



Stjórnsýsla ferðamála

Október 2017

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð stofnun Alþingis sem starfar samkvæmt lögum nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Stofnunin sinnir endurskoðun og eftirliti með rekstri og fjármálum ríkisins og skal leiða í ljós frávik frá lögum og reglum á því sviði og gera tillögur að úrbótum, bættri stjórnsýslu, skýrari ábyrgð og betri nýtingu ríkisfjár.

Stjórnsýsluendurskoðun felur í sér mat á frammistöðu þeirra aðila sem stofnunin hefur eftirlit með. Einkum er horft til meðferðar og nýtingar almannafjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri og hvort framlög ríkisins skili þeim árangri sem að er stefnt. Við stjórnsýsluúttektir fylgir stofnunin verklagsreglum sem byggja á og eru í samræmi við staðla Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana (INTOSAI).

Efnisyfirlit

Efnisyfirlit.....	3
Niðurstöður og ábendingar	4
Viðbrögð við ábendingum	7
1 Inngangur	8
2 Stjórnsýsla ferðamála	9
2.1 Lög, útgjöld og yfirstjórn	9
2.2 Stofnanir og stoðkerfi í stjórnsýslu ferðamála	10
2.3 Opinber stefna í ferðamálum	17
2.4 Drög að breytingu á lögum um skipan ferðamála	20
3 Verkefni ríkisins á sviði ferðamála	21
3.1 Leyfisveitingar og eftirlit.....	21
3.2 Þróun, gæði og skipulag	22
3.3 Markaðs- og kynningarmál.....	25
3.4 Uppbygging, viðhald og verndun ferðamannastaða	26
3.5 Gagnaöflun og rannsóknir	27

Niðurstöður og ábendingar

Ábyrgðar- og hlutverkaskipting ekki að öllu leyti í samræmi við lög

Að mati Ríkisendurskoðunar er ábyrgðar- og hlutverkaskipting innan stjórnsýslu 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 stjórnsýsla mála-flokksins anga sína enn víða um stjórnkerfið og hefur snertifleti í flestum ráðuneytum. 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 minn-ast 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 endur-skoða lagaumhverfi málaflokksins, m.a. lög um skipan ferðamála.

Sett verði ný stefna um málefni ferða-
þjónustunnar

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 at-
vinnuvega- 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 ferðapjón-
ustunnar og hún gefin út sem allra fyrst. Á þann hátt aukast einnig möguleikar stjórn-
valda á að meta árangur einstakra aðgerða.

Unnið er að breytingum á lögum um skipan ferðamála

Fram kom við úttekt Ríkisendurskoðunar að verið væri að undirbúa breytingar á lög-
um um skipan ferðamála og voru drög að frumvarpi birt á vef atvinnuvega- og ný-
sköpunarráðuneytis í maí 2017. Þar er m.a. gert ráð fyrir nokkrum breytingum á verk-
efnum Ferðamálastofu sem lögum samkvæmt fer með framkvæmd ferðamála, m.a. fær stofnunin heimild til að beita dagsektum ef ferðapjónustuaðilar fara ekki að ákvæðum laganna, t.d. um leyfisskyldu, skráningu eða gerð öryggisáætlana. Að mati Ríkisendurskoðunar er þetta til þess fallið að auka árangur og skilvirkni í eftirliti Ferða-
málastofu. Einnig kom fram að í gangi væri verkefni á vegum Stjórnstöðvar ferðamála um greiningu á stjórnkerfi ferðamála í því skyni að koma fram með hugmyndir að úrbótum á því. Ríkisendurskoðun hvetur atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti til að halda slíku umbótastarfi áfram.

Í framhaldi af útgáfu áðurnefnds *Vegvísir í ferðapjónustu* var Stjórnstöð ferðamála sett á stofn til að fylgja eftir framkvæmd þeirra verkefna sem þar eru nefnd til ársloka

2020. Um er að ræða samstarfsverkefni ríkis og Samtaka ferðapjónustunnar. Stjórnstöðin hefur sætt nokkurri gagnrýni, m.a. vegna óljósrar stöðu hennar innan stjórnsýslu ferðamála. Engin lög eða reglur voru settar um starfsemi hennar og hefur hún því ekkert stjórnsýslulegt vald eða ábyrgð. Við úttekt Ríkisendurskoðunar kom einnig fram að hlutverk hennar væri um margt óskýrt og skaraðist við hlutverk ábyrggra aðila innan stjórnsýslunnar, ekki síst Ferðamálastofu. Þetta birtist m.a. í settu hlutverki Stjórnstöðvar um að fylgja eftir verkefnum sem samkvæmt lögum um skipan ferðamála eru á ábyrgð Ferðamálastofu. Sömuleiðis hefðu markmið Stjórnstöðvar um samræmingu og samhæfingu ekki alltaf skilað sér til einstakra ráðuneyta. Þá var bent á að ýmsu í starfi hennar hefði verið ábótavant, s.s. undirbúningi mála fyrir stjórnarfundi og aðgengi að niðurstöðum verkefna. Einnig voru gerðar athugasemdir við of mikið vægi hagsmunaaðila í stjórn Stjórnstöðvar.

Stjórnstöð
ferðamála hefur
sætt gagnrýni

Nokkrar úrbætur hafa þó þegar verið gerðar í þessu samhengi. Sérstakt rekstrarfélag Stjórnstöðvar var stofnað árið 2016 og aðskilið frá stjórn hennar. Þá hafa starfsreglur fyrir stjórn Stjórnstöðvar verið gefnar út (maí 2017) og staðfestar og eins hafa fundargerðir hennar verið gerðar opinberar til að auka gagnsæi. Einnig hefur verið bætt úr aðgengi að niðurstöðum verkefna. Fastur fundartími hefur einnig verið settur fyrir stjórnina sem veitir meiri samfellu í starf hennar. Að mati Ríkisendurskoðunar myndi skýrari rammi fyrir Stjórnstöðina sjálfa sem og aukið samráð við ábyrgðaraðila innan stjórnsýslunnar efla traust á henni og hjálpa til við betri samþættingu og aukna þverfaglega vinnu milli ráðuneyta, stofnana og aðila sem hlutverki hafa að gegna innan stjórnsýslu ferðamála. Slíkt kæmi einnig í veg fyrir hugsanlegan tvíverknað við framkvæmd verkefna.

Starfsreglur hafa
verið gefnar út fyrir
stjórn Stjórn-
stöðvar ferðamála

Ferðamálum er víða sinnt í stjórnsýslunni, m.a. leyfismálum ferðapjónustunnar. Ferðamálastofa gefur út leyfi fyrir ferðaskrifstofur, ferðaskipuleggjendur og sér um skráningu bókunarpjónusta og upplýsingamiðstöðva. Önnur starfsemi sem lýtur að ferðamálum er háð sérstökum leyfum sem tengjast eðli hennar, t.d. þarf leyfi Samgöngustofu til fólksflutninga hvort heldur á lofti, láði eða legi. Leyfi sýslumanna þarf til reksturs gisti- og veitingapjónustu og starfsleyfi Heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga er einnig skilyrt fyrir sömu starfsemi. Að mati Ríkisendurskoðunar mætti einfalda þjónustuna og auka skilvirkni með því að setja á fót eina gátt fyrir leyfisumsóknir ferðapjónustunnar þó að afgangið leyfa sé á fleiri en einum stað. Slíkt verkefni er m.a. að finna í verkefnaáætlun *Vegvísis*. Ríkisendurskoðun hvetur atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti til að styðja við slíka einföldun til að auka hagkvæmni og skilvirkni í kerfinu.

Einfalda þarf leyfis-
umhverfi ferða-
þjónustunnar

Þá hafa öryggismál ferðamanna verið í brennidepli og er nauðsynlegt að auka samhæfingu milli aðila sem koma að slíkum málum, hvort heldur þau lúta að samgöngum, löggæslu eða heilsugæslu. Í tengslum við slíka samhæfingu er nú rekinn samstarfsvettvangurinn *Safetravel.is*. Þar er fræðsla og upplýsingum miðlað til ferðamanna og auk þess efnt til samráðs og samhæfingar helstu aðila, s.s. Vegagerðar, lögreglu, Ferðamálastofu og fleiri aðila ef á þarf að halda. *Safetravel* er rekinn af Slysavarnafélaginu Landsbjörg með stuðningi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, Ferðamálastofu, SAF, Vegagerðarinnar og einstakra fyrirtækja og stofnana. Hefur sá vettvangur gengið vel og er gott dæmi um vel heppnaða samhæfingu innan málaflokksins.

Safetravel er gott
dæmi um sam-
hæfingu innan
málaflokksins

Skýra þarf hlutverk þeirra sem sinna kynningar- og markaðsmálum

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.

Endurskoða þarf lagaákvæði um ferðamálaráð

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 lögnum og annaðhvort 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.

Ábendingar til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis

1. Endurskoða þarf lög og marka stefnu um skipan ferðamála

Endurskoða þarf lög um skipan ferðamála og setja fram skýra og ábyrga stefnu um ferðamál. Nauðsynlegt er að ná góðri samstöðu þeirra ráðuneyta sem koma að ferðapjónustu við lagasetningu og stefnumótun. Einnig þarf að auka samhæfingu ferðamála við aðra þætti, eins og náttúruvernd, samgöngumál, löggæslu og heilsugæslu.

2. Endurskoða þarf skipulag verkefna innan stjórnsýslu ferðamála

Fara þarf yfir og skoða sérstaklega þau tækifæri til einföldunar í málaflokknum sem bent hefur verið á, t.d. í sambandi við leyfisveitingar í ferðapjónustu og eftirlit með þeim. Einnig þarf að fara yfir og skoða skörun Íslandsstofu og Ferðamálastofu vegna markaðs- og kynningarmála sem og að skýra betur hlutverk ferðamálaráðs.

3. Skýra þarf hlutverk Stjórnstöðvar ferðamála og stöðu gagnvart eiginlegum stjórnsýslustofnunum

Auka þarf gagnsæi og setja skýrar starfsreglur fyrir Stjórnstöð ferðamála þannig að öllum aðilum sem að henni koma sé ljóst hlutverk hennar og fyrirkomulag. Sérstaklega þarf að tryggja og skýra hlutverka- og ábyrgðarskiptingu gagnvart stjórnsýslustofnunum sem sinna eiginlegum stjórnsýsluverkefnum, m.a. til að koma í veg fyrir tvíverknað.

Viðbrögð við ábendingum

Viðbrögð atvinnuvega og nýsköpunarráðneytis

1. Endurskoða þarf lög og marka stefnu um skipan ferðamála

„Vinna við endurskoðun laga um skipan ferðamála hefur staðið yfir síðustu mánuði og stefnt er að því að frumvarp verði lagt fyrir Alþingi haustið 2017. Frumvarpið mun byggja á frumvarpsdrögum sem birt voru til umsagnar á vefsíðu atvinnuvega- og nýsköpunarráðneytisins vorið 2017 en það mun að auki hafa að geyma nánari ákvæði um fyrirkomulag rannsókna í ferðaþjónustu, hlutverk ferðamálaráðs og fleira. Þá verður lagt fram frumvarp um breytingu á lögum um skipan ferðamála á vorþingi 2018 með breytingum í tengslum við m.a. innleiðingu tilskipunar ESB 2015/2032 um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun.

Vinna við viðamikla stefnumótun stjórnvalda í ferðaþjónustu er hafin og búið að ákveða að skipa verkefnastjórn undir forystu atvinnuvega og nýsköpunarráðneytis með aðkomu forsætisráðneytis, dómsmálaráðneytis, fjármála- og efnahagsráðneytis, samgöngu- og sveitastjórnarráðneytis og umhverfis og auðlindaráðneytis. Verkefnastjórn mun jafnframt kalla til ráðgjafahóp með fulltrúum Ferðamálastofu, Isavia, Stjórnstöð ferðamála og Sambands íslenskra sveitarfélaga. Ráðgert er að tillaga til þingsályktunar um stefnu í ferðamálum 2020–2025 verði lögð fyrir Alþingi á haustþingi 2019.“

2. Endurskoða þarf skipulag verkefna innan stjórnsýslu ferðamála

„Með breytti forgangsriðun fjármuna og verkefna innan ráðneytisins var ákveðið að stofna skrifstofu ferðamála sem tók til starfa 1. mars 2017. Hlutverk hinnar nýju skrifstofu er að skerpa á stefnumótunarhlutverki ráðneytisins á sviði ferðamála. Samhliða er hafin vinna við endurskoðun á hlutverki Ferðamálastofu og er þess að vænta að frumvarp þess efnis verði lagt fram á þessu þingi. Meðal þess sem þar verður tekið til athugunar er að efla ábyrgð Ferðamálastofu á sviði rannsókna og greininga. Miðað er við að Ferðamálastofa taki við þeim verkefnum sem unnin eru á vettvangi Stjórnstöðvar ferðamála þegar hún verður lögð niður árið 2020. Jafnframt eru uppi hugmyndir um að endurskoða skipan og hlutverk ferðamálaráðs.“

3. Skýra þarf hlutverk Stjórnstöðvar ferðamála og stöðu gagnvart eiginlegum stjórnsýslustofnunum

„Að mati ráðneytisins er ekki þörf á því að skýra stöðu Stjórnstöðvar ferðamála gagnvart eiginlegum stjórnsýslustofnunum frekar en nú er þar sem hún fer ekki með stjórnsýslulegt hlutverk. Stjórnstöðin er samstarfs- og þróunarvettvangur stjórnsýslunnar (ríkis og sveitarfélaga) og ferðaþjónustunnar. Henni var ætlað að mæta þörf á að samræma verkefni þvert á stjórnsýsluna og vinna að ýmsum þróunarverkefnum sem meðal annars voru sett fram í *Vegvísi*. Starfsemi hennar hefur gefið góða raun og mun nýtast vel í þeirri stefnumótunarvinnu sem nú er að fara af stað undir forystu atvinnuvega- og nýsköpunarráðneytisins.“

1 Inngangur

Hugað að skipulagi og stjórnsýslu á sviði ferðamála

Úttektin unnin í framhaldi af eftirfylgniúttekt á Ferðamálastofu

Ferðapjónusta er vaxandi atvinnugrein hér á landi og hefur verið einn helsti drifkraftur hagvaxtar undanfarin ár. Í þessari úttekt leitast Ríkisendurskoðun við að kanna aðkomu stjórnvalda að þessari atvinnugrein, einkum hvort skipulag og stjórnsýsla ríkisins á sviði ferðamála stuðli að hagkvæmri, skilvirkri og árangursríkri starfsemi, skýrri ábyrgð og því að markmiðum stjórnvalda sé náð. Áhersla er lögð á að skoða samspil þeirra sem falla undir málefnasviðið ferðapjónusta í ársreikningi ríkissjóðs.

Úttektin er unnin í framhaldi af [eftirfylgniúttekt](#) Ríkisendurskoðunar á Ferðamálastofu (mars 2017) þar sem athygli var vakin á því að afmörkun verkefna og ábyrgð einstakra stofnana ríkisins sem sinna ferðamálum væri um margt óskýr og hefði skörun milli þeirra aukist á síðustu árum. Sú skörun væri greinilegust í verkefnum sem lúta að framkvæmd ferðamálastefnu, þróunar-, gæða- og skipulagsmálum ferðapjónustu og markaðs- og kynningarmálum.

Í þessari skýrslu er einkum horft til tveggja meginspurninga:

- ✓ Hvernig er skipulagi og stjórnsýslu ferðamála háttað? Er hlutverka- og ábyrgðarskipting einstakra aðila sem sinna þessum málaflokki skýr, markviss og árangursrík og í samræmi við stjórnsýslureglur?
- ✓ Er framkvæmd verkefna innan málaflokksins í samræmi við markmið stjórnvalda og með þeim hætti að hún skili hagkvæmu, skilvirku og árangursríku starfi?

Til að svara þessum spurningum horfði Ríkisendurskoðun sérstaklega til þeirra laga og reglugerða sem gilda um skipan ferðamála og stefnumótunar stjórnvalda á því sviði. Þessir þættir, ásamt góðum og viðurkenndum starfsháttum, voru einnig meginviðmið stofnunarinnar við mat og ábendingar.

Að auki aflaði stofnunin upplýsinga og gagna hjá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti sem ber ábyrgð á málefnasviðinu „ferðapjónusta“ og Ferðamálastofu sem fer lögum samkvæmt með framkvæmd ferðamála. Einnig var fundað með fulltrúum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, innanríkisráðuneytis, umhverfis- og auðlindaráðuneytis, Ferðamálastofu, ferðamálaráðs, Stjórnstöðvar ferðamála og Íslandsstofu. Eins og þessi upptalning ber með sér tengjast fjölmargir aðilar, ráðuneyti og stofnanir, málefnasviðinu með einum eða öðrum hætti.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, Ferðamálastofa, Íslandsstofa og Stjórnstöð ferðamála fengu drög að skýrslunni til umsagnar. Viðbrögð ráðuneytisins við þeim ábendingum sem til þess er beint eru birt í kaflanum „Viðbrögð við ábendingum“.

Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við úttektina.

2 Stjórnsýsla ferðamála

2.1 Lög, útgjöld og yfirstjórn

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti er ráðuneyti ferðamála á Íslandi. Um málefna-sviðið gilda einkum lög nr. 73/2005 um skipan ferðamála sem tóku gildi 1. janúar 2006. Tilgangur þeirra er að stuðla að þróun ferðamála sem atvinnugreinar og mikil-vægs þáttar í íslensku atvinnu- og mannlífi. Með lögnum var hlutverki fyrrum ferða-málaráðs breytt og það gert að eiginlegri stjórnsýslustofnun. Stofnunin fékk heitið Ferðamálastofa og var forstöðumaður hennar nefndur ferðamálastjóri. Ferðamála-stofa fékk það verkefni samkvæmt lögnum að fara með framkvæmd ferðamála og sinna lögbundnu eftirliti og stjórnsýslu á því sviði sem lögin ná til (sjá nánar 2.2.1). Þá var sett á stofn nýtt ferðamálaráð sem gegnir ráðgefandi hlutverki gagnvart ráðherra auk þess að veita umsagnir um breytingar á lögum og reglum er varða ferðamál og annað sem ráðherra felur því eða ráðið telur ástæðu til að taka upp í þágu ferða-þjónustunnar.

Önnur lög sem tengjast ferðaþjónustu og fjalla einnig um stjórnsýslu ferðamála eru lög nr. 75/2011 um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða, lög nr. 85/2007 um veitinga-staði, gististaði og skemmtanahald og lög nr. 80/1994 um alferðir. Þá getur atvinnu-vega- og nýsköpunarráðuneyti sett reglugerðir samkvæmt áðurnefndum lögum. Á síðasta ári tóku loks gildi lög nr. 20/2016 um landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum og eru þau á ábyrgð umhverfis- og auðlindaráðuneytis.

Á árinu 2017 er gert ráð fyrir að heildargjöld ríkissjóðs vegna málefnasviðsins ferðaþjónusta verði um 1,7 ma.kr. (sbr. töflu 2.1). Þá gerir fjármálaáætlun 2018–20 ráð fyrir að árleg útgjöld vegna ferðamála verði í kringum 2,2 ma.kr. til ársins 2022. Þau muni því aukast um 400–500 m.kr. miðað við það sem nú er. Munar þar mestu um áfram-haldandi aukningu fjárveitinga til uppbyggingar á ferðamannastöðum. Þá mun áfram vera lögð áhersla á framlög vegna rannsókna í ferðaþjónustu.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti er ráðuneyti ferðamála á Íslandi

Útgjöld vegna ferðamála 2017 eru 1.711 m.kr

2.1 Útgjöld vegna málefnasviðsins ferðaþjónusta (m.kr.)	2014	2015	2016	2017
Ferðamálastofa	466	281	476	356
Framkvæmdasjóður ferðamannastaða	724	1.002	734	576
Ýmis ferðamál	281	471	687	761
Samtals	1.471	1.754	1.897	1.711

Á tímabilinu 2014–16 fóru útgjöld vegna málefnasviðsins ferðaþjónusta lítið eitt hækkandi eins og sjá má í töflu 2.1. Frá og með árinu 2016 komu inn ný framlög vegna Stjórnstöðvar ferðamála (65 m.kr.) og aukið fé til rannsókna á sviði ferðamála (135 m.kr.). Flokkast þau sem „Ýmis ferðamál“ en þar falla einnig undir verkefni á sviði markaðs- og kynningarmála sem Íslandsstofa sinnir. Á árinu 2017 lækkuðu framlög til

Aukin útgjöld 2016 vegna Stjórnstöðvar ferðamála og rannsókna á sviði ferðamála

Stjórnsýsla ferðamála teygir anga sína víða um stjórnerfið

Ferðamálastofa fer
með framkvæmd
ferðamála

```

graph TD
    A[Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti] --- B[Skrifstofa ferðamála]
    A --- C[Ferðamálastofa]
    A --- D[Framkvæmda-  
sjóður ferðamannastaða]
    A --- E[Ferðamálaráð]
    A -.- F[Stjórnstöð ferðamála]
    G[Samgöngu- og sveitastjórnarráðuneyti] --- H[Samgöngustofa]
    G --- I[Vegagerðin]
    J[Dómsmálaráðuneyti] --- K[Lögregla]
    J --- L[Sýslumenn]
    M[Umhverfis- og audlindaráðuneyti] --- N[Þjóðgarðar og friðlyst svæði]
    M --- O[Landsáætlun um uppbyggingu innviða]
    P[Utanríkisráðuneyti] --- Q[Íslandsstofa]
    R[Velferðarráðuneyti] --- S[Heilbrigðis-  
stofnanir]
    T[Fjármála- og efnahagsráðuneyti] --- U[Skattstjóri]
    T --- V[Tollstjóri]
    W[Mennta og menningarmálaráðuneyti] --- X[Sófn, minja og menningar-  
stofnanir]
  
```

The diagram illustrates the organizational structure of the Icelandic Legal System. It is organized into a hierarchy where each level is represented by a box. The top level consists of ten main branches, each representing a different area of government. These branches are further subdivided into specific departments or offices. The branches are: 1. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti (Economic and Innovation Department), 2. Samgöngu- og sveitastjórnarráðuneyti (Transport and Rural Affairs Department), 3. Dómsmálaráðuneyti (Judicial Department), 4. Umhverfis- og audlindaráðuneyti (Environment and Natural Resources Department), 5. Utanríkisráðuneyti (Foreign Affairs Department), 6. Velferðarráðuneyti (Welfare Department), 7. Fjármála- og efnahagsráðuneyti (Finance and Economic Affairs Department), and 8. Mennta og menningarmálaráðuneyti (Education and Cultural Affairs Department). Each of these branches is further divided into specific departments or offices, such as the Skrifstofa ferðamála (Tourism Office) under the Economic and Innovation Department, or the Skattstjóri (Tax Authority) under the Finance and Economic Affairs Department. The diagram uses a color-coded system where the top-level branches are in light blue, and the sub-departments are in white with blue borders. The connections are shown using solid blue lines, with a dashed line indicating a secondary or advisory role for the Stjórnstöð ferðamála (Tourism Management Office) under the Economic and Innovation Department.

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti hefur m.a. aðkomu að ferðamálum í gegnum leyfisveitingar Samgöngustofu, uppbyggingu vega, flugvalla og hafna og málefna sveitarfélaga, svo að eitthvað sé nefnt. Löggæsla og öryggismál skipta einnig miklu máli fyrir ferðapjónustuna en þessi málefni heyra undir dómsmálaráðuneyti sem og sýslumenn sem gefa út rekstrarleyfi fyrir veitinga og gististarfsemi og skrá heimgistingu. Náttúruvernd og þjóðgarðar heyra undir umhverfis- og auðlindaráðuneyti og Íslandsstofa, sem ber ábyrgð á markaðs- og kynningarmálum fyrir Ísland fyrir erlenda ferðamenn, er á ábyrgð utanríkisráðuneytis. Þá hefur fjölgun ferðamanna haft áhrif á innviðauppbýggingu innan heilsugæslunnar og heilbrigðiskerfisins. Einnig má nefna að skattaumhverfi ferðapjónustunnar hefur verið til mikillar umræðu en þau mál heyra undir fjármálaráðuneyti. Loks má geta safna, minja- og menningarstofnana sem eru snar þáttur í ferðapjónustu og heyra undir mennta- og menningarmálaráðuneyti.

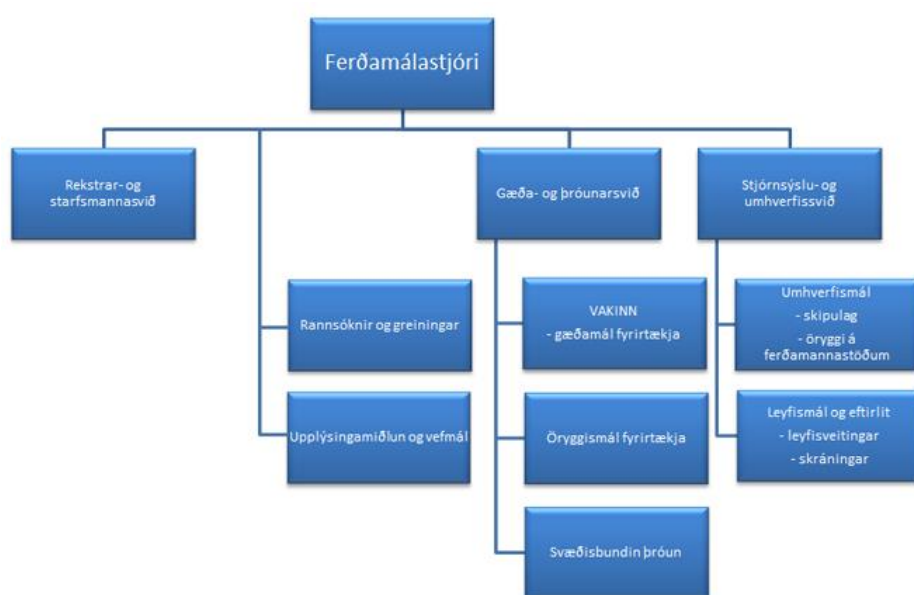
2.2.1 Ferðamálastofa

10 Stjórnsýsla ferðamála

1. Útgáfa leyfa, skráning á starfsemi og eftirlit með að skilyrðum fyrir þeim sé fullnægt.
2. Þróunar-, gæða- og skipulagsmál ferðaþjónustu, þ.e. framkvæmd markaðrar ferðamálastefnu, samræming umhverfis- og fræðslumála, miðlun upplýsinga, svæðisbundin þróun og alþjóðlegt samstarf.
3. Markaðs- og kynningarmál ferðaþjónustu í samræmi við ákvörðun ráðherra hverju sinni.

Alls starfa 17 manns hjá Ferðamálastofu á tveimur starfsstöðvum, í Reykjavík og á Akureyri. Skipurit hennar sést á mynd 2.3. Ráðherra getur kveðið nánar á um hlutverk, starfshætti og einstök verkefni Ferðamálastofu í reglugerð en slík reglugerð hefur ekki verið sett.

2.3 Skipurit Ferðamálastofu*



*Samkvæmt upplýsingum frá Ferðamálastofu

Ferðamálastofa sér um vörslu Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða og annast rekstur hans, þ.m.t. framkvæmd úthlutana úr sjóðnum, uppgjör, bókhald og gerð ársreikninga. Einnig skal hún þjónusta stjórn sjóðsins vegna hlutverks hennar á sviði tillagna til ráðherra. Sett hefur verið reglugerð nr. 782/2017 um starfsreglur Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða vegna styrkveitinga og er hlutverk Ferðamálastofu gagnvart sjóðnum sérstaklega tilgreint þar. Þá hefur atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti gert þjónustusamning við Ferðamálastofu vegna rekstur sjóðsins og eru útgjöld vegna hans tekin af fjárveitingu til sjóðsins (sjá nánar um Framkvæmdasjóðinn í kafla 2.2.5).

Í stjórnsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar [Ferðamálastofa](#) (2014) kom fram að vinna þyrfti hratt og markvisst að endurskoðun laga um skipan ferðamála. Skýra þyrfti m.a. hlutverk og verkefni Ferðamálastofu og huga að refsíákvæðum laganna í þeim tilgangi að Ferðamálastofa geti beitt þvingunarúrræðum við eftirlit sitt. Eins kom fram að skýra þyrfti afmörkun verkefna og ábyrgð aðila í stjórnsýslu ferðamála.

Ferðamálastofa sér um vörslu Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða

Árið 2014 benti Ríkisendurskoðun á að skýra þyrfti hlutverk og verkefni Ferðamálastofu

Síðan þessi úttekt var gerð hefur umhverfi ferðapjónustunnar breyst töluvert með mikilli fjölgun ferðamanna umfram spár. Vinna við heildarendurskoðun laga um skipan ferðamála er þó enn ólokið en unnið hefur verið að því að kortleggja umhverfi og rekstrarskilyrði ferðapjónustunnar. Þá hefur atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti í samvinnu við hagsmunaaðila unnið undirbúningsvinnu fyrir stefnumótun ferðapjónustunnar og gefið út verkefnaáætlun sem ber heitið *Vegvísir í ferðapjónustu* (2015). Samhliða útgáfu hennar var Stjórnstöð ferðamála sett á laggirnar sem samhæfingar- og samstarfsvettvangur stjórnvalda og hagsmunaaðila.

Enn þarf að skýra betur hlutverk og verkefni Ferðamálastofu

Að mati Ríkisendurskoðunar hefur þessi þróun ekki orðið til þess að skýra hlutverk og ábyrgð Ferðamálastofu í stjórnsýslu ferðamála. Það er því enn mat stofnunarinnar að vinna þurfi skipulega og markvisst að heildarendurskoðun laga um skipan ferðamála með það að markmiði að skýra betur hlutverk og ábyrgð Ferðamálastofu. Drög að breytingu á lögum um skipan ferðamála hafa nýlega (18. maí 2017) birst til umsagnar á vef atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis en breytingarnar eru m.a. liður í yfirferð stjórnvalda á málaflokknum. Þar er að hluta til komið til móts við athugasemdir Ríkisendurskoðunar frá árinu 2014 (sjá kafla 2.6). Gert er ráð fyrir að frumvarpið verði lagt fram á haustþingi 2017.

2.2.2 Stjórnstöð ferðamála

Stjórnstöð ferðamála stofnuð í árslok 2015

Stjórnstöð ferðamála var sett á laggirnar á grundvelli samkomulags ríkisstjórnar Íslands, Sambands íslenskra sveitarfélaga og Samtaka ferðapjónustunnar í tengslum við útgáfu á *Vegvísir í ferðapjónustu* í október 2015 (sjá kafla 2.3). Henni er ætlað að starfa í fimm ár, þ.e. til ársloka 2020. Í viðbrögðum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis við ábendingu Ríkisendurskoðunar í þessari skýrslu (sjá bls. 7) er miðað við að Ferðamálastofa taki þá við þeim verkefnum sem unnin eru á vettvangi Stjórnstöðvarinnar.

Í stjórn Stjórnstöðvar ferðamála sitja fjórir ráðherrar, fjórir fulltrúar Samtaka ferðapjónustunnar og tveir fulltrúar sveitarfélaga. Stjórnstöðin er fjármögnuð að hálfu leyti af ríkisfé og af hálfu leyti af Samtökum ferðapjónustunnar. Hlutverk Stjórnstöðvar er samkvæmt *Vegvísir í ferðapjónustu* að „samhæfa aðgerðir og útfæra leiðir í samvinnu við stjórnsýslu, sveitarfélög, stoðkerfi greinarinnar vítt og breitt um landið, greinina sjálfa og aðra hagsmunaaðila“. Við Stjórnstöð ferðamála starfa þrír starfsmenn.

Stjórnstöðin skal fylgja eftir verkefnum úr *Vegvísir í ferðapjónustu*

Samkvæmt *Vegvísir í ferðapjónustu* skal Stjórnstöðin sjá til þess að fram til ársloka 2020 verði ráðist í þau verkefni sem nauðsynleg eru til að leggja traustan grunn að íslenskri ferðapjónustu. Hún tekur mið af verkefnum sem skilgreind eru í *Vegvísinum* og hefur m.a. það hlutverk að fylgja þeim eftir. Þá kemur fram í *Vegvísinum* að Stjórnstöð ferðamála komi að því að meta stöðu greinarinnar við fjárlagagerð hvers árs 2016–20. Í kjölfarið verði forgangsröðun verkefna endurskoðuð og verkefna- og fjárhagsáætlun sett fram fyrir komandi ár.

Í minnisblaði frá 20. janúar 2017 sem Ferðamálastjóri sendi ráðherra ferðamála um málefni ferðapjónustunnar kemur fram gagnrýni á hversu mikið vægi Stjórnstöðinni virðist ætlað innan stjórnsýslunnar í frumvarpi til fjárlaga ársins 2017. Nánast ekkert sé á hinn bóginn minnst á Ferðamálastofu sem sé samkvæmt lögum framkvæmdar- og rekstraraðili flestra þeirra verkefna sem skilgreind eru í *Vegvísir í ferðapjónustu*. Þá er

gagnrýnd aðkoma og utanumhald Stjórnstöðvarinnar vegna þess fjármagns sem atvinnuvega- og nýsköpunarráðneyti veitti til rannsókna á árinu 2016 samkvæmt tilögum frá Stjórnstöð ferðamála.

Stjórnstöð ferðamála hefur enga stjórnsýslulega stöðu og ekkert hlutverk í lögum né reglugerðum. Hún fer því ekki með opinbert vald eða ber ábyrgð á einstaka stjórnsýsluverkefnum. Ofangreind markmið með stofnun hennar hafa þó haft þau áhrif að skörunar hefur orðið vart í verkefnum Stjórnstöðvar og lögbundnum verkefnum Ferðamálastofu einkum er varðar framkvæmd markaðar ferðamálastefnu og í þróunar-, gæða- og skipulagsmálum ferðapjónustu. Stjórnstöð ber þó ekki að hafa sérstakt samráð við Ferðamálastofu, né hefur Ferðamálastofa beina aðkomu að starfsemi Stjórnstöðvar. Sama má segja um aðrar stofnanir sem hafa með stjórnsýslu ferðamála að gera.

Stjórnstöðin hefur hvorki stjórnsýslulega stöðu né hlutverk í lögum

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti hefur lagt á það áherslu að Stjórnstöð ferðamála sé fyrst og fremst samhæfingarvettvangur. Hún hafi t.d. ekki sama hlutverk og Ferðamálastofa þó að einhver skörun sé óhjákvæmileg til skamms tíma. Tillögur að verkefnum eða úthlutun fjár sem komi frá Stjórnstöðinni fari til þar til bærra aðila, s.s. ráðuneyta eða stofnana, og ákvörðun um fjárveitingu eða framkvæmd sé tekin þar. Stjórnstöðin beri ekki ábyrgð á framkvæmdinni og taki ekki ákvörðun um hvaða verkefni séu fjármögnuð heldur sé fyrst og fremst vettvangur til að samhæfa aðgerðir og útfæra leiðir í samvinnu við m.a. stjórnsýslustofnanir, ráðuneyti og fleiri aðila.

Stjórnstöð ferðamála er hugsuð sem samhæfingarvettvangur

Engu að síður hefur í nokkrum tilfellum skapast óvissa um ábyrgð og hlutverkaskiptingu innan málaflokksins, þ.e. hvort Stjórnstöð ferðamála, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti eða Ferðamálastofa beri raunverulega ábyrgð. Má þar t.d. nefna samninga um verkefni á sviði gagnaöflunar og rannsókna sem fengu viðbótarfjármagn í fjárlögum 2016 samkvæmt tillögu Stjórnstöðvar þar um. Að sögn ráðuneytisins ber það að öllu leyti ábyrgð á ofangreindum samningum sem og fjármögnun þeirra verkefna sem Stjórnstöð ferðamála lagði til. Stjórnstöð ferðamála hafi einungis komið að forgangsörðun og undirbúningi þeirra verkefna sem þóttu brýnust og samskiptum við samningsaðila. Þá hafi ráðuneytið í þessu sambandi gert sérstakan samning við Ferðamálastofu um að hafa umsjón með landamærarannsóknum sem boðnar voru út.

Óvissa um ábyrgð og hlutverkaskiptingu innan stjórnsýslu ferðamála

Við þetta má bæta að Samtök ferðapjónustunnar hafa umtalsvert vægi í Stjórnstöð ferðamála. Í *Vegvísi í ferðapjónustu* er gert ráð fyrir því að Stjórnstöðin vinni tillögur um forgangsörðun aðgerða í tengslum við fjárlagagerð hvers árs og að slík forgangsörðun verði í sífelldri endurskoðun. Jafn skýr aðkoma hagsmunaaðila, og þá sérstaklega eins af mörgum, að slíkri tillögugerð hefur sætt gagnrýni. Þá hefur verið bent á að skortur sé á skýrri formgerð í kringum vinnu Stjórnstöðvar, fundir séu ekki nógu vel undirbúnir og aðgengi að gögnum og niðurstöðum funda sé ekki nægjanleg. Ekki sé heldur ljóst hvar ákvarðanatataka um verkefni liggi, hvort það sé hjá stjórn Stjórnstöðvar eða hjá starfsmönnum hennar. Þá sé Stjórnstöðin í raun meira en samræmingar- og samhæfingarvettvangur þar sem hún hafi fjármagn til að setja í og framkvæma forgangsverkefni úr *Vegvísi í ferðapjónustu*.

Hagsmunaaðilar hafa umtalsvert vægi í Stjórnstöð ferðamála

Brugðist hefur verið við gagnrýni á Stjórnstöðina

Þegar hefur verið brugðist við ofangreindri gagnrýni að hluta. Þannig hefur umgjörð Stjórnstöðvar ferðamála verið gerð skýrari með stofnun Rekstrarfélags Stjórnstöðvar ferðamála sem er 50% í eigu ríkissjóðs og 50% í eigu Samtaka ferðapjónustunnar. Rekstrarfélagið er þar með aðgreint frá stjórn Stjórnstöðvar. Tilgangur þess er að halda utan um starfsmannamál og almennan rekstur og skulu starfsmenn sinna þeim verkefnum sem þeim eru falin af stjórn Stjórnstöðvar ferðamála. Stjórnin fundar með reglubundnum hætti einu sinni í mánuði og hafa [starfsreglur](#) fyrir hana verið settar og samþykktar. Samþykkt hefur verið að gera [fundargerðir](#) stjórnarinnar opinberar og eru þær birtar á vef atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis eftir að þær hafa verið samþykktar í stjórn. Þar er einnig að finna starfsreglur hennar.

Skýrari formgerð og meiri samvinna hefði jákvæð áhrif á Stjórnstöðina

Að mati Ríkisendurskoðunar hafa ofangreindar aðgerðir skýrt betur eiginlegt hlutverk og ábyrgð Stjórnstöðvar ferðamála. Mikilvægt er þó að öllum sé ljóst hvernig aðkoma Stjórnstöðvar sé að einstökum verkefni sem listuð eru í *Vegvísinum* og leitast sé við að tryggja samráð og samhæfingu, sérstaklega við stjórnsýslustofnanir og þar til bæra ábyrgðaraðila, til að koma í veg fyrir tvíverknað. Þetta er sérstaklega mikilvægt þegar um er að ræða verkefni sem eru lögum samkvæmt á ábyrgð annarra aðila, t.d. Ferðamálastofu. Mikilvægt er einnig að upplýsingagjöf sé góð og aðgengi að upplýsingum um verkefni og aðgengi að niðurstöðum þeirra sé tryggð. Þannig séu líkur á því að samhæfing og samræming í málaflokknum haldi áfram að aukast í öllu stjórnkerfinu.

2.2.3 Ferðamálaráð

Í 6. gr. laga um skipan ferðamála er kveðið á um sérstakt tíu manna ferðamálaráð sem ráðherra skipar til fjögurra ára í senn. Skipunartími formanns og varaformanns takmarkast þó við embættistíma ráðherra. Í ráðinu sitja auk formanns og varaformanns þrír fulltrúar tilnefndir af Samtökum ferðapjónustunnar, tveir fulltrúar tilnefndir af Sambandi íslenskra sveitarfélaga, tveir fulltrúar tilnefndir af Ferðamálasamtökum Íslands og einn fulltrúi tilnefndur af Íslandsstofu. Þá sitja Ferðamálastjóri og fulltrúi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis fundi ráðsins með málfrelsi og tillögurétt.

Ferðamálaráð skal gera tillögu til ráðherra um markaðs- og kynningarmál

Hlutverk ferðamálaráðs er að gera árlega eða oftar tillögu til ráðherra um markaðs- og kynningarmál ferðapjónustunnar. Jafnframt skal ráðið vera ráðherra til ráðgjafar um áætlanir í ferðamálum, veita umsagnir um laga- og reglugerðarbreytingar sem varða ferðamál og annað sem ráðherra felur því eða ráðið telur ástæðu til að taka upp í þágu ferðapjónustunnar. Samkvæmt lögum um skipan ferðamála er heimilt að setja reglugerð um starfsemi ferðamálaráðs. Slík reglugerð hefur ekki verið sett.

Ferðamálaráð að mestu leyti óvirkt undanfarin ár

Við úttekt Ríkisendurskoðunar kom í ljós að frá því að Íslandsstofa var sett á stofn árið 2010 hefur hlutverk ferðamálaráðs sem ráðgefandi aðila vegna markaðs- og kynningarmála smám saman minnkað. Þá hefur tilkoma Stjórnstöðvar ferðamála haft þau áhrif að ferðamálaráð hefur að einhverju leyti misst vægi sitt og óvissa hefur verið um stöðu þess. Viðmælendur Ríkisendurskoðunar töldu að ráðið hefði að undanfögnu verið að mestu leyti óvirkt eða jafnvel í hálfgerðri tilvistarkreppu enda hafi ekkert fjármagn fylgt þeim verkefnum sem því er ætlað að sinna. Þá er seta í ferðamálaráði ólaunuð, að því undanskildu að formaður þess fær greiðslur.

Ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra hefur þó nýlega skipað nýjan formann og varaformann ferðamálaráðs. Einnig fól ráðherra ráðinu 16. júní 2017 að gera tillögur um viðbrögð við þremur tilteknum áskorunum í ferðapjónustu sem ætla má að raski samkeppnisstöðu íslenskrar ferðapjónustu. Þessar áskoranir lúta að heimagistingu, mögulegri ólögmætri starfsemi eða samkeppnisforskoti erlendra aðila og áhrifum verðlags á Íslandi á ferðapjónustu á landsbyggðinni. Ferðamálaráð skilaði ráðherra [tillögum](#) að tuttugu aðgerðum 31. ágúst 2017.

Að mati Ríkisendurskoðunar er þörf á að skoða sérstaklega hlutverk ferðamálaráðs og hverju það eigi að skila. Tímabært er að endurskoða ákvæði um það í lögum um skipan ferðamála og annaðhvort efla ráðið eða leggja það af. Í nýjum drögum að breytingu á lögum um skipan ferðamála er gerð breyting á skipan ferðamálaráðs þar sem Ferðamálasamtök Íslands hafa verið lögð niður en að öðru leyti eru hlutverk þess eða verkefni ekki endurskilgreind. Að sögn ráðuneytis er nú unnið að tillögum að breyttri skipan og breyttu hlutverki ferðamálaráðs með tilliti til breyttra þarfa ferðapjónustunnar og stjórnsýslunnar. Ríkisendurskoðun telur það jákvætt.

Endurskoða þarf hlutverk ferðamálaráðs

2.2.4 Skrifstofa ferðamála

Í mars 2017 var sett á fót sérstök skrifstofa ferðamála í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og starfa þar nú sex starfsmenn. Skrifstofunni er ætlað að auka vægi málaflokksins innan ráðuneytisins og mun hún eingöngu sjá um málefni ferðapjónustunnar. Hlutverk hennar verður m.a. að skilgreina þau verkefni sem framundan eru og vinna að stefnumótun, bættu lagaumhverfi og uppbyggingu innviða til að styðja enn betur við málaflokkinn. Stofnun skrifstofunnar er á meðal aðgerða sem skilgreindar eru í *Vegvísí í ferðapjónustu* sem liður í að leggja traustari grunn fyrir uppbyggingu ferðapjónustunnar á komandi árum. Að mati Ríkisendurskoðunar er stofnun hennar framfaraspor og ljóst að hún ætti að geta sinnt ýmsum þeim verkefnum sem brýnast er að leysa á komandi árum.

Skrifstofa ferðamála opnuð í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti 2017

2.2.5 Framkvæmdasjóður ferðamannastaða

Framkvæmdasjóður ferðamannastaða er samkeppnissjóður sem stofnaður var með lögum nr. 75/2011. Þar kom fram að tilgangur hans væri að stuðla að uppbyggingu, viðhaldi og verndun ferðamannastaða í opinberri eigu eða umsjón um land allt. Þá skyldi með fjármagni úr sjóðnum leitast við að tryggja öryggi ferðamanna og vernda náttúru landsins. Sjóðnum var einnig ætlað að fjölga viðkomustöðum ferðafólks til að draga úr álagi á fjölsóttu ferðamannastaði.

Framkvæmdasjóður ferðamannastaða var stofnaður 2011

Með lögum nr. 57/2017 var áðurnefndum lögum um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða breytt og gildissvið þeirra þrengt á þann hátt að nú skal einungis nýta sjóðinn til að stuðla að uppbyggingu, viðhaldi og verndun ferðamannastaða sem eru í eigu eða umsjón sveitarfélaga og einkaaðila um land allt. Framkvæmdir ríkisaðila á ferðamannastöðum og náttúruverndarsvæðum í eigu ríkisins falla því almennt utan gildissviðs laganna. Slíkar framkvæmdir verða fjármagnaðar beint úr ríkissjóði af fjárlögum. Með þessu er leitast við að auka svigrúm sveitarfélaga og einkaaðila til að sækja styrki í sjóðinn. Þá skal fjármagn úr sjóðnum áfram verða nýtt til að tryggja öryggi ferðamanna og vernda náttúru landsins sem og að fjölga viðkomustöðum ferðafólks til að draga úr álagi.

Lögum um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða breytt 2017

Ráðherra ferðamála-, iðnaðar og nýsköpunar skipar fjóra fulltrúa í stjórn Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða til tveggja ára í senn. Skal einn skipaður eftir tilnefningu Samtaka ferðaþjónustunnar, einn eftir tilnefningu Sambands íslenskra sveitarfélaga, einn eftir tilnefningu ráðherra sem fer með málefni náttúruverndar og einn án tilnefningar og er sá jafnfram formaður stjórnar. Stjórn sjóðsins gerir árlega tillögur til ráðherra um úthlutanir sjóðsins og fylgir þar reglugerð nr. 782/2017 um starfsreglur sjóðsins vegna styrkveitinga. Ferðamálastofa annast rekstur sjóðsins.

Hinn 25. september 2017 var opnað fyrir umsóknir um styrki úr Framkvæmdasjóði ferðamannastaða fyrir árið 2018 og var þar í fyrsta sinn auglýst í samræmi við nýjar reglur sem um sjóðinn gilda. Tekið var fram í auglýsingu að við úthlutunina verði lögð sérstök áhersla á styrkumsóknir sem miða að því að fjölga viðkomustöðum ferðamanna, dreifa þar með álagi af ferðamönnum og efla ferðamennsku á minna sóttum svæðum.

Í úttekt Ríkisendurskoðunar á starfsemi Ferðamálastofu árið 2014 voru gerðar athugasemdir við frágang á ársreikningi Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða og yfirsýn Ferðamálastofu um fjárhagsstöðu hans á hverjum tíma. Úr þessum annmörkum hefur verið bætt, m.a. hafa bæði atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og Ferðamálastofa lagt töluverða vinnu í að bæta yfirsýn um stöðu sjóðsins. Þá kom fram í umræddri úttekt árið 2014 að verkaskipting milli Ferðamálastofu og stjórnar Framkvæmdasjóðsins væri óskýr og samskipti þeirra á milli ekki alltaf eins og best verður á kosið. Bætt var úr þessu, m.a. með því að gefa út starfsreglur fyrir sjóðinn í reglugerð. Reglugerðinni hefur síðan verið breytt eftir gildistöku nýrra laga og ný reglugerð nr. 782/2017 sett. Þar eru mörk Ferðamálastofu og stjórnar sjóðsins skýrð enn frekar. Einnig eru þar m.a. ákvæði um styrkhæf verkefni, umsóknir og fylgigögn, mat á umsögnum, úthlutanir, skilyrði fyrir styrkveitingum og annað sem skiptir máli varðandi reglubundna starfsemi sjóðsins.

2.2.6 Íslandsstofa

Íslandsstofa var stofnuð með lögum nr. 38/2010 um Íslandsstofu og heyrir hún undir utanríkisráðuneyti. Hlutverk hennar er m.a. að laða til landsins erlenda ferðamenn með samræmdu kynningar- og markaðsstarfi. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti gerir sérstakan samning við Íslandsstofu vegna kynningar- og markaðsstarfs á sviði ferðamála (sjá nánar kafla 3.3). Tilgangur þess samnings er að skapa samstarfsvettvang fyrir íslenska ferðaþjónustu sem stuðlar að samræmdu kynningar- og markaðsstarfi erlendis. Hlutverk Íslandsstofu samkvæmt samningnum er m.a. að vinna að mörkun Íslands sem áfangastaðar, skilgreina markhópa og markaðssetja í samræmi við það í samstarfi við stjórnvöld og fyrirtæki. Íslandsstofu er þannig ætlað að kynna Ísland sem áfangastað erlendis og vera vettvangur fyrir ferðaþjónustuna í markaðs-sókn á erlendum mörkuðum.

Stjórn Íslandsstofu skipa sjö einstaklingar sem valdir eru til þriggja ára í senn. Utanríkisráðherra skipar fjóra stjórnarmenn eftir tilnefningu Samtaka atvinnulífsins, einn eftir tilnefningu ráðherra ferðamála, einn eftir tilnefningu þess ráðherra er fer með málefni lista og menningar og einn án tilnefningar. Þá skipar utanríkisráðherra for-

Bætt hefur verið úr athugasemdum sem lúta að Framkvæmdasjóð ferðamannastaða

Íslandsstofa sinnir kynningar- og markaðsstarfi fyrir erlenda ferðamenn

mann stjórnar að höfðu samráði við aðra tilnefningaraðila. Varamenn eru skipaðir með sama hætti.

Samkvæmt lögum um Íslandsstofu skal starfrækja sérstakt fagráð ferðapjónustunnar. Fagráðið skal vera ráðgefandi til stjórnar Íslandsstofu um markaðs- og kynningarstarf erlendis í þágu ferðapjónustunnar og veita umsögn um verkefnaáætlun Íslandsstofu á sviði ferðapjónustu. Sambærilegt ákvæði er að finna í samningi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis við Íslandsstofu vegna kynningar- og markaðsmála á sviði ferðamála. Eins og fram kom í kafla 2.2.3. hefur fagráðið komið að nokkru leyti í stað ferðamálaráðs varðandi ráðgjöf til ráðherra um áherslur í markaðs- og kynningarmálum fyrir erlenda ferðamenn.

2.2.7 Rannsóknamiðstöð ferðamála

Rannsóknamiðstöð ferðamála er starfrækt af Háskóla Íslands, Háskólanum á Akureyri, Háskólanum að Hólum, Samtökum ferðapjónustunnar og Ferðamálastofu. Markmið hennar er að efla rannsóknir á sviði ferðamála, styrkja tengsl háskólastarfs og atvinnulífs og auka þekkingu um ferðamál gegnum innlent og erlent samstarf. Rannsóknamiðstöðin sinnir fjölbreyttum ferðamálarannsóknum, þ. á m. verkefnum sem styrkt eru sérstaklega af atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti. Þá á miðstöðin fulltrúa í nokkrum vinnuhópum á vegum Stjórnstöðvar ferðamála.

2.2.8 Markaðsstofur landshlutana

Markaðsstofur ferðamála eru sjö talsins, á Vesturlandi, Vestfjörðum, Norðurlandi, Austurlandi, Suðurnesjum, Suðurlandi og á höfuðborgarsvæðinu (Höfuðborgarstofa). Hlutverk þeirra er m.a. að samræma markaðs- og kynningarmál í ferðapjónustu, sjá um útgáfumál, móttöku blaðamanna ásamt beinni markaðssetningu og vörupróun í ferðapjónustu. Markaðsstofurnar starfa í samvinnu við fyrirtæki í greininni, ferðamála-samtök, atvinnupróunarfélög o.fl. Sums staðar eru markaðsstofurnar reknar í nánnum tengslum við upplýsingamiðstöðvar.

Ferðamálastofa styður við innlent markaðsstarf með rekstrarstuðningi við markaðsstofur landshlutanna og við upplýsingamiðstöðvar. Á árinu 2016 var fastur stuðningur við markaðsstofur landshlutanna um 50 m.kr. sem skiptist nokkuð jafnt á milli þeirra. Að auki studdi Ferðamálastofa við upplýsingamiðstöðvar og ferðamálasamtök. Á árinu 2017 er gert ráð fyrir að þessi stuðningur aukist umtalsvert og verði allt að 290 m.kr. Um er að ræða tímabundna aukningu sem kemur til vegna verkefnis um svæðisbundna þróun sem Ferðamálastofa heldur utan um og fjármagnar (sjá kafla 3.2).

2.3 Opinber stefna í ferðamálum

Árið 2014 hóf þáverandi iðnaðar- og viðskiptaráðherra, í samvinnu við Samtök ferðapjónustunnar (SAF), vinnu við mótnun nýrrar stefnu í ferðapjónustu. Ferðamálaáætlun sem samþykkt var á Alþingi árið 2011 og átti að gilda til 2020 var þá að þó nokkru leyti komin til framkvæmda og einnig voru aðstæður í ferðapjónustu töluvert breyttar eftir mikla fjölgun ferðamanna hingað til lands. Brýn þörf var því að setja skýra stefnu til framtíðar. Einnig höfðu komið í ljós vissir veikleikar í undirstöðum ferðapjónustunnar. Þar skorti á tölfræði og áreiðanleg gögn sem og skýra ábyrgðar- og hlutverkaskiptingu í framkvæmd verkefna á sviði ferðamála.

Íslandsstofa
starfrækir fagráð
ferðapjónustunnar
um áherslur í
markaðs- og
kynningarmálum

Rannsóknamiðstöð
ferðamála sinnir
fjölbreyttum ferða-
málarannsóknum

Markaðsstofur
landshlutanna
sinna markaðs- og
kynningarmálum
innanlands

Ferðamálaáætlun
2011–20 að miklu
leyti komin til
framkvæmda

Til að móta nýja stefnu var settur á laggirnar stýrihópur sem í sátu iðnaðar- og viðskiptaráðherra, ferðamálastjóri og tveir fulltrúar frá Samtökum ferðaþjónustunnar. Þá var einnig stofnaður verkefnahópur með tveimur ráðgjöfum auk fulltrúa frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, Ferðamálastofu og Samtökum ferðaþjónustunnar. Við vinnuna var víða leitað fanga, gögnum safnað og staða ferðaþjónustunnar greind. Þá hélt verkefnahópurinn fundi víðs vegar um landið með ýmsum hagsmunaaðilum, samtökum, sveitarfélögum og fleirum.

Vegvísir í ferðaþjónustu

Niðurstaða þeirrar stefnumótunarvinnu sem fram fór árin 2014–15 var *Vegvísir í ferðaþjónustu* sem atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti gaf út, í samvinnu við Samtök ferðaþjónustunnar, í október 2015. Í *Vegvísinum* eru skilgreind forgangsverkefni til að styrkja undirstöður ferðaþjónustunnar til framtíðar. Megináhersla er lögð á sjö lykilþætti sem eru: Samhæfing, jákvæð upplifun ferðamanna, áreiðanleg gögn, náttúruvernd, hæfni og gæði, aukin arðsemi og dreifing ferðamanna. Í tengslum við útgáfu *Vegvísis* var Stjórnstöð ferðamála sett á laggirnar.

Vegvísir í ferðaþjónustu kom út árið 2015

Vegvísir í ferðaþjónustu fékk ekki þinglega meðferð eins og flestar stefnur sem stjórnvöld setja fram. Að sögn atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis er ástæðan sú að ekki er um eiginlega stefnumörkun að ræða heldur fremur lista yfir verkefni og aðgerðir sem nauðsynlegt er að framkvæma til að byggja undir frekari stefnumótun í málaflokknum. Markmiðið sé að leggja traustan grunn að samhæfingu og einföldun í stjórnkerfinu, faglegri uppbyggingu og gæðastarfi og þar muni Stjórnstöð ferðamála gegna lykilhlutverki.

Í Vegvísinum er listi yfir verkefni til að styrkja undirstöður í ferðaþjónustu

Stefna Ferðamálastofu

Í desember 2016 gaf Ferðamálastofa út nýja [stefnu fyrir árin 2017–20](#). Í framtíðarsýn stofnunarinnar kemur fram að hún muni tryggja og vinna að faglegri umgjörð um ferðaþjónustu á Íslandi þannig að ferðamenn og landsmenn allir hafi jákvæða upplifun af ört vaxandi atvinnugrein. Sérstök áhersla verður lögð á sjö meginmarkmið: Skipulags-, umhverfis- og öryggismál á ferðamannastöðum, gæða- og umhverfismál ferðaþjónustufyrirtækja, svæðisbundna þróun, leyfisveitingar og eftirlit, alþjóðlegt samstarf, gagnaöflun og rannsóknir og miðlun upplýsinga og gagna.

Ný stefna Ferðamálastofu kom út árið 2016

Við úttekt Ríkisendurskoðunar kom fram að Ferðamálastofa hefði ekki haft sérstakt samráð við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti í stefnumótunarvinnu sinni. Gerði ráðuneytið athugasemdir við þá tilhögun og fékk þá stefnumótunina til umsagnar. Engar athugasemdir voru þó gerðar við stefnuna af hálfu ráðuneytisins. Að sögn Ferðamálastofu var óformlegt samráð haft við ráðuneytið í tengslum við stefnumótunarvinnuna og hefði ferlið verið hið sama og við fyrri stefnumótunarvinnu. Mannleg mistök hefðu orðið til þess að stefnan fór ekki í umsögn til ráðuneytis áður en hún var gefin út.

Fjármálaáætlun 2018–22

Samkvæmt lögum nr. 123/2015 um opinber fjármál skal ráðherra leggja fram tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun til næstu fimm ára. Í þeirri áætlun skulu vera

upplýsingar um þróun tekna og gjalda sundurliðaðar eftir málefnasviðum. Einnig skal kynna í greinargerð stefnumótun fyrir einstök málefnasvið A-hluta ríkissjóðs og hvernig hún samræmist þróun tekna og gjalda.

Í fjármálaáætlun fyrir árin 2018–22 er gert ráð fyrir að árleg útgjöld vegna málefna-sviðsins ferðapjónusta verði um 2,1–2,3 ma.kr. til ársins 2022. Starfsemi á sviðinu er skipt í tvo málaflokka: Annars vegar er stjórnun ferðamála þar sem lögð er áhersla á markmið um að auka framleiðni, draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og viðhalda jákvæðu viðhorfi til ferðapjónustunnar. Tilgreindar eru aðgerðir til að ná þessum markmiðum og fela þær í sér m.a. endurskoðun á skipan ferðamála til að auka skilvirkni og yfirsýn stjórnsýslu greinarinnar og samhæfingu aðgerða. Einnig er þar vikið að mótun langtímaþingmanna um þróun sjálfbærrar ferðapjónustu. Loks er þar tilgreind gerð aðgerðaáætlunar um samhæfingu öryggismála, löggæslu, heilsugæslu og samgangna með tilliti til ferðapjónustu.

Í fjármálaáætluninni er hins vegar fjallað um rannsóknir, þróun og nýsköpun en markmiðið er að auka rannsóknir og nýsköpun í ferðamálum til að stuðla að sjálfbærni og meiri virðisauka. Aðgerðir til að ná þessu markmiði eru að meta fyrirkomulag greininga, rannsókna og þróunarstarfs með tilliti til gagnaöflunar, forgangsroðunar, fyrirkomulags verkefna og fjármögnunar. Sömu leiðis er stefnt að því að auka rannsóknir, m.a. um umbætur, þróun, vöxt og áhrif ferðapjónustu á umhverfi og samfélag, auk sviðsmyndagreininga til skemmri og lengri tíma. Að síðustu er ætlunin að endurmeta þátttöku í alþjóðlegu samstarfi til að stuðla að markvissari áætlanagerð, þekkingaröflun og skilvirkri stjórnsýslu.

Framtíðarstefna í ferðapjónustu

Athygli vekur að stjórnvöld hafa enn ekki sett sér skýra sameiginlega stefnu um mál-efni ferðapjónustunnar sem gildir þvert á stjórnsýsluna. Ferðamálaáætlun 2011–20 er fyrir þó nokkru úrelt og *Vegvísir í ferðapjónustu* er meira listi yfir forgangsverkefni en eiginleg ferðamálastefna. Fjölgun ferðamanna umfram spár kallar þó á að vinna við stefnumörkun stjórnvalda sé sett í forgang og sé lögð fram sem allra fyrst. Mikilvægt er að sem breiðust nálgun sé höfð við stefnumörkunina og að aðkoma allra hagsmunaaðila að henni sé tryggð. Þá er nauðsynlegt að stefnan gildi þvert á stjórnsýsluna og að hún sé samþætt öðrum stefnum eins og t.d. samgöngustefnu. Vöxtur ferðapjónustunnar hefur haft gríðarleg áhrif á flesta þætti íslensks þjóðlífs og þarf stefna, samhæfing og framtíðarsýn að gilda þvert á ráðuneyti og stofnanir. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að leggja áherslu á að slík stefnumörkun stjórnvalda í málefnum ferðapjónustunnar verði unnin og gefin út sem fyrst.

Vöxtur ferðapjónustu er alþjóðlegur og allar spár benda til þess að hann muni halda áfram þótt eitthvað muni draga úr þeirri veldisaukningu sem hefur verið hér á landi. Ýmsar blíkur eru þó á lofti, t.d. staða hagkerfisins, gengi gjaldmiðla, varnar- og öryggismál og ógnir sem fylgja hryðjuverkum og loftslagsbreytingum, en taka þarf tillit til allra þessara þátta við frekari stefnumörkun í málaflokknum. Hér þarf því að samþætta ferðamálastefnu við aðrar stefnur sem geta haft áhrif á ferðapjónustuna.

Fjármálaáætlun 2018–22 gerir ráð fyrir 2,1–2,3 ma.kr. útgjöldum á ári

Í fjármálaáætlun er áhersla lögð á rannsóknir, þróun og nýsköpun í ferðapjónustu

Mikilvægt að móta sem fyrst fram-tíðarstefnu í ferða-pjónustu

Samþætta þarf ferðamálastefnu við aðrar stefnur sem geta haft áhrif

2.4 Drög að breytingu á lögum um skipan ferðamála

Drög að frumvarpi til breytinga á lögum um skipan ferðamála lögð fram í maí 2017

Í maí 2017 lagði atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti fram til kynningar og umsagnar á vef sínum drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 73/2005 um skipan ferðamála. Samkvæmt greinargerð ráðuneytisins eru þessi frumvarpsdrög liður í yfirferð stjórnvalda um málaflokkinn og hafa „þann tilgang helst að auka hæfni ferðabjónustuaðila og bæta öryggi ferðamanna og stuðla þannig að jákvæðri upplifun þeirra auk þess að efla stjórnsýslu Ferðamálastofu“. Helsta breytingin snýr að aðilum sem bjóða og selja skipulagðar ferðir innanlands og lýtur að því að þeim sé gert skylt að útbúa skriflega öryggisáætlun. Skal slík áætlun vera með tilteknum hætti og samanstanda af áhættumati, verklagsreglum og viðbragðsáætlun. Áætlanirnar skal skrá hjá Ferðamálastofu sem fari yfir þær og staðfesti ef þær eru fullnægjandi.

Í drögunum eru lagðar til breytingar á hlutverki Ferðamálastofu

Í frumvarpsdrögunum eru einnig lagðar til nokkrar breytingar á hlutverki Ferðamálastofu. Aukin áhersla er lögð á hlutverk hennar við að safna skipulega saman tölfræðilegum upplýsingum úr ferðabjónustu og miðlun þeirra. Þá er skrifað inn í lögin hlutverk Ferðamálastofu við að halda utan um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða, sbr. lög nr. 75/2011 um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða. Drögin miða sömuleiðis að því að efla eftirlit Ferðamálastofu og er gert ráð fyrir að hún fái heimild til að leggja dagsektir á aðila sem brjóta gegn ákvörðunum sem teknar eru á grundvelli laganna. Slík heimild er til þess fallin að gera stofnuninni betur kleift að sinna eftirlitshlutverki sínu og þvinga aðila sem ekki fara að ákvörðunum hennar til að haga starfsemi sinni í samræmi við lög. Þá er heiti forstöðumanns Ferðamálastofu breytt úr ferðamálastjóra í forstjóra Ferðamálastofu.

Í frumvarpsdrögunum eru einnig lagðar til breytingar á skipan ferðamálaráðs þar sem Ferðamálasamtök Íslands hafa hætt starfsemi. Í stað tveggja fulltrúa þess er lagt til að einn fulltrúi komi frá Félagi leiðsögumanna og einn fulltrúi frá Rannsóknamiðstöð ferðamála.

Frekari breytinga er að vænta á lögum um skipan ferðamála

Frekari breytinga er að vænta á lögum um skipan ferðamála en þegar hafa verið kynntar, m.a. vegna innleiðingar á tilskipun Evrópusambandsins nr. 2015/2302 um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun. Áfram verður unnið að breytingum á lögum um skipan ferðamála innan atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis.

3 Verkefni ríkisins á sviði ferðamála

Eins og fram hefur komið hafa málefni ferðapjónustunnar snertifleti inn í nánast öll ráðuneyti Stjórnarráðsins. Hér verður fyrst og fremst fjallað um þau verkefni sem falla undir verksvið atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og stofnanir þess og undir fjárheimildir ríkisins á sviði ferðapjónustu.

3.1 Leyfisveitingar og eftirlit

Ferðamálastofa gefur út leyfi fyrir ferðaskrifstofur og ferðaskipuleggjendur í samræmi við lög um skipan ferðamála. Þá sér stofnunin um að skrá bókunarþjónustur og upplýsingamiðstöðvar í samræmi við sömu lög. Þetta eru fjarri því að vera einu leyfin sem ferðapjónustuaðilar þurfa að hafa. Sérstök leyfi þarf t.d. fyrir fólksflutninga hvort heldur er á lofti, láði eða legi. Umferðasvið Samgöngustofu veitir slík leyfi, þ. á m. rekstrarleyfi til fólksflutninga, leyfi fyrir leigubifreiðastjóra og leigubifeiðastöðvar og leyfi fyrir ökutækjaleigur. Þá veitir Samgöngustofa leyfi fyrir farþegaflutningum skipa í atvinnuskyni en þar undir falla m.a. hvalaskoðanir og veiðiferðir ferðamanna.

Önnur leyfisskyld starfsemi í ferðapjónustu er veitinga- og gististarfsemi. Um þá starfsemi er fjallað í lögum nr. 85/2007 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald með síðari breytingum og reglugerð sama efnis nr. 1277/2016. Slík starfsemi er annars vegar háð rekstrarleyfi frá sýslumönnum og hins vegar starfsleyfi frá heilbrigðisnefndum sveitarfélaga. Hægt er að sækja samhliða um rekstrarleyfi og starfsleyfi hjá viðkomandi leyfisveitanda. Ekki er gefið út rekstrarleyfi nema starfsleyfi hafi verið gefið út þar sem það á við. Þá er rekstrarleyfi einnig háð því að starfsemin hafi verið skráð hjá Ríkisskattstjóra. Nýlega var leyfisumhverfi heimagistingar einfaldað og er nú nægjanlegt að skrá slíka starfsemi hjá sýslumönnum. Hvorki þarf að sækja um rekstrarleyfi né starfsleyfi fyrir hana að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Markmiðið er að fjölga skráðum stöðum þar sem heimagisting er boðin og auðvelda eftirlit með svartri atvinnustarfsemi.

Ferðamálastofa skal halda skrár yfir leyfis- og tilkynningaskylda aðila og hefur hún gert það frá árinu 2006. Þá heldur hún úti gagnagrunni yfir ferðapjónustuaðila. Handhafar ferðaskrifstofu- og ferðaskipuleggjendaleyfa fara sjálfkrafa í grunninn en aðrir leyfishafar sem falla undir ferðapjónustu þurfa sjálfir að óska eftir aðgengi að gagnagrunninum og senda inn viðeigandi upplýsingar vilji þeir fá skráningu í hann. Gagnagrunnurinn er m.a. aðgengilegur á www.ferdalag.is. Þá halda sýslumenn lista yfir útgefin rekstrarleyfi fyrir veitinga- og gististaði og skráða heimagistingu. Þannig er hægt að afla sér upplýsinga um hvort tiltekin starfsemi hafi leyfi eða ekki.

Þessir tveir grunnar eru ekki samkeyrðir og upplýsingar koma ekki sjálfkrafa frá sýslumönnum til Ferðamálastofu um aðila sem hafa rekstrarleyfi né koma sjálfkrafa upplýsingar frá Ríkisskattstjóra um ferðapjónustuaðila sem hann hefur afskipti af. Hugmyndir um aukna skilvirkni og eina gátt um leyfisveitingar og gögn gætu komið að liði

Leyfisumhverfi ferðapjónustunnar er flókið og leyfi gefin út á mörgum stöðum

Leyfisumhverfi heimagistingar hefur verið einfaldað

Upplýsingar um leyfishafa Ferðamálastofu eru á www.ferdalag.is

Einfalda má
leyfisveitingar og
og auka skilvirkni

hér til að bæta yfirsýn og um leið auka skilvirkni eftirlits með ferðapjónustuaðilum. Eins mætti hugsa sér að nýta upplýsingar frá Ríkisskattstjóra en ákveðið átak hefur verið í gangi hjá skattayfirvöldum til að ná utan um svarta atvinnustarfsemi. Gögn um slíka starfsemi skila sér ekki sjálfkrafa til annarra eftirlitsstjórnvalda. Heilbrigðiseftirlit eða sýslumenn fá t.d. ekki alltaf upplýsingar frá Ríkisskattstjóra um gististarfsemi sem ekki er skráð en ætti þó að vera með bæði starfsleyfi frá heilbrigðisnefndum og rekstrarleyfi frá sýslumönnum. Ein gátt sem opin væri öllum þessum aðilum gæti hjálpað til við að miðla upplýsingum og auka skilvirkni í eftirliti og í leyfisveitingum og stuðla að öruggari ferðapjónustu.

Ferðamálastofa fái
auknar heimildir til
að beita viður-
lögum í eftirliti sínu

Í úttekt Ríkisendurskoðunar á hlutverki og verkefnum Ferðamálastofu árið 2014 kom fram að Ferðamálastofa teldi sig skorta tíma, fjármuni og mannafla til að sinna eftirlitsskyldum sínum með fullnægjandi hætti. Þá kom fram að stofnunin teldi að skortur á heimildum til að beita viðurlögum gegn ólöglegri starfsemi ylli því að eftirlitið væri ekki nægjanlega skilvirkt og árangursríkt. Í skýrslu sinni benti Ríkisendurskoðun því atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti sérstaklega á að kanna hvort veita skyldi Ferðamálastofu heimild til að beita viðurlögum þegar ferðapjónustuaðilar gerast brotlegir við lög sem henni ber að framfylgja. Eins og fram hefur komið er brugðist við þessari ábendingu í drögum að frumvarpi til nýrra laga um skipan ferðamála. Þá var um síðustu áramót ráðinn lögfræðingur á stjórnsýslu- og umhverfissvið Ferðamálastofu til að fylgja eftir ýmsum stjórnsýslulegum málum, þar á meðal eftirliti með leyfislausum aðilum.

Umhverfi leyfis-
veitinga í ferða-
þjónustu er í
endurskoðun

Að sögn atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis eru leyfisveitingar samkvæmt lögum um skipan ferðamála í endurskoðun í tengslum við innleiðingu tilskipunar ESB nr. 2015/2032 um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun. Líklegt sé að skilgreiningar breytist að einhverju leyti sem og að breytingar verði á hvaða starfsemi sé leyfis-skyld/skráningarskyld. Ríkisendurskoðun telur að það sé jákvætt að einföldun á leyfis-kerfinu sé til skoðunar og eins og fram kemur að ofan að tímabært sé að skoða allt leyfiskerfið í heild sinni með einföldun og skilvirkni að markmiði.

3.2 Þróun, gæði og skipulag

Eitt af mikilvægustu málefnum ferðapjónustu varðar þróunar-, gæða- og skipulagsmál. Verkefnið er margþætt og er samkvæmt löggjöf um skipan ferðamála á ábyrgð Ferðamálastofu. Stjórnstöð ferðamála hefur einnig tiltekið hlutverk sem samhæfingaraðili samkvæmt *Vegvísi í ferðapjónustu*. Meðal verkefna á þessu sviði eru t.d. framkvæmd markaðrar ferðamálastefnu, gæði í ferðapjónustu, öryggismál og miðlun upplýsinga.

Hlutverka- og
ábyrgðarskipting á
sviði þróunar, gæða
og skipulags enn
óskýr

Í úttekt Ríkisendurskoðunar á Ferðamálastofu árið 2014 kom í ljós skörun verkefna milli aðila innan þessa málaflokks. Fram kom t.d. að verkefni í ferðamálaáætlun voru á ábyrgð Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands en ættu með réttu að vera á ábyrgð Ferðamálastofu. Þá kom fram skörun milli Ferðamálastofu, Bygðastofnunar og Nýsköpunarmiðstöðvar í atvinnuþróunar- og nýsköpunarmálum. Almennt var niðurstaða úttektarinnar sú að skýra þyrfti ábyrgð og hlutverk Ferðamálastofu. Töluverð þróun hefur orðið á þessu sviði á síðustu árum en engu að síður eru hlutverka- og ábyrgðarskipting vegna þessara verkefna enn að töluverðu leyti óskýr.

Framkvæmd stefnu í ferðamálum

Eins og fram kom í kafla 2.2 er Stjórnstöð ferðamála sem samhæfingaraðila falið það hlutverk að sjá til þess að ráðist verði í þau verkefni sem skilgreind eru í *Vegvísí í ferðapjónustu*. Vert er þó að benda á að Stjórnstöðin hefur ekkert vald samkvæmt lögum til að koma þessum verkefnum í framkvæmd. Þá skarast þetta hlutverk á við það hlutverk sem Ferðamálastofa hefur samkvæmt lögum um skipan ferðamála, þ.e. að fylgja eftir markaðri ferðamálastefnu. Hefur þessi skörun haft í för með sér óvissu með ábyrgð Ferðamálastofu á þeim verkefnum sem hún sinnir og eru einnig skilgreind í *Vegvísinum*.

Skörun milli hlutverka Ferðamálastofu og Stjórnstöðvar ferðamála

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti hefur bent á að þó að einhver skörun sé tíma-bundið til staðar hafi Stjórnstöð ferðamála annað hlutverk en Ferðamálastofa. Einnig hafi Ferðamálastofa og Stjórnstöð ferðamála unnið saman að gerð stefnumótandi stjórnunaráætlana enda verkefnið skilgreint sem forgangsverkefni bæði í *Vegvísí í ferðapjónustu* og í stefnu Ferðamálastofu. Stjórnstöð ferðamála gegni einungis samhæfingar- og ráðgjafarhlutverki en Ferðamálastofa sé framkvæmdaraðili. Ráðuneytið hefur einnig bent á að hlutverk Stjórnstöðvar sé með þeim hætti að hún beri ekki stjórnsýslulega ábyrgð á einstökum verkefnum heldur geti gert tillögur til ráðherra og unnið með öðrum stjórnvöldum að úrlausn verkefna sem samhæfingaraðili.

Stjórnstöð ferðamála ber enga stjórnsýslulega ábyrgð

Fylgjast má með framvindu verkefna í *Vegvísí í ferðapjónustu* á vef Stjórnstöðvar ferðamála www.stjornstodin.is. Ljóst má vera af þeim upplýsingum sem þar koma fram að Stjórnstöðin hefur náð árangri í að vinna og koma í framkvæmd hluta þeirra verkefna sem skilgreind eru í *Vegvísinum*. Má þar t.d. nefna verkefni um hæfni og gæði í ferðapjónustu þar sem Stjórnstöðin leggur fram tillögur sem snerta mannafla, hæfni og gæði í ferðapjónustu á landsvísu. Einnig má nefna verkefni um sviðsmyndavinnu um framtíðarumhverfi ferðapjónustunnar og áhættugreiningu og tillögur um forgangsroðun í öryggismálum.

Hægt er að fylgjast með framvindu verkefna í *Vegvísí í ferðapjónustu* á vef Stjórnstöðvar

Vakinn

Ferðamálastofa rekur Vakann, opinbert gæða- og umhverfiskerfi ferðapjónustunnar. Markmiðið með Vakanum er að efla gæði, öryggi og umhverfisvitund í ferðapjónustu á Íslandi. Kerfið er byggt á nýsjálensku gæðakerfi fyrir ferðapjónustu sem kallast *Qualmark* en hefur verið staðfært og lagað að íslenskum aðstæðum. Innleiðing þess hófst árið 2012 en þá hafði það verið í þróun og undirbúningi í um fjögur ár í samstarfi Ferðamálastofu við Samtök ferðapjónustunnar, Nýsköpunarmiðstöð og Ferðamála-samtök Íslands.

Vakinn er opinbert gæða- og umhverfiskerfi ferðapjónustunnar

Í Vakanum eru tvö kerfi, annars vegar gæðakerfi sem skiptist í stjórnuflokkun fyrir gististaði og almenn viðmið fyrir ferðapjónustu aðra en gistingu. Hins vegar er það umhverfiskerfi sem veitir viðurkenningu fyrir umhverfisstarf ferðapjónustufyrirtækja. Um er að ræða árangurstengdar viðurkenningar, brons-, silfur- og gullmerki, sem gera fyrirtækjum kleift að tileinka sér ábyrga umhverfishegðun í áföngum. Ekki er eingöngu hægt að taka þátt í umhverfiskerfinu heldur er þátttaka í gæðakerfinu forsenda fyrir þátttöku í því. Alls eru um 100 fyrirtæki skráð í Vakann og rúmlega 70 eru í úttektarferli.

Gert er ráð fyrir að Vakinn verði starfræktur með sjálfstæðum hætti

Ferðamálastofa hefur lagt mikla áherslu á þróun þessa kerfis og telur það þjóna lykilhlutverki í framtíðarsýn hennar um uppbyggingu sjálfbærrar ferðaþjónustu til framtíðar. Við úttekt Ríkisendurskoðunar kom einnig það sjónarmið fram að réttara væri að gæðakerfi ferðaþjónustunnar væri í höndum greinarinnar sjálfrar og að sérstakir vottunaraðilar sæju um að taka það út. Slíkt fyrirkomulag væri sambærilegt við gæðakerfi annarra atvinnugreina, eins og sjávarútvegs og landbúnaðar. Vakinn er enn í mótnun og er kerfið ekki enn komið á þann stað að vera sjálfbært, þ.e. að það standi undir sér fjárhagslega. Það er þó yfirlýst markmið þeirra sem standa að Vakanum að kerfið verði starfrækt með sjálfstæðum hætti í framtíðinni.

Hæfnisetur ferðaþjónustunnar

Hæfnisetur ferðaþjónustunnar var stofnað í janúar 2017

Hæfnisetur Ferðaþjónustunnar var stofnað í janúar 2017 með samningi ráðherra ferðamála við Stjórnstöð ferðamála og Fræðslumiðstöð atvinnulífsins um fjármagn í uppbyggingu og starfsemi þess. Var verkefnið fjármagnað til eins árs til að byrja með. Að sögn ráðuneytis kemur þó Stjórnstöð ferðamála ekki að rekstri hæfnisetursins heldur vann hún einungis að undirbúningi að stofnun þess.

Hæfnisetrið er samstarfsverkefni aðila vinnumarkaðarins, fræðsluaðila og stjórnvalda um heildstæðar lausnir og úrbætur til að auka hæfni í ferðaþjónustu á Íslandi með það að markmiði að auka framleiðni og arðsemi greinarinnar. Verkefnið byggir á skýrslu verkefnahóps Stjórnstöðvar ferðamála sem ætlað var að greina þarfir fyrir úrbætur sem styðja við hæfni, gæði, fagmennsku og þekkingu innan ferðaþjónustunnar og vinna að skilvirkum leiðum til úrbóta en skýrslan kom út um mitt ár 2016. Hæfnisetur ferðaþjónustunnar er vistað hjá Fræðslumiðstöð atvinnulífsins.

Svæðisbundin þróun

Unnið að svæðisbundinni þróun í ferðaþjónustu um land allt

Ferðamálastofa styður við svæðisbundna þróun ferðaþjónustu í skilgreindum verkefnum um land allt. Eitt af stærstu verkefnum á þessu sviði er um svæðisbundnar áfangastaðáætlanir (DMP: *Destination Management Plan*) sem hófst vorið 2017. Ferðamálastofa og Stjórnstöð ferðamála unnu sameiginlega að undirbúningi þess en Ferðamálastofa heldur utan um verkefnið og fjármagnar að öllu leyti. Gert er ráð fyrir að rúmar 280 m.kr. muni fara til verkefnisins á árinu 2017 frá Ferðamálastofu.

Um er að ræða heildstætt ferli þar sem litið er til skipulags og samhæfingar í þróun og stýringu þeirra þátta sem geta haft áhrif á upplifun ferðamanna á viðkomandi svæði. Slíkar áætlanir innihalda m.a. upplýsingar um hvernig svæðið skuli þróast, hvernig dreifa skuli ferðamönnum á svæðinu, hvaða þjónustu skuli byggja upp, hvort innheimta eigi þjónustugjöld og svo framvegis. Á hverju svæði hafa verið skipaðir verkefnastjórar sem fá leiðbeiningar og stuðning frá Ferðamálastofu, Stjórnstöð ferðamála og markaðsstofum á hverju svæði. Einnig eru starfandi vinnuhópar á hverju svæði sem gera tillögur til verkefnisstjóra. Áætlað er að verkefninu ljúki árið 2018. Verkefnið er eitt af lykilverkefnum *Vegvísis í ferðaþjónustu* um betri dreifingu ferðamanna um landið.

Öryggismál

Öryggismál eru mikilvægur þáttur í ferðaþjónustu

Öryggismál ferðamanna hafa verið mikið til umfjöllunar á undanförunum árum og eru ásamt áhættustjórnun á meðal forgangsverkefna í verkefnaáætlun 2016–17 í *Vegvísi í*

ferðapjónustu. Stjórnstöð ferðamála hefur unnið að þessu verkefni frá stofnun hennar. Sérstakur vinnuhópur á vegum Stjórnstöðvar var settur á laggirnar og höfðu fjölmargir aðilar aðkomu að honum, þ. á m. fulltrúar frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, innanríkisráðuneyti, Ferðamálastofu, Umhverfisstofnun, Vatnajökulspjódgarði, Slysavarnafélaginu Landsbjörg, Samtökum ferðapjónustunnar, lögreglu, Samgöngustofu og Vegagerðinni. Þessi hópur skilaði af sér tillögum um forgangsverkefni í öryggismálum fyrir árið 2017 og hefur meirihluti þeirra komið til framkvæmdar nú þegar.

Einnig er starfandi hópur á vegum innanríkisráðuneytis sem hefur það hlutverk að koma á skilvirku samstarfi stjórnvalda og félagasamtaka um öryggi ferðamanna og vinna aðgerðaáætlun um öryggi ferðamanna til fimm ára. Áætlað er að starfshópurinn skili niðurstöðum árið 2017.

Loks má geta verkefnisins *Safetravel* en nýlega var gerður samningur milli atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og Slysavarnafélagsins Landsbjargar til þriggja ára um 25 m.kr. framlag á ári til verkefnisins. Þá fær félagið 10 m.kr. á ári frá Samtökum ferðapjónustunnar sem og styrk frá *Icelandair group* til reksturs sama verkefnis. *Safetravel* er samstarfsvettvangur margra aðila sem hefur það markmið að tryggja öryggi ferðamanna á Íslandi. Sérstök áhersla er lögð á að miðla upplýsingum um öryggismál á Íslandi til ferðamanna auk rekstur hálendisvaktar Slysavarnafélagsins Landsbjargar og fleiri verkefna. Þá gerir þessi samningur Landsbjörg kleift að vera með lengri viðveru starfsmanna í upplýsingamiðstöð *Safetravel* og að setja upp skjáupplýsingakerfi fyrir ferðamenn. Að mati ýmissa viðmælenda Ríkisendurskoðunar við þessa úttekt er þessi samstarfsvettvangur vel útfærður og gott dæmi um vel heppnaða samhæfingu innan málaflokksins.

Í nýjum drögum að breytingu á lögum um skipan ferðamála er lögð til sú nýjung að skylda aðila sem bjóða upp á skipulagðar ferðar innanlands að setja sér öryggisáætlun. Slík tillaga kom einnig fram í frumvarpi sem lagt var fyrir Alþingi árið 2011 en náði ekki fram að ganga þá. Þá byggir tillagan á leiðbeinandi öryggisreglum Ferðamálastofu. Lagt er til að slík öryggisáætlun verði með tilteknum hætti og skuli innihalda m.a. viðbragðsáætlun. Markmiðið er að auka öryggi ferðamanna sem koma hingað til lands og er Ferðamálastofu ætlað að hafa eftirlit með framkvæmdinni.

3.3 Markaðs- og kynningarmál

Þann 7. maí árið 2010 tóku lög um Íslandsstofu gildi. Með þeim voru markaðs- og kynningarmál ferðapjónustu á erlendra grund flutt frá Ferðamálastofu til Íslandsstofu. Samkvæmt lögunum er hlutverk Íslandsstofu m.a. að laða til landsins erlenda ferðamenn með samræmdu kynningar- og markaðsstarfi. Utanríkisráðuneyti fer með lög um Íslandsstofu og skipar ráðherra utanríkismála stjórn hennar. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti hefur gert samning við Íslandsstofu um að sinna markaðs- og kynningarstarfi fyrir erlenda ferðamenn og fjármagnar það með framlagi í fjárlögum. Áður fyrr fóru þessir fjármunir í gegnum Ferðamálastofu en því fyrirkomulagi var breytt árið 2015, m.a. eftir ábendingar Ríkisendurskoðunar í áðurnefndri stjórn-sýsluúttekt á Ferðamálastofu árið 2014.

Safetravel er samstarfsvettvangur um öryggismál ferðamanna á Íslandi

Ferðapjónustuaðilum verður gert að setja sér öryggisáætlun

Markaðs- og kynningarmál voru flutt frá Ferðamálastofu til Íslandsstofu árið 2010

Í lögum um skipan ferðamála segir m.a. að markaðs- og kynningarmál séu verkefni Ferðamálastofu í samræmi við ákvörðun ráðherra hverju sinni. Engar lagabreytingar voru gerðar þegar erlend markaðsmál voru flutt frá Ferðamálastofu til Íslandsstofu. Sérstakir samningar voru gerðir milli atvinnuvegaráðuneytis og Íslandsstofu þar sem hlutverk Íslandsstofu er tiltekið en engin sérstök endurskoðun varð á hlutverki Ferðamálastofu innan markaðs og kynningarmála.

Ábyrgð á markaðs- og kynningarmálum innanlands er ekki nógu skýr

Í stjórnsluúttekt Ríkisendurskoðunar á Ferðamálastofu árið 2014 kom fram að kynningar- og markaðsmál innanlands væru enn hjá Ferðamálastofu. Hins vegar hefði verið bent á að æskilegt væri að flytja allt markaðsstarf frá stofnuninni og betur færi að markaðssetningu innanlands væri sinnt innan landshlutanna sjálfra. Í úttekt Ríkisendurskoðunar árið 2014 kom enn fremur fram að skil milli verksviðs Íslandsstofu og Ferðamálastofu innan markaðs- og kynningarmála væru óljós. Fram hefði t.d. komið að markaðsstofum landshluta væri ekki alltaf ljóst til hvorrar stofnunarinnar þær ættu að leita með málefni sín. Í núverandi úttekt kom einnig fram að óskýrleiki hefði gert vart við sig varðandi ábyrgð verkefna innan markaðs- og kynningarmála einkum er varðar ábyrgð og samræmingu á upplýsingaveitu til ferðamanna á Íslandi. Að sögn fulltrúa beggja stofnana ganga þó samskipti og samvinna þeirra ágætlega og eiga stofnanirnar í góðu samtali alla daga.

Markaðs- og kynningarmál ekki áhersluatriði Ferðamálastofu

Í nýrri stefnu Ferðamálastofu til næstu fimm ára er ekkert minnst á markaðs- og kynningarmál og var það meðvitað ákvörðun stofnunarinnar þar sem hún sér þetta svið ekki sem áherslumál sitt í framtíðinni. Ferðamálastofa hefur lagt áherslu á svæðisbundnar áfangastaðaáætlanir landshlutana og markaðsstarf innanlands fer að mestu fram hjá markaðsstofum landshlutanna. Samvinna er á milli Íslandsstofu og markaðsstofanna og hefur nýlega verið gerður samningur þar á milli um kynningarefni o.fl. Markaðsstofurnar nota efni frá Íslandsstofu og samvinna er á milli *Inspired by Iceland* og *Visit* vefsvæða á netinu. Ferðamálastofa styður við markaðsstarf innanlands með rekstrarstuðningi við markaðsstofur landshlutanna. Það fyrirkomulag mun haldast óbreytt miðað við núverandi fjárlög og fjármálaáætlun. Þá hafa Ferðamálastofa og markaðsstofur landshlutanna átt virkan samráðsvettvang þar sem sameiginleg mál eru rædd.

Ferðamálastofa vinnur að verkefni um upplýsingaveitu í samstarfi við markaðsstofur

Ferðamálastofa vinnur nú að verkefni um endurskoðun upplýsingaveitu til ferðamanna í samvinnu við markaðsstofur landshlutanna, Íslandsstofu og *Safetravel*. Verkefnið er einnig eitt af þeim verkefnum sem skilgreind eru í *Vegvísi í ferðaþjónustu*. Markmiðið er m.a. að tryggja að bestu og nákvæmstu upplýsingar um öryggi ferðamanna séu ávallt aðgengilegar allt árið um kring um allt land sem og að samræma og samhæfa upplýsingaveitu á landsvísu. Ætlunin er að nýtt kerfi verði tilbúið árið 2019.

3.4 Uppbygging, viðhald og verndun ferðamannastaða

Frá árinu hafa 2011 hafa úthlutanir úr Framkvæmdasjóði ferðamannastaða numið tæpum 3,6 ma.kr. og hafa þeir runnið til rúmlega 490 verkefna. Á [vefsjá](#) sjóðsins á vef Ferðamálastofu er hægt að sjá úthlutanir eftir staðsetningu. Þá eru þar að finna upplýsingar um verkefni sem úthlutað hefur verið til og hvaða ár styrkurinn var veittur. Við árslok árið 2016 átti enn eftir að greiða út rúman milljarð af rúmlega 2,8 ma.kr. sem úthlutað var í styrki á árunum 2012–15. Ýmsar ástæður liggja að baki

Frá 2011 hafa tæpir 3.6 ma.kr. runnið til uppbyggingar, viðhalds og verndunar ferðamannastaða

Þessu, m.a. flöskuhálsar í mönnun framkvæmda, skipulagsmál, tafir á skilum á framvindu- og lokaskýrslum og veðurfar.

Ferðamálastofa hefur það hlutverk að fylgjast með framvindu verkefna sem fá styrk úr sjóðnum. Þá kemur fram í nýsamþykktum starfsreglum sjóðsins að Ferðamálastofa skuli að lágmarki einu sinni á ári skila ráðuneytinu skýrslu um stöðu sjóðsins ásamt yfirliti um styrkþega, veitta styrki og stöðu verkefna. Í eldri starfsreglum átti að skila þeim tvisvar á ári. Þessum skýrslum hefur þó ekki verið skilað og hefur ráðuneytið ekki heldur kallað sérstaklega eftir þeim. Ferðamálastofa hefur unnið að því að styrkja eftirfylgni við styrkveitingar úr sjóðnum til að koma í veg fyrir að fjármunir safnist upp með þessum hætti sem og að kanna stöðu þeirra verkefna sem ekki hafa komist til framkvæmda. Þá hefur yfirsýn um fjármál sjóðsins batnað töluvert með aukinni yfirferð og samvinnu ráðuneytis og rekstrarstjóra Ferðamálastofu. Þá lítur ráðuneytið svo á að Ferðamálastofa upplýsi það ef veruleg frávik verða í tengslum við einstök verkefni.

Ferðamálastofa
sinnir eftirliti og
eftirfylgni með
styrkveitingum

Vorið 2017 var gerð breyting á lögum nr. 75/2011 um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða (sjá kafla 2.2.5). Tilfni þess var tilkoma nýrra laga nr. 20/2016 um landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum. Í þeim lögum er gert ráð fyrir að sett verði fram tólf ára landsáætlun og þriggja ára framkvæmdaáætlun um uppbyggingu, rekstur og viðhald innviða í þágu náttúruverndar og til verndar menningarsögulegum minjum vegna álags af völdum ferðamennsku og útivistar.

Nýlegar breytingar
á lögum um Fram-
kvæmdasjóð
ferðamannastaða

Gert er ráð fyrir að landsáætlunin og framkvæmdaáætlunin verði fjármögnuð úr ríkissjóði og því muni ekki lengur vera þörf fyrir að Framkvæmdasjóður ferðamannastaða styrki þær framkvæmdir. Breytingarnar sem gerðar voru snúast því um að hlutverk Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða verði framvegis að stuðla að uppbyggingu, viðhaldi og verndun ferðamannastaða í umsjón eða eigu sveitarfélaga og einkaaðila. Framkvæmdir við ferðamannastaði í eigu og umsjón ríkisins verði í staðinn fjármagnaðir í gegnum landsáætlun, sbr. ofangreind lög nr. 20/2016.

Í fjármálaáætlun 2018–22 kemur fram að um 400 m.kr. frá fyrri áætlun verði fluttar af fjármunum vegna uppbyggingar á innviðum á ferðamannastöðum (Framkvæmdasjóður ferðamannastaða) til landsáætlunar um uppbyggingu innviða á vegum umhverfis- og auðlindaráðuneytis. Í þessari úttekt Ríkisendurskoðunar kom fram að væntingar séu um að ofangreindar breytingar stuðli að því að auka skilvirkni og auðvelda framkvæmdir á ferðamannastöðum í umsjón ríkisins.

3.5 Gagnaöflun og rannsóknir

Meðal helstu áhersluatriða í stefnu Ferðamálastofu 2017–20 er að sinna gagnaöflun og rannsóknum í ferðaþjónustu á Íslandi. Á meðal slíkra verkefna stofnunarinnar má nefna talningar á ferðamönnum sem fara um Keflavíkurflugvöll, kannanir á ferðalögum Íslendinga innanlands og viðhorfskönnun meðal erlendra ferðamanna. Markmiðið er að niðurstöður rannsókna séu nýttar við ákvarðanatöku í greininni.

Gagnaöflun og
rannsóknir mikil-
vægir þættir í
stjórnarsýslu ferða-
mála

Hagstofa Íslands safnar mánaðarlega upplýsingum frá gististöðum og vinnur tölfræði um framboð og nýtingu, fjölda gestakoma og gistinátta eftir tegund gististaða, landsvæðum og þjóðerni gesta. Skammtímatölur yfir veltu og starfsmannafjölda í einkennandi ferðaþjónustugreinum byggja á upplýsingum úr staðgreiðsluskrá og virðisauka-skattskrá. Hagstofan vinnur einnig svokallaða ferðaþjónustureikninga (*Tourism satellite accounts*) samhliða þjóðhagsreikningum. Þeir eru uppfærðir árlega.

Í *Vegvísi í ferðaþjónustu* er lögð sérstök áhersla á áreiðanleg gögn. Þar kemur fram að verulega skorti á tímanleg, áreiðanleg og alþjóðlega samanburðarhæf gögn um ferðaþjónustu hér á landi til grundvallar ákvörðunum og markmiðasetningu. Á árinu 2016 var veitt 135 m.kr. aukafjárveiting úr ríkissjóði til rannsókna í ferðaþjónustu. Stýrihópur á vegum Stjórnstöðvar ferðamála vann að tillögum um ráðstöfun á þeim fjármunum. Vinnuhópar greindu einstök rannsóknarverkefni og unnu tillögu til ráðherra um ráðstöfun fjármagnsins. Á meðal verkefna sem fengu styrki voru kannanir á samfélagslegum áhrifum ferðaþjónustu, vöktun á ástandi ferðamannastaða og talningar til að mæla dreifingu ferðamanna um landið. Gert er ráð fyrir að sum þessara verkefna verði hluti af endurteknum mælingum og rannsóknum til framtíðar.

Að sögn atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis verður sérstaklega farið yfir gagnaöflun og rannsóknir í tengslum við endurskoðun laga um skipan ferðamála.



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík
Sími 569-7100
postur@rikisend.is – www.rikisendurskodun.is