

1994. – 1064 ár frá stofnun Alþingis.  
118. löggjafarþing. – 63. mál.

### 63. Tillaga til þingsályktunar

um ferðamálastefnu.

Flm.: Steingrímur J. Sigfússon.

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að framfylgja ferðamálastefnu sem felur í sér eftirfarandi meginmarkmið:

#### Markmið:

- Að þróa og viðurkenna ferðaþjónustu sem þjóðhagslega mikilvægan og arðgæfan atvinnuveg.
- Að bæta lífskjör almennings með fjölbreyttu framboði ferða á hagstæðum kjörum bæði innan lands og til annarra landa.
- Að valda sem minnstri röskun á íslenskri náttúru og samfélagi með ferðamennsku.
- Að hafa jákvæð áhrif á viðskiptajöfnuð landsmanna.
- Að auka fjölbreytni atvinnulífs í landinu og nýta vaxtarmöguleika ferðaþjónustunnar.
- Að renna stoðum undir þróun byggðar sem víðast á landinu.
- Að stuðla að því að sem flestir geti notið ferðalaga og útivistar við góðar aðstæður.
- Að hvetja Íslendinga til ferðalaga um eigið land til að efla þekkingu sína á náttúru þess, sögu og menningu.

#### Leiðir:

Til að ná ofangreindum markmiðum í ferðamálum telur Alþingi að m.a. sé þörf á eftirfarandi aðgerðum:

#### *Þróun og fjármögnun ferðaþjónustu.*

- Að ríkið leggi fram aukið fjármagn til sameiginlegrar yfirstjórnar og þróunar ferðamála, en leitað verði eftir fjárhagslegri þátttöku aðila í ferðaþjónustu til einstakra verkefna.
- Að samkeppnisaðstaða þeirra sem sinna ferðaþjónustu sé á jafnréttisgrundvelli, m.a. að því er varðar opinber gjöld.
- Að vinna að greiðum samskiptum og miðlun upplýsinga milli þeirra sem starfa að ferðaþjónustu, bæði í þágu innlendra og erlendra ferðamanna.
- Að móta langtímaáætlun um ferðamál, þar á meðal um opinberar aðgerðir, til þess að sem best heildarsýn fái stöð yfir alla þætti ferðamála. Slík áætlun verði endurskoðuð með vissu millibili.
- Að koma á ráðgjafarþjónustu á sem flestum sviðum ferðamála, ekki síst fyrir þá sem ætla að hefja rekstur og fjárfesta í greininni.
- Að hvetja lánastofnanir til að veita aðstoð um rekstrar- og markaðsáætlanir vegna uppbyggingar í ferðaþjónustu.
- Að kanna möguleika á hliðstæðri fyrirgreiðslu og felst í afurðalánum vegna viðskipta í ferðaþjónustu.

- Að gæta þess að atvinnugreinin sjálf sé aflögufær um fjármagn til uppbyggingar og þróunar.
- Að ríki og sveitarfélög leggi fram fé til þátta sem varða farsæla þróun ferðamála til lengri tíma lítið og ekki er líklegt að sinnt verði af einkaaðilum.
- Að ná fram bestri nýtingu á fjármagni sem lagt er í ferðaþjónustu, m.a. með því að lengja ferðamannatímamann og samnýta húsnæði og samgöngutæki, þar á meðal með samvinnu við aðrar atvinnugreinar.
- Að hlúa að þeim grunnþáttum í ferðaþjónustu sem fyrir eru á hverjum tíma og nauðsynlegt er að starfræktir séu allt árið.

#### *Rannsóknir og markaðsstörf.*

- Að efla rannsóknir á sviði ferðamála, þróa aðferðir til að meta árangur af aðgerðum og miðla upplýsingum um niðurstöður til fyrirtækja.
- Að auka tölfraðilega heimildasöfnun er varpi ljósi á þýðingu ferðaþjónustunnar fyrir efnahags- og atvinnulíf þjóðarinnar, svo og um samkeppnisstöðu hennar og rekstrar-skilyrði á hverjum tíma.
- Að greina sem best milli ferðatílefna, svo sem viðskiptaferða, funda- og ráðstefnuhalds, orlofsdvalar og skemmtiferða vegna markaðssetningar og skipulags innan ferðaþjónustunnar.
- Að móta langtímastefnu um markaðsstörf og kynningu á Íslandi sem ferðamannalandi og við val á markaðssvæðum.
- Að leita eftir samvinnu við aðrar atvinnugreinar um að kynna land og þjóð.
- Að auka samstarf ferðamálaaðila og fjölmiðla, m.a. um að flytja fréttir og upplýsingar til erlendra ferðamanna á meðan þeir dvelja hérlendis.
- Að taka þátt í alþjóðlegri samvinnu á sviði ferðamála og fylgjast með þróun ferðamennsku um víða veröld.

#### *Umhverfisvernd.*

- Að líta á það sem grundvallaratriði við skipulag ferðamála og rekstur ferðaþjónustu að vernda þurfi náttúru landsins og umhverfi. Í þessu skyni verði tryggð nán samvinna við stjórnvöld skipulags- og umhverfismála.
- Að stuðla að því með skipulagi ferða og samgöngum að skemmtiferðafólk dreifist sem mest um landið.
- Að skipuleggja aðgang að ferðamannastöðum og svæðum þar sem hætta er á miklum ágangi og umhverfisspjöllum.
- Að gera hið fyrsta skipulag um landnotkun á hálendi og annars staðar í óbyggðum og koma á friðlýsingu að náttúruverndarlögum á völdum svæðum.
- Að móta stefnu um vegakerfi og umferð í óbyggðum sem miði í senn að náttúruvernd og að greiða fyrir ferðalögum til valinna svæða samkvæmt nánara skipulagi.
- Að gera stóratök í sorphirðu og hreinlætisaðstöðu á ferðamannastöðum og tryggja fjármagn til slíkra aðgerða.
- Að leggja göngustíga og bæta upplýsingar um gönguleiðir, reiðleiðir og skoðunarverða staði.
- Að samvinna sé höfð við leiðsögumenn, landverði og fararstjóra um umhverfisvernd.

*Hagstæður viðskiptajöfnuður.*

- Að auðvelda Íslendingum að ferðast innan lands og stuðla að komu erlendra ferðamanna til Íslands eftir því sem samrýmst getur þjóðhagslegum markmiðum og umhverfisvernd.
- Að haga skattlagningu og verðlagningu í ferðaþjónustu hliðstætt því sem gerist í útflutningsgreinum og tryggja að atvinnugreinin sé samkeppnisfær í sem flestu tilliti.
- Að leitast verði við að lækka innlenda kostnaðarliði vegna ferðaþjónustu, ekki síst verð á matvælum.
- Að skilgreina þá þætti sem styrkt geta stöðu Íslands sem ferðamannalands í augum heimamanna og útlendinga og vanda þær áherslur sem líklegar eru til að skila árangri.

*Byggingaþróun og ferðaþjónusta.*

- Að bæta skipulag ferðamála á landsbyggðinni, m.a. með því að efla þar miðstöðvar fyrir ferðaþjónustu og tryggja að ferðamálafulltrúar starfi í hverjum landshluta.
- Að efla svæðisbundna samvinnu innan landshluta um ferðaþjónustu og kynningu, m.a. með aðild sveitarfélaga og samtaka þeirra.
- Að haga samgöngum, miðlun upplýsinga og uppbyggingu í ferðaþjónustu þannig að ferðafólk dreifist sem víðast.
- Að varðveita sögulegar minjar í landinu og gera ferðafólki kleift að kynnst menningu og atvinnuháttum að fornu og nýju.
- Að vanda til kynningarefnis fyrir ferðamenn í máli og myndum um landið allt og einstaka landshluta og byggðarlög.
- Að veita áhugafélögum á sviði ferðamála og þjörgunarstarfa stuðning af hálfu hins opinbera og tryggja sem best tengsl þeirra innbyrðis og við aðra aðila í ferðaþjónustu.

*Jafnrétti og neytendavernd.*

- Að bæta aðstöðu fatlaðra til ferðalaga og aðgang þeirra að þjónustu sem almennt er í boði.
- Að auðvelda aðgang sem flestra Íslendinga að orlofsdvöl við góðar aðstæður.
- Að bæta öryggi ferðamanna í byggð og óbyggð með leiðbeiningum, skipulagi þjörgunarmála og tryggingum.
- Að hafa sem fjölbreytilegast framboð af gististöðum og annarri þjónustu.
- Að miðlun upplýsinga til ferðafólks uppfylli kröfur um góða þjónustu og þær séu samræmdar og áreiðanlegar.

*Fræðsla og menntun.*

- Að auka þekkingu og færni þeirra sem vinna að ferðamálum með samræmdu framboði á námi sem tengist ferðaþjónustu, svo og þjálfun og eftirmenntun. Stuðlað verði að sem bestri samvinnu skóla og fyrirtækja í ferðaþjónustu.
- Að skólar efni í auknum mæli til skoðunar- og námsferða innan lands í tengslum við kennslu í náttúrufræði, sögu og bókmenntum.
- Að sett verði á fót fræðsluráð ferðaþjónustu á framhaldsskólastigi samkvæmt lögum um framhaldsskóla og samin námsskrá vegna fræðslu í ferðaþjónustu.
- Að styðja starfsemi áhugafélaga á sviði ferðamála sem láta sig varða fræðsluferðir innan lands.

### Greinargerð.

Tillaga þessi um ferðamálastefnu er nú endurflutt í þriðja sinn, en hún var fyrst flutt sem stjórnartillaga á 112. og 113. löggjafarþingi og síðan endurflutt af flutningsmanni á 116. þingi.

Tillagan er einnig flutt nú í tengslum við endurflutning frumvarps til laga um ferðaþjónustu og vísast til skýringa þar. Ákveðið var að sleppa því að endurprenta fylgiskjöl með tillögunni að þessu sinni og vísast í því sambandi til þskj. 883 á 116. löggjafarþingi. Tillögunni fylgdi eftirfarandi greinargerð á sínum tíma:

#### 1. Skipan og störf ferðamálanefndar.

Tillaga sú um ferðamálastefnu, sem hér er endurflutt, var lögð fram á 112. löggjafarþingi til kynningar. Tillagan er samin af nefnd sem Steingrímur J. Sigfússon samgönguráðherra skipaði 1. júní 1989 og hlaut heitið ferðamálanefnd samgönguráðuneytisins.

Verkefni nefndarinnar voru tilgreind þannig af ráðuneytinu:

„Að fjalla um ferðamál á breiðum grundvelli og stefnumörkun í þeim. Felur nefndarstarfið m.a. í sér eftirfarandi þætti:

1. Könnun á samkeppnisstöðu og rekstrarskilyrðum ferðaþjónustu hér á landi í samanburði við nágrannalöndin.
2. Endurskoðun á opinberri stefnu í ferðamálum og tillögur um æskilega þróun þeirra mála.
3. Endurskoðun laga um ferðamál.“

Í nefndina voru skipuð: Hjörleifur Guttormsson alþingismaður, formaður, Árni Þór Sigurðsson deildarstjóri, starfsmaður nefndarinnar, Áslaug Alfreðsdóttir hótelsstjóri, Birgir Þorgilsson ferðamálastjóri, Bjarni Sigtryggsson ferðamálafræðingur, Friðjón Þórðarson alþingismaður, Kristín Einarsdóttir alþingismaður, Reynir Adólfsson framkvæmdastjóri, Unnur Stefánsdóttir verkefnisstjóri.

Nefndinni var ekki afmarkaður starfstími, en hún ákvað í samráði við ráðuneytið að skipta verkefni sínu í áfanga og ljúka störfum haustið 1990.

Nefndin hefur fjallað um alla þætti samkvæmt skipunarbréfi og skilað niðurstöðum um tvo fyrstu tölulíðina. Hún hefur farið yfir stöðu ferðamála hérlendis og aflað vitneskju um stefnumörkun í ferðamálum í nágrannalöndum. Þá hefur nefndin átt viðtöl við fjölmarga hagsmunaaðila og ýmsa fleiri sem tengjast ferðaþjónustu á einn eða annan hátt. Alls hafa þannig fulltrúar hátt á annað hundrað samtaka, stofnana og félaga komið á fundi hjá nefndinni.

Vegna könnunar á samkeppnisstöðu og rekstrarskilyrðum ferðaþjónustunnar fékk nefndin til liðs við sig hóp sérfræðinga frá Hagstofu Íslands, Seðlabanka og Þjóðhagsstofnun. Gerð er grein fyrir starfi þessa hóps síðar í greinargerðinni og álit hans birt í heild sem fylgiskjal.

Nefndin skilaði tillögu að opinberri ferðamálastefnu til samgönguráðuneytis 17. mars 1990, og var hún lögð fram á Alþingi skömmu síðar. Tillagan fékk jákvæðar undirtektir við umræðu í Sameinuðu þingi og var að henni lokinni vísað til atvinnumálanefndar, sem sendi hana til umsagnar fjölmargra aðila. Umsagnaraðila er getið í fylgiskjali með tillögunni. Ferðamálanefndin hefur farið yfir þær umsagnir sem atvinnumálanefndinni bárust og unnið úr því efni við endurskoðun tillögunnar. Þess ber þó að geta að lítið kom fram af beinum breytingartillögum frá umsagnaraðilum. Flestir þeir sem sendu umsögn, taka undir þau meginmarkmið sem sett eru fram í tillögunni og þær leiðir sem lagt er til að farnar verði.

## 2. Ferðamálastefna — til hvers?

Með því að Alþingi fjalli um og samþykki tillögu til þingsályktunar um ferðamálastefnu er að því stefnt að skýra viðhorf þingsins til ferðaþjónustu sem atvinnugreinar. Í tillögunni eru sett fram nokkur samfélagsleg markmið er varða atvinnugreinina og bent á margar leiðir sem fara þarf til að ná þessum markmiðum. Í greinargerð og fylgiskjölum eru síðan settar fram nánari skýringar á einstökum liðum tillagnanna og upplýsingar um stöðu ferðaþjónustu hér á landi og þróunarhorfur.

Slík stefnumótun á bæði að verða opinberum aðilum og þeim sem starfa við ferðaþjónustu að gagni. Eftir umræður um stefnuna á að verða auðveldara en ella að átta sig á æskilegum lagabreytingum og öðrum aðgerðum til að ná fram settum markmiðum. Stefnuna þarf síðan að endurskoða með reglubundnum hætti í ljósi fenginnar reynslu.

Hliðstæð vinna að ferðamálum og fleiri þáttum atvinnumála hefur farið fram í mörgum löndum um skeið. Í fylgiskjali er greint frá nokkrum þáttum er varða ferðamálastefnu nágrannalanda okkar.

Nokkrar atrennur hafa áður verið gerðar af hálfu stjórnvalda hérlendis til að móta stefnu í ferðamálum. Þannig voru árið 1973 fengnir sérfræðingar á vegum Sameinuðu þjóðanna til að setja fram hugmyndir um þróun íslenskra ferðamála. Skiluðu þeir skýrslu sem bar heitið „Tourism in Iceland“ (Checchi-skýrslan). Hlutu þessar hugmyndir nokkra umræðu en lítið sem ekkert varð úr framkvæmdum á grundvelli þeirra.

Í árslok 1981 skipaði samgönguráðherra nefnd til að gera úttekt á þjóðhagslegri þýðingu íslenskrar ferðamannaþjónustu og spá um þróun hennar. Nefndin skilaði álit í apríl 1983 („Bláa skýrslan“) og gerði tillögur um stefnumótandi aðgerðir í ferðamálum. Sá þröngi fjárhagslegi stakkur, sem Ferðamálaráði hefur verið búinn undanfarin ár, hefur þó staðið í vegi fjölmargra þeirra verkefna sem þar eru tíunduð. Í umræddri skýrslu er lagt til að skipulega verði unnið að uppbyggingu ferðamálasamtaka í einstökum landshlutum. Nú, sjö árum síðar, hafa verið stofnuð þannig samtök í öllum kjördæmum.

Árið 1987 kom út á vegum samgönguráðuneytisins skýrsla sem bar heitið „Úttekt á íslenskum ferðamálum“ („Græna skýrslan“). Um er að ræða tölulegar upplýsingar á sviði ferðamála, lýsingu á þróun ferðamála og nokkrar tillögur um úrbætur í ferðaþjónustu.

Í riti framkvæmdanefndar um framtíðarkönnun á vegum forsætisráðuneytis, „Auðlindir um aldamót“ (1987), er stuttur kafli um ferðaþjónustu. Á vegum sama ráðuneytis hefur nefnd

nýlega tekið saman „skýrslu ráðgjafarnefndar um undirbúning sérstaks kynningarátaks Íslands á sviði markaðsmála“, september 1989. Koma þar fram ýmsar ábendingar varðandi ferðamál.

Þá er í álitni nefndar sem umhverfisráðherra skipaði í október 1989 til að gera tillögur um nýsköpun í atvinnulífinu og mótun atvinnustefnu að finna nokkrar ábendingar um ferðaþjónustu («Mótun atvinnusteínu», september 1990).

Ferðamálaráð hefur á hverjum tíma fjallað um margvísleg mál er tengjast ferðamálastefnu. Þar að auki hefur stefnumótandi vinna er varðar ferðaþjónustu einkum tengst lagasetningu og undirbúningi frumvarpa á vegum samgönguráðuneytis. Í fylgiskjali er að finna yfirlit yfir skýrslur og samantektir á sviði ferðamála.

### 3. Þróunarkostir í ferðamálum.

Oft er um það spurt hverjar séu þróunarhorfur einstakra atvinnugreina og um hvaða leiðir sé að velja í þeim efnum. Varðandi ferðamálin hafa stundum verið settir á blað spádómar um fjölgun erlendra ferðamanna og vangaveltur sem því tengjast. Slíkir spádómar hafa ekki mikið gildi nema þeir byggja á rannsóknum og markvissu þróunarstarfi. Skiptir þá máli að forsendur séu samilega skýrar þannig að unnt sé að meta hverjar þeirra standast próf reynslunnar. Rannsóknir, sem tengjast ferðamálum, eru óverulegar og veikburða hérlendis. Á því þarf að verða breyting ef unnt á að verða að stýra þróun ferðamálanna eða beina henni í tiltekna farvegi út frá þjóðhagslegum markmiðum.

Á undanförunum árum hefur ferðamönnum, sem koma til landsins, fjölgað mikið ár frá ári og mörg ný störf skapast í ferðaþjónustu víða um land. Á einfaldan mælikvarða getur þetta talist æskileg þróun og hún sýnir m.a. að Ísland hefur talsvert aðdráttarafl sem ferðamannaland. Hins vegar vantar mikið á að menn hafi búið sig sem skyldi undir að taka á móti vaxandi ferðamannastraumi. Þess má geta að fjölgri erlendum ferðamönnum næstu 15 árin jafnmikið að meðaltali og undanfarin 5 ár kæmu hingað um 200 þúsund erlendir ferðamenn eftir 5 ár, um 300 þúsund um aldamótin og um 470 þúsund árið 2005.

Að þessu sinni verða hvorki settar fram hugmyndir um vöxt ferðaþjónustunnar miðað við hugsanlega né æskilega fjölgun ferðamanna. Meginástæðan er að æskilegur fjöldi ferðamanna ræðst að verulegu leyti af því hvernig til tekst við uppbyggingu og þróun ferðaþjónustunnar og hvernig tekið verður á umhverfismálum í allra nánustu framtíð. Framtíð og vöxtur ferðaþjónustu sem atvinnugreinar hérlendis eru undir því komin að ráðist verði í nauðsynlegar aðgerðir til að treysta undirstöður greinarinnar og skapa þannig forsendur fyrir farsælli þróun. Þetta varðar ekki síst aðgerðir á sviði umhverfismála. Innlendir sem erlendir ferðamenn valda miklu álagi á umhverfið með ferðum sínum um landið. Náttúran, sem flestir sækjast eftir að skoða, er í hættu vegna þessa álags, einkum á eftirsóttum og rómuðum ferðamannastöðum. Sérstæð náttúra og óspillt umhverfi er það sem reynt er að auglýsa til að laða ferðamenn hingað. Þessi söluvara er að verða ókræsilegri með hverju ári sem líður og getur fyrr en varir misst aðdráttarafl sitt. Því er auðvelt að færa fyrir því rök að ekkert vit sé í að reyna að fjölga ferðamönnum í landinu á meðan ekki er tekið á undirstöðuþáttum varðandi móttöku þeirra og æskilega dreifingu um landið.

Þá er einnig vert að hafa í huga að mikil þensla og ör vöxtur í ferðaþjónustu eru ekki æskileg, síst af öllu meðan undirstaðan er ótraust. Samdráttur getur orðið þeim mun tilfinnanlegri. Ferðaþjónusta hérlendis verður óhjákvæmilega háð árstíðabundnum sveiflum og greinin er mannaflafrek. Alla þessa þætti þarf að veita og meta og setja þá í samhengi við þróun annarra atvinnugreina og þjóðhagsleg markmið.

Möguleikar Íslands sem ferðamannalands eru margvíslegir. Ferðamennska í heiminum hefur breyst allnokkuð á síðustu árum. Ósnortin víðerni, saga og menning, heilbrigði og

manneldi eru þættir sem eru orðnir eftirsóttarverðir og er ljóst að Ísland á ekki síður möguleika í þessu efni en önnur lönd. Fundir og ráðstefnur og svokallaðar hvatningarferðir (incentive tours - en með því er átt við verðlaunaferðir ýmis konar, t.d. til starfsmanna fyrir vel unnin störf) fara einnig í vöxt og er þá gjarna verið að leita að einhverju framandi og ævintýralegu. Einnig á þessu sviði hefur Ísland aðdráttarafl. Þróun ferðaþjónustu er hins vegar þolinmædisverk og til að nýta vaxtarmöguleika hennar þarf skilning af hálfu stjórnvalda og góð starfsskilyrði.

#### 4. Um einstök markmið.

- *Að þróa og viðurkenna ferðaþjónustu sem þjóðhagslega mikilvægan og arðgæfan atvinnuveg.*

Mikið skortir á að stjórnvöld og aðrir hafi áttað sig á þjóðhagslegu gildi ferðaþjónustu og þeim vaxtarmöguleikum sem hún býr yfir ef rétt er á málum haldið. Málefni ferðaþjónustu verðskulda ekki síður athygli en hefðbundnar greinar eins og sjávarútvegur og landbúnaður. Alveg sérstaklega þarf að taka tillit til þess við stjórnvaldsaðgerðir að hér er um útflutningsatvinnugrein að ræða sem ekki má mismuna með tilliti til samkeppnisáðstöðu og líta ber á í sambandi við meðferð efnahagsmála, þar með taldar gengisákvæðanir.

Í þessu sambandi skiptir miklu að hagsmunaaðilar í ferðaþjónustu, þ.e. atvinnugreinin sjálf, skilgreini sína hagsmuni og leitist við að samræma þá þannig að þróunarforsendur greinarinnar liggi sem skýrast fyrir.

- *Að bæta lífskjör almennings með fjölbreyttu framboði ferða á hagstæðum kjörum bæði innan lands og til annarra landa.*

Tílefni ferðalaga eru margvísleg. Sum tengjast atvinnurekstri og því að bera björg í bú. Önnur eru upplýfting og til skemmtunar. Oft er hægt að sameina hvoru tveggja. Ferðamennska hefur vaxið gífurlega síðustu áratugi og er að verða snar þáttur í lífi flestra. Aðstaða til ferðalaga og tilkostnaður við þau eru því hluti af lífskjörum almennings.

Fyrir eyþjóð eins og Íslendinga skipta samgöngur til og frá landinu afar miklu. Á því sviði eiga sér stað umtalsverðar breytingar sem skipta ferðaþjónustuna verulegu máli. Flugsamgöngur eru þar efst á blaði, en einnig þarf að gefa gaum að samgöngum á sjó.

Framboð á ferðum innan lands hefur ekki síður gildi, jafnt fyrir landsmenn sjálfa og útlendinga. Gott skipulag á samgöngum og samgöngubætur eru allra hagur og forsenda þess að sem flest byggðarlög geti átt hlut að ferðaþjónustu. Sérstaklega þarf að athuga tilkostnað við innanlandsferðir þannig að þær verði aðlaðandi kostur fyrir heimafólk og samkeppnisstaða fyrirtækja í ferðaþjónustu sé sem best um land allt.

- *Að valda sem minnstri röskun á íslenskri náttúru og samfélagi með ferðamennsku.*

Náttúra landsins er sú auðlind sem laðar útlendinga til Íslandsferða öðru fremur og sama gildir um skemmtiferðir Íslendinga innan lands. Því er náttúruvernd undirstöðuatriði fyrir framtíð ferðaþjónustu. Þetta varðar alla þætti umhverfisins: loft, vatn og land. Allt er þetta í nokkurri hættu að spillast og við því þarf að bregðast með viðhlítandi aðgerðum. Sem dæmi má nefna að loftgæði á höfuðborgarsvæðinu eru í verulegri hættu af mengun, fjöldi ferðamannastaða er í niðurníðslu og umgengni er víða mjög ábótavant. Ferðamennska á hér hlut að máli, en önnur umsvif og almennt ástand umhverfismála varðar heildarmyndina miklu.

Huga þarf að áhrifum ferðamennsku á samfélagið þannig að hún valdi sem minnsti truflun og óæskilegri röskun. Í því efni getum við m.a. haft hliðsjón af reynslu annarra þjóða þar sem fólksmergð og örtröð kaffærir samfélagið sem fyrir er. Þessi hætta blasir þegar við héraendis á fjölsóttum ferðamannastöðum, t.d. við Mývatn að sumarlagi.

- *Að hafa jákvæð áhrif á viðskiptajöfnuð landsmanna.*

Hér er um hagrænt markmið að ræða, þ.e. að ferðaþjónustan hafi í heild jákvæð áhrif á viðskiptajöfnuð landsmanna. Með því er ekki gerð krafa um að einstakir þættir, t.d. ferðir Íslendinga til útlanda og ferðir útlendinga til Íslands, séu í jafnvægi, heldur fyrst og fremst að heildaráhrifin séu hagstæð.

Íslendingar eyða verulegum fjárhæðum og um leið gjaldeyri á ferðalögum erlendis. Ferðalög til útlanda hafa þannig sömu áhrif á gjaldeyris sjóð landsmanna og innflutningur á vörum og þjónustu.

Á móti vegur að erlendir ferðamenn, sem hingað koma, skila þjódarbúinu gjaldeyris-tekjum, líkt og útflutningur á vörum og þjónustu. Enn fremur geta ferðalög Íslendinga innan lands haft jákvæð áhrif á viðskiptajöfnuð með því m.a. að draga úr eftirspurn eftir ferðum til útlanda.

Út frá þjóðhagslegu sjónarmiði er það keppikefli að bæta gjaldeyrisstöðu landsins og ferðaþjónustan skiptir vaxandi máli í því samhengi. Vilji Íslendingar hafa gott svigrúm til utanlandsferða er nauðsynlegt að afla tekna á móti og ferðir útlendinga til landsins eru þar önnur hlið á sama teningi.

- *Að auka fjölbreytni atvinnulífs í landinu og nýta vaxtarmöguleika ferðaþjónustunnar.*

Ferðaþjónusta er margþætt atvinnugrein og tengist ýmissi annarri starfsemi. Hún er því vel fallin til að auka fjölbreytni í störfum og atvinnuframboði, en á því er veruleg þörf, m.a. vegna samdráttar á öðrum sviðum atvinnulífs. Undanfarin ár hefur verið mikill vöxtur í ferðaþjónustu og ástæða er til að ætla að svo geti orðið áfram ef rétt er að málum stadið. Mikilð vantar hins vegar á kjölfestu í greininni, m.a. að því er varðar menntun og þjálfun starfsfólks og námsframboð innan lands, svo og rannsóknar- og þróunarstarf. Margt þarf því að koma til svo að ofangreint markmið náist.

Hafa ber einnig í huga að mikil árstíðabundin sveifla er í ferðaþjónustu hérlendis og endurspeglast hún í breytilegri eftirspurn eftir vinnuafla í greininni þar sem mikið er um hlutastörf og árstíðabundin verkefni. Þetta þarf hins vegar ekki endilega að falla illa að íslenskum vinnumarkaði.

- *Að renna stöðum undir þróun byggðar sem víðast á landinu.*

Ferðaþjónusta getur fallið vel að því yfirlýsta markmiði stjórnvalda í byggðamálum að viðhalda byggð sem víðast á landinu. Innlendir sem erlendir ferðamenn vilja öðru fremur kynnast náttúru landsins og lífsháttum fólks í byggðunum. Því á að vera unnt að tryggja dreifingu ferðamanna á álagstímum og gera sem flestar byggðir með einhverjum hætti þátttakendur í ferðaþjónustu. Í þeim efnum reynir hins vegar mjög á gott skipulag og samstarf hlutadeigandi aðila. Þannig skipta greiðar bodleiðir og samræmdar upplýsingar miklu sem og samgöngur og framboð á annarri þjónustu.

Ferðaþjónusta á að geta styrkt nauðsynlega þjónustu við heimafólk í byggðunum, en til þess þurfa heimaaðilar að eiga hlut að henni og grunnþjónusta að njóta hagnaðar af árstíðabundnum tekjum af viðskiptum við ferðafólk.

- *Að stuðla að því að sem flestir geti notið ferðalaga og útivistar við góðar aðstæður.*

Með þessu markmiði er lögð áhersla á jöfnuð í aðgengi að ferðaþjónustu þannig að sem flestir geti notið ferðalaga og útivistar. Sérstaklega þarf að huga að málefnum hreyfihamlaðra og fatlaðra í þessu sambandi, bæði varðandi byggingar, farartæki, útivistar-svæði, vegi og brautir. Sjá verður fyrir þörfum þessara hópa þegar settar eru reglugerðir, við skipulag og ekki síst byggingu mannvirkja og útbúnað tækja.



Svipuðu máli gegnir um aldraða, þ.e. að taka þarf sérstakt tilliti til þeirra við uppbyggingu ferðaþjónustu. Öldruðu fólki fer fjölgandi meðal ferðamanna og líkur eru á að sú þróun haldi áfram. Hér er því um umtalsverðan hluta af markaði ferðaþjónustunnar að ræða sem á edlilega kröfu á þjónustu miðað við sínar aðstæður.

- *Að hvetja Íslendinga til ferðalaga um eigið land til að efla þekkingu sína á náttúru þess, sögu og menningu.*

Eitt af frumskilyrðum þess að Íslendingar læri að umgangast eigið land og bera virðingu fyrir því er að fólk ferðist og kynnist landinu af eigin raun. Það verður því að teljast edlilegt markmið opinberrar ferðamálastefnu að hvetja Íslendinga til ferðalaga innan lands, ekki síst til að kynnast náttúru landsins, sögu og menningu. Þessu marki verður m.a. náð með því að skólar standi í auknum mæli fyrir skipulögðum námsferðum í tengslum við kennslu í ýmsum greinum, svo sem sögu, landafræði, jarðfræði, bókmenntum, líffræði og skyldum greinum. Með því móti lærir æskan að njóta landsins og umgangast það af nærfærni og skilningi.

Enn fremur er rétt að styðja starfsemi áhugafélaga á sviði ferðamála sem sérstaklega láta sig varða ferðalög tengd ofangreindu markmiði.

Ástæða er til að benda á umsögn Ferðafélags Íslands til nefndarinnar, dags. 6. desember 1989, þar sem segir: „Í þessu sambandi má minna á að Íslendingar eru í vaxandi mæli að taka krankleika kyrrsetumanna. Uppeldi, er gerði áreynsluferðir að edlilegum þætti í lífi manna, á því að líkindum að skila betri Íslendingum til líkama og sálar en ella til fullorðinsára.“

## 5. Um einstakar leiðir.

### Þróun og fjármögnun ferðaþjónustu.

Forsenda uppbyggingar og fjölbreytni í ferðaþjónustu er sifelld þróun. Þar skiptir fjárhagslegt umhverfi miklu og sem skýrust verkaskipting milli ríkis, sveitarfélaga og fyrirtækja.

Ferðaþjónusta sem atvinnugrein á fyrst og fremst að standa á eigin fótum án opinberrar íhlutunar um málefni einstakra fyrirtækja. Tímabundinn stuðningur af hálfu ríkis eða sveitarfélaga getur þó verið nauðsynlegur og jákvæður, m.a. vegna aðstæðna í dreifbýli og við að koma fyrirtækjum á legg. Einnig er edlilegt að opinberir aðilar eins og Skógrækt ríkisins og Náttúruverndarráð sjái um rekstur og eftirlit á völdum svæðum, svo sem í þjóðgördum og í ríkisskógum. Þá er ójákvæmilegt að Ferðamálaráð leggi í samvinnu við sveitarfélög og aðra aðila fram fjármagn til að koma upp aðstöðu á ýmsum ferðamannastöðum utan þéttbýlis.

Fjárhagslegur stuðningur af hálfu ríkisins á þó fyrst og fremst að beinast að sameiginlegri yfirstjórn, skipulagi, menntun og rannsóknar- og þróunarstarfi í ferðamálum. Þennan fjárstuðning þarf að auka til muna frá því sem nú er, a.m.k. á meðan verið er að koma ferðaþjónustu á viðunandi grundvöll og bæta úr margháttaðri vanrækslu. Lágmark er að Ferðamálaráð og starfsemi, sem því tengist, fái á næstu árum óskertan þann markaða tekjustofn sem lög um skipulag ferðamála nú kveða á um eða hliðstætt framlag. Einnig þarf að fá fjármagn til uppbyggingar á öðrum sviðum sem tengjast ferðamálunum, m.a. til fræðslumála.

Nauðsynlegt er að gott samstarf og greið upplýsingamiðlun sé innan Stjórnarráðsins vegna opinberra aðgerða í þágu ferðamála. Í því sambandi ætti að koma á fót samstarfsnefnd þeirra ráðuneyta sem mest afskipti þurfa að hafa af málaflökkum sem tengjast ferðaþjónustu.

Samvinna hefur tekist milli hins opinbera og einkaaðila m.a. um landkynningarskrifstofu í Frankfurt og um Upplýsingamiðstöð ferðamála þar sem Ferðamálaráð og ýmsir aðilar í

ferðaþjónustu vinna saman. Þar hefur skapast vettvangur fyrir þá sem selja þjónustu til að koma vöru sinni á framfæri og samræma upplýsingar.

Æskilegt er að ríkið örvi frekar þróun í ferðamálum með því að bjóða fram fé til afmarkaðra verkefna gegn því að fyrirtæki í ferðaþjónustu leggi fram fjármagn á móti. Sem dæmi um slík hugsanleg sameiginleg verkefni má nefna áttak í landkynningu og markaðsfærslu, uppbyggingu ferða- og upplýsingamiðstöðva heima og erlendis, þjálfun og endurmenntun og stuðning við leiðbeiningarþjónustu og rannsóknir.

Þannig getur ríkið haft jákvæð áhrif á þróun atvinnugreinarinnar án þess að hlutast til um rekstur einstakra fyrirtækja. Mörg verkefni eru þess eðlis að þau eru ekki á færi annarra en hins opinbera. Má þar nefna uppbyggingu og þróun nýrra svæða sem nú eru lítt þekkt meðal ferðamanna. Miklu varðar einnig að sveitarfélögin séu virk og jákvæð gagnvart uppbyggingu ferðaþjónustu og aðstoði við að auka á fjölbreytni í framboði á aðstöðu og tilbreytingu fyrir ferðamenn.

Fyrirtækin sjálf eiga hins vegar að bera ábyrgð á rekstri, þróa framboð, skipuleggja starfsemi sína og samskipti innbyrðis og sjá um markaðsfærslu.

Í samstarfi atvinnugreinarinnar og opinberra aðila þarf að móta langtímaáætlun um ferðamál. Opinber ferðamálastefna er með vissum hætti grunnur fyrir slíka áætlun sem útfæra þarf á einstökum sviðum.

Þýðingarmikið er að heildarsýn fái yfir málefni ferðaþjónustunnar og að hún verði sameign sem flestra hlutaðeigandi. Langtímaáætlanir og ferðamálastefnu þarf að endurskoða reglubundið og gæti það m.a. að verið viðfangsefni ferðaþinga.

Mikilvægt er að þróun í ferðamálum tengist skipulagi á einstökum landsvæðum og í byggðarlögum. Ferðaþjónustan þarf að eiga náið samstarf við skipulagsyfirvöld á landsvísu og í sveitarfélögum, bæði vegna almenns skipulags og hagrænna áætlana. Staðsetning fyrirtækja í ferðaþjónustu skiptir ein sér afar miklu þar eð hún er hluti af framboðinu. Þá þarf einnig að hafa trausta samvinnu við stjórnendur umhverfis- og náttúruverndarmála því að gott og ómengað umhverfi hefur æ meiri þýðingu fyrir markaðsfærslu í ferðaþjónustu.

Taka þarf afstöðu til þess hvar beri að byggja upp aðstöðu vegna ferðamanna og til samgangna og tengsla milli ferðamannastaða. Athuga þarf þá leið að draga úr álagi af ferðamannastraumi á hálendi landsins með því að skipuleggja ferðir þangað úr byggð sem dagsferðir. Sérstaklega ber að varast að koma upp dvalaraðstöðu í næsta nágrenni við viðkvæma staði með tilliti til náttúruverndar. Á það bæði við um byggð og óbyggð, en þó sérstaklega um gróðurvinjar á hálendi.

Halda þarf áfram þeirri stefnu að koma upp orlofsbúðum og sumarhúsum fyrir ferðafólk á völdum stöðum víða um land. Samtvinna ætti áform um ræktun nytjaskóga og dvalaraðstöðu fyrir innlenda og erlenda ferðamenn. Dæmi um svæði, sem þróa ætti með þetta í huga, er Fljótisdalshérað.

Bæta þarf menntun og færni þeirra sem starfa að ferðamálum með auknu framboði á námi og eftirmenntun sem tengist ferðaþjónustu. Nauðsynlegt er að efla og tengja saman það nám sem nú er í boði, ekki síst Hótel- og veitingaskólann og aðra framhaldsmenntun. Síðar í þessari greinargerð er nánar fjallað um menntunarmálin.

Ráðgjafarþjónustu þarf að auka til muna í ferðamálum í tengslum við Ferðamálaráð og ferða- og upplýsingamiðstöðvar í landshlutunum. Slík ráðgjöf þarf að ná til sem flestra þátta er varða fjárfestingu, rekstur og markaðsfærslu fyrirtækja í ferðaþjónustu. Mikilsvætt er að lánastofnanir leggi þar sitt af mörkum og geri eðlilegar kröfur um arðsemi.

Leitast þarf við að nýta sem best þá aðstöðu sem fyrir er í þágu ferðaþjónustu og leita samvinnu við aðrar atvinnugreinar og stofnanir um samnýtingu á húsnæði og samgöngutækjum. Gæta þarf þess að hlúa að grunnþjónustu í ferðamálum í dreifbýli sem þörf er á að sé til staðar allt árið.

Vinna þarf að því að samkeppnisstaða aðila innan ferðaþjónustunnar og gagnvart öðrum atvinnugreinum sé á jafnréttisgrundvelli að því er starfsskilyrði varðar. Þar á meðal greiðsla á opinberum gjöldum. Sérstaklega þarf að huga að samræmingu á launaskatti sem er 3,5% af öllum greiddum launum í ferðaþjónustu, á meðan aðrar útflutningsatvinnugreinar eru undanþegnar þessum skatti.

Endurskoða þarf starfsemi Ferðamálasjóðs með það í huga að bæta aðgang ferðaþjónustunnar að stofnlánum, einkum að lengja lánstíma og ná sem hagstæðustum vaxtakjörum.

Fyrirtæki í ferðaþjónustu eiga ekki kost á að fá afurðalán eins og þekkist í mörgum greinum. Árstíðabundnar sveiflur eru mjög miklar í greininni og því mundu sambærileg lán bæta rekstrarstöðu hjá mörgum.

#### **Rannsóknir og markaðsstörf.**

Rannsóknir á sviði ferðamála hafa ekki verið miklar hér á landi og því er afar brýnt að þær verði eflaðar. Með rannsóknum þarf ekki síst að meta viðbrögð og væntingar þeirra sem ætlunin er að ná til í kynningar- og markaðsstarfi. Þannig á að vera unnt að meta með stuðningi af rannsóknum, til hvaða hópa sé vænlegast að höfða og hvaða atriði það eru sem rétt er að leggja áherslu á í landkynningu.

Vönduð tölfræðileg heimildasöfnun og viðhorfskannanir eru mikilvæg atriði til að átta sig á viðbrögðum og væntingum ferðamanna. Ferðamálaráð þarf að geta beitt sér fyrir rannsóknum og leita eftir samvinnu um rannsóknir á sviði ferðaþjónustu við háskóla og fleiri aðila hérlendis.

Sem fyrst þarf að þróa mælikvarða sem endurspeglar samkeppnisstöðu í ferðaþjónustu hérlendis og rekstrarskilyrði greinarinnar.

Við stefnumótun í markaðsmálum og kynningu á Íslandi sem ferðamannalandi þarf að leita samráðs við aðrar atvinnugreinar og Útflutningsráð og utanríkisþjónustu og velja úr vænleg markaðssvæði. Tengja þarf slíka kynningu viðtækari markmiðum fyrir aðrar útflutningsgreinar.

Miða þarf markaðsstörf í auknum mæli við að hafa í boði ferðir sem sniðnar eru að óskum viðskiptavina. Taka þer mið af þróun upplýsinga- og bókunarkerfa og nútímalegra tölvuforrita í markaðs- og sölustarfsemi.

Í ferðaþjónustu skiptir miklu að geta boðið upp á fjölbreytni í afþreyingu og atburðum og tengja þá íslenskum sérkennum í náttúru og menningu.

Þýðingarmikið er að Íslendingar taki virkan þátt í alþjóðlegu samstarfi í ferðamálum. Lega landsins býður upp á viðtæk samskipti, einkum við Evrópu, Norður-Ameríku og Austur-Asíu.

#### **Umhverfisvernd.**

Verndun umhverfis er undirstöðuatriði að því er varðar framtíð ferðaþjónustu á Íslandi. Mikilvægt er því að við skipulag ferðamála og rekstur ferðaþjónustu sé verndun náttúru og umhverfis höfð að leiðarljósi. Hingað til hefur allt of mikið verið horft fram hjá þessum grundvallarþætti.

Margir fjölsóttir ferðamannastaðir eru mjög illa farnir og þola alls ekki þann fjölda ferðamanna sem þangað koma nú og því síður fjölgun þeirra. Nauðsynlegt er því að skipuleggja aðgang að svæðum þar sem hætta er á of miklu álagi og umhverfisspjöllum og beina fólki á önnur áhugaverð svæði. Jafnvel getur verið nauðsynlegt að takmarka aðgang að ákveðnum svæðum eða loka þeim tímabundið á meðan unnið er að úrbótum. Síðar í greinargerðinni er að finna tillögur um samstarf aðila og aðgerðir í þessu skyni.

Sorþirðu og hreinlætisaðstöðu er víða mjög ábótavant á ferðamannastöðum og sums staðar svo mjög að horfir til mikilla vandræða ef ekki verður gripið til róttækra aðgerða hið fyrsta.

Ákveðinn hluti ferðamanna kys að ferðast um óbyggðir og fáfarnar slóðir ótruflaðir af umferð vélknúinna ökutækja. Vegakerfi og umferð í óbyggðum þarf að taka tillit til þessa. Auk þess er brýnt vegna náttúruverndar að setja skýrari reglur en nú gilda um akstur utan vega, en tillaga þar að lútandi var samþykkt á Alþingi vorið 1988.

Brýnt er að tekið verði á skipulagsmálum óbyggða og hálendis með mun ákveðnari hætti en hingað til vegna ferðamennsku og náttúruverndar. Móta þarf hið fyrsta rammskipulag um landnotkun á hálendi og helstu akvegi og slóðir, svo og um svæði sem halda eigi ósnortnum af umferð vélknúinna tækja. Komid verði á víðtækri friðlýsingu landsvæða í óbyggðum að náttúruverndarlögum í formi þjóðgarða og friðlanda.

Nauðsynlegt er að lagfæra og merkja vegslóða til að koma í veg fyrir náttúruspjöll. Þá þarf að bæta aðstöðu gangandi fólks og hestamanna til ferða um landið. Leggja þarf göngustíga þar sem álag er mest og merkja og kortleggja gönguleiðir og reiðleiðir.

Eðlilegt er að leitað sé samráðs við áhugasamtök um umhverfisvernd og aðila eins og leiðsögumenn, landverði og fararstjóra sem öðlast hafa reynslu og þekkingu á ferðalögum um landið.

### **Hagstæður viðskiptajöfnuður.**

Uppbygging ferðapjónustu innan lands getur á tvennan hátt haft bætandi áhrif á viðskiptajöfnuð Íslendinga við útlönd. Ferðir um eigið land draga úr gjaldeyrisnotkun og beina neyslunni þess í stað inn í innlent hagkerfi og útlendingar sem hingað koma færa þjóðinni gjaldeyristekjur. Svo framarlega sem ferðapjónusta innan lands ofbýður hvorki náttúru né umhverfi og leiðir ekki til óarðbærra fjárfestinga er hún þarft verkfæri til að stuðla að jöfnuði í viðskiptum okkar við önnur lönd.

Þótt það sé yfirlýst þjóðhagslegt markmið að stefna að afgangi eða jöfnuði í viðskiptum við útlönd getur slíkt þó aldrei náð til allra einstakra þátta. Það er auk þess einn mælikvarðinn á velferð þegnanna hve aðgengileg ferðalög eru innan lands og utan.

Ferðapjónusta þarf að búa við hliðstæð kjör og aðrar samkeppnisgreinar, m.a. um skattlagningu. Lækkun kostnaðarliða í ferðapjónustu bætir samkeppnisstöðuna og er líkleg til að hafa hagstæð áhrif á viðskiptajöfnuð landsmanna. Matvælaverð er enn tilfinnanlega hátt héraðs og fyrir ferðapjónustuna skiptir miklu að það lækki.

Framboð í ferðapjónustu þarf að miða við að laða hingað viðskipti. Það verður best gert með því að auka fjölbreytni í atburðum og afþreyingu er höfði til erlendra ferðamanna.

### **Byggðapróun og ferðapjónusta.**

Ferðapjónusta er atvinnugrein sem stuðlað getur að jákvæðri þróun byggðar í landinu með því að auka fjölbreytni í atvinnu og bæta þjónustu sem einnig kemur heimafólki til góða.

Hlúa þarf að þeim vísi að ferðapjónustu sem vaxið hefur upp víða um land m.a. fyrir tilstuðlan ferðamálasamtaka. Gera þarf ferðamálasamtökum og Ferðamálaráði í sameiningu kleift að koma upp og starfrækja ferða- og upplýsingamiðstöðvar í landshlutunum. Í tengslum við þær ættu að starfa ferðamálafulltrúar. Verkefni þessara miðstöðva væri að styðja við uppbyggingu og skipulag ferðamála, veita fyrirtækjum og sveitarfélögum ráðgjöf, samræma upplýsinga- og útgáfustarfsemi og vinna að ýmsum þróunarverkefnum.

Mikilvægt er að haga ferðapjónustu og miðlun upplýsinga þannig að ferðafólk safnist ekki saman samtímis á örfáum stöðum heldur eigi völ á góðri aðstöðu og þjónustu víða í byggðunum. Jákvæð skref hafa verið stigin í þessa átt með því að auka fjölbreytni gistirýmis í strjálbýli.

Ferðafólk þarf afþreyingu og viðfangsefni til að sjá ástæðu til að staldra við. Slík viðfangsefni þarf að laða fram og þróa úr þeim efnivið sem fyrir er á hverju svæði. Gott kynningarefni þarf að vera til um náttúru landsins og leiðbeiningar sem vísi á áhugaverða staði.

Atvinnulíf til lands og sjávar hefur aðdráttarafl fyrir ferðamenn og með samvinnu við það má skapa framboð á viðfangsefnum fyrir ferðafólk. Dæmi um það er þátttaka ferðamanna í dagróðrum eða lengri veiðiferðum eða ígrip í landbúnaðarstörf. Sveitarstjórnir og ferðamála-nefndir á þeirra vegum geta haft milligöngu um slíkt framboð og félög áhugamanna á ýmsum sviðum geta lagt sitt af mörkum.

Tengja þarf saman minjavernd og ferðaþjónustu og byggja upp söfn með tilliti til innlendra og erlendra ferðamanna. Einnig þarf að auka kynningu fyrir ferðafólk á sögu og menningu þjóðarinnar í fortíð og nútíð.

Áhugafélög á sviði ferðamála hafa unnið mikið brautryðjendastarf við að greiða götu fólks um landið, ekki síst í óbyggðum. Ferðaskálar, sem þau hafa komið upp, eru nær eina húsaskjöldi á hálandi landsins. Styðja þarf við starfsemi þessara samtaka og ná sem bestri samvinnu við þau um skipulag ferðaþjónustunnar. Sama máli gegnir um áhugafélög um náttúruvernd og félög sem sinna björgunarstarfi.

Ferðafólk hefur til skamms tíma átt fárra kosta vól um leiðir inn og út úr landinu. Breyting varð á með rekstri bíla- og farþegaferju með aðkomu á Seyðisfirði. Lítið hefur verið lagt til aðstöðu þar af opinberri hálfu og þarf þar að verða breyting á. Tilraunir hafa verið gerðar með beint flug til útlanda víðar en frá Keflavík. Með endurbótum á aðalflugvöllum í landshlutunum verður auðveldara að koma við slíkum ferðum. Skipulag ferðaþjónustunnar þarf að taka mið af stefnu um þessi efni. Jafnframt þarf að bæta samgöngur milli aðalflughafna með tilliti til millilandaflugs.

Mestu skiptir að heimamenn á hverjum stað verði virkir þátttakendur í þróun og skipulagi ferðaþjónustu.

#### **Jafnrétti og neytendavernd.**

Uppbygging og þróun innlendar ferðaþjónustu hefur tvö meginmarkmið, efnahagsleg og félagsleg. Hin efnahagslegu lúta að því að afla gjaldeyris, skapa vinnu og nýta fjárfestingu í samgöngu- og þjónustutækjum. Hin félagslegu miða að jöfnun byggðar og jöfnun lífskjara.

Auknar ráðstöfunartekjur heimilanna og samningsbundið orlof hafa gert almenningi kleift að njóta uppbyggilegrar útivistar, ferðalaga og orlofsdvalar. Mikilvægt er að tryggja öllum hópum þjóðfélagsins aðgang að slíkri aðstöðu: þeim sem vegna fötlunar sinnar eða sjúkdóma, bágs fjárhags, félagslegrar einangrunar eða skorts á þeim réttindum sem samtök launafólks veita geta ekki notið orlofs síns með sama hætti og aðrir.

Það er samfélagslegt verkefni að búa svo um að allir þegnir þjóðfélagsins eigi þess kost að njóta orlofsdvalar við góðar aðstæður og kosta íslenskrar náttúru.

Fjölbreytilegt framboð af gististöðum og annarri þjónustu eykur líkur á að ferðmenn finni aðstæður við sitt hæfi. Á þessu hefur orðið breyting til bóta að undanfögnu í þéttbýli og sveitum. Miðla þarf samræmdum og áreiðanlegum upplýsingum til ferðafólks um þá þjónustu sem er í boði.

Eðlilegt er að af opinberri hálfu séu settar reglur varðandi lágmarkskröfur um aðbúnað og að hlutur neytenda sé tryggður með eftirliti.

Nauðsynlegt er að fram fari vönduð úttekt á því við hvaða aðstæður óheft samkeppni tryggi hagsmuni neytenda og hvar þurfi í þessu skyni að úthluta og viðhalda sérleyfum í samgöngum á landi, sjó og í lofti. Í framhaldi af því verði mörkuð stefna um aðgerðir og hugsanlegar breytingar frá þeirri skipan mála sem nú ríkir.

Ferðamenn þurfa að geta ferðast með viðunandi öryggi um landið. Aðstæður héraendis, skjót veðrabrigði, lélegir vegir, óbrúuð vatnsföll og miklar víðáttur í óbyggðum koma innlendum og erlendum ferðamönnum oft í opna skjöldu. Við þessu þarf að bregðast svo sem kostur er með leiðbeiningum og reglum til að bæta öryggi fólks. Mikið sjálfbóðaliðastarf er

unnið af björgunarsveitum í þágu ferðamanna. Af opinberri hálfu þarf að styðja við starfsemi þeirra og samræma hana enn betur. Alþingi samþykkti í febrúar 1990 tillögu til þingsályktunar um öryggi í óbyggðaferðum og er hún birt sem fylgiskjal.

### **Fræðsla og menntun.**

Hér á landi eru ýmsir möguleikar til náms á sviði ferðaþjónustu. Það er sammerkt þeim kostum sem í boði eru að þeir eru allir á framhaldsskólastigi. Á háskólastigi er ekkert nám í boði hér á landi sem eingöngu lýtur að ferðaþjónustu.

Vaxandi áhugi er á fræðslumálum innan ferðaþjónustunnar. Fræðslufulltrúi hefur starfað um skeið á vegum Sambands veitinga- og gistihúsa (SVG) og sumarið 1990 var stofnað á þess vegum sérstakt fræðsluráð hótél- og veitingagreina með aðild SVG og félaga framreiðslumanna, matreiðslumanna og starfsfólks í veitingahúsum. Er tilgangur þess m.a. að vinna að stefnumótun í menntunarmálum í þessum greinum, bjóða upp á endurmenntun og símenntun og koma á nánara sambandi milli skóla og atvinnulífs. Á vegum Ferðamálaráðs starfandi einnig á árinu 1990 nefnd til að gera tillögur um framtíðarskipulag menntamála í ferðaþjónustu og hefur hún skilað álit.

Ferðamálanefnd samgönguráðuneytisins hefur kynnt sér fram komnar hugmyndir um fræðslu á sviði ferðaþjónustu og rætt við fulltrúa frá menntamálaráðuneyti, skólum og atvinnulífi um þessi efni. Það er álit nefndarinnar að bæta þurfi menntun og færni þeirra sem starfa að ferðamálum með auknu framboði á námi og eftirmenntun sem tengist ferðaþjónustu.

Nauðsynlegt er að efla og tengja saman það nám sem nú er í boði, ekki síst Hótél- og veitingaskólann og aðra framhaldsmenntun. Æskilegt væri að mynda einskonar móðurstofnun (kjarnaskóla) fyrir nám í ferðaþjónustu með samstarfi eða samruna Hótél- og veitingaskólans og ferðamálabrautar, sem komið hefur verið á í Menntaskólanum í Kópavogi. Þangað væri unnt að sækja ráðgjöf fyrir aðra framhaldsskóla sem sinna vilja námi í ferðaþjónustu og safnað yrði reynslu sem nýttist við gerð námskrár og námsefnis á þessu margbrotna sviði. Á vegum slíks móðurskóla væri einnig hægt að skipuleggja námskeið á afmörkuðum sviðum og bjóða upp á þau í samvinnu við aðra víða um land. Búa þarf vel að fræðslustarfsemi sem nú fer fram í Hótél- og veitingaskólanum og fjölbrautaskólum. Þetta á við um húsnæði og tækjakost, en ekki síður um námsframboð.

Þá er æskilegt að menntamálaráðuneytið skipi sem fyrst fræðsluráð ferðaþjónustu á framhaldsskólastigi samkvæmt heimild í 27. gr. laga nr. 72/1989, um framhaldsskóla. Markmiðið með því væri að tryggja sem víðtækust samráð við atvinnulífið og að fræðsluráðið verði ráðuneytinu til aðstoðar við stefnumótun og framkvæmd fræðslu á sviði ferðaþjónustu.

Þótt fræðsla á framhaldsskólastigi sé forgangsverkefni er jafnframt rétt að kanna þörf fyrir nám á háskólastigi tengt ferðaþjónustu og aðstæður til að koma því á við háskóla hérlendis. Leiðsöguskóli hefur verið starfræktur á vegum Ferðamálaráðs og þyrfti að tengja hann betur skólakerfinu en nú er.

Víða í háskólum og sérskólum erlendis er í boði nám í ferðamálum. Upplýsingastofa um nám erlendis, sem starfrækt er á vegum Háskóla Íslands, veitir leiðbeiningar þar að lútandi og geta einstaklingar og fyrirtæki fengið þar upplýsingar til að átta sig á námsframboði í erlendum skólum og gildi náms og prófgráða sem fólk hefur aflað sér þar.

Í fylgiskjali er að finna yfirlit um námsframboð á sviði ferðamála hérlendis.

### **6. Endurskoðun laga um skipulag ferðamála.**

Eitt meginverkefni ferðamálanefndar samgönguráðuneytisins hefur í samræmi við skipunarbréf verið að endurskoða lög um ferðamál. Nefndin hóf vinnu að þeim þætti á árinu 1989 og kynnti hugmyndir sínar þar að lútandi á ráðstefnu Ferðamálaráðs í febrúar 1990.

Þegar þingsályktunartillaga um ferðamálastefnu var lögð fram á Alþingi í apríl 1990 fylgdi í greinargerð lýsing á helstu atriðum í hugmyndum nefndarinnar um lagabreytingar. Á fjölmörgum fundum, sem nefndin hefur haldið með hagsmunaaðilum, hafa lagabreytingar einnig verið til umræðu. Í umsögnum til atvinnumálanefnar Sameinaðs þings um ferðamálastefnu víkja margir að hugmyndum nefndarinnar um lagabreytingar. Vinna að lagaendurskoðun er vel á veg komin og gert ráð fyrir að frumvarp til laga um ferðamál verði lagt fram á haustþingi 1990.

Í þeirri endurskoðun, sem hér um ræðir, er bæði litið á lög um skipulag ferðamála og lög um veitinga- og gististaði. Nefndin hefur fjallað um alla þætti þessara laga og rætt þá við fjölmarga einstaklinga, fulltrúa opinberra aðila, samtaka og fyrirtækja í ferðaþjónustu.

Hér á eftir verður greint frá nokkrum þáttum er varða skipulag og stjórnun ferðamála sem ræddir hafa verið innan nefndarinnar og við marga aðila. Ýmsar ábendingar komu fram um þessi atriði í umsögnum til atvinnumálanefndar Sameinaðs þings um þingsályktunartillöguna.

#### **Yfirstjórn ferðamála — hvaða ráðuneyti?**

Það virðist eiga viðtækan stuðning að yfirstjórn ferðamála verði áfram í höndum samgönguráðuneytis. Rökin fyrir þeirri skipan eru m.a., að ástand og skipan samgangna jafnt innan lands og að og frá landinu skipti afar miklu fyrir ferðaþjónustu á Íslandi. Því sé æskilegt að sami ráðherra beri ábyrgð á þessum málaflökum.

Fleiri ráðuneyti hafa vissulega verið nefnd sem vistað gætu ferðamálin, t.d. viðskiptaráðuneyti. Í tillögum stjórnskipaðarar nefndar, sem fjallaði um skipulag Stjórnarráðsins og skilaði álit í desember 1989, er gert ráð fyrir að ferðamál verði áfram undir samgönguráðuneyti.

Óháð því undir hvaða ráðuneyti ferðamál munu heyra í framtíðinni telur ferðamálanefnd nauðsynlegt að styrkja meðferð ferðamála innan Stjórnarráðsins. Ráðuneyti ferðamála þarf því að efla til að það verði fært um að rækja betur yfirstjórn og eftirlit af hálfu framkvæmdarvaldsins í ferðamálum. Í þessu skyni getur þurft að stofna sérstaka skrifstofu ferðamála innan ráðuneytis. Í hlut hennar kæmi m.a. að bera ábyrgð á framgangi opinberrar ferðamálastefnu og að móta starfsumhverfi atvinnugreinarinnar. Góð tengsl þurfa að vera við Ferðamálaráð og aðrar stofnanir sem sinna ferðamálum, en einnig við önnur ráðuneyti. Í því skyni telur ferðamálanefnd æskilegt að stofnuð verði föst samstarfsnefnd þeirra ráðuneyta sem mest tengjast ferðamálum.

#### **Ferðaþing.**

Sérstakt ferðaþing verði haldið eigi sjaldnar en annað hvert ár, jafnvel árlega, ekki ósvipað og tíðkast hefur um ferðamálaráðstefnur á vegum Ferðamálaráðs um alllangt skeið. Hliðstæðu má finna í þingum annarra atvinnugreina eins og fiskiþingi og búnaðarþingi. Þetta yrði fulltrúasamkoma sem starfaði samkvæmt reglugerð þar sem m.a. yrði kveðið á um rétt einstakra samtaka til að tilnefna fulltrúa á þingið. Auk þess væri þingið opið fyrir áhugafólk um ferðamál, sem hefði þó ekki atkvæðisrétt.

Ferðaþing yrði ráðgefandi samkoma og hlutverk þess m.a. að fjalla og álykta um málefni ferðaþjónustu, gera tillögur um breytingar á opinberri ferðamálastefnu og hugsanlega að kjósa tiltekinn fjölda fulltrúa í Ferðamálaráð.

#### **Ferðamálaráð.**

Ferðamálanefnd gerir ráð fyrir að Ferðamálaráð verði áfram til staðar sem tengiliður hins opinbera og atvinnugreinarinnar. Undir ráðið heyri eins og verið hefur skrifstofa ferðamála

og verði framkvæmdastjóri ráðsins jafnframt yfirmaður skrifstofunnar og beri heitið ferðamálastjóri.

Nefndin hefur rætt hugsanlegar breytingar á skipan Ferðamálaráðs, einkum í þá átt að ráðið verði fámennara en samkvæmt gildandi lögum og komist verði þannig hjá því að hafa sérstaka framkvæmdastjórn fyrir ráðið. Nefndin telur einkum koma til álita að í Ferðamálaráði verði níu fulltrúar: formaður skipaður af ráðherra ferðamála, fjórir fulltrúar tilnefndir, m.a. af stærstu samtökum innan ferðaþjónustu og fjórir kosnir af ferðaþingi. Auk þess eigi varaformaður skipaður af ráðherra seturétt á fundum ráðsins ásamt ferðamálastjóra. Þegar þessi hugmynd er skoðuð þarf að hafa í huga tillöguna um ferðaþing þar sem flest samtök innan ferðaþjónustu ættu fulltrúa. Þingið fengi hluta af þeim verkefnum sem nú eru á verksviði Ferðamálaráðs.

#### **Skrifstofa ferðamála.**

Undir Ferðamálaráð heyrir svipað og nú er skrifstofa ferðamála og veiti ferðamálastjóri skipaður af ráðherra henni forstöðu. Skrifstofunni mætti skipta í þrjú svið (deildir): markaðs- og kynningarsvið (landkynning, markaðsfærsla, rannsóknir og þróun), umhverfis- og skipulagssvið (umhverfismál, fræðsla og ráðgjöf, upplýsingamiðstöðvar, ferðamálafulltrúar) og fjármálasvið (almenn skrifstofa, fjármál/tölfræði, rekstur/bókhald, starfsmannamál, tölvumál).

#### **Ferðamálasamtök.**

Gert er ráð fyrir að frjáls samtök aðila í ferðaþjónustu starfi svæðisbundið með svipuðum hætti og nú tíðkast, þ.e. innan kjördæma eða á stærri svæðum. Þessi samtök rækti m.a. tengsl við sveitarfélög og samtök þeirra, væru aðilar að ferða- og upplýsingamiðstöðvum (sjá síðar) og sendu fulltrúa á ferðaþing. Enn fremur má hugsa sér að samtökin ráði ferðamálafulltrúa til starfa í viðkomandi kjördæmi, e.t.v. með fjárhagslegum stuðningi ríkisins.

#### **Ferða- og upplýsingamiðstöðvar.**

Nefndin leggur á það áherslu að ferða- og upplýsingamiðstöðvar verði starfræktar svæðisbundið, t.d. í hverju kjördæmi eða landshluta. Þær tengist Ferðamálaráði og ferðamálasamtökum svæðisins. Mætti hugsa sér að þessir aðilar fjármögnum uppbyggingu og rekstur miðstöðvanna, en einnig kemur til álita að fleiri aðilar taki þátt í þessu starfi. Ferðamálafulltrúar starfi í tengslum við þessar miðstöðvar.

Verkefni miðstöðvanna verði svæðisbundin, m.a. ráðgjafar- og þróunarstarfsemi, miðlun upplýsinga, tengsl við sveitarstjórnir og samtök þeirra og tengsl við aðra svæðisráðgjafa, svo sem iðnráðgjafa, skipulagsstofur, náttúrustofur o.fl.

#### **Ferðamálanefndir sveitarfélaga.**

Sérstakar ferðamálanefndir eru allvíða starfandi í sveitarfélögum, en annars staðar eru ferðamálin hluti af verkefnum almennra atvinnumálanefnda. Ekki er talin ástæða til að lögbjóða kosningu ferðamálanefnda í sveitarfélögunum, en hvetja ætti sveitarfélög almennt til að sinna ferðámálum.

Þar sem ferðamálanefndir eru starfandi eru verkefni þeirra einkum tillögur til sveitarstjórna um aðgerðir í ferðámálum innan sveitarfélagsins og tengsl við ferðamálasamtök.

#### **7. Fjármögnunarleiðir vegna ferðaþjónustu.**

Augljóst ætti að vera að þörf er á að auka til muna fjárveitingar úr ríkissjóði til ferðamála ef tryggja á farsæla þróun atvinnugreinarinnar. Þá er ekki verið að hugsa um styrki til fyrirtækja í greininni þótt þeirra kunnir að vera þörf í afmörkuðum tilvikum, heldur til



sameiginlegrar yfirstjórnar ferðamálanna og ákveðinna grunnþátta. Þar er m.a. um að ræða uppbyggingu ferða- og upplýsingamiðstöðva á landsbyggðinni, rannsóknar- og þróunarstarf, menntun og síðast en ekki síst brýnar úrbætur á fjölsóttum ferðamannastöðum og fyrirbyggjandi aðgerðir vegna umhverfisverndar.

Með lögum nr. 60/1976 var ákveðið að greiða skyldi til Ferðamálaráðs 10% gjald af árlegri vörusölu Fríhafnarinnar á Keflavíkurflugvelli og verja því m.a. til endurbóta á ferðamannastöðum, til landkynningarverkefna, og sem óafturkræf framlög til Ferðamálasjóðs. Í reynd hefur aðeins brot af þessum markaða tekjustofni skilað sér til Ferðamálaráðs. Alþingi hefur að tillögu ríkisstjórna samþykkt árlega stórfellda skerðingu á þessum tekjustofni. Hefur ákvörðun um þetta verið tekin með lánsfjárlögum hvers árs. Skerðingin nam um 75% á árinu 1989 og um 68% samkvæmt fjárlögum ársins 1990. Í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 1991 er gert ráð fyrir að umrædd skerðing nemi um 50%. Ef þessi markaði tekjustofn hefði runnið til ferðamála eins og fyrirhugað var væri staðan öll önnur í þessari atvinnugrein. Í fylgiskjali er að finna yfirlit um meðferð á þessum markaða tekjustofni frá því hann var lögfestur.

Það er mat ferðamálanefndar að ekki sé sem stendur hægt að benda á vænlegri tekjuöflun til ferðamálanna en umrætt 10% hlutfall af vörusölu Fríhafnarinnar og því beri að láta reyna á pólitískan vilja til að þetta fjármagn fái óskert til Ferðamálaráðs. Sama viðhorf hefur verið ríkjandi hjá flestum viðmælendum nefndarinnar og var það einnig staðfest af ferðamálaráðstefnu sem haldin var á Egilsstöðum í febrúar 1990.

Í þessu sambandi ber þó að minna á að ýmsar breytingar eru að verða á stöðu fríhafnarviðskipta í Evrópu og kunna þær í framtíðinni að hafa áhrif á rekstrarform og tekjur fríhafnar á Keflavíkurflugvelli og annarra fríhafna hérlendis, sbr. kafla 12.

Ýmsar aðrar tekjuöflunarleiðir hafa komið til tals að undanförunu. Má þar nefna þá hugmynd að ríkið gefi eftir launaskatt af aðilum í ferðaþjónustu eins og gerist í öðrum útflutningsgreinum og fyrirtækin skili honum til Ferðamálaráðs. Á þessu eru þó ýmsir annmarkar, ekki síst að mörg fyrirtæki tengjast ferðaþjónustu aðeins að hluta til og kann því að reynast erfitt að áætla þann hluta af launaskatti sem renna ætti til ferðamála.

Önnur leið og vænlegri að margra mati er að auka verkefnabundna fjármögnun þar sem ríki og fyrirtæki í ferðaþjónustu leggi fram fé í tilteknum umsömdum hlutföllum. Sem dæmi um verkefni sem undir þetta gætu fallið má nefna átak í landkynningu, tilteknar rannsóknir og uppbyggingu ferða- og upplýsingamiðstöðva.

Þá hafa verið nefndar sem fjármögnunarleiðir gjaldtaka á ferðamannastöðum, gjald vegna ferðaskrifstofuleyfa og leyfa til veitinga- og gistihúsastarfsemi, en nefndin hefur ekki tekið afstöðu til þessara hugmynda.

Málefni Ferðamálasjóðs þarfnast sérstakrar athugunar, m.a. sá háttur, sem tíðkast hefur í vaxandi mæli, að leggja fram fé á fjárlögum að tillögu fjárveitinganefndar til afmarkaðra verkefna í ferðamálum án samráðs við Ferðamálaráð.

Fjárhagsvandi ýmissa hótela, einkum á landsbyggðinni, er sértækt mál sem Alþingi hefur haft afskipti af undanfarin ár í samráði við samgönguráðuneyti. Ástæða kann að vera til að endurmeta þá málsmeðferð, m.a. í ljósi þess hvert stefnir í rekstri margra hótela. Ljóst er að skuldasöfnun vegna fjárfestinga og hár fjármagnskostnaður veldur mestu um þann vanda, sem þarna er verið að glíma við.

## 8. Ferðamennska og umhverfisvernd.

Þótt fáar athuganir hafi verið gerðar á því hvað einkum laðar erlenda skemmtiferðamenn til Íslands bendir flest til þess að það sé öðru fremur náttúra landsins. Náttúran er því sú auðlind sem íslensk ferðaþjónusta byggir að miklu leyti tilveru sína á og það gildir einnig um ferðir Íslendinga innan lands.

Álag ferðamenskunnar hefur sett sín spor á landið, einkum á vinsælum ferðamannastöðum og það svo að víða er komið í óefni. Fullyrða má að verði ekki gert stóráttak í fyrirbyggjandi aðgerðum og til að koma upp lágmarksstöðu til móttöku ferðafólks á ferðamannastöðum utan þéttbýlis víða um land verði grundvællinum kippt undan ferðaþjónustu sem atvinnugrein. Orðstír Íslands sem ferðamannalands er þannig í mikilli hættu og óhjákvæmilegt að bregðast skjótt við eigi ekki illa að fara. Dæmið af stöðu mála við Gullfoss er aðeins eitt af mörgum þar sem um ótrúlega vanrækslu og fyrirhyggjuleysi er að ræða. Ferðamálaráð og Náttúruverndarráð hafa lengst af talað fyrir daufum eyrum með kröfur sínar um fjárveitingar til úrbóta og mál til komið að þar verði breyting á.

Að mati undirnefndar Ferðamálaráðs, sem fjallaði um málefni ferðamannastaða síðari hluta árs 1989, þyrfti strax um 40 milljónir króna til allra brýnustu úrbóta á ferðamannastöðum í byggð og óbyggð. Þar er um að ræða aðgerðir sem varða snyrtiaðstöðu, stígagerð, göngubrýr, stikun vegslóða og lagfæringar, merkingar, sorphirðu, rotþrær og vatnsöflun. Jafnframt er brýnt að opna nýja skoðunarverða staði til að dreifa álagi af völdum ferðafólks.

Rétt er að benda á að mikið skortir á samhæfingu og skýrari verkaskiptingu milli opinberra aðila sem lögum samkvæmt eiga að sinna þessum málum. Því leggur ferðamálanefnd samgönguráðuneytisins áherslu á að hið fyrsta verði til samráðsnefnd þessara aðila til að fjalla um aðgerðir til úrbóta á ferðamannastöðum. Þeir aðilar, sem ættu að eiga fulltrúa í slíkri nefnd, eru m.a.: Ferðamálaráð, Náttúruverndarráð, Skógrækt ríkisins, Hollustuvernd, skipulagsstjórn og Vegagerð ríkisins. Samráðsnefndin þyrfti svo að tryggja góð tengsl við sveitarstjórnir vegna hlutadeigandi svæða. Hlutverk hennar yrði m.a. að fá sem gleggst yfirlit um æskilegar aðgerðir og leggja á ráðin um framkvæmd þeirra, svo og um framtíðarskipulag.

Margir hafa ítrekað bent á þörf á úrbótum á ferðamannastöðum og safnað upplýsingum um ástand á hverjum stað.

Þá er ástæða til að minna á að umgengni er víða til vansa fram með vegum og í þéttbýli og dreifbýli. Loftmengun og mengun frá skólpi er einnig mjög vaxandi við þéttbýli og mikil þörf að bregðast við. Almenn staða umhverfismála í landinu snertir ferðaþjónustuna með beinum hætti og til lítils að ætla að auglýsa landið sem náttúruperlu nema róttæk breyting verði til bóta varðandi umgengni og umhverfisvernd.

## 9. Samkeppnisstaða íslenskrar ferðaþjónustu.

Eins og áður er getið fékk ferðamálanefndin sérfræðinga til aðstoðar við þann þátt sem varðar samkeppnisstöðu íslenskrar ferðaþjónustu og öflun talnalegra upplýsinga um ferðaþjónustu í landinu. Mynduðu þeir samstarfsvettvang sem gekk undir heitinu „tölfræðihópurinn“. Þetta voru eftirtaldir: Friðrik Már Baldursson frá Þjóðhagsstofnun, Kristinn Karlsson frá Hagstofu Íslands, Þorsteinn M. Jónsson frá Seðlabanka Íslands.

Einnig tengdust vinnu hópsins Vilborg Júlíusdóttur og Gamalíel Sveinsson á Þjóðhagsstofnun. Árni Þór Sigurðsson, deildarstjóri í samgönguráðuneyti, hefur verið tengiliður nefndarinnar við hópin og starfaði með honum.

Nú liggur fyrir greinargerð frá hópnunum og er hún birt sem fylgiskjal með tillögunni.

Varðandi samkeppnisstöðu Íslands í ferðaþjónustu eru slegnir margvíslegir varnaglar, m.a. að ekki liggur skýrt fyrir hver okkar helstu samkeppnislönd í ferðaþjónustu eru. Af þessum sökum er ekki unnt að reikna út sérstakt raungengi miðað við launakostnað eða verðlag í þessu samhengi. Ályktanir hópsins endurspeglar það sem flestir er starfa í ferðaþjónustu hafa fundið fyrir, þ.e. að gengisskráning krónunnar skiptir miklu máli. Þegar gengi krónunnar er haldið föstu og laun hækka hlutfallslega meira hér en í samkeppnislöndunum fer samkeppnisstaða aðila sem flytja inn ferðamenn versnandi. Á hinn bóginn batnar staða þessara aðila þegar laun í samkeppnislöndunum hækka meira í krónum talið en laun hér á landi. Nýlegt dæmi um fyrra ferlið er frá árunum 1986–88. Síðan hefur staðan batnað á mælikvarða íslenskrar ferðaþjónustu sem útflutningsgreinar. Þetta kemur skýrt fram á línuriti

í fylgiskjali I sem sýnir raungengi íslensku krónunnar mælt á tvo kvarða, þ.e. launakostnaðar og verðlags. Þetta línurit gefur vísbendingu um þróun samkeppnisstöðu ferðaþjónustu á tímabilinu 1971–89. Topparnir á línuritinu sýna versnandi stöðu í rekstrarlegu tilliti. Gengi íslensku krónunnar hefur fyrst og fremst verið skráð eftir viðskiptakjörum í sjávarútvegi, en það getur komið ferðaþjónustunni illa. Samband veitinga- og gistihúsa hefur m.a. lagt áherslu á það í umsögn sinni til atvinnuámalanefndar sameinaðs þings að tekið verði tillit til annarra þátta efnahagslífsins í þessu efni.

Þær niðurstöður, sem hér eru birtar, eru bráðabirgðaniðurstöður, byggðar á gögnum sem ekki taka sérstakt tillit til ferðaþjónustunnar sem atvinnugreinar. Framhaldsathuganir þyrftu að fela í sér sértækar athuganir fyrir ferðaþjónustuna þannig að framkvæma megi útreikninga á þróun samkeppnisstöðu hennar með skömmum fyrirvara.

Starfsmenn Þjóðhagsstofnunar hafa fjallað um uppgjör þjóðhagsreikninga og rekstraryfirlit fyrir ferðaþjónustu. Úttekt tölfræðihópsins vísar m.a. til þess hvernig unnt væri að vinna úr fyrirbyggjandi gögnum til að komast sem næst raunsönnu uppgjöri fyrir ferðaþjónustuna. Einnig er bent á með hvaða aðferðum væri unnt að grafast fyrir um tekjur af íslenskum ferðamönnum hér innan lands. Eins og fram kemur í inngangi með fylgiskjali I hefur verið unnið að þessu máli í samgönguráðuneytinu í samstarfi við Þjóðhagsstofnun. Þar er sýnt yfirlit yfir vinnsluvirði og ársverk í þjóðhagsreikningum og gengið út frá ákveðnum forsendum um umfang ferðaþjónustu í hinum ýmsu þáttum. Sú aðferð, sem þar er notuð, gefur nokkuð raunhæfa mynd af ferðaþjónustunni sem atvinnugrein í þjóðhagslegu tilliti, en segja má að einungis ítarleg og vísindalega unnin könnun, sem tæki til heils árs, gæti gefið glögga mynd sem margir áðilar í ferðaþjónustu og yfirvöld þeirra mála vildu gjarna sjá. Að öðru leyti vísast til nefnds fylgiskjals.

Þá hefur Þjóðhagsstofnun reynt að meta svokölluð raungengisáhrif á tekjur og gjöld vegna ferðamanna. Með tekjum er þá átt við þann gjaldeyri sem erlendir ferðamenn selja hér á landi og með gjöldum er átt við þann gjaldeyri sem Íslendingar kaupa til ferðalaga erlendis. Vísast í því sambandi til töflu í fylgiskjali I, en þar kemur m.a. fram sú mikla aukning sem orðið hefur á tekjum og gjöldum vegna ferðalaga á tímabilinu 1968–1989. Þar kemur einnig fram að gjaldeyriskaup Íslendinga vegna ferðalaga hafa aukist til muna meira en tekjur af útlendingum, einkum á síðustu árum, reiknað sem hlutfall af útflutningi og innflutningi. Þetta þýðir með öðrum orðum að viðskiptajöfnuður ferðaþjónustunnar hefur orðið óhagstæðari.

Hópurinn hefur reynt að meta áhrif verðlagsbreytinga hér innan lands á tekjur af erlendum ferðamönnum. Kemur fram vísbending um að ef innlent verðlag hækkar um 10% umfram erlent (mælt í sömu mynt) megi búast við 10–20% samdrætti í tekjum af ferðamönnum reiknað á föstu íslensku verði. Á móti kemur að hagvöxtur í viðskiptalöndum ferðaþjónustunnar erlendis mildar þessi áhrif til mikilla muna þannig að við 2–3% hagvöxt þar megi a.m.k. um nokkurt skeið búast við 10–15% vexti í tekjum af ferðamönnum að óbreyttu raungengi.

Raungengisbreytingar virðast hins vegar ekki í sama mæli hafa áhrif á útgjöld Íslendinga á ferðalögum erlendis.

Gildur þáttur í talnalegum upplýsingum varðandi ferðaþjónustu kemur frá Hagstofu Íslands. Þar er m.a. safnað tölum um fjölda farþega til landsins, bæði Íslendinga og útlendinga frá ýmsum þjóðlöndum og heimshlutum. Talnagögnin um þetta efni ná allt aftur til ársins 1949. Margt athyglisvert má lesa út úr þessum tölum.

Þá heldur Hagstofan saman yfirliti um fjölda hótela og annarra gistimöguleika í landinu og frá árinu 1984 hafa verið skráðar gistinætur og þjóðerni gesta á einstökum gististöðum. Ekki hefur tekist að vinna úr þessum upplýsingum sem skyldi vegna manneklu og álags á Hagstofunni, en það stendur nú til bóta. Héðan í frá verður væntanlega unnt að nota þær til meira gagns en hingað til fyrir aðila í ferðaþjónustu.

### 10. Ferðamál og breytt samkeppnisskilyrði.

Til að festa faíst í ferðaþjónustu sem lífvænlega atvinnugrein er brýnt að ákvarðanir séu teknar um þau starfsskilyrði sem henni eru ætluð af hálfu hins opinbera. Stefna um það verður að sjálfsögðu ekki mörkuð í eitt skipti fyrir öll þar eð taka þarf tillit til breytilegra skilyrða og stöðu ferðaþjónustu í samkeppnislöndum. Breytingar í efnahagskerfi og samstarfi Evrópuríkja er eitt af því sem hafa þarf vakandi auga á, en þær varða fjölmarga þætti er lúta að ferðaþjónustu, m.a. stöðu flugfélaga.

Meiri opnun fjármagnsmarkaðar en nú er getur t.d. haft veruleg áhrif á stöðu fyrirtækja í ferðaþjónustu. Þær raddir heyrast að eignaraðild erlendra aðila að fyrirtækjum, t.d. í gistihúsa- og veitingarekstri hérlendis, kunni að vera æskileg í einhverjum mæli, en á hinn bóginn hafa komið fram mjög ákveðnar aðvaranir, m.a. á ferðamálaráðstefnu í febrúar 1990, um hættur sem fylgt geta vaxandi ítökum erlendra aðila í greininni. Þá hafa stórir hagsmunaaðilar í ferðaþjónustu, eins og Félag íslenskra ferðaskrifstofa, lagt á það ríka áherslu í umsögn sinni til atvinnuámalanefndar sameinaðs þings að eignarhald á fyrirtækjum í ferðaþjónustu hér á landi verði ávallt að meiri hluta í höndum íslenskra aðila.

Flestir virðast sammála um að ekki megi til þess koma að fyrirtæki í ferðaþjónustu verði háð opinberum styrkjum. Greinin þurfi að standa á eigin fótum og spjara sig við edlilegar samkeppnisaðstæður. Til að öðlast innri styrk og standast sveiflur í viðskiptum er brýnt að tengsl innan greinarinnar styrkist og boðleiðir verði skýrar og greiðar. Á þetta hefur talsvert skort, en vaxandi vilji er til að leita úrbóta.

### 11. Hlutur opinberra aðila í ferðaþjónustu.

Eins og fram hefur komið hér á undan er gert ráð fyrir að rekstur fyrirtækja í ferðaþjónustu verði ekki háður opinberum styrkjum. Ekki er heldur ráð fyrir því gert að ríkið leggi fram hlutafé nema þá í óverulegum mæli til fyrirtækja í ferðaþjónustu og komist verði hjá miðstýringu. Hins vegar má reikna með að sveitarfélög víða um land leggi talsvert af mörkum til að koma á fót og styðja við fyrirtæki í ferðaþjónustu innan sinna vébanda.

Hlutur ríkisins verður eftir sem áður mikilvægur við að skapa almenn skilyrði fyrir vöxt og viðgang ferðaþjónustunnar. Ríkið miðlar fjármagni úr sameiginlegum sjóði til framkvæmda í samgöngumálum (til vega, hafna og flugvalla) og viðhalds samgöngumannvirkja. Framlag ríkisins til yfirstjórnar og rannsóknar- og þróunarstarfs í ferðamálum er heldur ekki umdeilt hér fremur en í nágrannalöndum.

Meiri þörf virðist vera fyrir opinberar aðgerðir hérlendis vegna ferðamannastaða utan þéttbýlis en almennt gerist erlendis, svo og til að koma í veg fyrir akstur utan vega og önnur náttúruspjöll í óbyggðum.

Um fjáröflun vísast til kaflans um fjármögnunarleiðir vegna ferðaþjónustu.

### 12. Breytingarnar í Evrópu og íslensk ferðaþjónusta.

Miklar breytingar eiga sér nú stað í Evrópu og geta þær haft margvísleg áhrif hér á landi, m.a. á ferðaþjónustu. Þar er einkum um að ræða tilkomu sameiginlegs innri markaðar í Evrópubandalaginu og þær miklu breytingar sem ganga yfir í Austur-Evrópu.

Sameiginlegur markaður EB felur m.a. í sér að afnumin verða landamæri og hindranir fyrir vörur, fjármagn, þjónustu, einstaklinga og fyrirtæki milli þeirra 12 ríkja sem mynda Evrópubandalagið. Samkeppni mun fara harðnandi innan bandalagsins með tilkomu innri markaðarins, svo og við önnur lönd og svæði.

### Ferðamálin og Evrópskt efnahagssvæði.

Frá vorinu 1989 hafa staðið yfir viðræður milli EB og EFTA um myndun svonefnds Evrópsks efnahagssvæðis. Með samningaviðræðum, sem hófust í júní 1990, er stefnt að því að

lög og reglur um sameiginlegan markað EB verði í meginatriðum teknar upp hjá EFTA-ríkjunum, þar á meðal á Íslandi. Evrópska efnahagssvæðinu mundi fylgja afar mikil breyting á rekstrarumhverfi fyrirtækja, m.a. í ferðaþjónustu og á sviði samgangna. Útlendingar frá löndum Vestur-Evrópu fengju t.d. sama rétt og Íslendingar til að stofna og reka fyrirtæki hérlandis og Íslendingar fengju hliðstæðan rétt í ríkjum Vestur-Evrópu.

Tillögur nefndarinnar um lagabreytingar verða ekki sérstaklega sniðnar að þeim breytingum sem fylgja mundu aðild Íslands að Evrópsku efnahagssvæði og verður að taka afstöðu til þeirra þátta síðar ef samningur þar að lútandi verður að veruleika.

#### **Ferðamál innan EB.**

Ferðamál sem atvinnuvegur hafa ekki verið mikið á dagskrá stofnana Evrópubandalagsins hingað til, en nú er að verða á því breyting. Unnið er að fyrstu aðgerðaáætlun EB í ferðamálum og á að leggja hana fyrir ferðamálaráðherra landanna í nóvember 1990. Ýmis verkefni eru í undirbúningi á sviði ferðamála, m.a. um samræmingu hagrænna upplýsinga og stöðlun á ýmsum þáttum ferðaþjónustu. Árið 1986 gaf framkvæmdastjórn EB út tilmæli um stöðlun upplýsinga og eldvarnir í hótélum í EB-löndum. Þá liggja fyrir drög að EB-reglum um tölvuvædd bókunarkerfi. Fyrsta beina fjárframlagið til ferðamála var tekið inn á fjárlög EB 1989 í aðdraganda ferðamálaárs Evrópu 1990.

Í 3. riti Evrópustefnunefndar Alþingis, bls. 26, frá febrúar 1989, segir m.a.:

„EB stefnir að því að afnema allt það sem torveldar för fólks yfir landamæri milli aðildarríkja þess fyrir árslok 1992. ... Hinn innri markaður Evrópubandalagsins mun auðvelda mjög ferðalög innan bandalagsins, bæði fyrir borgara EB-ríkjanna og aðra. Slíkt getur haft neikvæð áhrif á ferðamannþjónustu annarra Evrópuríkja. Ferðamannþjónustan hér á landi verður í einhverjum mæli að laga sig að þessum nýju aðstæðum, bæði í samvinnu við hin EFTA-löndin og Norðurlöndin, sem og upp á eigin spýtur.“

#### **Samvinna EB og EFTA í ferðaþjónustu.**

Samvinna er milli EB- og EFTA-ríkja á ýmsum sviðum ferðamála, einkum á vettvangi Ferðamálanefndar Evrópu (European Travel Commission – ETC), m.a. um markaðsmál í Bandaríkjunum og Japan. Í Lúxemborgaryfirlýsingu EB og EFTA frá árinu 1984 er fjallað um óformlegar viðræður og skipti á upplýsingum á sviði ferðaþjónustu.

Í tengslum við samningaviðræður um Evrópskt efnahagssvæði (EES) hefur verið stofnað til sérfræðingahóps EFTA-ríkja um ferðamál (EFTA Expert group). Hélt sá hópur sinn fyrsta fund í Genf 4. september 1990. Þar komu m.a. fram upplýsingar þess efnis að samkvæmt mati framkvæmdastjórnar EB væri aðeins hægt að taka í væntanlegan EES-samning þau svið sem vörðuðu lög og reglur um sameiginlegan markað. Af hálfu EFTA hefur hins vegar verið lögð áhersla á víðtækara samstarf á sviði ferðamála, m.a. að EFTA-ríkin eigi hlut að mótun ferðamálastefnu með EB og aðgang að fundum ferðamálaráðherra Evrópubandalagsins.

#### **Flugsamgöngur og breytt samkeppniskilyrði.**

Á sviði samgangna er margt á dagskrá í viðræðum EFTA og Evrópubandalagsins. Okkur Íslendinga skipta þar mestu sjóflutningar og flugsamgöngur. Innan EB eiga samkeppnisreglur bandalagsins að gilda á sviði sjóflutninga og ná m.a. til ferjusamgangna.

Flugsamgöngur í Evrópu hafa um áratuga skeið byggst á tvíhliða samningum milli ríkja og samningum einstakra flugfélaga sem hafa deilt með sér markaðnum. Á þessu er að verða breyting. Í desember 1987 gerði EB fjórar samþykktir um flugmál þar sem m.a. var tekið fram að ákvæði Rómarsáttmálans gildi einungis um flug á milli aðildarríkjanna en ekki um innanlandsflug. Næstu skref um afnám samkeppnishindrana í flugi voru svo stigin í júní 1990

og taka gildi í áföngum. Þannig á að afnema með öllu hlutaskipti varðandi fjölda farþega á áætlunarleiðum frá 1. janúar 1993 og frá sama tíma verða fargjöld gefin frjáls nema ríkisstjórnir viðkomandi landa leggist gegn því. Þá hefur ráðherraráð EB samþykkt að láta svonefnd fimmtu flugréttindi ná til allra flugfélaga, en samkvæmt þessu ákvæði hefur flugfélag rétt til að flytja farþega milli tveggja ákvörðunarstaða utan heimalandsins, t.d. gæti íslenskt flugfélag flutt farþega á milli Lundúna og Parísar og danskt flugfélag gæti flutt farþega milli Reykjavíkur og Lúxemborgar. Þessi breyting er talin geta þrengt að íslenskum flugfélögum í millilandaflugi.

Langi vel var reiknað með því að samkomulag yrði gert milli EFTA-ríkjanna í heild og EB á sviði flugsamgangna. Höfðu margir fundir verið haldnir til undirbúnings þar sem Ísland, Finnland, Austuríki og Sviss höfðu samflot, en Noregur og Svíþjóð voru sér í flokki. Það gerðist svo í júní sl. að EB veitti umbod til samningaviðræðna eingöngu við Noreg og Svíþjóð og snúast þær fyrst og fremst um hagsmuni SAS. Þær viðræður ganga gegn stefnunni um að EFTA tali einni röddu í samningum við EB. Þessar einkaviðræður SAS-landanna við EB eru mikið áhyggjuefni þar sem hætta er t.d. á að hagsmunir Íslands og Finnlands verði fyrir borð bornir og flugfélögum þessara landa verði stillt upp frammi fyrir gerðum hlut. Flugsamgöngur við landið eru snar þáttur í ferðaþjónustu og því hefur ferðamálanefndin rætt þessa stöðu við hlutadeigandi og deilir með þeim áhyggjum um þessa málsmeðferð.

#### **Fríhafnarviðskipti og virðisaukaskattur.**

Fríhafnarviðskipti og skattlagning á flugfargjöld er eitt af því sem verið er að samræma innan EB. Munu fríhafnarviðskipti verða aflögð frá ársbyrjun 1993. Einnig mun vera ákveðið að leggja virðisaukaskatt á flugfargjöld innan bandalagsins. Komi til samræmingar á þessum þáttum innan Evrópsks efnahagssvæðis hefur það víðtæk áhrif og er brýnt að hlutadeigandi fylgist náið með framvindu þessara þátta.

#### **Austur-Evrópa og aukinn ferðamannastraumur.**

Breytingarnar í Austur-Evrópu hafa að líkindum í för með sér mjög aukinn straum ferðafólks til og frá þessum löndum. Í samstarfsýfirlýsingum EFTA annars vegar og Póllands, Ungverjalands og Tékkóslóvakíu hins vegar eru ferðamál nefnd sem samstarfssvið. Afnáam vegabréfsáritana við þessi og fleiri ríki Austur-Evrópu munu einnig greiða fyrir ferðalögum. Í löndunum við Eystrasalt er mikið rætt um samvinnu í ferðamálum. Staumur ferðafólks hefur aukist verulega milli Norður-Ameríku og Sovétríkjanna að undanfögnu. Íslendingar hljóta að kanna möguleika á að fá slíka ferðamenn til að eiga viðvöl hérlendis og laða hingað ferðamenn frá öðrum ríkjum Austur-Evrópu.

#### **13. Framkvæmd og endurskoðun ferðamálastefnu.**

Framkvæmd ferðamálastefnu, sem Alþingi markar, er komin undir stjórnvöldum á hverjum tíma, ríkisstjórn og fjárveitingavaldi. Þess vegna skiptir miklu að ferðamálum sé vel fyrir komið innan stjórnkerfisins og tryggð tengsl við atvinnugreinina. Ferðaþjónustan á mikið undir því komið að vel sé staðið að verndun landsins og náttúru þess sem ferðamenn eru öðru fremur að leita eftir. Það er verkefni hins opinbera og þeirra sem starfa í ferðaþjónustu hverju sinni að tryggja verndun og viðhald þessarar auðlindar.

Tillagan gerir ráð fyrir að tengsl hins opinbera við atvinnugreinina verði eftir sem áður í Ferðamálaráði og til viðbótar komi net miðstöðva í kjördæmum landsins og árlegt ferðaþing þangað sem þeir sem að ferðamálum vinna sendi fulltrúa sína. Á þeim vettvangi m.a. hlýtur ferðamálastefna hvers tíma að verða til umræðu og endurmats.