi við þessa aðgerð. Með samningnum voru Íslandsstofu tryggðar 200 milljónir til þess að markaðssetja áfangastaðinn árið 2025. Frekari fjármögnun samningsins hefur ekki verið ákveðin. Það er mikilvægt að tryggja fyrirsjáanleika í fjármögnun markaðsstarfsins. Þannig er hægt að leggja línur að sóknaráætlun til lengri tíma, vinna í þágu markmiða og nýta betur það fjármagn sem til ráðstöfunar er; í stað þess að bregðast óreglulega við áskorunum á markaði.

Það markaðsstarf sem sinnt hefur verið fyrir áfangastaðinn Ísland af hálfu fyrirtækja í ferðaþjónustu og Íslandsstofu undanfarin ár hefur skilað óumdeildum árangri fyrir íslenska ferðaþjónustu og ávinningi fyrir þjóðarbúið. Fjárfesting í markaðsstarfi hefur sýnt sig og sannað sem arðbær fjárfesting sem skilar sér margfalt til baka, ekki eingöngu með fjölda ferðamanna, heldur ekki síður með því að laða hingað rétta samsetningu ferðamanna og styðja við sjálfbæran vöxt greinarinnar um land allt. Það er vandséð að Ísland geti til langframa kosið að verja mun lægri fjárhæðum til neytendamarkaðssetningar en samkeppnislöndin.

Fyrir hönd Íslandsstofu,

Pétur Þ. Óskarsson

