

Reykjavík, 26. ágúst 2025

Efni: Umsögn Samtaka ferðapjónustunnar við áform um atvinnustefnu Íslands til 2035.

Hinn 11. ágúst sl. voru birt á Samráðsgátt stjórnvalda áform um atvinnustefnu Íslands til 2035. Forsætisráðuneytið ætlar atvinnustefnunni að lýsa því hvernig stjórnvöld vilja vinna með atvinnulífinu að aukinni verðmætasköpun í jafnvægi við samfélag, umhverfi og innviði. Í stefnuyfirlýsingu núverandi ríkisstjórnar kemur fram að ríkisstjórnin ætli að ná markmiðum sínum m.a. með mótun atvinnustefnu sem stuðli að sjálfbærum vexti atvinnugreina, aukinni framleiðni og heilbrigðum vinnumarkaði. Stjórnvöld ætla að vinna með atvinnulífinu og svara því hvaðan hagvöxtur næstu árin skuli koma.

Samtök ferðapjónustunnar – SAF hafa farið yfir áformaskjal ríkisstjórnarinnar og vilja koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum.

Stjórnvöld eiga að tryggja hagkvæmt rekstrarumhverfi og skipulagsumgjörð atvinnugreina

Sýn SAF á atvinnustefnu stjórnvalda er fyrst og fremst sú að það er hlutverk þeirra að skapa atvinnulífi landsins hagkvæmt rekstrarumhverfi og skipulagsumgjörð til að tryggja að á Íslandi sé skynsamlegur og samkeppnishæfur vettvangur fyrir einstaklinga til að stofna og reka fyrirtæki. Fjármagn og fjárfestingar einstaklinga og fyrirtækja leita svo eðli málsins samkvæmt í verkefni sem ávinningur er af og eftirspurn er eftir. Með þeim hætti vaxa atvinnugreinar og störf skapast.

Það er ekki hlutverk stjórnvalda að velja eina atvinnugrein umfram aðra til vaxtar eða ákveða hvaðan hagvöxtur næstu ára skuli koma fram. Stjórnvöld hafa í gegnum tíðina reynt að hafa áhrif með því að ýta undir ákveðnar atvinnugreinar eða atvinnusvæði með ívilnun til verkefna sem uppfylltu tiltekin skilyrði. Slíkt hefur reynst misvel. Sagan segir okkur að markaðsforsendur hafa skapast fyrir vexti atvinnugreina sem engan óraði fyrir samhliða tækni framförum og breyttum þörfum einstaklinga í síbreytilegum heimi. Ferðapjónusta er dæmi um slíka atvinnugrein.

Á Íslandi hafa mismunandi uppgangstímabil atvinnugreina átt sér stað í hagsögunni sem hafa verið drifin áfram af og byggst nær alfarið á þróun útflutnings. Í grófum dráttum litast hagsaga Íslands af uppgangi sjávarútvegs og uppbyggingu stóriðju, en á árunum eftir fjármálahrunið mætti ferðapjónustan til leiks af fullum krafti og á undanförunum árum hefur orðið vöxtur í hugverkaiðnaði og fiskeldi. Íslenska hagkerfið er nú orðið mun fjölbreyttara en áður og byggir á fleiri útflutningsstoðum. Hagfelld efnahagsleg skilyrði og ör þróun farþegaflutninga með flugi milli landa gerðu það meðal annars að verkum að ferðapjónusta á Íslandi hlaut brautargengi eftir

fjármálahrun og verðmætasköpun landsins jókst á þeim árum líkt og raun ber vitni. Hinn mikli vöxtur í útflutningstekjum ferðaþjónustunnar var svo forsenda fyrir lífsskjarasókn síðastliðins áratugar.

Ferðaþjónustan er fjölbreytt atvinnugrein með mikil tækifæri

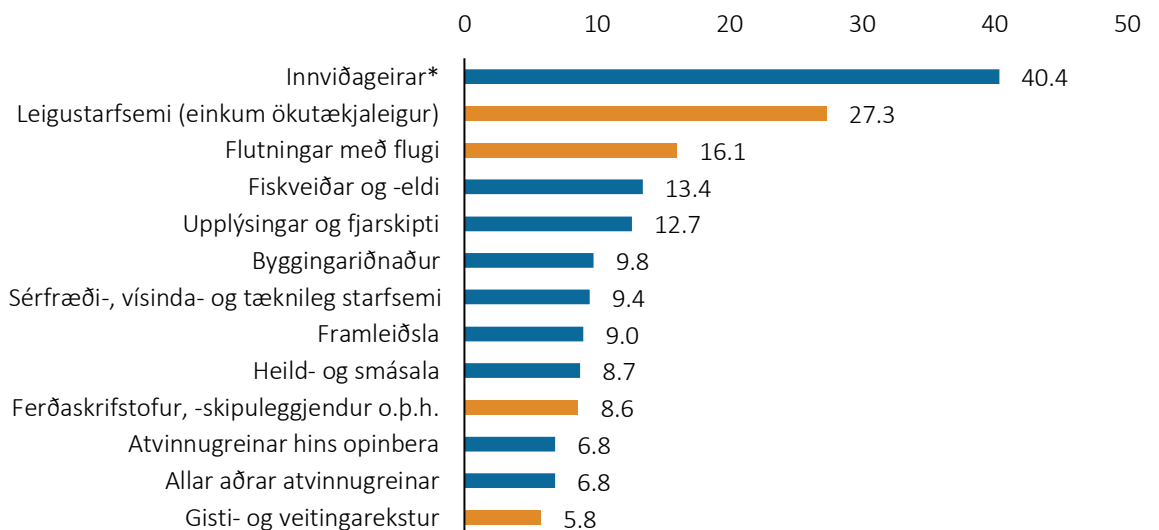
Mikilvægt er að líta til framleiðni eins og hefur verið boðað í atvinnustefnunni enda er hún undirstaða hagsældar og velferðar til lengri tíma. Þar gegna útflutningsatvinnugreinar lykilhlutverki og því mikilvægt að meta bæði framleiðni atvinnugreina og tækifæri þeirra til framleiðnivaxtar. Varðandi það fyrirnefnda er til dæmis nauðsynlegt að skoða stöðu atvinnugreina gaumgæfilega og taka tillit til mismunandi uppbyggingar og eðlis þeirra. Ekki er nægilegt að horfa eingöngu á beina mælingu á framleiðni vinnuafls, þ.e. virðisauka á vinnustund, heldur þarf að taka tillit til hversu mikil fjárbinding liggur að baki starfseminni.

Ferðaþjónustan samanstendur af mörgum ólíkum atvinnugreinum sem eiga það sameiginlegt að þjónusta ferðamenn á mismunandi máta og virðisbætur atvinnugreinarinnar er afar víðtæk. Fyrir utan einkennandi greinar ferðaþjónustu stendur ferðaþjónusta undir um 6% af veltu í allri smásölu og þær fjölbreyttu atvinnugreinar þar sem ferðamenn vega þyngra þurfa mikla þjónustu og aðföng frá ýmsum öðrum atvinnugreinum.

Sé horft til framleiðni nokkuð breitt skilgreindra atvinnugreina má sjá að þær atvinnugreinar sem eru mest tengdar ferðaþjónustu eru ólíkar. Framleiðni leigustarfsemi, þar sem ökutækjaleigur vega þyngst, og í flutningum með flugi er með því mesta sem gerist, en í gisti- og veitingarekstri og á ferðaskrifstofum og í skyldri starfsemi mælist hún minni. Að mati SAF endurspeglar þetta bæði styrkleika og tækifæri í ferðaþjónustu til að auka hagsæld. Styrkleikarnir felast í fjölbreytninni og atvinnugreinum þar sem framleiðni mælist há og svo tækifærunum sem felast í að auka framleiðni enn frekar í t.d. gisti- og veitingarekstri þar sem framleiðni hefur vaxið um 13% síðustu 5 ár sem er um þrefalt hraðar en í hagkerfinu almennt.

Framleiðni atvinnugreina

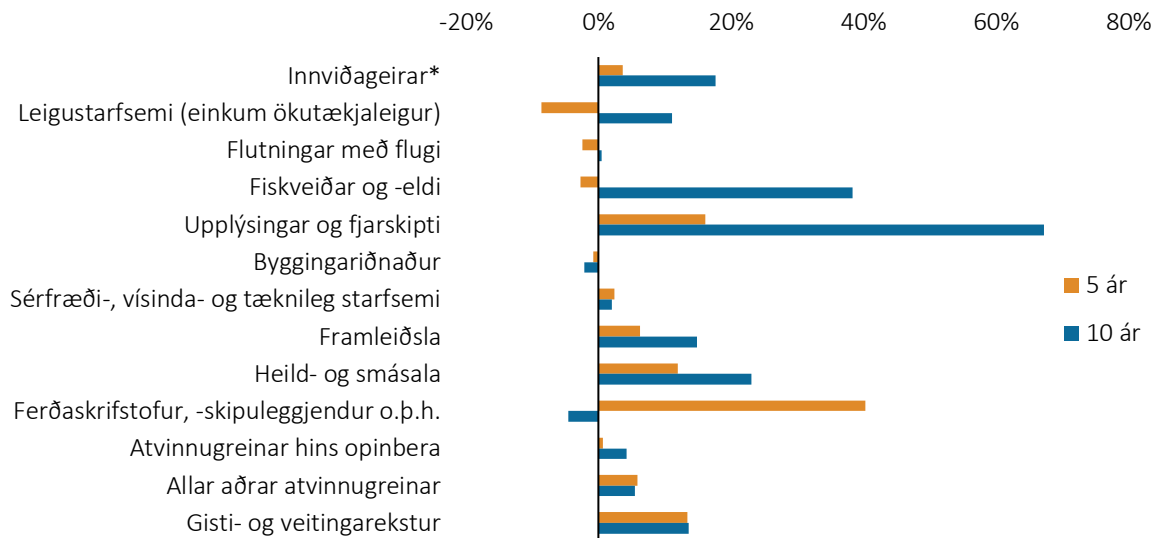
- vinnsluvirði á vinnustund, þús. kr. á föstu verðlagi



Heimild: Hagstofa Íslands. *Fasteignaviðskiti, veitur og fjármálastarfsemi

Vöxtur framleiðni atvinnugreina

- vinnsluvirði á vinnustund, þús. kr. á föstu verðlagi



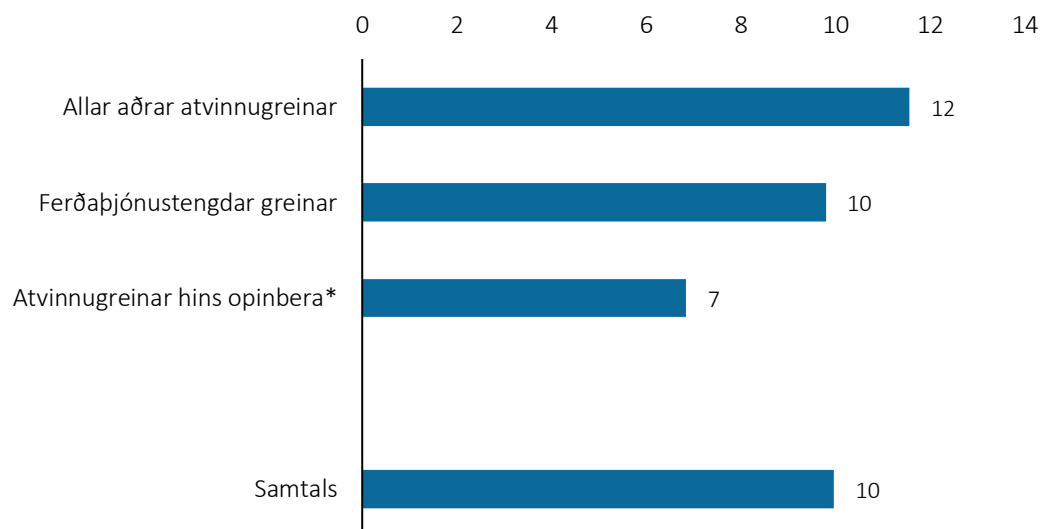
Heimild: Hagstofa Íslands. *Fasteignaviðskipti, veitur og fjármálastarfsemi

Ef litið er til mjög breiðra skilgreininga á atvinnugreinum má sjá að framleiðni einkennandi atvinnugreina ferðaþjónustu er þar í meðallagi. Það er þvert á það sem oft er haldið ranglega fram um að ferðaþjónusta sé lágframleiðniatvinnugrein. Framleiðni í ferðaþjónustutengdum greinum er um 2% lægri en í hagkerfinu almennt, sem verður að teljast innan skekkjumarka, sér í lagi þar sem um bráðabirgðatölur er að ræða. Ef horft er fram hjá hinu opinbera er framleiðni aftur á móti lítillega lægri.

Þá hefur framleiðni í ferðaþjónustu, líkt og í hagkerfinu almennt, vaxið mikið á síðustu árum. Framleiðni á Íslandi er almennt nokkuð há enda er landsframleiðsla mikil og lífskjör með því besta sem gerist. Ekki er einungis mikilvægt að standa vörð um þá stöðu og samkeppnishæfni ferðaþjónustunnar heldur eru ómæld tækifæri í að auka framleiðni atvinnugreinarinnar enn frekar.

Framleiðni atvinnugreina

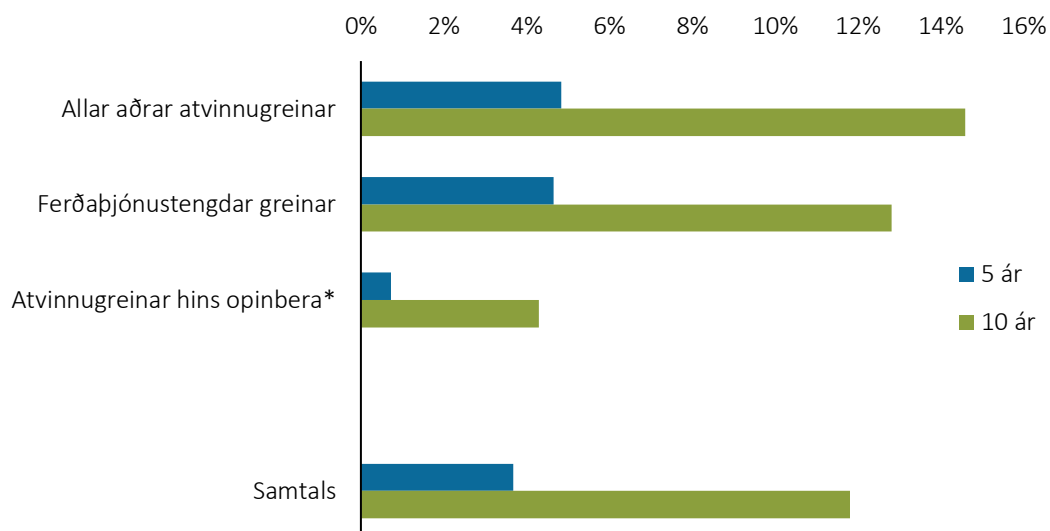
- vinnsluvirði á vinnustund, þús. kr. á föstu verðlagi



Heimild: Hagstofa Íslands. *Stjórnarsýsla, fræðslustarfsemi, heilbrigðis- og félagsþjónusta

Vöxtur framleiðni atvinnugreina

- vinnsluvirði á vinnustund, þús. kr. á föstu verðlagi



Heimild: Hagstofa Íslands. *Stjórnsýsla, fræðslustarfsemi, heilbrigðis- og félagsþjónusta

Atvinnugreinar þurfa hagkvæmt rekstrarumhverfi og skipulagsumgjörð til aukinnar verðmætasköpunar og framleiðni en að sama skapi þurfa fyrirtæki innan þeirra andrými til vaxtar. Það er ekki langt um liðið síðan ferðaþjónusta á alþjóðavísu tók stakkaskiptum og er atvinnugreinin í raun enn tiltölulega ung í þeirri mynd sem við þekkjum hana í dag samanborið við atvinnugreinar sem hafa þroskast frekar með tímans tönn. Að því sögðu hefur t.d. verið viðvarandi skortur á rannsóknum og stuðningi stjórnvalda við nýsköpun í ferðaþjónustu svo vægt sé til orða tekið, sér í lagi samanborið við aðrar atvinnugreinar. SAF hafa ítrekað á sl. árum bent á að rannsóknir í ferðaþjónustu hafi setið á hakanum. Með því að sinna rannsóknum í atvinnugreininni með viðeigandi hætti væri hægt að nýta betur þau tækifæri sem til staðar eru í íslenskri ferðaþjónustu. Augljóst er að stjórnvöld geta liðkað fyrir framþróun með kröftugri stuðningi við nýsköpun, rannsóknir og þróun.

Fyrirsjáanleiki í rekstrarumhverfi ferðaþjónustufyrirtækja er nauðsyn

Ferðaþjónustan þarf frekari fyrirsjáanleika og festu þegar kemur að sköttum og gjöldum en skortur á honum hefur lengi verið þrándur í götu atvinnugreinarinnar. Ferðaþjónustufyrirtæki eiga ekki að þurfa að setta sig við fyrirvaralausar breytingar á álögum til hækkunar eða álagningu nýrra gjalda með nær engum fyrirvara. Slíkum ákvörðunum fylgir mikil óvissa sem minnkar svigrúm ferðaþjónustufyrirtækja til fjárfestinga og frekari framleiðnivaxtar. Þegar slíkar ákvarðanir eru teknar verður ívið erfiðara að gera raunhæfar áætlanir til framtíðar og fyrirtæki halda að sér höndum í ljósi þeirrar óvissu sem skapast samhliða slíkum vinnubrögðum. Þá eru ótalin áhrif sífelldra skatta- og gjaldahækkana á samkeppnishæfni íslenskrar ferðaþjónustu. Samkeppnishæfni er grunnforsenda fyrir aukinni verðmætasköpun og framleiðni í ferðaþjónustu. Tækifæri atvinnugreinarinnar til áframhaldandi sóknar ráðast að miklu leyti af því rekstrarumhverfi og þeirri skipulagsumgjörð sem stjórnvöld skapa greininni. Því verður að tryggja að íslensk ferðaþjónustufyrirtæki verði ekki undir í alþjóðlegri samkeppni vegna séríslenskrar skattheimtu eða heimatilbúins regluflóka. Aukin opinber álagning er ekki til þess fallin að greiða leið ferðaþjónustufyrirtækja við verðmætasköpun.

Ferðapjónusta styður við vöxt annarra atvinnugreina

Ferðapjónusta er atvinnugrein sem teygir anga sína víða, annars vegar þegar litið er til einkennandi atvinnugreina hennar sem ná yfir gisti- og veitingarekstur, farþegaflutninga með flugi, á landi og á sjó, leigu ökutækja, ferðaskrifstofur, menningarstarfsemi og afþreyingu. Hins vegar samtvinnast ferðapjónusta jafnframt öðrum atvinnugreinum á borð við iðnað, sjávarútveg og landbúnað með afgerandi hætti. Má þar nefna ýmis dæmi; uppbygging gisti- og veitingareksturs kallar til að mynda eðli málsins samkvæmt á byggingariðnað og hugverkaiðnað, eftirspurn eftir íslenskum sjávarafurðum á alþjóðamörkuðum skapast ekki aðeins vegna framúrskarandi gæða afurðanna heldur einnig í ljósi aukinnar þekkingar á Íslandi og aukinna tækifæra til útflutnings ferskafurða með flugi. Þá hefur ferðapjónusta samþæst landbúnaði með uppbyggingu bændagistingar, veitingaframleiðslu og afþreyingar um allt land. Ljóst er að ferðapjónusta fjölgar ekki aðeins þeim þjónustumöguleikum sem heimamenn hafa sjálfir úr að spila heldur skapar hún grundvöll fyrir aukna fjölbreytni og uppbyggingu starfa innan ólíkra atvinnugreina um land allt.

Ferðapjónusta er lykilatvinnugrein á landsbyggðinni

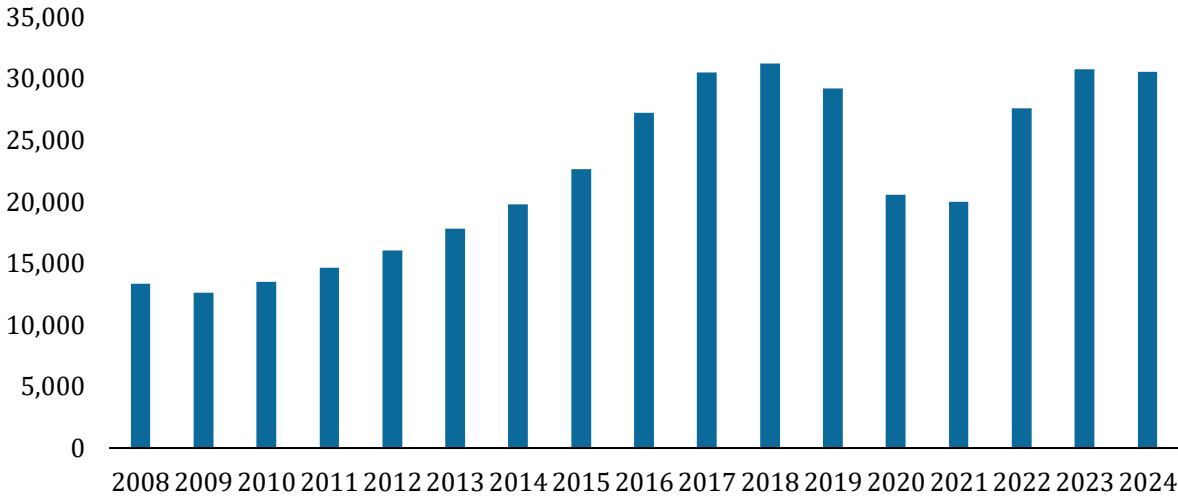
Ferðapjónusta hefur verið einn helsti vaxtarbroddur atvinnulífs á landsbyggðinni og reynst mörgum samfélögum utan höfuðborgarsvæðisins sem áður bjuggu við samdrátt mikil lyftistöng. Það má með sanni segja að einkaframtak einstaklinga hafi verið ástæða þess að ferðapjónusta hefur blómstrað hringinn í kringum landið. Frá árinu 2010 til 2019 varð helmingur allra nýrra starfa utan höfuðborgarsvæðisins til í ferðapjónustu. Mikilvægi atvinnugreinarinnar fyrir fjölbreytni atvinnulífs og aukna byggðafestu á landsbyggðinni verður því vart ofmetið. Ferðapjónusta er ein af fáum atvinnugreinum þar sem landsbyggðin hefur enn hlutfallslega yfirburði vegna landfræðilegra aðstæðna og er þannig beintengd byggðastefnu stjórnvalda á hverjum tíma. Til að treysta byggð og leysa úr læðingi krafta hvers einasta landshluta mun ferðapjónusta því koma til með að spila lykilhlutverk, nú sem áður fyrr. Í atvinnustefnu stjórnvalda þarf bæði að horfa til nýrra kjölfestuverkefna á landsbyggðinni og að styðja markvisst við þá atvinnuþróun sem þegar er fyrir hendi.

Mikilvægi þess að atvinnustefna byggji á gögnum og staðreyndum er óumdeilanlegt

Ferðapjónusta er undirstöðu útflutningsatvinnugrein á Íslandi. Lífskjör Íslendinga byggja á burðarstólpum íslensks útflutnings. Mikilvægi þess að nálgun atvinnustefnu ríkisstjórnarinnar á ferðapjónustu sem og aðrar útflutningsatvinnugreinar byggji á gögnum og staðreyndum er óumdeilanlegt. Orðræða um ferðapjónustu hefur oft og tíðum verið villuráfandi og jafnvel einkennst af bábiljum. SAF hafa m.a. ítrekað lagt fram opinber gögn um ferðapjónustu sem ekki er hægt að horfa framhjá og mikilvægt er að atvinnustefna ríkisstjórnarinnar taki til greina.

Oft er því haldið fram að ferðapjónustan fari enn hratt vaxandi, en staðreyndin er sú að ef litið er aftur til ársins 2017 hefur atvinnugreinin lítið ef nokkuð vaxið. Vissulega jukust umsvif ferðapjónustunnar í kjölfar heimsfaraldursins á nýjan leik en þá var atvinnugreinin að ná fyrri styrk sem allflestir voru sammála um að væri nauðsynlegt. Þetta sést til dæmis þegar litið er til gagna Hagstofu Íslands um fjölda starfandi í atvinnugreininni, en bæði árin 2017 og 2024 störfuðu um 31 þúsund einstaklingar í ferðapjónustu.

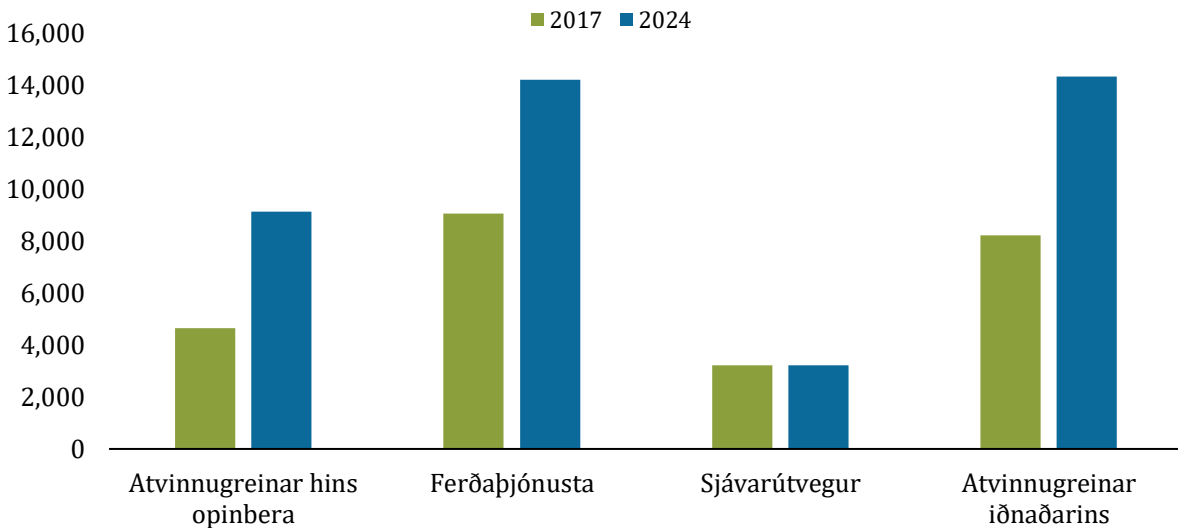
Fjöldi einstaklinga starfandi í ferðaþjónustu
- skv. staðgreiðsluskrá



Heimild: Hagstofa Íslands

Hlutfall erlends starfsfólks í ferðaþjónustu hefur sömuleiðis verið í deiglnni. Raunveruleikinn er sá að frá árinu 2017 til 2024 hefur erlendu starfsfólki í ferðaþjónustu fjölgað um rúm 50% eða um 5 þúsund einstaklinga, og spilar þar tilfærsla starfsfólks í heimsfaraldrinum stóra rullu. Á sama tímabili fjölgaði starfsfólki í atvinnugreinum iðnaðarins hins vegar um 70% eða um 6 þúsund einstaklinga, og hjá hinu opinbera var fjölgun þeirra rúmlega 95% eða um 4.500 einstaklinga. Þá sýna opinber gögn einnig að fjölgun erlends starfsfólks í ferðaþjónustu síðastliðin sjö ár, frá árinu 2017 til 2024, var aðeins um 10% af heildarfjölgun íbúa á Íslandi á sama tímabili.

Fjöldi erlends starfsfólks í atvinnugreinum
- skv. skrá



Heimild: Hagstofa Íslands

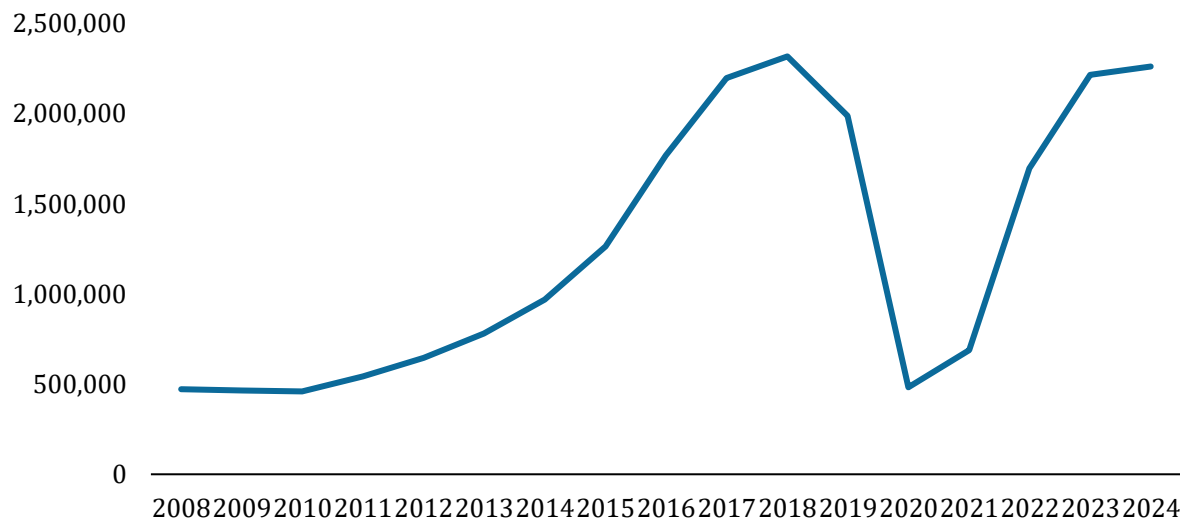
Samhengi hlutanna skiptir hér verulegu máli. Erlent starfsfólk hefur spilað stórt hlutverk í lífsskjaravexti síðastliðinna ára á Íslandi og vert að spyrja hvar við værum stödd án þeirra. Hlutfall erlends starfsfólks var orðið um og yfir 30% í mörgum

lykilatvinnugreinum landsins árið 2024. Ferðaþjónusta er ekki einsdæmi í þeim efnum, enda hefur erlendu starfsfólki í t.d. atvinnugreinum iðnaðarins og hins opinbera fjölgað álíka mikið á síðustu sjö árum.

Þegar litið er til fjölda erlendra ferðamanna hér á landi teiknast upp sambærileg mynd. Árið 2017 komu tæplega 2,2 milljónir erlendra ferðamanna til landsins um Keflavíkurflugvöll samkvæmt gögnum Ferðamálastofu. Árið 2024 komu rúmlega 2,2 milljónir erlendra ferðamanna til Íslands. Fjöldi erlendra ferðamanna á Íslandi árið 2024 var því sambærilegur því sem hann var fyrir sjö árum síðan.

Fjöldi erlendra farþega um Keflavíkurflugvöll

- skv. talningu Ferðamálastofu

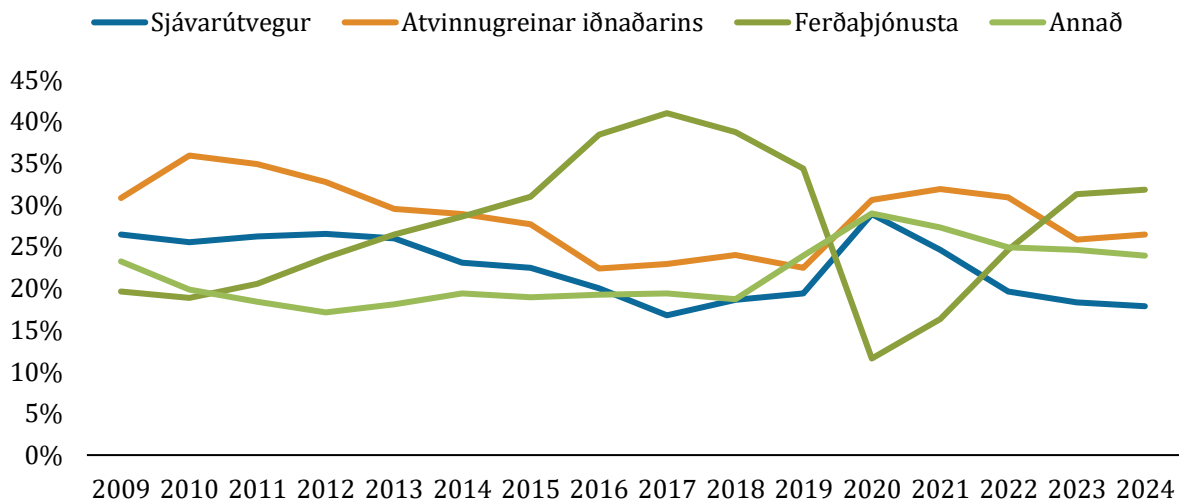


Heimild: Hagstofa Íslands

Umsvif íslenskrar ferðaþjónustu hafa vissulega aukist frá fjármálahruni og atvinnugreinin tekið stakkaskiptum frá þeim tíma. Hins vegar þegar horft er aftur til ársins 2017 á gögn Hagstofu Íslands um útflutning vöru og þjónustu má sjá að það ár stóð ferðaþjónusta fyrir um 41% af sköpuðum útflutningsverðmætum landsins. Árið 2024 var hlutfall ferðaþjónustu aftur á móti um 32% af heildarútflutningi enda hafa aðrar útflutningsstoðir á borð við hugverkaiðnað og fiskeldi tekið við vaxtarkeflinu.

Útflutningsverðmæti Íslands

- hlutfall valdra liða útflutnings vöru og þjónustu af heild



Heimild: Hagstofa Íslands

Vöxtur ferðaþjónustu hefur haft áhrif á íslenskt atvinnulíf og samfélag enda er um að ræða stærstu einstöku útflutningsatvinnugrein þjóðarinnar. Það er hins vegar óábyrgt að gera íslenska ferðaþjónustu að blóraböggli í sífelli gagnvart áskorunum sem eiga sér mun flóknari undirliggjandi rætur. SAF telja mikilvægt að nálgun atvinnustefnu ríkisstjórnarinnar á atvinnugreinar landsins byggji á mótun almennrar og samkeppnishæfar umgjörðar fyrir fyrirtækjarekstur á Íslandi. Mikilvægi þess að atvinnustefna ríkisstjórnarinnar byggji á gögnum og staðreyndum um atvinnugreinar er svo óumdeilanlegt.

Samþykkt ferðamálastefna og aðgerðaráætlun til ársins 2030 þegar í gildi

Í júní 2024 samþykkti Alþingi tillögu ferðamálaráðherra til þingsályktunar um ferðamálastefnu og aðgerðaráætlun til ársins 2030, sem öðlaðist þegar gildi. Stefnan og aðgerðaáætlunin var unnin í víðtæku samráði við ferðaþjónustuna og aðra haghafa og er mikilvæg sameign stjórnvalda og atvinnugreinarinnar. Yfir hundrað einstaklingar höfðu beina aðkomu að gerð stefnunnar og aðgerðaráætlunarinnar og yfir þúsund haghafar tóku þátt settu mark sitt á hana með einum eða öðrum hætti í samráðsferlinu. Ríkisstjórn Samfylkingar, Viðreisnar og Flokks fólksins tók stefnuna svo upp á sína arma og er nú unnið eftir aðgerðaáætlun ferðamálastefnunnar í góðu samstarfi stjórnvalda og SAF undir forystu atvinnuvegaráðherra.

Framtíðarsýn stefnunnar er að hér á landi sé rekin arðsöm og samkeppnishæf ferðaþjónusta sem starfi í sátt við land og þjóð. Ferðaþjónustan stuðli að bættum lífskjörum og hagsæld á Íslandi og verði áfram ein af grundvallarstoðum íslensks efnahagslífs. Í aðgerðaáætluninni er tekið á fjölmörgum þáttum sem eiga að vinna að aukinni verðmætasköpun ferðaþjónustu og stuðla að auknum framleiðnivexti til framtíðar. Ferðamálastefnan er grundvallarstefnuskjal sem atvinnustefna ríkisstjórnarinnar mun taka mið af.

Samantekt

SAF leggja til að atvinnustefna til 2035 einblíni á samkeppnishæft, hagkvæmt og fyrirsjáanlegt, rekstrarumhverfi og skipulagsumgjörð fyrir fyrirtæki og atvinnugreinar. Markaðsforsendur, tækniframfarir og breyttar þarfir einstaklinga ráða því hvaðan hagvöxtur sprettur, líkt og reynslan af ferðaþjónustu sýnir. Einkennandi atvinnugreinar ferðaþjónustu eru jafn ólíkar og þær eru margar, sér í lagi litið til framleiðni, en allar eiga þær það sameiginlegt að augljós tækifæri eru til frekari framleiðnivaxtar. Stjórnvöld hafa öll spil á hendi til að tryggja fyrirsjáanleika fyrir íslenska ferðaþjónustu, treysta samkeppnishæfni atvinnugreinarinnar og stuðla að aukinni nýsköpun, rannsóknnum og þróun með markvissari hætti en hingað til.

Ferðaþjónusta hefur veruleg jákvæð hliðaráhrif á aðrar greinar og er mikilvæg burðarstoð atvinnulífs, sér í lagi á landsbyggðinni þar sem hún hefur skapað störf hringinn í kringum landið og styrkt byggðafestu. Staðreyndin er jafnframt sú að ferðaþjónusta skilar um þriðju hverri krónu af sköpuðum útflutningstekjum atvinnugreinarinnar til ríkis og sveitarfélaga á hverju ári í formi skatta og gjalda.

Alþingi hefur þegar samþykkt ferðamálastefnu og aðgerðaáætlun til 2030 sem unnin var í víðtæku samráði og nú er unnið að framkvæmd stefnunnar í góðri samvinnu stjórnvalda og SAF undir forystu atvinnuvegaráðherra. Atvinnustefna til 2035 hlýtur því að taka mið af þeirri vinnu og SAF lýsa sig reiðubúin til áframhaldandi samvinnu við stjórnvöld um að efla verðmætasköpun og framleiðni í ferðaþjónustu í jafnvægi við samfélag, umhverfi og innviði.

Samtökin áskilja sér rétt að koma með frekari ábendingar á síðari stigum.

Virðingarfyllst,

F.h. Samtaka ferðaþjónustunnar



Jóhannes Þór Skúlason
framkvæmdastjóri Samtaka ferðaþjónustunnar