Skeiða- og Gnúpverjahreppur - www.skeidgnup.is
Árnesi, 801 Selfoss, Sími: 486 6100, skeidgnup@skeidgnup.is www.skeidgnup.is

Árnesi, 7. október 2026
Mál númer: M202610-0096

Fjárlaganefnd Alþingis
Kirskjustræti
101 Reykjavík

Umsögn vegna fjárlaga 2027 1. mál, 158. löggjafarþing 2026–2027.

Náttúrupassi og virðisaukaskattur á baðlón

Skeiða- og Gnúpverjahreppur leggur til breytingar á þeim tekjuöflunaraðgerðum í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2027 sem snúa að ferðaþjónustu, annars vegar fyrirhugaðri gjaldtöku á ferðamannastöðum í eigu ríkisins og hins vegar hækkun virðisaukaskatts á baðlón úr 11% í 24%.

Tillaga sveitarfélagsins miðar ekki að því að veikja afkomu ríkissjóðs. Markmiðið er að ná sömu tekjum með breiðari og sanngjarnari gjaldstofni, á sama tíma og fallið verði frá skattbreytingu sem getur veikt fjárfestingu og atvinnuuppbyggingu á landsbyggðinni.

Tillaga Skeiða- og Gnúpverjahrepps í stuttu máli

- Í stað staðbundinnar gjaldtöku verði komið á einum landsdekkandi náttúrupassa sem gildi á ferðamannastöðum í eigu ríkisins um land allt.
- Verð passans verði 5.000 kr. almennt gjald og 3.500 kr. lægra gjald samkvæmt nánari útfærslu.
- Ekki verði fallið frá núverandi gjaldtöku bílastæðagjalda við Þingvelli. Mikilvægt er að til framtíðar geti rekstur ferðamannastaða í eigu ríkissins verið sjálbærir með þeim tekjum sem bílastæðagjöld skila.
- Verð, gildistími og innheimta verði útfærð þannig að passinn skili ríkissjóði þeim tekjum sem gert er ráð fyrir af gjaldtökunni.
- Fallið verði frá fyrirhugaðri hækkun virðisaukaskatts á baðlón úr 11% í 24%.
- Við mat á tekjuáhrifum verði horft til heildaráhrifa á fjárfestingu, atvinnusköpun, fjölda ferðamanna og framtíðarskattstofna.

Afkoma ríkissjóðs og mikilvægi öflugra skattstofna

Skeiða- og Gnúpverjahreppur tekur undir mikilvægi þess að ná jafnvægi í ríkisfjármálum. Reynslan undirstrikar jafnframt hversu mikilvægt er að tekjuöflun ríkisins byggist á traustum og sjálfbærum skattstofnum og að nýjar álögur veikji ekki þá atvinnustarfsemi sem skatttekjurnar byggjast á.

Við framlagningu fjárlagafrumvarps fyrir árið 2026 var gert ráð fyrir 15,3 ma.kr. halla ríkissjóðs. Við lokaafgreiðslu fjárlaga var áætlaður halli orðinn 27,5 ma.kr. Þessi breyting á skömmum tíma sýnir hversu viðkvæmar áætlanir ríkissjóðs geta verið fyrir breyttum forsendum og undirstrikar mikilvægi þess að tekjuöflun til lengri tíma byggist á vexti og verðmætasköpun, ekki aðgerðum sem kunna að draga úr fjárfestingu.

Ferðaþjónusta er stærsta útflutningsgrein landsins og stjórnvöld skilgreina hana sjálf sem mikilvæga fyrir hagvöxt, gjaldeyristekjur og atvinnu um land allt. Hún hefur því beina þýðingu fyrir byggðafestu, atvinnufjölbreytni og fjárfestingu utan höfuðborgarsvæðisins.

Landsdekkandi náttúrupassi í stað staðbundinnar gjaldtöku

Í fjárlagafrumvarpinu er gert ráð fyrir 5 ma.kr. tekjum árið 2027 af nýrri gjaldtöku á ferðamannastöðum sem eru í eigu þjóðarinnar. Markmið gjaldtökunnar er samkvæmt frumvarpinu meðal annars að stuðla að jafnari dreifingu ferðamanna um landið og tryggja réttlát auðlindagjöld.

Skeiða- og Gnúpverjahreppur leggst ekki gegn því að ferðamenn taki þátt í kostnaði við vernd, viðhald og uppbyggingu ferðamannastaða í eigu ríkisins. Sveitarfélagið telur hins vegar að aðferðin við gjaldtökuna skipti grundvallarmáli.

Staðbundin gjaldtaka getur haft mjög mismunandi áhrif eftir landshlutum. Þar sem margar fjölsóttar náttúruperlur í eigu ríkisins eru á sama landsvæði getur ferðamaður þurft að greiða oftar þar en á öðrum ferðaleiðum. Þannig skapast hætta á að gjaldtakan hafi áhrif á ferðaleiðir og vinni gegn markmiði um aukna dreifingu ferðamanna. Þingvellir, Gullfoss og Geysir eru þeir ferðamannastaðir þar sem innviðir ráða við gestafjöldann. Staðbundinn gjaldtaka á þessa staði gæti leitt til þess að mikil fækkun ferðamanna verði á þessa staði með tilheyrandi efnahagslegum afleiðingum þeirra nærsamfélags sem hefur fjárfest og treystir afkomu sína á ferðamanninum. Að sama skapi gæti staðbundin gjaldtaka leitt til þess að ferðamaðurinn fari í auknu mæli inn á ný svæði sem hafa ekki innviði til að taka á móti miklum fjölda.

Einn passi fyrir Ísland – 5.000 kr. / 3.500 kr.

Í stað staðbundins náttúrupassa sem gildir aðeins á Þingvöllum, Gullfoss og Geysir og kostar 4.500 kr. / 3.000 kr. leggur sveitarfélagið til einn landsdekkandi náttúrupassa sem gildi á öllum ferðamannastöðum í eigu ríkisins um allt land. Lagt er til að almennt gjald verði 5.000 kr. og lægra gjald 3.500 kr. samkvæmt nánari útfærslu.

Núverandi nálgun	**Tillaga Skeiða- og Gnúpverjahrepps**
4.500 / 3.000 kr, staðbundið gjald á þremur stöðum	5.000 / 3.500 kr. landsdekkandi passi
Gildir aðeins á Þingvöllum, Gullfossi og Geysi	Gildir á ferðamannastöðum ríkisins um allt land
Þrengri, staðbundinn gjaldstofn	Breiðari gjaldstofn
Getur haft ólík áhrif eftir landshlutum	Sama fyrirkomulag um land allt
Getur haft áhrif á val ferðaleiða	Hvetur til nýtingar passans víðar um landið

Kjarni tillögunnar er að með því að breikka gjaldstofninn og selja landsdekkandi náttúrupassa á aðeins hærra verði sé unnt að ná sömu tekjum fyrir ríkissjóð og samanlagðar áætlaðar tekjur í fjárlagafrumvarpinu sem staðbundinn náttúrupassi og hækkum vsk. á baðlón úr 11% í 24% á að skila.

Ferðamaðurinn fær jafnframt mun meira fyrir gjaldið. Í stað þess að greiða fyrir þrjá staði kaupir hann aðgang að neti ferðamannastaða ríkisins um land allt. Passinn verður þannig hluti af ferðalaginu um Ísland og getur skapað hvata til þess að ferðast víðar og heimsækja alla staði sem passinn gildir á.

Tölulegur samanburður – sama tekjumarkmið með breiðari gjaldstofni

Fjárlagafrumvarpið gerir ráð fyrir 5 ma.kr. tekjum af nýrri gjaldtöku á ferðamannastöðum og 4 ma.kr. tekjuauka af því að færa baðlón og skylda starfsemi úr 11% í 24% VSK. Samanlagt er því um 9 ma.kr. að ræða.

Eftirfarandi tafla sýnir eingöngu stærðargráðu og er ekki spá um sölu. Hún sýnir hversu marga passa þyrfti að selja til að ná annars vegar 5 ma.kr. tekjumarki náttúrupassans og hins vegar 9 ma.kr. samanlögðu tekjumarki. Í blandaðri sviðsmynd er gert ráð fyrir að 80% passa seljist á 5.000 kr. og 20% á 3.500 kr., sem gefur 4.700 kr. meðalverð.

Sviðsmynd	Meðalverð	Passar fyrir 5 ma.kr.	Passar fyrir 9 ma.kr.
Allir á 5.000 kr.	5.000 kr.	1.000.000	1.800.000
80% á 5.000 / 20% á 3.500	4.700 kr.	1.063.830	1.914.894
Allir á 3.500 kr.	3.500 kr.	1.428.572	2.571.429

Við 4.700 kr. meðalverð þarf því um 1,06 milljón passa til að ná 5 ma.kr. tekjum og um 1,91 milljón passa til að ná 9 ma.kr. tekjum.

Til samanburðar gera opinberar forsendur ráð fyrir um 2,6 milljónum brottfara erlendra ferðamanna árið 2027. Taflan sýnir því að breiður, landsdekkandi gjaldstofn gefur raunhæft svigrúm til að útfæra kerfið með skýru tekjumarkmiði. Endanleg útfærsla þarf þó að taka mið af undanþágum, aldri, gildistíma, innheimtukostnaði og því hvaða hópar greiða lægra gjald.

Sveitarfélagið leggur til að stjórnvöld láti vinna endanlegt tekjulíkan fyrir landsdekkandi passann áður en gjaldtakan er lögfest, með það að markmiði að tryggja að tekjur ríkissjóðs verði ekki lægri en áætlað er í fjárlagafrumvarpinu.

Fallið verði frá hækkun VSK á baðlón

Í fjárlagafrumvarpinu er gert ráð fyrir að baðlón, gufuböð og skyld starfsemi verði færð úr 11% virðisaukaskattsþrepi í almennt 24% þrep. Áætlaður tekjuauki ríkissjóðs er 4 ma.kr. árið 2027.

Skeiða- og Gnúpverjahreppur leggst eindregið gegn þessari breytingu.

Að mati sveitarfélagsins er með tillögunni horft of þröngt á bein skammtímaáhrif skattbreytingarinnar á ríkissjóð en ekki nægilega til þeirra áhrifa sem hún getur haft á fjárfestingu, atvinnusköpun, samkeppnishæfni og uppbyggingu ferðaþjónustu til lengri tíma.

Baðlón eru mikilvæg atvinnuuppbygging á landsbyggðinni

Baðlón eru ekki eingöngu afþreyingarstarfsemi. Þau eru sjálfstæðir áfangastaðir sem laða ferðamenn inn á ákveðin landsvæði og skapa þar forsendur fyrir fjölbreyttri atvinnustarfsemi. Uppbygging þeirra kallar á mikla einkafjárfestingu, skapar bein störf og eykur eftirspurn eftir gistingu, veitingaþjónustu, afþreyingu, verslun og annarri þjónustu.

Áhrif slíkrar fjárfestingar eru sérstaklega mikil á landsbyggðinni. Eitt stórt ferðaþjónustuverkefni getur haft veruleg áhrif á atvinnumarkað, eftirspurn eftir húsnæði, nýtingu annarrar ferðaþjónustu og möguleika fólks til að búa og starfa á viðkomandi svæði.

Hækkun virðisaukaskatts úr 11% í 24% er því ekki aðeins skattbreyting gagnvart núverandi rekstri. Hún er grundvallarbreyting á rekstrar- og fjárfestingarforsendum ferðaþjónustu á Íslandi.

Verði arðsemi verkefna skert með þessum hætti skapast hætta á að fyrirhuguðum fjárfestingum verði frestað, umfang þeirra minnkað eða þær ekki ráðist í. Slík áhrif geta orðið sérstaklega þung á landsbyggðinni þar sem færri stór fjárfestingarverkefni standa undir nýjum störfum og þjónustu.

Aðför að atvinnuuppbyggingu á landsbyggðinni

Skeiða- og Gnúpverjahreppur telur því fyrirhugaða hækkun virðisaukaskatts á baðlón vera **aðför að mikilvægri atvinnuuppbyggingu á landsbyggðinni.**

Það er sérstaklega alvarlegt þar sem uppbygging baðlóna og annarra stórra áfangastaða ferðaþjónustunnar er að stærstum hluta fjármögnuð með einkafjármagni. Einkaaðilar taka fjárfestingaráhættuna en samfélagið fær á móti störf, aukna atvinnustarfsemi, gjaldeyristekjur og skatttekjur.

Sveitarfélagið varar við því að horfa á þá 4 ma.kr. sem ríkissjóður áætlar að fá með hækkun virðisaukaskatts án þess að leggja samhliða mat á þær skatttekjur, störf og fjárfestingar sem geta tapast ef uppbygging verkefna stöðvast eða hægir á henni.

Tillagan samræmist illa yfirlýstri stefnu stjórnvalda

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á atvinnustefnu sem stuðli að sjálfbærum vexti atvinnugreina og á verðmætasköpun, þar á meðal ferðaþjónustu. Í opinberri ferðamálastefnu er jafnframt lögð áhersla á samkeppnishæfa og arðsama ferðaþjónustu, ávinning samfélagsins um allt land, **dreifingu ferðamanna og bætt rekstrarskilyrði greinarinnar.**

Skeiða- og Gnúpverjahreppur telur erfitt að samræma þessi markmið við skattbreytingu sem hefur neiðkvæð áhrif á fjárfestingarforsendur umfangsmikilla ferðaþjónustuverkefna á landsbyggðinni. **Ef stjórnvöld vilja styrkja byggð um land allt þarf skattastefnan að styðja við það markmið.**

Byggðastefna verður ekki aðeins framkvæmd með opinberum framlögum. **Öflug byggðastefna felst einnig í því að skapa forsendur fyrir arðbærri atvinnustarfsemi og einkafjárfestingu um land allt.**

Stækka þarf skattstofninn – ekki veikja hann

Fjárfesting sem leiðir til fleiri ferðamanna, lengri dvalar og meiri neyslu skapar ríkissjóði tekjur með fjölmörgum hætti, m.a. með virðisaukaskatti, tekjuskatti starfsfólks, tryggingagjaldi, tekjuskatti fyrirtækja og öðrum opinberum gjöldum.

Því verður ekki lagt fullnægjandi mat á áhrif skattbreytingar með því einu að margfalda núverandi skattstofn með hærra skatthlutfalli. Einnig þarf að meta hvaða áhrif breytingin hefur á stærð skattstofnsins eftir fimm eða tíu ár.

Markmið stjórnvalda ætti að vera að stækka skattstofninn fremur en að veikja hann.

Heildstæð breytingartillaga

Í fyrsta lagi verði komið á landsdekkandi náttúrupassa sem gildi á ferðamannastöðum í eigu ríkisins um land allt.

Í öðru lagi verði almennt verð passans 5.000 kr. og lægra gjald 3.500 kr., samkvæmt nánari útfærslu.

Í þriðja lagi verði verð, gildistími og fyrirkomulag passans útfært þannig að breiðari gjaldstofn og aðeins hærra gjald tryggi ríkissjóði þær tekjur sem ákveðið verður að afla með kerfinu.

Í fjórða lagi verði fallið frá hækkun virðisaukaskatts á baðlón úr 11% í 24% og starfsemin áfram í neðra virðisaukaskattsþrepi.

Í fimmta lagi verði ekki verði fallið frá núverandi gjaldtöku bílastæðagjalda við Þingvelli. Mikilvægt er að til framtíðar geti rekstur ferðamannastaða í eigu ríkissins verið sjálbærir með þeim tekjum sem bílastæðagjöld skila.

Í sjötta lagi verði við mat á tekjuáhrifum horft til heildaráhrifa á ríkissjóð, þar með talið áhrifa á fjárfestingu, atvinnusköpun, fjölda ferðamanna, neyslu og framtíðarskatttekjur.

Lokaorð

Skeiða- og Gnúpverjahreppur telur að með þessari leið sé unnt að sameina markmið sem eiga ekki að vera andstæður: ábyrg ríkisfjármál, sanngjarna gjaldtöku af ferðamönnum, öfluga ferðaþjónustu, aukna einkafjárfestingu og áframhaldandi atvinnuuppbyggingu á landsbyggðinni.

Sveitarfélagið leggur áherslu á að það er ekki að leggja til að ríkissjóður falli frá tekjuöflun heldur að tekjurnar verði sóttar með öðrum hætti. Með landsdekkandi náttúrupassa á hóflegu verði er unnt að dreifa gjaldtökunni á breiðari grunn og skapa um leið vöru sem styður við dreifingu ferðamanna um landið.

Það væri skammgóður vermir að afla ríkissjóði nokkurra milljarða króna í auknar tekjur til skemmri tíma ef afleiðingin verður sú að milljarða fjárfestingum á landsbyggðinni verði frestað eða hætt við þær.

Slík niðurstaða myndi ekki aðeins ganga gegn hagsmunum viðkomandi byggðarlaga heldur einnig gegn langtímahagsmunum ríkissjóðs. Skeiða- og Gnúpverjahreppur hvetur Alþingi því til að breyta frumvarpinu í þessa veru.

Ég myndi vilja óska eftir að fá að koma fyrir fjárlaganefnd til að fylgja þessari umsögn eftir.

F.h. sveitarstjórnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps

Haraldur Þór Jónsson
Oddviti