



# SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi  
b.t. atvinnuveganefndar  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík 30. apríl 2018

1804019SA GB  
Málalykill: 00.63

## Efni: Umsögn um frv. til laga um Ferðamálastofu, 485. mál

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 16. apríl sl., þar sem óskað er eftir umsögn um ofangreint frumvarp.

### Almennt um stjórnslu ferðamála

Að áliti Sambands íslenskra sveitarfélaga er tímabært að endurskoða fyrirkomulag stjórnslu ferðamála og er það frumvarp sem hér er til umsagnar liður í því verkefni. Vöxtur ferðapjónustu hefur verið ótrúlegur á þessum áratug og hefur því reynt mikið á þær stofnanir sem starfa að ferðamálum. Þessi vöxtur hefur jafnframt varpað skýru ljósi á þá staðreynd að stjórnslu atvinnugreinarinnar er fremur veikburða þótt að mörgu leyti hafi stofnanir og starfsfólk þeirra leyst risavaxið verkefni með miklum sóma.

Að áliti sambandsins er eðlilegt að við endurskoðunina nú verði m.a. horft til skýrslu Ríkisendurskoðunar frá október 2017 stjórnslu ferðamála. Má m.a. nefna eftirfarandi atriði sem fram koma í skýrslunni:

1. Að mati Ríkisendurskoðunar er ábyrgðar- og hlutverkaskipting innan stjórnslu ferðamála óskýr og ekki að öllu leyti í samræmi við gildandi lög nr. 73/2005 um skipan ferðamála. Þótt ferðapjónusta hafi fengið aukið vægi innan Stjórnarráðsins með nýrri skrifstofu ferðamála í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti teygir stjórnslu málaflokksins anga sína enn víða um stjórnkerfið og hefur snertifleti í flestum ráðuneytum.
2. Nýleg tímabundin eining, Stjórnstöð ferðamála, sem sett var á laggirnar í árslok 2015 hefur ekki orðið til að einfalda málið þótt hún hafi verið hugsuð sem samhæfingar- og samstarfsvettvangur stjórnvalda og hagsmunaaðila. Rík þörf er á að skýra hlutverka- og ábyrgðarskiptingu innan málaflokksins til að auka samhæfingu og takast á við breytt umhverfi ferðapjónustunnar og nýjar áskoranir. Í þessu sambandi ber að minnast þess að ferðamönnum hefur fjölgað hér á landi langt umfram allar spár og er gert ráð fyrir að þeir verði yfir tvær milljónir á árinu 2017. Einnig er mikilvægt að endurskoða lagaumhverfi málaflokksins, m.a. lög um skipan ferðamála.
3. Með tilliti til þess að vöxtur ferðapjónustunnar hefur haft gríðarleg áhrif á flesta þætti íslensks þjóðlífs má finna að því að stjórnvöld hafa enn ekki sett sér nýja sameiginlega stefnu um málefni ferðapjónustunnar til framtíðar. *Ferðamálaáætlun 2011–20* (2011) hefur að töluverðu leyti verið uppfyllt eða úrelst þar sem aðstæður í ferðamálum hafa gjörbreyst á síðastliðnum árum. Þá felur *Vegvísir í ferðapjónustu* (2015), sem atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti gaf út í samvinnu við Samtök ferðapjónustunnar (SAF), ekki í sér eiginlega stefnu



enda var hann fyrst og fremst hugsaður sem listi yfir forgangsverkefni sem koma þyrfti í framkvæmd til að byggja undir íslenska ferða-þjónustu og opinbera stefnumörkun. Ríkisendurskoðun hvetur atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti til að sjá til þess að unnin verði ný stefna um málefni ferðaþjón-ustunnar og hún gefin út sem allra fyrst. Á þann hátt aukast einnig möguleikar stjórn-valda á að meta árangur einstakra aðgerða.

4. Samkvæmt lögum um skipan ferðamála eru markaðs- og kynningarmál verkefni Ferðamálastofu í samræmi við ákvörðun ráðherra hverju sinni. Allt markaðsstarf fyrir erlenda ferðamenn var þó flutt frá Ferðamálastofu til Íslandsstofu árið 2010 en innlent markaðsstarf skilið eftir. Lögum um skipan ferðamála var ekki breytt samhliða. Ferðamálastofa lítur ekki á innlent markaðsstarf sem áhersluverkefni hjá sér í framtíðinni og má segja að það sé að nær öllu leyti hjá markaðsstofum einstakra landshluta. Markaðsstofurnar eru þó ekki á forræði ríkisins heldur sveitarfélaga og einkaaðila en Ferðamálastofa styður þær með rekstrarstuðningi. Að mati Ríkisendurskoðunar þyrfti að fara sérstaklega yfir þessi mál í tengslum við endurskoðun laga um skipan ferðamála með það að markmiði að skýra hlutverk þeirra aðila sem koma að markaðs- og kynningarmálum og aðkomu ríkisins að starfsemi þeim tengdum.
5. Við úttekt Ríkisendurskoðunar kom fram að ferðamálaráð, sem skipað er samkvæmt lögum um skipan ferðamála, hefur verið nær óvirkt í töluverðan tíma enda hefur ekkert fjármagn fylgt þeim verkefnum sem því er ætlað að sinna. Að mati Ríkisendurskoðunar þyrfti að endurskoða ákvæði um ferðamálaráð í lögum og annað-hvort efla ráðið eða leggja það af. Nýleg drög að frumvarpi um breytingar á lögum um skipan ferðamála frá 18. maí 2017 fjalla ekki um hlutverk ferðamálaráðs og hvetur Ríkisendurskoðun atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti til að skoða sérstaklega stöðu þess og skýra hlutverk þess í stjórnsýslunni.

Að áliti sambandsins er gagnlegt að rýna fyrirbyggjandi frumvarp með tilliti til þessara ábendinga Ríkisendurskoðunar.

#### **Almennt um frumvarpið**

Sambandið lítur svo á að setning sérstakra laga um Ferðamálastofu sé áfangi á lengri leið. Vinna við mótnun framtíðaráherslna í málefnum ferðaþjónustunnar er þegar hafin og kann sú vinna að leiða til frekari breytinga á þeim lagaramma sem Ferðamálastofa starfar eftir en einnig er sá möguleiki væntanlega til staðar að leitast verði við að umbreyta stjórnsýslu ferðamála á róttækari hátt en lagt er til í frumvarpinu. Lykilatriði hlýtur að vera að stjórnsýsla málaflokksins sé samhæfð og að heildarsýn sé til staðar.

Mörg verkefni Ferðamálastofu hafa verulega þýðingu fyrir sveitarfélögin. Má þar m.a. nefna framkvæmd ferðamálastefnu, áætlanagerð og stuðning við svæðisbundna þróun en einnig starfsemi Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða og ferðamálaráðs. Ýmis almenn verkefni stofnunarinnar sem rakin eru í 3. gr. hafa einnig tengingu við sveitarfélögin, s.s. öryggismál og eftirlit með leyfisskyldri starfsemi. Taka má undir það sem segir á bls. 8 í skýringum með frumvarpinu:

„Sveitarfélögin eru mikilvægur hlekkur enda eru margir ferðamannastaðir í eigu eða umsjón sveitarfélaga. Auk þess fara sveitarfélög með skipulagsvald en



skipulagsmál eru gríðarlega mikilvægur þáttur í allri skipan mála fyrir ferðapjónustuna. Þá er einsýnt að til þess að atvinnugreinin haldi áfram að þróast með jákvæðum hætti fyrir samfélagið er þörf á góðri samvinnu milli greinarinnar og hins opinbera. Samstarf allra aðila er því nauðsynlegt til þess að takast á við þær áskoranir og þau verkefni sem vextinum fylgja. Helstu áskoranir sem í ferðapjónustunni snúa að uppbyggingu innviða, alþjóðlega samanburðarhæfum mælingum og áreiðanlegum gögnum, þolmörkum, bæði umhverfislegum og félagslegum, áhættustjórnun og auknu öryggi og forvörnum.“

### **Hlutverk og skipan ferðamálaráðs**

Af hálfu sambandsins er tekið undir mikilvægi þess að ráðið verði eft. Fulltrúar í ferðamálaráði verða framvegis níu talsins. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að í ráðinu sitji fulltrúar þeirra lykilráðuneyta sem tengjast ferðapjónustunni og skulu fulltrúarnir hafa tengsl við málefnasvið viðkomandi ráðuneytis. Aðrir fulltrúar verða frá Sambandi Íslenskra sveitarfélaga, sem fær einn fulltrúa í stað tveggja núna og Samtökum ferðapjónustunnar, sem fær tvo fulltrúa í stað þriggja núna. Sambandið telur það of lítið að eiga einn fulltrúa í ráðinu og telur æskilegra að fulltrúar sveitarfélaga verði áfram tveir, þannig að hægt verði að endurspeglja ólík sjónarmið höfuðborgarsvæðis og landsbyggðar á þessum vettvangi.

Hlutverk ráðsins verður skilgreint á nýjan hátt þótt það verði enn ráðgefandi fyrir ferðamálaráðherra. Í frumvarpinu kemur fram að nýtt ferðamálaráð skuli vera ráðherra til ráðgjafar um áætlanagerð og langtímastefnumótun í ferðamálum ásamt því að hafa og veita ákveðna yfirsýn yfir ferðapjónustuna, framtíðarþróun og samspil greinarinnar og stjórnvalda. Þá mun ráðið geta starfrækt fagráð svo sem á sviði markaðsmála ferðapjónustunnar, samgöngumála og umhverfismála svo dæmi séu tekin. Er þá gert ráð fyrir að í slíkum ráðum sitji aðilar frá t.d. Vegagerðinni, Isavia, Íslandsstofu og markaðsstofum landshlutanna. Að áliti sambandsins eru þetta jákvæðar breytingar og til þess fallnar að auka vægi ferðamálaráðs en mikilvægt er að ráðinu verði tryggðir fjármunir og mannaflí til að standa undir breyttu hlutverki. Samtals er gert ráð fyrir því að samþykkt frumvarpsins útheimti þrjú ný stöðugildi á Ferðamálastofu og ætti því að vera mögulegt að auka vægi ferðamálaráðs í starfsemi Ferðamálastofu.

### **Stuðningur við svæðisbundna þróun**

Í 3. gr. frumvarpsins er Ferðamálastofu ætlað það verkefni að vinna að framkvæmd ferðamálastefnu stjórnvalda ásamt því að aðstoða við áætlanagerð og svæðisbundna þróun. Frekari umfjöllun skortir í frumvarpinu um hvernig unnið verði að því að sinna svæðisbundinni þróun en á vettvangi Ferðamálastofu og Stjórnstöðvar ferðamála hefur m.a. verið unnið, í samvinnu við markaðsstofu og landshlutasamtök sveitarfélaga, að gerð áfangastaðaáætlana (e. Destination Management Plan – sk.st. DMP). Þetta verkefni hefur verið fjármagnað með sérstakri fjárveitingu og á gerð fyrstu áfangastaðaáætlana að ljúka á þessu ári. Ljóst má vera að þessar fyrstu áætlanir verða um margt ófullkomnar og er mikilvægt að þeim verði fylgt eftir með frekari vinnu á næstu árum. Ekkert liggur fyrir um hvort fjármagn og mannaflí er til staðar til þess að svo megi verða. Í umsögn sambandsins um þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun 2019-2023 er bent á að tengja þurfi þessa vinnu við sóknaráætlanir landshluta.



Jafnframt hafa verið í gildi samningar um rekstur markaðsstofa landshluta. Að áliti flestra sveitarfélaga þyrfti að auka fjármagn til þessa verkefnis en staðið hefur í nokkru stappi milli markaðsstofanna og Ferðamálastofu um fjármagn til þessa verkefnis. Ástæða er til þess að þingnefndin fari vandlega yfir grundvöll þessa verkefnis og veiti svæðisbundinni þróun skýrari lagagrundvöll í frumvarpinu þannig að verkefnið verði ekki afgangsstærð í starfsemi Ferðamálastofu.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

---

Guðjón Bragason  
sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs