

Reykjavík 4. mars 2003

Nefndasvið Alþingis,
Austurstræti 8-10,
150 Reykjavík.

Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um flutning starfa Ferðamálaráðs til aðila innan ferðaþjónustunnar, 373. mál.

Í umræddri þingsályktunartillögu er með vísan til greinagerðar í reynd gerð tillaga um að fela samgönguráðherra að skipa nefnd til að kanna hagkvæmni þess að leggja niður Ferðamálaráð Íslands.

Hvaða störf á að flytja?

Ekki er í greinagerð með tillögunni á nokkurn hátt farið yfir þau störf sem nú eru unnin hjá stofnuninni á fjórum skrifstofum í þremur löndum. Þó virðist mega skilja á heiti tillögunnar og greinagerð að flutningsmenn telji hagkvæmt að flytja alla starfsemi stofnunarinnar til atvinnugreinarnar. Gera verður ráð fyrir að flutningsmenn hafi kynnt sér þau stjórnsýslustörf og önnur sem þeir telja að unnin geti verið hjá fyrirtækjum í atvinnugreininni sjálfri. Þó vekur athygli að í greinagerðinni stendur: *“.. er starfandi Ferðamálaráð Íslands sem er ætlað að vera stjórnvöldum til halds og trausts á sviði ferðamála”* Ferðamálaráð Íslands hefur ekki síst í vaxandi mæli unnið fyrir atvinnugreinina og með henni enda sést á lögbundnu hlutverki Ferðamálaráðs að það er mikil einföldun að þessi stofnun sé eingöngu *stjórnvöldum* til halds og traust. Stofnunin hefur í vaxandi mæli orðið þjónustustofnun við greinina og einnig almenning og er orðin greininni mjög mikilvæg í öllu samstarfi.

Stjórnsýsluverkefni Ferðamálaráðs flutt til atvinnugreinarnar?.

Umræðan hefur undanfarin misseri verið frekar á þeim nótum hvernig hægt væri að færa fleiri stjórnsýsluverkefni ráðuneytisins vegna ferðamála til undirstofnunarinnar, sem fer með málaflokkinn.

Þessi umræða óx í kjölfar setningar stjórnarsýslulaga. Eðlilegt hefur verið talið að í þessum málaflokki eins og öðrum væri stjórnarsýslan í tveimur þrepum.

Samkvæmt stjórnarsýslulögum er hægt að skjóta afgreiðslu lægra stjórnarsýslustigs til úrskurðar æðra stigs.

Verði stjórnarsýsluverkefni Ferðamálaráðs flutt til æðra stjórnarsýslustigsins; þ.e. ráðuneytisins, þá eru afgreiðslur þess lokaafgreiðslur hvað stjórnarsýsluna varðar.

Eins og áður er nefnt hefur umræðan frekar verið á hinn veginn að færa stjórnarsýsluverkefni frá ráðuneytum til stofnana.

Þetta kemur m.a fram í tiltölulega nýju skipuriti Ferðamálaráðs þar sem stofnuð hafa verið þrjú aðalsvið og er eitt þeirra stjórnarsýslu- og rekstrarsvið í samræmi við þessa þróun, þ.e. aukin áhersla á flutning stjórnarsýsluverkefna til stofnana.

Hvernig er fyrirkomulag málaflokksins hjá okkar samkeppnis- og samstarfsaðilum?

Í öllum löndum, sem Íslendingar eiga samskipti við, eru starfandi National Tourist Board (NTO) sem hafa öll hliðstæð verkefni. Þau eru sú stofnun stjórnvalda sem fer með öll almenn verkefni á sviði ferðamála þ.m.t. markaðsmál, upplýsingamál, kannanir, rannsóknir, tölfræði o.fl.o.fl Og hvað Ísland varðar einnig ákveðinn þátt umhverfismála sbr. 7. gr. laga nr. 117/1994 um skipulag ferðamála.

Ferðamálaráð Íslands tekur aðallega þátt í þrenns konar alþjóðlegu starfi með öðrum Ferðamálaráðum:

Í **Ferðamálaráði Vestnorden** eru Ferðamálaráð Íslands, Ferðamálaráð Færeyja og Ferðamálaráð Grænlands.

Ísland er aðili að **Ferðamálaráði Norðurlanda**. Þar eru ferðamálaráð Norðurlandanna fimm. Þau sinna ýmsum sameiginlegum verkefnum og reka t.d. sameiginlega starfsemi í Bandaríkjunum. Þá eiga þau þar hlutafélag sem sér um reksturinn.

Formennska í Ferðamálaráði Norðurlanda skiptist á milli formanna ferðamálaráðanna.

Ísland er aðili að **Ferðamálaráði Evrópu** (ETC) Þar eru nú 33 ferðamálaráð, (NTO) Þetta eru stjórnarsýslustofnanir viðkomandi ríkja á sviði ferðamála.

Þá eru ferðamálaráðin í miklu markaðslegu samstarfi, t.d. í Bandaríkjunum.

Ísland hefur nú um nokkurra ára skeið átt fulltrúa í framkvæmdastjórn ETC.

Þar hefur ferðamálastjóri setið. Formaður ETC nú er ferðamálastjóri Spánar og í framkvæmdastjórninni eru ferðamálastjóri Frakklands, Austurríkis, Bretlands, Ítalíu og Íslands.

Sú skoðun sem kemur fram í greinagerð tillögunnar um að hægt sé að fela atvinnugreininni verkefni Ferðamálaráðs Íslands og þar með aðild að þessu fjölþjóðlega starfi gengur þvert á það sem verið hefur að gerast í nágrennalöndunum og víðar.

Mér er ekki kunnugt um neinar hugmyndir í Færeyjum, Grænlandi á öðrum Norðurlöndum eða í Evrópu yfirleitt um að draga úr starfsemi NTO, hvað þá að leggja þau niður.

Alls staðar hefur verið unnið að frekari eflingu þessara NTO á undanförunum árum hliðstætt og hér á landi.

Það er gert til að auka samkeppnishæfni og til að leggja greininni enn frekara lið og vinna nánar með henni en ekki að fækka stoðunum undir þessari starfsemi með því að greinin standi ein að þessum viðamiklu verkefnum.

Yrðu þessi erlendu samstarfsverkefni flutt til greinarinnar verður að gera ráð fyrir að aðild okkar að þessu mikilvæga samstarfi væri lokið þar sem aðildin byggist á tilvist NTO, opinberrar stofnunar stjórnvalda í hverju landi.

Hliðstætt fyrirkomulag hvað varðar aðrar greinar?

Í greinagerðinni segir: “*Eðlilegt er að spyrja hvort ekki sé tímabært að endurskoða þá skipan mála og fela atvinnugreininni sjálfri að mestu hlutverk Ferðamálaráðs. Slíkt fyrirkomulag hefur tíðkast í samstarfi stjórnvalda við heildarsamtök annarra greina.*”

Áður en gerð er grein fyrir þessu hvað varðar aðrar greinar atvinnulífsins er rétt að benda á að þarna er vísað til *heildarsamtaka*, þegar rætt er um aðrar greinar atvinnulífsins. Í ferðaþjónustunni á Íslandi eru engin slík heildarsamtök.

Til að endurspeglar sem best þá hagsmunaaðila, sem eru í ferðaþjónustu á Íslandi var skipan Ferðamálaráðs einmitt breytt fyrir fáum árum (1999) með vísan til hagsmuna.

Nú eru þar tveir fulltrúar ríkis, enda ríkisvaldið stærsti hagsmunaaðilinn, tveir fulltrúar Sambands Ísl. sveitarfélaga, tveir fulltrúar SAF og fulltrúi Ferðamálasamtaka Íslands.

Er e.t.v rétt að segja að innan Ferðamálaráðs séu hin einu heildarsamtök ferðaþjónustu á Íslandi?

Þá þarf enga nefnd til að kanna hagkvæmni þess að flytja verkefni Ferðamálaráðs til Ferðamálaráðs?

Innan Samtaka ferðaþjónustunnar sem vísað er til í greinagerðinni eru 270-300 fyrirtæki en í gagnagrunni Ferðamálaráðs eru fyrirtæki í ferðaþjónustu 876.

Yrði t.d. sátt um það að ríkið afhenti SAF hundruði milljóna króna til nota við almenn markaðs- og kynningarmál og alla ákvarðanatöku og framkvæmd þeim tengda?

Hver gæti hagsmuna þeirra fyrirtækja sem ekki eru aðilar í þeim hagsmunasamtökunum og þeirra sem ekki eru fyrirtæki? Sveitarfélögin eru t.d. stór aðili í rekstri í ferðaþjónustu .

Það er eðlilega á hinn veginn að SAF gæti hagsmuna aðildarfyrirtækja sinna gagnvart sveitarfélögunum og ríkisvaldinu? (Sbr. fjölda athugasemda SAF við aðgerðir Reykjavíkurborgar og aðgerðir ríkisvaldsins nú í vetur)

Gæti það verið trúverðugt að SAF væri að vinna að stjórnsýsluverkefnum og hagsmunaverkefnum fyrir stjórnvöld annars vegar og hins vegar að gæta hagsmuna sinna félagsmanna gagnvart þessum sömu stjórnvöldum samhliða?

Ferðamálsamtök landhlutanna eru stór hagsmunaaðili í ferðaþjónustu undir hatti Ferðamálasamtaka Íslands. Hluti af fjármunum stjórnvalda til markaðsmála hefur verið nýttur í beinu samstarfi við einstök landshlutasamtök og heildarsamtök þeirra. Stjórnvöld hafa komið í vaxandi mæli að almennri hlutlausri upplýsingagjöf með sveitarfélögum með fjárhagslegri aðkomu Ferðamálaráðs að upplýsingamiðstöðvum um allt land. Þá hafa stjórnvöld í gegnum Ferðamálaráð byggt upp gagnagrunn ferðaþjónustunnar til afnota fyrir alla í markaðs- og kynningarmálum. Þá er ríkið sjálft stærsti hagsmunaaðilinn í greininni eins og áður gefur verið bent á.

Gæti það talist eðlilegt miðað við það sem að framan segir að ein hagsmunasamtök hluta fyrirtækja í ferðaþjónustu sjái um öll almenn markaðs-, kynningar- og upplýsingamál stjórnvalda í ferðaþjónustu? Allar ákvarðanir um notkun fjármagns og framkvæmd væri þeirra?

Eru hagsmunasamtök í stakk búinn til slíkra verkefna og vildu þau taka slíkt að sér samhliða hagsmunagæslu gagnvart þessum sömu stjórnvöldum?

Mér er ekki kunnugt um að í neinu landi séu umrædd mál stjórnvalda á hendi hagsmunasamtaka fyrirtækja. Fyrirtækin og samtök þeirra koma eðlilega mjög mikið að markaðs- og kynningarmálum og þá auðvitað á sínum forsendum. En að þau sjái um hina almennu, hlutlausu kynningu og upplýsingagjöf og að stjórnvöld viðkomandi landa afhendi hagsmunasamtökum hluta fyrirtækja í atvinnugrein eða yfirleitt einhverjum öðrum samtökum allt vald yfir notkun opinberra fjármuna til málaflokksins væri mjög óeðlilegt og væntanlega brjóta í bága við lög.

Stjórnvöld hafa stóraukið allt fjármagn og um leið allt starf að markaðs- og kynningarmálum ferðaþjónustunnar á allra síðustu árum. Þetta á bæði við um innlenda og erlenda markaðinn. Þetta hefur verið gert í samstarfi við einstök fyrirtæki, samtök fyrirtækja eins og SAF og ferðamálasamtök landshlutanna, sveitarfélög og aðrar ríkisstofnanir o.fl.

Yrði sú ákvörðun tekin að færa störf og ákvarðanatöku um notkun fjármuna til SAF væri það hliðstætt og á fundi í Ferðamálaráði Íslands, þegar þessi mál eru rædd vikju allir fulltrúar annarra hagsmunaaðila af fundi og fulltrúar SAF (2) tækju ákvarðanir um þessi mál einir.

Þá að því sem að ofan sagði með vísan til greinagerðarinnar um að slíkt fyrirkomulag “ *hafi tíðkast í samstarfi stjórnvalda við heildarsamtök annarra greina.*”

Í atvinnuvegaráðuneytunum er fjöldi stofnana sem fer með fjölmarga málaflökka viðkomandi atvinnugreina:

Landbúnaðarráðuneyti 13 stofnanir

Iðnaðarráðuneyti 7 stofnanir

Sjávarútvegráðuneyti 5 stofnanir.

Þannig að í þessum meginatvinnugreinum þjóðarinnar eru 5-13 stofnanir í hverju ráðuneyti sem sinna stjórnsýsluverkefnum og fjölmörgum öðrum verkefnum fyrir stjórnvöld og greinina sjálfa á vegum viðkomandi ráðuneyta.

Þannig að það fær varla staðist að það fyrirkomulag að fela greininni sjálfri að mestu hlutverk opinberra aðila í viðkomandi atvinnugrein hafi tíðkast.

Í fjórðu meginatvinnugreininni, ferðaþjónustu er **ein** stjórnsýslustofnun sem sinnir þessum verkefnum. **Í tillögunni er lagt til að kannað verði hvort ekki sé hagkvæmt að leggja hana niður.**

Getur það verið vilji atvinnugreinarinnar sjálfrar að veikja svo stjórnsýsluþátt og opinbert stoðkerfi ferðaþjónustunnar að leggja niður þá einu stofnun sem sinnir hennar málefnum í stjórnsýslunni?

Fleiri hugmyndir um að fela hagsmunasamtökum verkefni opinberra stofnana?

Ekki hafa komið fram á núverandi þingi aðrar hliðstæðar hugmyndir um að fela hagsmunaaðilum verkefni opinberra stofnana.

Ekki hefur t.d. verið varpað fram hugmyndum um að verkefni stjórnsýslustofnunarinnar Flugmálastjórn væri falin SAF, en þó eru allir íslenskir flugrekstararaðilar innan SAF.

Ekki hafa komið fram hugmyndir um að færa verkefni Vegagerðar til Félags Ísl bifreiðaeigenda svo dæmi séu tekin.

Ekki er að sjá að hér sé um að ræða hluta af þeirri hugmyndafræði að fela hagsmunaaðilum verkefni opinberra stjórnsýslustofnana almennt.

Fyrirtæki í útflutningi greiða lögbundið gjald til Útflutningsráðs, en ráðið fer með ýmis almenn markaðsmál útflutningsfyrirtækja erlendis.

Kæmi til skoðunar að heildarhagsmunasamtökin, Samtök atvinnulífsins tækju að sér þetta verkefni og fengju það fjármagn sem þessari stofnun er lagt til í þessum tilgangi? Öll ákvarðanatökin væri þeirra og framkvæmd verkefnisins.

Sá munur er á þessu og því sem hér er rætt um að fyrirtækin eru þó þarna búin að greiða lögbundið markaðsgjald til Útflutningsráðs, en í tilfalli Ferðamálaráðs er um að ræða 100% fjármögnun ríkis. Í hvorn tilfellinu gæti því talist “eðlilegra” að færa allt vald og fjármuni til hagsmunasamtaka?

Samskipti erlendra hagsmunaaðila við hlutlausa opinbera stofnun?

Hvernig tækju erlendir söluaðilar slíkri breytingu? Öll markaðsvinna og almenn landkynning og upplýsingagjöf yrði nú í höndum hagsmunasamtaka fyrirtækjanna, sem í mörgum tilfellum eru þeirra samkeppnisaðilar á erlendri grund.

Þessi erlendu fyrirtæki eru ekki bara að markaðssetja Ísland og þau eru vön því að hin almenna kynning og upplýsingagjöf séu í höndum ferðamálaráða viðkomandi landa en ekki t.d. hagsmunasamtaka ferðaskrifstofa í Danmörku svo dæmi sé tekið.

Erlendir söluaðilar og einstaklingar leita mikið til viðkomandi NTO þar sem þeir telja sig fá hlutlausa afgreiðslu sinna mála.

Með færslu verkefna til hagsmunasamtaka hluta greinarinnar væri þetta mikilvæga hlutleysi ekki til staðar enda ekkert NTO til staðar á Íslandi, eina landinu í Evrópu og miklu víðar.

Breytinga þörf vegna verri árangurs en annarra?

Höfum við Íslendingar verið að ná verri árangri en aðrir í ferðaþjónustu?

Nei þvert á móti.

Enda stendur í upphafi greinagerðarinnar:

“ Ferðaþjónustan á Íslandi hefur eflst mjög á undanförunum árum.”

Ekki þarf að minna á þær tölulegu upplýsingar sem liggja fyrir um þennan árangur, sem hefur unnist innan þess umhverfis sem hefur þróast í samstarfi stjórnvalda og greinarinnar.

Þetta fyrirkomulag og vinna okkar hefur vakið athygli annarar þjóða og verið litið til þessa fyrirkomulags, þegar rætt er um fyrirkomulag, sem skili árangri.

Hefur þetta fyrirkomulag orðið til að minnka umfang almenna kynningarþáttarins?

Nei enda hefur fjármagn stjórnvalda til málaflokksins nær áttfaldast á árunum 1998-2003.

Hefur núverandi fyrirkomulag reynst rekstrarlega óhagkvæmt?

Erfitt er að benda á einhverja rekstrarlega útpenslu samfara auknu umfangi í þessum málaflokki. Ef SAF eða aðrir hagsmunaaðilar telja að hagkvæmari leiðir séu færar þá eiga þeir nú aðild að allri ákvarðanatöku innan Ferðamálaráðs um framkvæmd alls málaflokksins.

Engar tillögur í þessa veru hafa komið fram innan Ferðamálaráðs.

Hver er hvatinn til þessarar tillögu?

Núverandi fyrirkomulag hefur myndað það stoðkerfi heildarinnar, sem ásamt öðru starfi ríkis og annarra hagsmunaaðila hefur lagt grunninn að því að gjaldeyristekjur þjóðarbúsins af þessari atvinnugrein hafa tvöfaldast á örfáum árum og stefna nú í 40 milljarða á þessu ári.

Ekki ætti það að vera hvati til að nauðsynlegt sé að gera þessar grundvallarbreytingar. En auðvitað eru stöðugar breytingar í gangi innan ráðsins í samræmi við breytingar á mörkuðum og breyttar aðferðir í allri markaðs- og kynningarvinnu.

Kemur hvatinn frá atvinnugreininni sjálfri? Erfitt er að sjá að greinin hafi frumkvæði að því að veikja eða leggja niður þá einu stjórnarsýslustofnun, sem fer með umræddan málaflökk.

Öll umræða innan Ferðamálaráðs, þar sem fulltrúar greinarinnar sitja hefur verið í þá átt að efla starfið innan stofnunarinnar en ekki veikja það.

Hæpið er einnig að hvati komi frá SAF í þá vörn að SAF hafi áhuga á að sitja báðum megin við borðið; þ.e. að gæta hagsmuna greinarinnar gagnvart stjórnvöldum og sinna jafnframt hlutverki opinberra aðila í ferðaþjónustu.

Hver gætir þá hagsmuna greinarinnar gagnvart þeirri vinnu SAF?

Í Fréttabréfi SAF 28 nóvember 2002 er að vísu fjallað um þingsályktunina og þar segir:

“Ljóst er að tillaga þessi er í takt við þær umræður sem hafa átt sér stað innan greinarinnar um nauðsyn þess að endurskoða skipulag ferðamála í heild sinni og eðlilegt að horft verði til þess að greinin sjálf taki að sér ákveðin verkefni sem ekki er nauðsynlegt að hýsa í opinberri stofnun.”

Þarna er að vísu gengið mun skemur en í greinagerð með tillögunni þegar hér er rætt um “..ákveðin verkefni sem ekki er nauðsynlegt að hýsa í opinberri stofnun.”

Það er auðvitað allt annað en að “.... fela atvinnugreininni sjálfri að mestu hlutverk Ferðamálaráðs.” eins og stendur í greinagerðinni

Hvað varðar það sem segir í fréttabréfi SAF um að þessi tillaga “ ..sé í takt við þær umræður sem hafi átt sér stað innan greinarinnar” þá hefur sú umræða ekki verið á helstu fundum greinarinnar á árinu 2002.

Það á við aðalfund SAF, þar er ekki að sjá í fundargerð að slík umræða hafi farið fram né nein ályktun í þessa veru. Sama á við þegar lesin er fundargerð aðalfundar Ferðamálsamtaka Íslands; engin umræða eða ályktun.

Í október 2002 er haldin árleg ferðamálaráðstefna. Þar er ekki minnst á umrætt mál í umræðum né nein ályktun um málið.

Á sjö almennum fundum um ferðaþjónustu á landsbyggðinni á vegum Ferðamálaráðs og Ferðamálasamtaka Íslands hafa þessi mál ekki komið til umræðu né verið spurt um þau.

Þannig að á þessum fundum atvinnugreinarinnar, sem yfir 500 aðilar úr greininni hafa sótt hefur þessi umræða ekki verið á síðasta ári.

Þegar vísað er til umræðu innan greinarinnar í Fréttabréfi SAF þá hefur sú umræða ekki verið á þeim samkomum greinarinnar þar sem helstu hagsmuna- og baráttumál hennar eru rædd og ályktað um.

Erfitt er því að sjá hvaðan hvatinn að þeirri þingsályktun kemur að kanna hagkvæmni breytinga sem fælu í sér þess fela atvinnugreininni sjálfri að mestu hlutverk Ferðamálaráðs.

Tímamörk og samsetning nefndar.

Í tillögunni er gert ráð fyrir að umrædd nefnd skili samgönguráðherra tillögum sínum fyrir 1. mars 2003, sem er liðinn.

Þá er gerð tillaga um að í umræddri nefnd eigi sæti fulltrúar þriggja stofnana menntamálaráðuneytis auk fulltrúa eins hagsmunaaðila í ferðaþjónustu svo og formanns sem samgönguráðherra skipi.

Hver hugsunin er að baki tillögu um meirihluta menntastofnana í umræddri nefnd sem fjallar um verkefni einnar stofnunar samgönguráðuneytis kemur ekki fram í greinagerð.

Lokaorð.

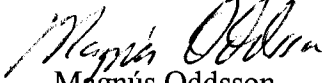
Að öllu framansögðu þá er það skoðun undirritaðs að samþykkt umræddrar tillögu sé ekki líkleg til að leiða til meiri hagkvæmni í rekstri umrædds málaflokks, eins og tilgangurinn er með tillögunni.; hvorki rekstrarlega né faglega auk þess sem erfitt er að sjá hvernig verkefni opinberra aðila þessa málaflokks geti að mestu leyti nokkurn tíma verið falin hagsmunaaðilum í heild eða hluta þeirra.

Þá hljóta að vakna spurningar um hvort það sé eðlilegt hlutverk stjórnvalda að íþyngja einkaaðilum með því að fela þeim rekstur, sem víðast er talið vera hlutverk opinberra aðila að annast.

Gæti Alþingi eða framkvæmdavaldið ákveðið með samþykktum eða beinum ákvörðunum að færa lögbundin verkefni ríkisstofnunar til einkaaðila?

Ekki hefur verið haldinn fundur í Ferðamálaráði frá því beiðni barst um umsögn og því hefur ekki gefist færi á að taka erindið þar fyrir en umsögnin er send að höfðu samráði við formann Ferðamálaráðs Íslands, Einar Kr. Guðfinnsson.

Virðingarfyllt,


Magnús Oddsson
ferðamálastjóri