



Ferðamálastofa

Janúar 2014

Efnisyfirlit

Niðurstöður og ábendingar	3
Viðbrögð við ábendingum	6
1 Inngangur	8
2 Hlutverk og verkefni	9
2.1 Hlutverk Ferðamálastofu	9
2.2 Verkefni Ferðamálastofu	10
2.2.1 Útgáfa leyfa, skráning á starfsemi og eftirlit	10
2.2.2 Þróunar,- gæða- og skipulagsmál ferðapjónustu	12
2.2.3 Markaðs- og kynningarmál ferðapjónustu	16
2.2.4 Framkvæmdasjóður ferðamannastaða	17
2.3 Fyrirhugaðar breytingar á lögum og ný verkefni	19
2.4 Skörun verkefna	20
3 Skipulag og stjórnun	22
3.1 Skipulag Ferðamálastofu	22
3.2 Stefna og framtíðarsýn	23
3.3 Mannauðsstjórnun	24
3.4 Þróun rekstrar og afkomu	25
3.5 Mat hagsmunaaðila	26
4 Aðkoma ráðuneytis	30
4.1 Samskipti og ábyrgð	30

Niðurstöður og ábendingar

Ferðamálastofa starfar samkvæmt lögum nr. 73/2005 um skipan ferðamála og heyrir undir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti. Hlutverk hennar er að gefa út starfsleyfi til fyrirtækja í ferðapjónustu, skrá starfsemi þeirra og annast eftirlit með henni. Þá sinnir hún þróunar-, gæða- og skipulagsmálum ferðapjónustu og annast markaðssetningu hennar innanlands. Hlutverk Ferðamálastofu skarast að hluta til við hlutverk Íslandsstofu, Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands og þróunarsviðs Byggingastofnunar. Haustið 2013 hóf ráðuneytið undirbúning að heildarendurskoðun laganna. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að flýta þeirri vinnu og m.a. kanna ávinning af breyttu fyrirkomulagi málaflöksins og skilgreina betur hlutverk og verkefni Ferðamálastofu.

Fram til ársins 2010 sá Ferðamálastofa bæði um innlenda og erlenda markaðssetningu og landkynningu. Það ár tók Íslandsstofa við erlendu markaðsstarfi en Ferðamálastofa hefur áfram sinnt innlenda hluta þess. Þessari tvískiptingu markaðsstarfs fylgir nokkurt óhagræði, t.d. má telja víst að ná megi fram samlegðaráhrifum með því að færa innlent og erlent markaðsstarf á eina hendi. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti að kanna möguleika á að flytja markaðsmál alfarið frá Ferðamálastofu og efla þess í stað stjórnarsýsluhlutverk stofnunarinnar og verkefni við uppbyggingu á sviði gæða-, skipulags- og öryggismála í ferðapjónustu.

Samkvæmt fjárlögum fyrir árið 2014 verður rúmlega fjórðungur fjárveitinga Ferðamálastofu, eða 127 m.kr., vegna erlendar markaðssetningar. Ferðamálastofa hefur ekkert með ráðstöfun þessara fjármuna að gera heldur eru þeir millifærðir til Íslandsstofu sem annast verkefnið í samræmi við samning sem iðnaðarráðuneyti (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti) gerði við Íslandsstofu árið 2010. Ferðamálastofa er ekki aðili að samningnum en millifærslan kemur engu að síður fram í bókhaldi stofnunarinnar sem útlagður kostnaður og gefur því ranga mynd af raunverulegum útgjöldum hennar og starfsemi. Fjárveitingar vegna annarra verkefna sem tengjast markaðssetningu erlendis eru færðar á fjárlagaliðinn „Ýmis ferðamál“ sem atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti ber ábyrgð á. Ráðuneytið óskaði eftir því við fjármála- og efnahagsráðuneyti við fjárlaga-gerð ársins 2014 að þessi fjárveiting (127 m.kr.) yrði færð á þann fjárlagalið í stað Ferðamálastofu. Fjármála- og efnahagsráðuneyti varð ekki við þeirri beiðni.

Framkvæmdasjóður ferðamannastaða var stofnaður árið 2011 og Ferðamálastofa annast rekstur hans. Stofnunin áætlað að umsýsla sjóðsins samsvari 70% starfi en auk þess greiðir Ferðamálastofa kostnað vegna úthlutana, s.s. vegna auglýsinga og vettvangsferða stjórnar sjóðsins. Hún fær ekki sérstakar fjárveitingar vegna umsýslunnar. Kostnaðarmat fjármála- og efnahagsráðuneytis við stofnun sjóðsins gerði ráð fyrir að viðbótarkostnaður vegna hennar rúmaðist að mestu innan fjárhagsramma stofnunarinnar en yrði að öðrum kosti fjármagnaður af fjárheimildum sjóðsins. Þá hafa Ferðamálastofa og stjórn Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða ekki náð samkomulagi um verkaskiptingu, s.s. aðkomu og ábyrgð Ferðamálastofu. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti vinnur að

Skilgreina þarf hlutverk Ferðamálastofu betur

Frá 2010 annast Íslandsstofa erlent markaðsstarf en Ferðamálastofa áfram innlent

Fjárveitingar til erlends markaðsstarfs þó enn færðar hjá Ferðamálastofu

Ferðamálastofa annast rekstur Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða

gerð starfsreglna fyrir sjóðinn enda ber það ábyrgð á að hlutverk og ábyrgð aðila séu skýr. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að flýta þessari vinnu eins og kostur er.

Árið 2012 ákvað þáverandi atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra að greiða mánaðarlegar þóknanir fyrir setu í stjórn Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða en Ferðamálastofa var ekki höfð með í ráðum. Að sögn ráðuneytisins misfórst að upplýsa hana um þetta. Fjárveitingar til sjóðsins gera ekki ráð fyrir þessum þóknunum en atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti greiddi þær árið 2012 og hyggst einnig gera það árið 2013 dugi fjárveitingar sjóðsins ekki til. Að undirlagi ráðuneytisins voru þóknanirnar bókfærðar hjá sjóðnum árið 2013 en Ferðamálastofa hafði ekki vitneskju um það fyrr en Ríkisendurskoðun spurðist fyrir um málið í september það ár. Ríkisendurskoðun bendir einnig á að bókhald og ársreikningar sjóðsins gefa ekki rétta mynd af skuldbindingum hans því samþykktir styrkir eru ekki bókfærðir eins og lög og reglur kveða á um heldur eingöngu greiddir styrkir. Ríkisendurskoðun hvetur Ferðamálastofu til að fylgjast betur með bókhaldi sjóðsins og tryggja að upplýsingar um samþykktu styrki berist Fjársýslu ríkisins til bóknar jafnóðum og úthlutanir liggja fyrir.

Bókhald sjóðsins gefur ranga mynd af skuldbindingum hans

Rekstur Ferðamálastofu í samræmi við áætlanir

Rekstur Ferðamálastofu hefur að mestu verið í samræmi við áætlanir og höfuðstóll verið jákvæður frá stofnun árið 2006. Árið 2013 störfuðu þrettán manns hjá Ferðamálastofu í Reykjavík og á Akureyri. Þótt einfaldara væri að hafa starfsemina á einum stað er hætt við að hæft starfsfólk léti af störfum ef önnur starfsstöðin yrði aflögð en starfsfólk með reynslu og metnað er meðal styrkleika stofnunarinnar. Starfsemi Ferðamálastofu felst að verulegu leyti í þjónustu, samskiptum og samstarfi við hagsmunaaðila. Mat þeirra á Ferðamálastofu gefur því góða vísbendingu um hvort hún sinni verkefnum sínum með árangursríkum hætti. Ríkisendurskoðun gerði viðhorfskönnun meðal helstu samstarfsaðila, viðskiptavina og hagsmunaaðila í tengslum við þessa úttekt. Niðurstöðurnar gáfu í heild jákvæða mynd af stofnuninni þótt fram kæmu ábendingar um atriði sem betur mættu fara.

Niðurstöður viðhorfskönnunar gefa jákvæða mynd

Ferðamálastofa hástökkvari ársins 2011 í könnun SFR

Heildarniðurstöður kannana Stéttarfélags í almannathjónustu (SFR) vegna Ferðamálastofu hafa farið batnandi frá árinu 2010 þegar fyrsta könnunin sem náði til allra starfsmanna stofnunarinnar var gerð. Árið 2011 var stofnunin hástökkvari ársins. Ímynd, ánægja og stolt starfsmanna af Ferðamálastofu og trúverðugleiki stjórnenda mælast þó enn lítillega undir meðaltali ríkisstofnana. Ríkisendurskoðun hvetur Ferðamálastofu til að vinna markvisst að því að styrkja þessa þætti, t.d. með því að efla mannauðsstjórnun sína enn frekar. Einnig þarf stofnunin að ljúka gerð verklagsreglna fyrir alla meginþætti starfseminnar en þær eru nú eingöngu til fyrir ferla sem varða stjórnarsýsluhlutverk hennar. Loks þarf stofnunin að setja sér nýtt skipurit sem sýnir skiptingu verkefna, auk ábyrgðarskiptingar og boðleiða.

Ráðuneytið ekki stutt nægilega vel við Ferðamálastofu

Að mati Ríkisendurskoðunar hefur atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti ekki stutt nægilega vel við Ferðamálastofu og hafa samskipti þeirra og upplýsingamiðlun ekki verið eins og best verður á kosið. Dæmi um það er að ráðuneytið upplýsti Ferðamálastofu ekki um þóknanir til stjórnar Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða eins og fyrr segir. Þá varð faglegur ágreiningur vegna frumvarps til breytinga á lögum um skipan ferðamála til þess að stofnunin leitaði til atvinnuveganefndar Alþingis til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri, t.d. um breytingar á refsíákvæði laganna. Ferðamálastofa hefur eftirlit með starfsemi ferðathjónustuaðila, m.a. að þeir hafi tilskilin leyfi, en hefur ekki heimild til að beita viðurlögum, t.d. dagsektum, ef þörf krefur. Ennfremur má nefna að gjaldskrá vegna

útgáfu leyfa í ferðapjónustu hefur ekki verið uppfærð frá árinu 2005. Gjaldskráin skal lögum samkvæmt taka mið af raunkostnaði við útgáfuna og ráðuneytið ber ábyrgð á að hún geri það. Tekið skal fram að árið 2013 hefur ráðuneytið sýnt viðleitni til að bæta samskipti sín við Ferðamálastofu, s.s. með reglulegum fundum og aukinni upplýsingagjöf.

Ábendingar til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis

1 Skýra verður hlutverk og verkefni Ferðamálastofu

Í ljósi mikilvægis ferðapjónustu fyrir þjóðarbúið verður atvinnuvega- og nýsköpunar ráðuneyti að skýra stöðu stofnana sem tilheyra málaflokknum, s.s. um afmörkun verkefna og ábyrgð aðila. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að vinna markvisst að endurskoðun laga um skipan ferðamála. Í þeirri vinnu þarf það m.a. að skýra hlutverk og verkefni Ferðamálastofu, kostnaðargreina verkefni og beita sér fyrir að þeim fylgi fjármagn. Þá þarf að kanna hvort veita skuli Ferðamálastofu heimild til að beita viðurlögum þegar ferðapjónustuaðilar gerast brotlegir við lög sem henni ber að framfylgja. Loks þarf ráðuneytið að tryggja að sú gjaldskrá sem Ferðamálastofa starfar eftir sé í samræmi við raunkostnað á hverjum tíma.

2 Skýra verður ábyrgð Ferðamálastofu vegna Framkvæmdasjóðs

Mikilvægt er að atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti skýri ábyrgð og verkefni sem felast í lögbundinni vörslu Ferðamálastofu á Framkvæmdasjóði ferðamannastaða. Þá verður ráðuneytið að virða hlutverk og ábyrgð Ferðamálastofu, hafa samráð við stofnunina og upplýsa hana um ákvarðanir sem hafa áhrif á rekstur sjóðsins. Loks telur Ríkisendurskoðun rétt að fjárveitingar til sjóðsins endurspegli útgjöld vegna hans, bæði rekstrarkostnað og þóknanir til stjórnar hans.

Ábending til Ferðamálastofu

1 Bæta þarf stjórnun, formfesta verklag og setja nýtt skipurit

Ferðamálastofa verður að styrkja mannauðsstjórnun sína enn frekar og efla vinnustaðarbrag sinn. Þá verður stofnunin að ljúka gerð verklagsreglna fyrir meginþætti starfseminnar og setja sér nýtt skipurit sem sýni m.a. skýra verkaskiptingu, ábyrgðarskiptingu og boðleiðir. Jafnframt verður Ferðamálastofa að tryggja að hún hafi góða yfirsýn um fjárhagsstöðu Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða á hverjum tíma og að ársreikningar hans sýni ávallt raunverulega stöðu og skuldbindingar sjóðsins.

Ábending til fjármála- og efnahagsráðuneytis

1 Framlag og bókhald Ferðamálastofu gefi rétta mynd af rekstri

Hluti árlegra fjárveitinga Ferðamálastofu er ætlaður til markaðssetningar erlendis en hún hefur ekkert með þær fjárveitingar að gera heldur eru þær millifærðar til Íslandsstofu. Mikilvægt er að fjárlagabæðið vegna Ferðamálastofu séu í samræmi við raunverulega starfsemi hennar og að bókhaldið gefi rétta mynd af rekstri hennar. Fjárveitingar vegna annarra verkefna sem tengjast markaðssetningu erlendis eru færðar á fjárlagaliðinn „Ýmis ferðamál“ (nr. 04-559) og fór atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti fram á það við fjármála- og efnahagsráðuneyti við fjárlagagerð ársins 2014 að umræddar fjárveitingar á fjárlagalið Ferðamálastofu yrðu einnig færðar þar. Ríkisendurskoðun hvetur fjármála- og efnahagsráðuneyti til þess að verða við því.

Viðbrögð við ábendingum

Viðbrögð atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis

Skýra verður hlutverk og verkefni Ferðamálastofu

„Líkt og fram kemur í skýrslunni hefur ráðuneytið þegar hafið vinnu við að endurskoða hlutverk Ferðamálastofu. Það hefur orðið mikill vöxtur og miklar breytingar á ferðapjónustu undanfarin ár og ekki víst að stoðkerfi og utanumhald málefna er varða ferðapjónustuna innan stjórnkerfisins endurspegli þann mikla vöxt og þá hröðu þróun sem orðið hefur. Ráðuneytið telur því ástæðu til að skoða skipulag málaflokksins með heildstæðum hætti.

Í skýrslunni er tekið sem dæmi að nauðsynlegt sé að skoða hvort að rétt sé að sameina málefni er varða markaðsmál þar sem Íslandsstofa annast núna kynningu og markaðsmál erlendis en Ferðamálastofa kynningu og markaðsmál innanlands. Þá sé jafnframt rétt að skoða hvort að Ferðamálastofa eigi að hafa heimildir til að beita viðurlögum t.d. dagsektum. Ljóst er að bæði þessi atriði þarf að taka til skoðunar við fyrrgreinda heildarendurskoðun á hlutverki Ferðamálastofu sem og á umhverfi ferðapjónustunnar innan stjórnkerfisins.

Ráðuneytið tekur undir með Ríkisendurskoðun að nauðsynlegt sé að endurskoða gjaldskrá Ferðamálastofu vegna útgáfu leyfa og er með erindi Ferðamálastofu hvað það varðar frá því í nóvember s.l. til skoðunar.“

Skýra verður ábyrgð Ferðamálastofu vegna Framkvæmdasjóðs

„Ráðuneytið tekur undir það að nauðsynlegt sé að skýra ábyrgð og verkefni sem felast í lögbundinni vörslu Ferðamálastofu á Framkvæmdasjóði ferðamannastaða. Nú stendur yfir vinna við að endurskoða starfsreglur sjóðsins. Samkvæmt upplýsingum ráðuneytisins er staðan nú sú að fulltrúi frá stjórninni og starfsmaður Ferðamálastofu eru að fara yfir drögin og þær athugasemdir sem hvor aðili um sig hefur við fyrirliggjandi drög að reglum. Eftir að þeirri yfirferð er lokið mun ráðuneytið taka stöðu á málinu og sjá til þess að reglurnar verði kláraðar í samræmi við lögbundið hlutverk allra aðila.

Hvað varðar fjárveitingar til Ferðamálastofu vegna sjóðsins þá bendir ráðuneytið á að í kostnaðarmati fjármála- og efnahagsráðuneytisins við frumvarp um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða er ekki gert ráð fyrir að umsýsla við sjóðinn feli í sér aukin útgjöld hjá Ferðamálastofu. Komi engu að síður í ljós að hægt verði að sýna fram á viðbótar-kostnað Ferðamálastofu sem rekja má beint til starfsemi Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða og ekki er hægt að ná fram með forgangsröðun vegna annarra verkefna sem fallið hafa niður í staðinn, þarf að skoða það með hliðsjón af því sem fram kom í kostnaðarmatinu sem lá til grundvallar þegar Alþingi samþykkti lögin. Þá leitast ráðuneytið eftir því sem kostur er við að óska eftir auknum fjárheimildum fyrir stofnanir

sem undir það heyrir fáir þau ný verkefni sem kalla á auknar fjárheimildir. Ákvarðanir um fjárheimildir eru þó alltaf í höndum Alþingis.“

Viðbrögð Ferðamálastofu

Bæta þarf stjórnun, formfesta verklag og setja nýtt skipurit

„Ferðamálastofa þakkar fyrir þá ábendingu sem beint er til hennar í skýrslu Ríkisendurskoðunar og tekur undir þau sjónarmið sem þar birtast. Vinna ef hafin að úrbótum á flestum þeim sviðum sem þar eru nefnd, en í aðrar verður ráðist í samræmi við ábendingar.“

1. Ferðamálastofa vinnur nú um stundir að því að efla mannauðsstjórnun og vinnustaðamenningu með margvíslegum hætti og hefur m.a. ráðið ráðgjafa til þess að liðsinna við það verk. Áfram verður lögð áhersla á þessi mál innan stofnunarinnar, m.a. með innleiðingu endurmenntunarstefnu, heilsueflingar og annarra verkefna sem lúta að velferð og vellíðan starfsmanna á vinnustað.
2. Ferðamálastofa hefur á haustdögum unnið að því að formfesta enn frekar verk-lagsreglur sínar vegna reksturs Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða. Hvað verk-lagsreglur um aðra þætti starfseminnar varðar tekur stofnunin undir þau sjónar-mið að enn sé tækifæri til úrbóta á þessu sviði og mun ráðast af krafti í þá vinnu.
3. Ferðamálastofa hefur haft tilhneigingu til að fletja út skipurit sitt, eins og raunar fleiri litlar sérfræðistofnanir. Það skipurit sem nú er í gildi var samþykkt af öllum starfsmönnum í tengslum við innleiðingu stefnu Ferðamálastofu 2011–2013, en forsendur þess lútu að því að efla sjálfstæði sérfræðinga innan stofnunarinnar. Reynslan hefur sýnt að einfalt skipurit sem þetta leiðir af sér ýmsar áskoranir og því er tímabært að endurskoða skipuritið með tilliti til þeirra þátta sem nefndir eru í ábendingu Ríkisendurskoðunar. Ráðist verður í þá vinnu strax í upphafi nýs árs.
4. Í kjölfar fyrirspurnar Ríkisendurskoðunar um fjárhagsstöðu Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða í tengslum við gerð þessarar skýrslu var ráðist í þær úrbætur sem tilgreindar eru í skýrslunni. Fram að því hafði fjárhagsstaða sjóðsins ekki verið athuguð með reglubundnum hætti, enda gert ráð fyrir að engar hreyfingar væru á sjóðnum utan þeirra sem vörðuðu samþykktar styrkveitingar. Ferðamálastofa þakkar fyrir aðkomu Ríkisendurskoðunar að þessu máli og telur að bókunar-ferli, yfirsýn og gerð ársreikninga séu komin í réttan farveg.“

Viðbrögð fjármála- og efnahagsráðuneytis

Framlag og bókhald Ferðamálastofu gefi rétta mynd af rekstri

„Í drögum að skýrslu Ríkisendurskoðunar um Ferðamálastofu hvetur Ríkisendurskoðun fjármála- og efnahagsráðuneytið til þess að flytja á liðinn 04-559 *Ýmiss ferðamál* árlega fjárheimild til markaðssetningar erlendis sem hefur verið á lið Ferðamálastofu í fjárlögum.“

Fjármála- og efnahagsráðuneytið mun taka þetta mál til skoðunar fyrir útgáfu fjárlaga-frumvarps fyrir árið 2015 í samhengi við aðrar breytingar á framsetningu fjárlagaliða atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis sem hafa verið til umræðu.“

1 Inngangur

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um stofnunina. Þar er megininntaki stjórn-sýsluúttekta lýst, þ.e. „að kanna meðferð og nýtingu ríkisfjár, hvort hagkvæmni og skil-virkni sé gætt í rekstri stofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins og hvort gildandi lagafyrir-mælum sé framfylgt í þessu sambandi“. Sömu leiðis kemur þar fram að stofnunin skuli gera hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekja athygli þeirra á því sem hún telur hafa farið úrskeiðis og benda á leiðir til úrbóta.

Í júní 2013 hóf Ríkisendurskoðun forkönnun á starfsemi og rekstri Ferðamálastofu og í ágúst var ákveðið að hefja aðalúttekt sem lyki með opinberri skýrslu til Alþingis. Leitast var við að svara eftirfarandi spurningum:

- ✓ Er hlutverk Ferðamálastofu skýrt?
- ✓ Sinnir Ferðamálastofa verkefnum sínum með árangursríkum hætti?
- ✓ Styður atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti vel við starfsemi Ferðamálastofu?

Ríkisendurskoðun kannaði lög og reglugerðir sem hafa áhrif á starfsemi Ferðamála-stofu og fékk ýmis gögn frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, innanríkisráðuneyti (áður samgönguráðuneyti) og Ferðamálastofu, m.a. stefnuskjöl, ársskýrslur, verklags-reglur og gæðaskjöl. Þá voru fjárlög og ársreikningar stofnunarinnar kannaðir. Viðtöl voru tekin við stjórnendur og starfsmenn Ferðamálastofu, atvinnuvega- og nýsköpun-arráðuneyti, stjórn Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða og formann Ferðamálaráðs.

Rafræn viðhorfs-könnun meðal samstarfsaðila, viðskiptavina og hagsmunaaðila

Til að fá vísendingar um viðhorf til Ferðamálastofu gerði Ríkisendurskoðun rafræna viðhorfskönnun dagana 18.–27. september 2013 meðal samstarfsaðila hennar, viðskiptavina og hagsmunaaðila í ferðaþjónustu. 11 spurningar voru sendar til 290 aðila. Það voru ferðaskrifstofur og ferðaskipuleggjendur sem höfðu fengið útgefin leyfi hjá Ferðamálastofu árin 2012 og 2013, stærstu upplýsingamiðstöðvarnar og helstu samstarfs- og hagsmunaaðilar Ferðamálastofu. 151 aðili svaraði könnuninni, eða 52% þeirra sem fengu hana senda.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti, Ferðamála-stofa, Ferðamálaráð, Framkvæmdasjóður ferðamannastaða og Ferðamálasamtök Ís-lands fengu skýrsluna til umsagnar, auk þess sem sérstaklega var óskað eftir viðbrögð-um Ferðamálastofu, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og fjármála- og efnahags-ráðuneytis við þeim ábendingum sem að þeim er beint í skýrslunni.

Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu aðstoð við vinnslu úttektarinnar.

2 Hlutverk og verkefni

2.1 Hlutverk Ferðamálastofu

Ferðamálastofa, sem hóf starfsemi 1. janúar 2006, fer með framkvæmd ferðamála samkvæmt lögum nr. 73/2005 um skipan ferðamála. Hún heyrði í byrjun undir samgönguráðuneyti (nú innanríkisráðuneyti) en yfirstjórn ferðamála var flutt til iðnaðarráðuneytis (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti) árið 2008. Frá miðju ári 2013 heyrir Ferðamálastofa undir málaflokkinn iðnaðar- og viðskiptamál hjá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og iðnaðar- og viðskiptaráðherra, annar af tveimur ráðherrum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, fer með yfirstjórn hennar.

Þegar Ferðamálastofa var stofnuð tók hún við hlutverki Ferðamálaráðs sem var lagt niður í þáverandi mynd en nýtt ráðgefandi Ferðamálaráð sett á laggirnar í þess stað (sjá kafla 3.1). Við stofnun Ferðamálastofu var útgáfa og eftirlit með leyfum og skráningum vegna ferðaþjónustu sem samgönguráðuneyti hafði áður sinnt einnig fært til hennar. Samkvæmt lögum um skipan ferðamála eru verkefni Ferðamálastofu einkum eftirfarandi:

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.

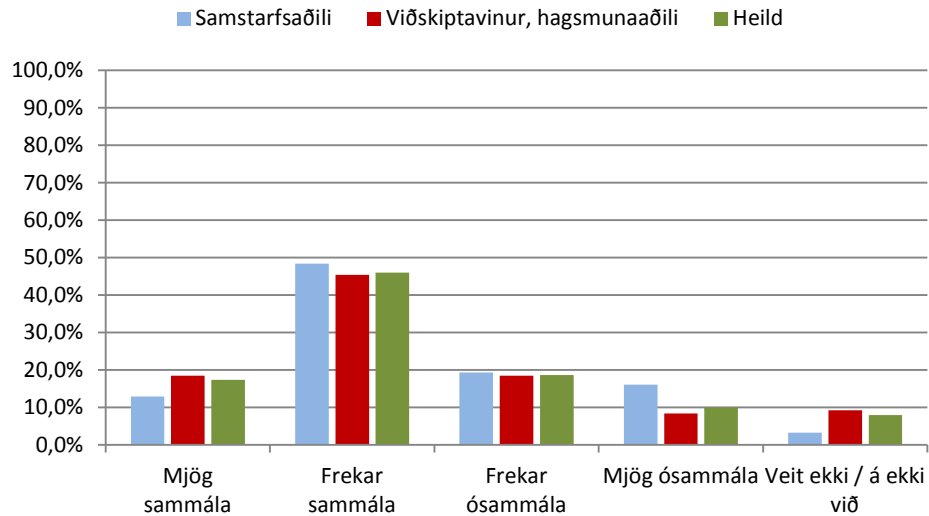
Þá er Framkvæmdasjóður ferðamannastaða í vörslu Ferðamálastofu en samkvæmt 5. gr. laga nr. 75/2011 um sjóðinn skal Ferðamálastofa „annast rekstur sjóðsins, þ.m.t. framkvæmd úthlutana úr sjóðnum, uppgjör, bókhald og gerð ársreikninga“.

Í september 2013 gerði Ríkisendurskoðun rafræna viðhorfskönnun meðal 290 samstarfsaðila, hagsmunaaðila og viðskiptavina Ferðamálastofu. 151 svar barst sem er 52% svarhlutfall. Samstarfsaðilar, þ.e. markaðsstofur landshluta, þjóðgarðar og samtök og stofnanir sem vinna að verkefnum með Ferðamálastofu, s.s. Nýsköpunarmiðstöð Íslands, Íslandsstofa og Byggðastofnun, eru í mestum samskiptum við Ferðamálastofu. 33 þeirra fengu könnunina og 31 svaraði. Einnig svöruðu 120 hagsmunaaðilar og viðskiptavinir könnuninni, þ.e. upplýsinga- og bókunarþjónustur, ferðaskipuleggjendur og ferðaskrifstofur sem lögum samkvæmt skulu tilkynna starfsemi sína eða sækja um leyfi fyrir henni til Ferðamálastofu. Í könnuninni var gerður greinarmunur á upplýsingamiðstöðvum og bókunarþjónustum, ferðaskrifstofum og ferðaskipuleggjendum en óverulegur munur var á svörum þeirra. Þau voru því flokkuð saman undir heitinu „Viðskiptavinur, hagsmunaaðili“.

Ferðamálastofa starfar samkvæmt lögum um skipan ferðamála

Viðhorfskönnun var send til 290 aðila og svarhlutfall var 52%

2.1 Hlutverk Ferðamálastofu er skýrt



Í viðhorfskönnuninni var opin spurning þar sem svarendur gátu komið sjónarmiðum sínum á framfæri. Sem dæmi um þau má nefna:

- ✓ Hlutverk Ferðamálastofu mætti vera skýrara nú þegar mörg verkefni hafa verið sett af stað og meðal annars eftir þær breytingar sem urðu þegar Íslandsstofa var stofnuð. Skilgreina þarf betur hlutverk stofnana sem fara fyrir ferðamálum á Íslandi og þar á meðal er starfsemi Ferðamálastofu.
- ✓ Ferðamálastofa þarf að kynna sig betur og hvað hún stendur eða ætlar að standa fyrir.
- ✓ Það þarf að kveða mun skýrar á um hlutverk stofnunarinnar. Hreinsa til leifar af gömlum hugmyndum um hlutverk og stefnu. Ferðamálastofu þarf að efla til muna.

Jafnframt voru settar fram vangaveltur um verkefni Ferðamálastofu, s.s. hvort það sé viðeigandi að Ferðamálastofa annast gagnaöflun, rannsóknir, markaðsmál og kynningarstarf. Að sögn atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis var haustið 2013 hafinn undirbúningur að endurskoðun laga um skipan ferðamála þar sem m.a. verði leitast við að skýra hlutverk Ferðamálastofu. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að flýta þessari vinnu eins og kostur er.

2.2 Verkefni Ferðamálastofu

2.2.1 Útgáfa leyfa, skráning á starfsemi og eftirlit

Samkvæmt lögum um skipan ferðamála skal Ferðamálastofa annast útgáfu leyfa til aðila sem sinna ferðabjónustu, skráningu á starfsemi þeirra og eftirlit með að skilyrðum fyrir starfsemi sé fullnægt. Í 8. gr. laganna segir: „Hver sá sem hyggst starfa sem ferðaskipuleggjandi eða ferðaskrifstofa skal hafa til þess leyfi Ferðamálastofu. Leyfisbréf skal gefið út af Ferðamálastofu og skal leyfishafi hafa það sýnilegt fyrir viðskiptavini á starfsstöð sinni“. Þá ber upplýsinga- og bókunarþjónustum að senda Ferðamálastofu skriflega tilkynningu um starfsemi sína.

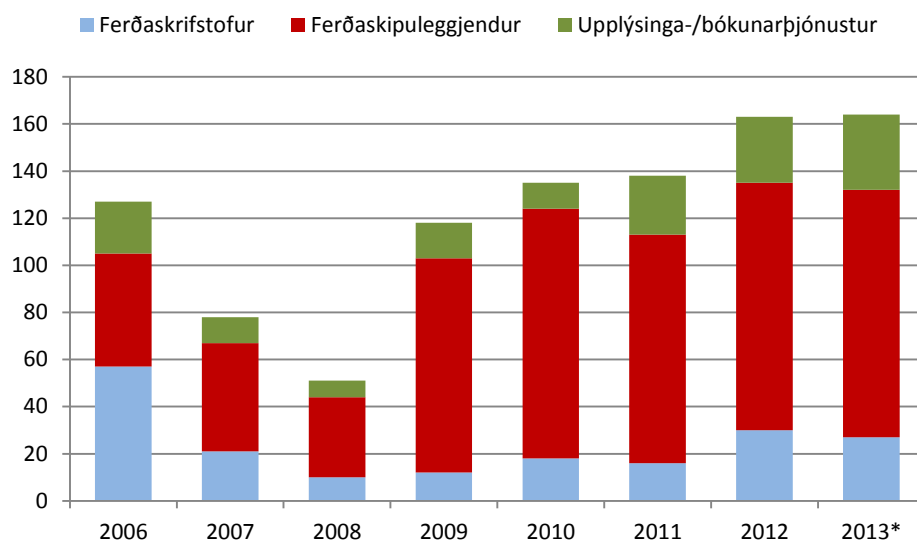
Umsóknarferlið tekur mislangan tíma eftir því hvernig umsækjendum gengur að afla og staðfesta fylgigögn umsóknar. Umsóknum ferðaskrifstofa og ferðaskipuleggjenda þurfa að fylgja vottorð og staðfestingar um lögmæti viðkomandi fyrirtækis auk þess sem umsækjandi þarf að sýna fram á að hann hafi ábyrgðartryggingu fyrir viðskiptavini sína meðan á ferð stendur. Umsækjandi um ferðaskrifstofuleyfi þarf einnig að leggja fram áætlanir um reksturinn og hafa tryggingar til endurgreiðslu fjár frá viðskiptavininum vegna alferða komi til gjaldprots eða rekstrarstöðvunar. Tryggingarfjárhæð tekur mið af rekstrarumfangi viðkomandi ferðaskrifstofu. Leyfishafar ferðaskrifstofuleyfa verða síðan árlega að senda Ferðamálastofu gögn vegna rekstrarumfangs síðastliðins og yfirstandandi árs vegna endurmats á fjárhæð trygginganna. Hún leggur þau gögn til grundvallar mati sínu á tryggingunni. Stofnunin getur óskað eftir umsögn endurskoðanda um gögn er varða rekstrarumfang ferðaskrifstofa og gerir það alltaf til að gæta jafnræðis meðal ferðaskrifstofa. Endurskoðendur upplýsa Ferðamálastofu, t.d. ef þeir koma auga á villur í rekstrargögnum eða ef frekari skýringa er þörf. Stofnunin óskar þá eftir viðbótarupplýsingum eða gögnum frá umsækjanda. Leyfi er ekki gefið út fyrr en trygging vegna alferða hefur verið lögð fram og leyfisgjald greitt. Það geta því liðið margar vikur þar til öll gögn liggja fyrir og leyfi er gefið út.

Útgáfa leyfa getur verið tímafrek

Ferðamálastofa skal halda skrár yfir leyfis- og tilkynningarskylda aðila og hefur gert það frá árinu 2006 (mynd 2.2). Það ár fengu 57 ferðaskrifstofur og 48 ferðaskipuleggjendur leyfi, auk þess sem 22 upplýsinga- og bókunarþjónustur voru skráðar. Mjög dró úr skráningu nýrra ferðaðjónustufyrirtækja árin 2007 og 2008 en síðan þá hefur þeim farið fjölgandi. Árið 2012 voru gefin út 30 ferðaskrifstofuleyfi og 105 leyfi til ferðaskipuleggjenda, auk þess sem skráðar voru 28 upplýsinga- og bókunarþjónustur. Árið 2013 fjölgaði útgefnum leyfum og skráningum enn og í lok október það ár höfðu verið gefin út 27 ferðaskrifstofuleyfi og 105 ferðaskipuleggjendaleyfi og skráðar 32 upplýsinga- og bókunarþjónustur.

Skrár yfir leyfis- og tilkynningar-skylda aðila

2.2 Útgáfa leyfa til ferðaðjónustuaðila árin 2006 til 2013



*Skráning til 31. október 2013

Þrátt fyrir fjölda útgefinna leyfa og skráðrar starfsemi telja aðilar í greininni að mikið sé um starfsemi sem ekki hafi tilskilin leyfi. Á þetta var t.d. bent í viðhorfskönnun Ríkisendurskoðunar. Í 26. gr. laga um skipan ferðamála segir: „Hver sá sem rekur leyfisskylda eða skráningarskylda starfsemi án tilskilins leyfis eða skráningar skal sæta sektum nema þyngri refsing liggi við samkvæmt öðrum lögum. Gildir þetta jafnt þegar starfsemi er án leyfis og þegar starfsemi samræmist ekki útgefnu leyfi eða skráningu.“

Ferðamálastofa hefur ekki heimildir til að beita viðurlögum

Leyfislausir aðilar geta starfað í lengri eða skemmri tíma

Ferðamálastofu ber að hafa eftirlit með að aðilar í ferðapjónustu hafi til þess tilskilin leyfi og starfi samkvæmt þeim. Að sögn Ferðamálastofu skortir hana tíma, fjármuni og mannafla til að sinna þessu verkefni nægilega vel. Að auki hefur stofnunin sjálf engar heimildir til að beita viðurlögum gegn ólöglegri starfsemi. Komi í ljós að leyfisskyldur aðili fari ekki að lögum kannar stofnunin málið með því að óska skriflegra upplýsinga frá honum. Sé starfsemin leyfisskyld samkvæmt ákvörðun Ferðamálastofu ber honum að bregðast við. Geri hann það ekki getur Ferðamálastofa kært brotið til lögreglu og krafist þess að lögreglustjóri, án fyrirvara eða aðvörunar, stöðvi starfsemina, þ. á m. með lokun starfsstöðvar og heimasíðu. Að sögn Ferðamálastofu bregst lögreglan sjaldan skjótt við í slíkum tilfellum og kærur mála taka oftast langan tíma. Aðilar geta þá starfað í lengri eða skemmri tíma án tilskilinna leyfa. Ferðamálastofa telur að eigi eftirlit hennar að þjóna tilgangi sínum sé nauðsynlegt að hún fái heimildir til að beita viðurlögum, t.d. dagsektum. Dæmi um slíkar heimildir eru heimildir Neytendastofu samkvæmt ákvæði 23. gr. laga nr. 57/2005 um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu og Samkeppnisstofnunar samkvæmt 38. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti að kanna hvort heimila skuli Ferðamálastofu að beita viðurlögum þegar aðilar verða uppvísir að ólöglegri starfsemi. Þá þarf ráðuneytið að leggja mat á hvort æskilegt og lagalega mögulegt sé að efla samstarf Ferðamálastofu við aðra eftirlitsaðila, s.s. ríkisskattstjóra.

Árið 2010 skipaði iðnaðarráðherra vinnuhóp undir stjórn lögfræðings Ferðamálastofu til að gera tillögur að breytingum á lögum um skipan ferðamála. Hópurinn skilaði tillögum sínum í mars 2011 og lagði m.a. til að refsíákvæði laganna yrði gert skilvirkara og Ferðamálastofu veitt heimild til að beita viðurlögum. Ráðuneytið tók ekki tillit til þessara tillagna við vinnslu frumvarps til breytinga á lögum sem lagt var fram á Alþingi í tvígang, á 140. og síðan 141. löggjafarþingi (sjá kafla 2.3 og 4.1).

2.2.2 Þróunar-, gæða- og skipulagsmál ferðapjónustu

Þróunar-, gæða- og skipulagsmál ferðapjónustu er annað lögbundið verkefni Ferðamálastofu. Það er margþætt og tekur m.a. til gæða- og umhverfismála, öryggismála, framkvæmdar markaðrar ferðamálastefnu (ferðamálaáætlun), miðlunar upplýsinga og fræðslu og alþjóðlegs samstarfs.

Framkvæmd ferðamálaáætlunar

Í störfum sínum skal Ferðamálastofa taka mið af ferðamálaáætlun. Áætlun fyrir tímabilið 2011–2020 var samþykkt sem þingsályktun á 139. löggjafarþingi 2010–2011 og var iðnaðarráðherra þar falið að vinna að eftirfarandi meginmarkmiðum:

- ✓ auka arðsemi atvinnugreinarinnar

- ✓ standa að markvissri uppbyggingu áfangastaða, öflugri vöruþróun og kynningarstarfi til að skapa tækifæri til að lengja ferðamannatímabilið um land allt, minnka árstíðasveiflu og stuðla að betri dreifingu ferðamanna um landið
- ✓ auka gæði, fagmennsku, öryggi og umhverfisvitund ferðaþjónustunnar
- ✓ skilgreina og viðhalda sérstöðu Íslands sem áfangastaðar ferðamanna, m.a. með öflugum greiningar- og rannsóknarstarfi

Til að vinna að markmiðunum voru í áætluninni sett fram þrettán verkefni með tíma-settum aðgerðum og ábyrgðaraðilum fyrir framkvæmd þeirra. Ferðamálastofa er ábyrgðaraðili fyrir átta þessara verkefna og þátttakandi í framkvæmd hinna fimm. Verkefnunum fylgdi ekki sérstakt fjármagn og hefur Ferðamálastofa að eigin sögn ítrekað minnt ráðuneytið á það frá því Alþingi samþykkti ferðamálaáætlun í júní 2010. Í maí 2013 sendi stofnunin atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti minnisblað með áætlunum um kostnað vegna fimm þessara verkefna og óskaði eftir að ráðuneytið beitti sér fyrir auknum fjárveitingum til að sinna þeim. Beiðni Ferðamálastofu var tekin fyrir í ráðuneytinu en vegna þröngrar stöðu ríkissjóðs var ekki hægt að verða við henni við fjárlagagerð ársins 2014 (sjá kafla 3.4). Ferðamálastofa hefur engu að síður lagt áherslu á að koma verkefnum ferðamálaáætlunar í framkvæmd, m.a. með endurskipulagningu starfseminnar í samræmi við áherslur sem ferðamálastjóri lagði til í minnisblaði til nýs ráðherra á vordögum 2013, auk þess sem kjarnaverkefni áætlunarinnar hafa verið fjármögnuð. Eftirfarandi verkefni hafa þegar komið til framkvæmda eða eru á áætlun fyrir árið 2014:

- ✓ Heildstæð skráning og yfirlit leyfa
- ✓ Samþætting og stefnumörkun í öflun tölfraeðilegra upplýsinga og rannsókna í ferðaþjónustu
- ✓ Samræmd úttekt og kortlagning á öllum landshlutum
- ✓ Gæða- og umhverfiskerfi
- ✓ Samningar um markaðsstofur og upplýsingamiðstöðvar

Eftir standa þrjú verkefni sem ekki hefur tekist að koma að fullu í framkvæmd:

- ✓ Markviss og öflugt samstarf stofnana við vöruþróun og markaðssetningu
- ✓ Markaðssetning íslenskrar ferðaþjónustu á innanlandsmarkaði
- ✓ Skilgreining á sérstöðu Íslands

Gæða- og skipulagsmál, umhverfismál og svæðisbundin þróun

Ferðamálastofa beitir sér fyrir auknum gæðum og öryggi innan ferðaþjónustunnar og hefur eftirlit með að settum reglum sé fylgt. Verkefni ferðamálaáætlunar „Gæða- og umhverfiskerfi“ hefur að markmiði „að gæða- og umhverfiskerfi ferðaþjónustunnar verði innleitt í smáum sem stórum fyrirtækjum“. Unnið hefur verið að uppbyggingu heildstæðra gæða- og umhverfisviðmiða innan ferðaþjónustunnar í samstarfi margra aðila undir stjórn Ferðamálastofu allt frá árinu 2008. Árið 2012 hófst innleiðing kerfis sem byggir á gæðakerfi frá Nýja-Sjálandi og kallast *Qualmark*. Það hefur hlotið nafnið VAKINN og fyrirtæki sem vinna samkvæmt gæðaviðmiðum kerfisins teljast viðurkennd ferðaþjónustufyrirtæki. Árið 2013 var unnið að innleiðingu gistiviðmiða VAKANS sem munu taka við af þeirri flokkun gististaða og tjaldsvæða sem nú er notast við.

Átta af þrettán verkefnum ferðamálaáætlunar á ábyrgð Ferðamálastofu

VAKINN er gæða- og umhverfiskerfi ferðaþjónustunnar

Ferðamálastofa, og áður Ferðamálaráð, hefur með ýmsum hætti beitt sér fyrir auknum gæðum á sviði umhverfismála í ferðaþjónustu. Það er t.d. gert með því að veita styrki til skipulags, uppbyggingar og úrbóta í umhverfismálum á ferðamannastöðum og umhverfisverðlaun sem beina athygli að ferðamannastöðum og fyrirtækjum í ferðaþjónustu sem sinna umhverfismálum í starfi sínu og framtíðarskipulagi. Styrkveitingar Ferðamálastofu til umhverfisverkefna voru áður um 50 m.kr. á ári en eftir stofnun Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða hefur hún dregið úr þeim. Árið 2013 veitti stofnunin enga styrki, þar sem hún taldi að Framkvæmdasjóður ferðamannastaða hefði tekið við því hlutverki, heldur nýtti fjármunina til annarra þróunarverkefna.

Innviðir ferðaþjónustu kortlagðir í landfræðilegu upplýsingakerfi (GIS)

Verkefni ferðamálaáætlunar „Samræmd úttekt og kortlagning á öllum landshlutum“ hefur að markmiði „að til verði ítarlegar úttektir á auðlindum og innviðum ferðaþjónustu á hverju landsvæði sem kortlagðar verði í landfræðileg upplýsingakerfi (GIS)“. Ferðamálastofa hefur fengið ferðaþjónustuaðila í héraði, Landmælingar Íslands og Rannsóknarmiðstöð ferðamála til samstarfs um verkefnið. Í rekstraráætlun stofnunarinnar fyrir árið 2014 er áætlað að veita nægilegu fjármagni í verkefnið til að því megi ljúka á landsvísu. Staðbundnir aðilar geta í framhaldinu nýtt sér niðurstöður verkefnisins til að vinna að stefnumörkun og þróun á sínu svæði.

Öryggismál

Síðustu misseri hefur verið lögð sífellt meiri áhersla á öryggismál í ferðaþjónustu. Í tengslum við undirbúning frumvarps til laga um breytingar á lögum um skipan ferðamála árið 2011 (sjá kafla 2.3) var hafin vinna við smíði reglugerðar um öryggismál ferðaþjónustuaðila sem bjóða upp á afþreyingarferðir, þ.e. ferðaskrifstofur og ferðaskipuleggjendur. Tilgangurinn var að auka öryggiskröfur til ferðaskipuleggjenda og ferðaskrifstofa og einfalda þeim yfirsýn um þær kröfur sem gerðar eru fyrir mismunandi tegundir ferða. Verkið var unnið af starfshópi skipuðum fulltrúum Ferðamálastofu, Slysavarnafélaginu Landsbjörgu, Samtökum ferðaþjónustunnar og Félagi leiðsögumanna. Fyrirnefnd lagabreyting náði að vísu ekki fram að ganga en ákveðið var að kynna reglurnar sem leiðbeinandi reglur á þessu sviði. Þær eru birtar á heimasíðu Ferðamálastofu og ferðaþjónustuaðilar hvattir til að fylgja þeim.

Rannsóknir

Gagnaöflun og rannsóknir eru mikilvægur þáttur í þróun ferðaþjónustu. Ferðamálastofa gerir sjálf og í samstarfi við aðra ýmsar tölfræðikannanir, m.a. á ferðahegðun innlendra og erlendra ferðamanna, sem geta nýst við stefnumótun og ákvarðanatöku. Ferðamálaráð telur að efla þurfi rannsóknir í greininni, samræma þær og hafa yfirsýn um þær á einum stað til að þær nýtist sem skyldi. Eitt verkefni ferðamálaáætlunar er „Samþætting og stefnumörkun í öflun tölfræðilegra upplýsinga og rannsókna í ferðaþjónustu“ sem hefur að markmiði „að auka skilvirkni, hagnýtingu, gæði og aðgengi að rannsóknum í ferðaþjónustu“. Framkvæmd þess er á ábyrgð Ferðamálastofu í samvinnu við Rannsóknarmiðstöð ferðamála, Háskóla Íslands, Fræðasetur Háskóla Íslands, Háskólann á Akureyri, Háskólann á Hólum og Íslandsstofu. Þessir aðilar vinna að rannsóknum á þessu sviði ásamt fleiri aðilum, s.s. Nýsköpunarmiðstöð Íslands, Hagstofu Íslands og einkaaðilum. Ferðamálastofa hefur unnið þarfagreiningu á rannsóknum fyrir ferðaþjónustuna. Aukið fjármagn hefur ekki fengist í rannsóknir með því fyrirkomulagi sem kveðið er á um í ferðamálaáætlun en í samræmi við niðurstöður þarfagreiningar-

Aukin áhersla á öryggismál í ferðaþjónustu

Samræming tölfræðilegra upplýsinga og rannsókna í ferðaþjónustu

innar hefur verið ákveðið að Ferðamálastofa tryggi fjármagn í reglubundnar viðhorfskannanir meðal ferðamanna, auk þess sem stofnunin mun styðja við og taka þátt í rannsóknum á þolmörkum ferðþjónustunnar.

Miðlun upplýsinga og fræðsla

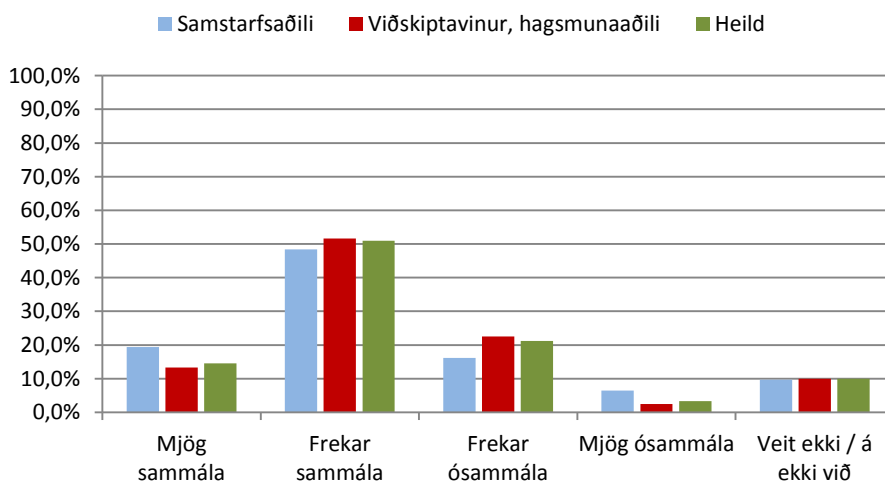
Ferðamálastofa gefur út fræðsluefni fyrir ferðþjónustuaðila og almenning og kemur að útgáfu leiðbeiningarrita á sviði umhverfis- og öryggismála. Niðurstöður tölfræðikannana eru birtar í sérstökum bæklingi sem gefinn er út á íslensku og ensku. Að sögn starfsmanna stofnunarinnar er mikið leitað til hennar eftir upplýsingum. Þá eru reglulega haldin fræðslunámskeið fyrir starfsmenn upplýsingamiðstöðva og bókunarþjónusta og Ferðamálastofa greiðir ferðakostnað vegna þeirra. Fram kom hjá viðmælendum Ríkisendurskoðunar að mikilvægt væri að efla menntun innan ferðþjónustunnar almennt og að það verkefni ætti mögulega betur heima hjá Nýsköpunarmiðstöð Íslands eða stofnunum mennta- og menningarmálaráðuneytis. Nú er kennd ferðamálafræði við Háskóla Íslands og Háskólann á Hólum, auk þess sem Menntaskólinn í Kópavogi og Endurmenntun Háskóla Íslands bjóða upp á leiðsögunám og Keilir býður upp á kennslu í ævintýraleiðsögn. Rannsóknarmiðstöð ferðamála er við Háskólann á Akureyri. Þá bjóða ýmsir aðilar upp á námskeið sem varða leiðsögustarf og aðra þjónustu innan ferðþjónustunnar.

Í viðhorfskönnun Ríkisendurskoðunar voru þátttakendur spurðir hvort þeir væru sammála eða ósammála þeirri fullyrðingu að upplýsingamiðlun Ferðamálastofu væri markviss. 66% svarenda voru sammála fullyrðingunni (mynd 2.3).

Fræðslunámskeið fyrir starfsmenn í ferðþjónustu

66% svarenda taldi upplýsingamiðlun Ferðamálastofu markvissa

2.3 Upplýsingamiðlun Ferðamálastofu er markviss



Svör upplýsingamiðstöðva, bókunarþjónusta, ferðaskrifstofa og ferðaskipuleggjenda voru eins og fyrr segir flokkuð saman. Þótt svör þeirra hafi verið nokkuð lík þá skáru ferðaskrifstofur sig þó lítillega úr. Um 52% ferðaskrifstofa sem svöruðu voru mjög eða frekar sammála fullyrðingunni en 63% til 70% svarenda í hinum hópnum. Engin skýring kom fram á þessum mun en hann gæti tengst því að ferðaskrifstofur þurfa að skila inn meiri og ítarlegri upplýsingum en aðrir, t.d. vegna trygginga sem þarf að endurnýja árlega (sjá kafla 2.2.1). Þær þarfnast því meiri og flóknari upplýsinga.

Alþjóðlegt samstarf

Mikilvægt er að íslensk ferðapjónusta fylgist vel með alþjóðlegri þróun í greininni. Ferðamálastofa er virkur þátttakandi í nokkrum fjölþjóðlegum verkefnum. Þeirra á meðal eru samstarf vestnorrænna ríkja undir merkjum NATA (*North Atlantic Tourism Association*), aðild að Ferðamálaráði Evrópu (*European Travel Commission - ETC*) fyrir Íslands hönd og aðild að Evrópska EDEN-verkefninu (*European Destination of Excellence*).

2.2.3 Markaðs- og kynningarmál ferðapjónustu

Samkvæmt lögum um skipan ferðamála ber Ferðamálastofu að annast markaðs- og kynningarmál ferðapjónustu en verkefnið er ekki skilgreint nánar. Þegar Ferðamálastofa tók til starfa var erlent markaðs- og kynningarstarf viðamikill þáttur í starfsemi hennar og hluti starfsmanna staðsettur erlendis, tveir í New York, fjórir í Frankfurt og einn í Kaupmannahöfn. Árið 2009 dró Ferðamálastofa úr erlendu markaðsstarfi og lokaði skrifstofunum í Frankfurt og Kaupmannahöfn. Þegar Íslandsstofa var stofnuð með lögum nr. 38/2010 var markaðs- og kynningardeild Ferðamálastofu flutt til Íslandsstofu en hlutverk hennar er m.a. „að laða til landsins erlenda ferðamenn“.

Kynningar- og markaðsmál innanlands eru hins vegar enn hjá Ferðamálastofu. Að mati viðmælenda Ríkisendurskoðunar er óheppilegt að innlent og erlent markaðsstarf skyldi vera slitið í sundur á þennan hátt þar sem mikil skörun er milli þeirra. Fram kom það sjónarmið að flytja ætti markaðsstarf alfarið frá Ferðamálastofu. Hún gæti þá einbeitt sér að lögbundnum stjórnisyluverkefnum og verkefnum sem stuðla að uppbyggingu gæða-, skipulags- og öryggismála í ferðapjónustu á Íslandi. Markaðsstofur landshluta vinna að heildrænni markaðssetningu hvers landshluta fyrir sig með megináherslu á ferðamál. Þær sækja stuðning og fræðslu til og eru í samstarfi við bæði Ferðamálastofu og Íslandsstofu. Markaðssetning Íslandsstofu erlendis lokkar erlenda ferðamenn til landsins. Þeir ferðast síðan um landið en markaðssetning á þeim vettvangi er á höndum Ferðamálastofu. Að mati Ríkisendurskoðunar eru skil milli verkswiðs Íslandsstofu og Ferðamálastofu óljós. Sama sjónarmið mátti greina meðal þeirra sem svöruðu viðhorfskönnun Ríkisendurskoðunar. Þá hefur t.d. komið fram í fjölmiðlum að markaðsstofum landshluta sé ekki alltaf ljóst til hvorrar stofnunarinnar þær eigi að leita með málefni sín.

Tvö verkefni ferðamálaáætlunar beinast að markaðssetningu innanlands. Það eru „Samningar um markaðsstofur og upplýsingamiðstöðvar“ sem hefur það að markmiði „að efla kynningu og markaðssetningu svæða“ og verkefnið „Markaðssetning íslenskrar ferðapjónustu á innanlandsmarkaði“ sem hefur það að markmiði „að vekja og viðhalda áhuga Íslendinga á að ferðast innanlands allan ársins hring“. Því síðarnefnda hefur ekki verið sinnt umfram það sem felst í þeim stuðningi sem Ferðamálastofa veitir markaðsstofum landshlutanna í þessum efnum. Ferðamálastofa hefur lagt áherslu á að styðja við sameiginleg verkefni markaðsstofa á innanlandsmarkaði frekar en að ráðast í eigin verkefni og er þátttaka þeirra í viðburðum á Menningarnótt og verkefnið „Ísland er með'etta“ dæmi um slíkt. Þá hefur ferðamálastjóri lagt til við ráðherra að stofnunin hætti aðkomu að markaðssetningu innanlands og einbeiti sér frekar að því að veita faglegan stuðning og taka þátt í stoðkerfi ferðapjónustunnar í einstökum landshlutum.

Ferðamálastofa telur rétt að skoða hvort tvö verkefni á hennar ábyrgð eigi betur heima hjá öðrum aðilum í ljósi þeirrar stofnanasamsetningar og verkaskiptingar sem nú er við

Íslandsstofa
annast erlenda
markaðssetningu

Ferðamálastofa
annast áfram
innlenda markaðs-
setningu

Skil milli inn-
lendrar og er-
lendrar markaðs-
setningar óljós

Ferðamálastofa
leggur áherslu á
að styðja við verk-
efni markaðsstofa
landshluta

lýði. Þetta eru verkefni „Markvisst og öflugt samstarf stofnana við vöruþróun og markaðssetningu“ sem hefur það að markmiði „að ferðapjónustan hafi ávallt aðgang að bestu fánlegu ráðgjöf opinberra aðila“ og „Skilgreining á sérstöðu Íslands“ sem hefur það að markmiði „að skilgreina sérstöðu Íslands sem áfangastaðar fyrir ferðamenn“.

2.2.4 Framkvæmdasjóður ferðamannastaða

Framkvæmdasjóður ferðamannastaða hefur það lögbundna hlutverk að:

að stuðla að uppbyggingu, viðhaldi og verndun ferðamannastaða í opinberri eigu eða umsjón um land allt. Þá skal með fjármagni úr sjóðnum leitast við að tryggja öryggi ferðamanna og vernda náttúru landsins. Einnig er sjóðnum ætlað að fjölga viðkomustöðum ferðafólks til að draga úr álagi á fjölsóttu ferðamannastaði.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra skipar sjóðnum fjögurra manna stjórn til tveggja ára í senn sem gerir tillögur til ráðherra um styrkúthlutanir. Veittur styrkur getur að jafnaði ekki verið hærri en 50% af kostnaði verkefnis og þarf styrkþegi að sýna fram á að hann geti fjármagnað það sem upp á vantar. Framlag ríkissjóðs til sjóðsins er á sérstökum fjárlagalið og skal samkvæmt lögum um sjóðinn nema 3/5 af gistináttaskatti. Úthlutað var í fyrsta sinn úr sjóðnum í febrúar 2012 og þá samþykktir 30 styrkir að samtals 75 m.kr. Í „Fjárfestingaráætlun fyrir Ísland 2013–2015“ var áætlað að verja 500 m.kr. á ári til uppbyggingar ferðamannastaða og árið 2013 fékk Framkvæmdasjóður ferðamannastaða þá fjárhæð að viðbættu 75 m.kr. framlagi af gistináttaskatti. Í janúar, mars og apríl 2013 var samtals 575,6 m.kr. úthlutað úr sjóðnum til 124 aðila.

Ferðamálastofa annast vörslu og rekstur Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða samkvæmt lögum um sjóðinn. Umsýslan felst m.a. í að auglýsa úthlutanir, taka á móti umsóknnum, halda námskeið fyrir umsækjendur styrkja, annast framkvæmd úthlutana, hafa eftirlit með framvindu verkefna sem fá styrki, færa bókhald og gera ársreikninga sjóðsins. Þrjú starfsmenn Ferðamálastofu sinna þessu. Umhverfisstjóri flokkar umsóknir eftir ákveðnu matskerfi, er stjórn sjóðsins til aðstoðar við mat þeirra og annast eftirfylgni með framvindu verkefna. Rekstrarstjóri hefur umsjón með greiðslu styrkja og tekur þátt í eftirfylgni og skjalastjóri annast ýmsa umsýslu. Þá annast Fjársýsla ríkisins bókhalds- og greiðsluþjónustu vegna sjóðsins í umboði Ferðamálastofu. Styrkir eru ekki greiddir út fyrir en að uppfylltum skilyrðum og eftirlit með framvindunni getur verið tímafrekt. Að mati Ferðamálastofu samsvarar umsýsla með sjóðnum 70% starfi. Við þetta bætist kostnaður vegna ferða stjórnar sjóðsins til að kanna og meta aðstæður. Ekki er gert ráð fyrir kostnaði vegna umsýslu Ferðamálastofu í framlögum til sjóðsins heldur skal hún rúmast innan fjárheimilda stofnunarinnar. Í greinargerð með frumvarpi til laga um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða taldi fjármála- og efnahagsráðuneyti að nokkur viðbótarkostnaður myndi falla til vegna umsýslu Ferðamálastofu með sjóðnum. Reiknað var með að hann myndi að mestu rúmast innan fjárhagsramma Ferðamálastofu en yrði annars fjármagnaður af fjárheimildum sjóðsins. Ríkisendurskoðun telur nauðsynlegt að rekstrarkostnaður vegna umsýslu með sjóðnum verði greindur nákvæmlega og metið hvort eðlilegra sé að hann greiðist af fjárveitingum sjóðsins.

Vegna herra framlags til Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða árið 2013 fjölgaði veittum styrkjum úr 30 í 124. Umsvif sjóðsins jukust því mikið bæði hjá stjórn sjóðsins og Ferðamálastofu. Við stofnun hans var ekki gert ráð fyrir að stjórnin yrði launuð en vegna

3/5 af gistináttaskatti til Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða

Ferðamálastofa annast vörslu og rekstur Framkvæmdasjóðs

70% starfshlutfall að annast umsýslu með sjóðnum

Styrkveitingum fjölgaði úr 30 í 124 milli 2012 og 2013

aukinna umsvifa ákvað þáverandi atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra haustið 2012 að greiða stjórninni mánaðarlegar þóknunir, samtals 3 m.kr. á ári. Til ársloka 2012 voru þær greiddar af fjárlagalið ráðuneytisins en frá 1. janúar 2013 af fjárlagalið sjóðsins. Ekki hafði þó verið gert ráð fyrir þóknunum í fjárlagatillögum vegna hans. Ákvörðun atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra um þóknun til stjórnar sjóðsins var án samráðs við eða vitundar Ferðamálastofu. Ríkisendurskoðun gagnrýnir það þar sem Ferðamálastofa ber ábyrgð á rekstri sjóðsins. Að sögn ráðuneytisins voru það mistök að Ferðamálastofa var ekki upplýst um málið og hefur það gripið til aðgerða til að tryggja betur upplýsingastreymi milli þess og Ferðamálastofu. Þá hyggst ráðuneytið jafnframt greiða umræddar þóknunir af eigin fjárveitingum hafi sjóðurinn ekki burði til þess.

Dregið verður úr framlagi til sjóðsins árið 2014

Töluverðar breytingar eru fyrirhugaðar á umsvifum sjóðsins. Í fjárukalögum fyrir árið 2013 voru 127 m.kr. af fjárveitingu sjóðsins felldar niður en á móti komu 38,4 m.kr. vegna hærri tekna af gistináttaskatti en ætlað var. Þá er í fjárlögum fyrir árið 2014 fallið frá áðurnefndu 500 m.kr. aukaframlagi til sjóðsins. Þess í stað verður veitt 150 m.kr. tímabundið framlag í eitt ár til endurbóta á innviðum fjölsótttra ferðamannastaða. Það kemur þá til viðbótar þeim tekjum sem sjóðurinn fær af innheimtu gistináttaskatts. Að mati Ríkisendurskoðunar gefa framangreindar breytingar tilefni til endurmats á þóknun fyrir stjórnarsetu því þær komu til vegna aukinna umsvifa sjóðsins á sínum tíma. Verði hins vegar áfram greiddar þóknunir til stjórnar verði ráðuneytið að gera ráð fyrir þeim í fjárlagatillögum fyrir sjóðinn.

Ferðamálastofa hafði fyrst fregnir af greiðslum úr sjóðnum vegna þessara þóknana þegar Ríkisendurskoðun leitaði skýringa á útgjöldum vegna þeirra í september 2013. Ríkisendurskoðun hvetur Ferðamálastofu til að fylgjast betur með bókhaldi sjóðsins.

Bókhald sjóðsins sýnir ekki úti-standandi skuldbindingar

Ríkisendurskoðun gerir athugasemd við frágang á ársreikningi sjóðsins því samþykktir styrkir eru ekki bókfærðir eins og lög gera ráð fyrir heldur eingöngu greiddir styrkir. Bókhald sjóðsins og ársreikningur gefa þannig ekki rétta mynd af skuldbindingum hans. Ársreikningur sjóðsins fyrir árið 2012 sýndi t.d. tæplega 30 m.kr. afgang þótt ekki væri um neinn afgang að ræða að teknu tilliti til útistandandi skuldbindinga hans. Í 23. gr. laga um bókhald nr. 145/1994 segir að skuld skuli færð á efnahagsreikning þegar líklegt þygi að til greiðslu hennar komi. Fjársýsla ríkisins gaf einnig út reglur um úthlutun styrkja 15. desember 2011 þar sem m.a. kemur fram að styrki skuli gjaldfæra strax og úthlutun þeirra liggur fyrir. Ríkisendurskoðun beinir því til Ferðamálastofu að senda Fjársýslu ríkisins nauðsynlegar upplýsingar um úthlutanir styrkja jafnóðum og þær liggja fyrir svo hún geti fært bókhald sjóðsins með réttum hætti.

Bæta þarf samskipti stjórnar Framkvæmdasjóðs og Ferðamálastofu

Samskipti stjórnar Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða og Ferðamálastofu hafa ekki ávallt verið eins og best verður á kosið. Sjóðurinn hefur leitað til ráðuneytisins vegna málefna sem eðlilegra hefði verið að beina til Ferðamálastofu og óljóst er hvaða ábyrgð og verkefni fylgja því að Ferðamálastofa annist rekstur og fjármál sjóðsins. Ráðuneytið hefur unnið drög að nýjum starfsreglum sjóðsins. Stjórn sjóðsins fékk þau til umsagnar og setti fram breytingatillögur sem Ferðamálastofa gerði m.a. eftirfarandi athugasemdir við:

Tvenn drög að starfsreglum hafa verið lögð fram annars vegar frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu og hins vegar frá stjórn Framkvæmdasjóðs ferðamanna. Drög ráðuneytisins lúta að ytri verklagsreglum og snúa að umsóknarferlinu og styrkumsækjendum en drög stjórnarinnar lúta að mestu að sömu atriðum og drög ráðuneytisins að viðbættum innri verkferlum/verklagsreglum og samskiptum sjóðsins og Ferðamálastofu.

Telja verður að ekki sé æskilegt að tvinna saman atriðum, sem annars vegar snúa að styrkumsóknum og -umsækjendum og hins vegar að innri samskiptaverklagsreglum, í reglur sem settar eru með formlegum hætti og mögulega settar í reglugerð skv. 5. gr. laga nr. 75/2011 um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða. Innri verkferlar eiga síður erindi í formlega settar reglur og/eða í reglugerð þar sem þær kunna að breytast og því þarf að vera auðvelt að breyta þeim.

Í ljósi ofanritaðs er lagt til að reglurnar verða í tvennu lagi. Annars vegar reglur varðandi umsóknarferlið, í hverju styrkveiting felst og hvaða kröfur eru gerðar til styrkþega, og settar verða af ráðherra sem reglugerð skv. 5. gr. og hins vegar innri verkferlar sem gilda um ferli umsóknar við framkvæmd úthlutana. Mikilvægt er að starfsreglur vegna styrkumsókna og verkefna sjóðsins séu skýrar og gegnsæjar og settar með formlegum hætti í reglugerð þar sem miklir opinberir fjármunir eru til ráðstöfunar.

Lagt er til að komist verði að samkomulagi um að drög ráðuneytisins verði grundvöllur að starfsreglum vegna styrkumsókna og verkefna Framkvæmdasjóðsins og þau verði síðan lögð fyrir ráðherra til staðfestingar sem reglugerð. Síðan er lagt til að Ferðamálastofa fari í að búa til innri verkferla um ferli við framkvæmd úthlutana og leiti í því ferli umsagnar stjórnar sjóðsins.

Í athugasemdum Ferðamálastofu kemur einnig fram að hún telji stjórnina taka sér of mikið vald yfir starfsháttum stofnunarinnar með tillögum sínum. Aðilar funduðu um málið haustið 2013 án þess að sátt næðist en lögfræðingur Ferðamálastofu og fulltrúi stjórnar sjóðsins vinna áfram að ásættanlegri niðurstöðu. Ríkisendurskoðun telur að ráðuneytið verði að beita sér fyrir lausn málsins og tryggja að hlutverk og ábyrgð aðila verði í samræmi við ákvæði laga um sjóðinn. Ráðuneytið hefur lýst vilja sínum til þess.

2.3 Fyrirhugaðar breytingar á lögum og ný verkefni

Í frumvarpi til laga um breytingar á lögum um skipan ferðamála sem fyrst var lagt fram á Alþingi á 140. löggjafarþingi 2011–2012 og aftur á 141. löggjafarþingi 2012–2013 voru gerðar tillögur um breytingar og viðbætur sem aukið hefðu verkefni Ferðamálastofu og krafist aukins mannafla. Annars vegar var lagt til að leyfi til reksturs ferðaskipuleggjanda og ferðaskrifstofa yrðu veitt til fimm ára í senn en þau hafa hingað til verið ótímabundin. Það hefði haft í för með sér mikla aukningu á útgáfu ferðaleyfa. Hins vegar áttu þeir sem bjóða upp á ferðir innanlands að útbúa og skila inn öryggisáætlun og viðbragðsáætlun sem byggðu á áhættumati. Áætlanirnar átti að endurnýja eftir þörfum og hefðu aukið eftirlitsþátt Ferðamálastofu með þessum aðilum. Verkefni voru ekki kostnaðargreind. Frumvarpið náði ekki fram að ganga.

Í maí 2013 voru verkefni samkvæmt lögum nr. 85/2007 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald og lög nr. 54/2000 um bílaleigur flutt frá innanríkisráðuneyti til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis. Ráðuneytið hefur stofnað vinnuhópa um endurskoðun

Frumvarp til breytinga á lögum lagt fyrir á tveimur löggjafarþingum

Unnið að endurskoðun á starfsumhverfi ferðapjónustunnar



Þessara laga, m.a. hvort verkefni skuli færð til Ferðamálastofu. Þá hefur Ferðamálastofu verið falið með erindisbréfi „að taka til skoðunar starfsumhverfi ferðaþjónustunnar með það að markmiði að einfalda og auðvelda umhverfið eins og kostur er, hvort sem það er endurskoðun á leyfisferlum, skipulagi og verkferlum í kringum þau eða annarri umgjörð um starfsemi ferðaþjónustunnar“. Við þessa vinnu skal leita til hagsmunaaðila eftir ábendingum um einföldun og aukna skilvirkni. Ráðuneytið hyggst stofna nýjan hóp í ársbyrjun 2014 til að fara yfir lög um skipan ferðamála. Hann mun byggja á niðurstöðum vinnuhópanna og m.a. leggja mat á núverandi hlutverk Ferðamálastofu.

Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að flýta vinnu við endurskoðun á starfsumhverfi ferðaþjónustunnar, m.a. skilgreina betur hlutverk og verkefni Ferðamálastofu og meta hvort færa skuli markaðssetningu vegna ferðaþjónustu á eina hendi í stað tveggja eins og nú er (sjá kafla 2.2.3). Þá þarf ráðuneytið að huga að refsíákvæði laganna (sjá kafla 2.2.1) og athuga hvort efla megi samstarf Ferðamálastofu og annarra eftirlitsaðila, s.s. ríkisskattstjóra. Mikilvægt er að lög um atvinnugreinina þróist með henni og að Ferðamálastofa fái þau tæki sem þarf til að fylgja málum eftir. Það er hagur og vilji ferðaþjónustuaðila að leyfis- og öryggismál séu í lagi. Jafnframt bendir Ríkisendurskoðun á að áður en fleiri verkefni verði færð til Ferðamálastofu verði ráðuneytið að tryggja getu hennar til að takast á við þau lögbundnu verkefni sem henni er þegar ætlað að sinna.

Lengi hefur verið rætt um hvort hefja eigi gjaldtöku á vinsælum ferðamannastöðum. Á 127. löggjafarþingi 2001–2002 var lögð fram þingsályktunartillaga um þjónustugjald á fjölsóttum náttúruverndarsvæðum. Henni var vísað til umhverfisnefndar Alþingis 10. apríl 2002 sem óskaði eftir umsögnum frá fjölmörgum aðilum en ekki er að sjá að nefndin hafi afgreitt málið formlega á þeim tíma. Skiptar skoðanir og ólíkir hagsmunir hafa valdið því að treglega hefur gengið að setja fram mótaðar tillögur. Í október 2013 kynnti iðnaðar- og viðskiptaráðherra áform um að skipa samráðshóp helstu hagsmunaaðila til að útfæra nánar hugmyndir um svonefndan náttúrupassa eða ferðakort. Gert er ráð fyrir að vinnu við þá útfærslu ljúki í byrjun árs 2014 og að frumvarp verði lagt fram á Alþingi á vorþingi 2014. Í þeirri vinnu þarf m.a. að skilgreina hvaða hlutverki Ferðamálastofa skuli gegna í þessu sambandi.

2.4 Skörun verkefna

Hluttur ferðaþjónustu í gjaldeyristekjum þjóðarinnar var 19,6% árið 2009, 23,7% árið 2012 og samkvæmt bráðabirgðatölum Hagstofu Íslands í janúar 2014 nam hann 28,6% árið 2013. Í ljósi hraðrar uppbyggingar í ferðaþjónustu og mikilvægis hennar fyrir þjóðarbúið verða stjórnvöld að skoða stöðu þeirra stofnana sem sinna þessum málaflokki og afmarka verkefni og ábyrgð aðila betur í lögum til að þeir geti sinnt hlutverki sínu með árangursríkum hætti. Jafnframt þarf að kanna ávinning af því að flytja verkefni til eða jafnvel sameina stofnanir málaflokksins. Fjórar stofnanir og tvö ráðuneyti sinna nú þeim verkefnum sem tilheyra málaflokknum. Auk Ferðamálastofu eru það Íslandsstofa sem heyrir undir utanríkisráðuneyti og Nýsköpunarmiðstöð Íslands og þróunarsvið Byggðastofnunar sem heyra undir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti. Skil milli verkefna þessara aðila eru óljós og oft koma tveir eða fleiri þeirra að sama verkefni.

Gjaldtaka á vinsælum ferðamannastöðum undirbúin

Hluttur ferðaþjónustu í gjaldeyristekjum fer vaxandi

Fjórar stofnanir sinna málefnum ferðaþjónustunnar

Tvö af þremur lögbundnum verkefnum Ferðamálastofu skarast við verkefni framan- greindra stofnana. Skörun er í markaðsmálum því Ferðamálastofa sinnir innlendri mark- aðssetningu og Íslandsstofa erlendri og mörkin þar á milli geta verið óljós (sjá kafla 2.2.3). Einnig er skörun á sviði þróunar-, gæða- og skipulagsmála (sjá kafla 2.2.2) því auk Ferðamálastofu starfa Nýsköpunarmiðstöð Íslands og þróunarsvið Byggðastofnunar að þeim málum. Þessar stofnanir eru, ásamt atvinnuþróunarfélögum landshluta, hluti af stoðkerfi stjórnvalda við atvinnulíf í landinu eins og kemur fram í skýrslu Ríkisendur- skoðunar [Stuðningur við atvinnu og byggðaðróun](#) (2010). Þar er ráðuneytið m.a. hvatt til að tryggja heildarsýn um þá aðila sem styðja við atvinnu- og byggðaðróun í umboði þess og stuðla að samvinnu þeirra.

Framangreindar stofnanir, ásamt fleiri aðilum, eru í samstarfi um fjölmörg þróunar- verkefni í ferðapjónustunni (sjá kafla 2.2.2 og 2.2.3). Í ferðamálaáætlun sést að verka- skipting milli þessara aðila er í mörgum tilvikum óljós, t.d. er verkefnið „að fjölga vör- um og áfangastöðum í ferðapjónustu“ á ábyrgð Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands en ekki Ferðamálastofu. Þá er „fjármögnun kynningarmála erlendis“ á ábyrgð iðnaðarráðuneytis (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti) og „skilgreining á sérstöðu Íslands sem áfangastaðar fyrir ferðamenn“ á ábyrgð Ferðamálastofu. Í ljósi þess að Íslandsstofa annast erlent markaðsstarf ættu þessi verkefni að vera á ábyrgð hennar. Þessi óljósa verkaskipting birtist einnig í fjárlögum því hluti fjárveitinga til Ferðamálastofu er merktur markaðsmálum erlendis þó stofnunin hafi engin umráð yfir þeim fjármunum (sjá kafla 3.4).

Verkaskipting óljós

3 Skipulag og stjórnun

Ferðamálastjóri veitir Ferðamálastofu forstöðu

3.1 Skipulag Ferðamálastofu

Ráðherra skipar ferðamálastjóra til fimm ára í senn. Hann veitir Ferðamálastofu forstöðu og ræður annað starfsfólk. Við stofnun Ferðamálastofu árið 2006 varð framkvæmdastjóri Ferðamálaráðs, ferðamálastjóri, forstöðumaður Ferðamálastofu og stofnunin Ferðamálaráð lögð niður. Nýr ferðamálastjóri var skipaður 1. janúar 2008 og skipun hans endurnýjuð 1. janúar 2013. Nýtt tíu manna Ferðamálaráð starfar nú í ráðgefandi hlutverki og skipar ráðherra það til fjögurra ára í senn. Ferðamálastjóri situr fundi ráðsins sem áheyrnarfulltrúi. Það gerir tillögur til ráðherra um markaðs- og kynningarmál ferðaðjónustunnar og er honum til ráðgjafar m.a. um áætlanir í ferðamálum. Það skal einnig veita umsagnir um breytingar á lögum og reglum sem varða ferðamál og annað sem ráðherra felur því eða ráðið telur ástæðu til að taka upp í þágu ferðaðjónustunnar. Í frumvarpi til breytinga á lögum um skipan ferðaðjónustu sem fyrst var lagt fyrir á 140. löggjafarþingi 2011–2012 var gert ráð fyrir að ferðamálaráð yrði lagt niður. Í staðinn átti að skipa samráðsvettvang tólf aðila víðs vegar úr ferðaðjónustunni. Frumvarpið náði ekki fram að ganga.

13 starfsmenn í Reykjavík og á Akureyri

Árið 2013 voru starfsmenn Ferðamálastofu þrettán, átta í Reykjavík og fimm á Akureyri. Jafnframt eru starfsmenn og starfsmenar ráðnir tímabundið við stofnunina, einkum yfir sumarmánuðina. Þegar ákveðið var að skipta starfsemi á tvær starfsstöðvar árið 1994 var stofnunin stærri en nú. Við stofnun Íslandsstofu árið 2010 fluttist erlend markaðssetning frá Ferðamálastofu til hennar og starfsmönnum Ferðamálastofu fækkaði um 24% við það. Að sögn starfsmanna Ferðamálastofu gengur samstarf milli starfsstöðva vel með notkun fjarfundabúnaðar og tölvupósts þó sameiginleg staðsetning myndi auðvelda það, ekki síst við vinnu verkefna sem starfsmenn beggja starfsstöðva koma að. Að mati ferðamálastjóra er hætt við að hæft starfsfólk með mikla reynslu léti af störfum ef starfsemin yrði sameinuð á einn stað. Hann telur að umframkostnaður vegna tvískiptingarinnar sé óverulegur þar sem húsnæðiskostnaður á Akureyri er lágur og helstu verkefnum er skipt milli starfsstöðvanna þannig að sömu verkefni eru ekki unnin á báðum stöðum. Á fyrri hluta árs 2014 flyst starfsstöðin á Akureyri í nýtt húsnæði með Nýsköpunarmiðstöð Íslands, Markaðsstofu Norðurlands, Atvinnuþróunarfélagi Eyjafjarðar og Eyþingi sem er samband sveitarfélaga í Eyjafirði og Þingeyjarsýslum. Talið er að þetta fyrirkomulag hafi í för með sér fagleg og rekstrarleg samlegðaráhrif.

Endurskoða þarf skipurit Ferðamálastofu

Skipurit Ferðamálastofu (sjá mynd 3.1) sýnir stjórnsýslulega stöðu stofnunarinnar og yfirstjórn hennar. Helstu verkefni eru listuð upp í skipuritinu en verkaskipting, ábyrgðarskipting eða boðleiðir eru ekki dregin fram. Úr þessu þarf að bæta. Skipuritið ætti að sýna helstu verkefni stofnunarinnar, hver ber ábyrgð á hverju þeirra og hvernig boðleiðir eru. Þá ætti skipuritið að sýna að stjórnendur stofnunarinnar eru þrír og að hluti starfsmanna heyrir beint undir ferðamálastjóra en aðrir undir rekstrarstjóra í Reykjavík eða forstöðumann á Akureyri.

3.1 Skipurit Ferðamálastofu



Af heimasíðu Ferðamálastofu í október 2013.

Ekki liggja fyrir skriflegar verklagsreglur um alla meginþætti í starfsemi Ferðamálastofu og úr því þarf að bæta. Þó eru í gildi ítarlegar reglur um samskipti og afgreiðslu atriða sem lúta að stjórnarsýsluhlutverki stofnunarinnar og um ákvarðanir, s.s. leyfisveitingar, viðbrögð ef til gjaldþrots ferðaskrifstofu kemur, styrkveitingar og viðbrögð við kvörtunum og vegna leyfislausrar starfsemi.

3.2 Stefna og framtíðarsýn

Vinna við mótnun stefnu og nýs stjórnskipulags fyrir Ferðamálastofu fór að mestu fram árið 2009. Allir þáverandi starfsmenn stofnunarinnar tóku þátt í vinnunni, auk utan- aðkomandi ráðgjafa. Árið 2010 urðu miklar breytingar í starfsemi Ferðamálastofu þegar erlent markaðsstarf sem verið hafði stór þáttur í starfseminni fluttist til Íslandsstofu ásamt fimm starfsmönnum. Stefna stofnunarinnar var tekin til endurskoðunar haustið 2010 í ljósi þessara og fleiri breytinga og ný stefna tók gildi í apríl 2011. Þar koma fram stefnumótandi áherslur og meginmarkmið Ferðamálastofu, ásamt helstu verkefnum og leiðum til að gera markmiðin að veruleika.

Í júní 2013 var fjögurra manna teymi falið að meta árangur stefnunnar en hún átti að renna út í lok þess árs. Niðurstöður þess voru ræddar á starfsmannafundi í október 2013 og heildarárangur metinn. Ekki þótti rétt að fara í yfirgripsmikla stefnumótun- vinnu að svo stöddu, m.a. í ljósi umræðu um breytingar í umhverfi stofnunarinnar. Ákveðið var að framlengja stefnuna til tveggja ára en endurnýja markmið og leiðir eftir þörfum. Stefnan var yfirfarin og samþykkt á sameiginlegum fundi starfsmanna 18. desember 2013. Stofnunin hyggst einnig nýta sér CAF-sjálfsmatslíkanið til að gera stöðu- mat á starfsemi sinni og rekstri og draga fram tækifæri til umbóta.

Ljúka þarf verk-
lagsreglum fyrir
meginþætti starf-
seminnar

Ný stefna tók
gildi árið 2011

Stofnunin
áformar sjálfsmat
á starfsemi sinni

Viðmælendur Ríkisendurskoðunar töldu helstu styrkleika Ferðamálastofu felast í vel menntuðu starfsfólki með reynslu og metnað. Þá gangi samstarf við helstu aðila innan ferðaþjónustunnar vel. Hins vegar er stofnunin lítil og mörg verkefni á fárra höndum sem veldur því að hún getur ekki ávallt sinnt hlutverki sínu sem skyldi, t.d. við eftirlit.

3.3 Mannauðsstjórnun

Starfsmannastefna, eineltisstefna og jafnréttisstefna Ferðamálastofu voru samþykktar í apríl 2011. Í starfsmannastefnunni er m.a. kveðið á um að allir starfsmenn skuli hafa skráða starfslýsingu, starfsmannasamtöl skuli halda a.m.k. einu sinni á ári og starfsfólki gefinn kostur á endur- og símenntun í samræmi við fræðslu- og endurmenntunarstefnu Ferðamálastofu hverju sinni. Þá skal stofnunin halda starfsmannafundi reglulega.

Stofnunin leitast við að fylgja starfsmannastefnu sinni þó hún hafi ekki alfarið gengið eftir. Allir starfsmenn, nema einn sem byrjaði árið 2012, eru með starfslýsingu. Þær voru gerðar árið 2011 en hafa ekki verið endurskoðaðar síðan þá. Starfsmannasamtöl hafa verið haldin fyrir alla stofnunina frá árinu 2009 en féllu niður árið 2013. Áður höfðu þau verið haldin á skrifstofunni á Akureyri af forstöðumanni þar. Ferðamálastofa hefur ekki skráða fræðslu- og endurmenntunarstefnu en starfsmenn geta sótt þá starfsþróun sem þeir óska eftir og fyrir kemur að fengnir eru utanaðkomandi aðilar til að halda fræðslu-erindi innan stofnunarinnar. Starfsmenn hafa að eigin frumkvæði haldið að sér höndum í þessu efni vegna samdráttar í fjárveitingum stofnunarinnar í kjölfar efnahagshrunsins árið 2008. Starfsmannafundir eru haldnir með þátttöku allra starfsmanna með aðstoð fjarfundabúnaðar en ekki með reglubundnum hætti. Í samtölum við starfsmenn kom fram ánægja með fundina og að þeir mættu vera oftar. Þá mætti oftar hafa kynningar á verkefnum einstakra starfsmanna á fundunum. Það myndi auka og bæta upplýsingaflæði milli starfsmanna og starfsstöðva.

Starfsmannavelta gefur vísbendingar um starfsánægju og gæði mannauðsstjórnunar. Frá því erlend markaðssetning fluttist frá Ferðamálastofu árið 2010 og með henni fimm starfsmenn hafa aðeins tveir starfsmenn látið af störfum hjá stofnuninni. Ferðamálastofa hefur tekið þátt í starfsmannakönnunum Stéttarfélags í almannaðjónustu (SFR) síðan árið 2006. Fyrsta könnunin sem náði til allra starfsmanna var árið 2010 og hún benti til að stofnunin þyrfti að gera átak í mannauðsmálum. Þá var mikil óvissa í starfsemi hennar, einkum vegna áforma um stofnun Íslandsstofu sem höfðu dregist á langinn.

Í ljósi niðurstaðna SFR könnunarinnar árið 2010 réðst ferðamálastjóri í aðgerðir til úrbóta. Stefna Ferðamálastofu frá árinu 2009 var endurskoðuð (sjá kafla 3.2) og starfsmanna-, eineltis- og jafnréttisstefna mótaðar. Heildarniðurstöður SFR kannana hafa batnað síðan þá og árið 2011 var Ferðamálastofa hástökkvari ársins. Niðurstöður mælinga á starfsanda hafa sýnt jákvæðar breytingar og launakjör, sveigjanleiki vinnu og sjálfstæði í starfi eru einnig fyrir ofan meðaltal ríkisstofnana. Ímynd stofnunar, ánægja og stolt af stofnun, vinnuskilyrði og trúverðugleiki stjórnenda eru hins vegar lítillaga undir meðaltali árið 2013. Stjórnendur Ferðamálastofu hafa leitað leiða til úrbóta og m.a. þrisvar sinnum fengið utanaðkomandi ráðgjafa sér til aðstoðar, sá síðasti var að störfum haustið 2013. Ríkisendurskoðun hvetur Ferðamálastofu til að beita sér áfram af krafti fyrir því að bæta mannauðsstjórnun sína og efla vinnustaðarbraginn.

Starfsmannastefna,
eineltisstefna og
jafnréttisstefna
samþykktar 2011

Lítill starfs-
mannavelta

Ferðamálastofa
hástökkvari
ársins 2011

3.4 Þróun rekstrar og afkomu

Í árslok 2012 var höfuðstóll Ferðamálastofu jákvæður um 74,8 m.kr. Hann hefur verið jákvæður frá stofnun Ferðamálastofu árið 2006 þó halli hafi verið á rekstrinum árin 2007, 2009 og 2010. Mynd 3.2 sýnir þróun rekstursins á tímabilinu 2008–2013.

Höfuðstóll
jákvæður frá
stofnun 2006

3.2 Rekstur Ferðamálastofu 2008–2012 og áætlun 2013 í m.kr.	2008	2009	2010	2011	2012	2013 Áætlun
Gjöld						
Laun	169,3	164,5	138,6	96,7	103,9	108,4
Ferðir og fundir	33,8	63,9	39,2	11,5	11,3	7,4
Rekstrarvörur	6,0	3,8	3,7	3,6	3,7	1,3
Aðkeypt þjónusta	175,0	146,3	175,0	213,0	217,7	51,4
Húsnæði	17,8	25,7	23,7	10,4	10,5	13,2
Bifreiðar og vélar	0,5	0,4	0,1	0,1	0,0	0,0
Rekstrarkostnaður	118,7	400,1	179,9	132,8	114,6	157,9
Gjöld alls	521,1	804,7	560,1	468,1	461,8	339,7
Tekjur						
Markaðar tekjur	0,9	3,0	4,9	4,1	5,3	0,0
Sértekjur	91,9	86,1	81,0	25,5	41,8	3,5
Aðrar rekstrartekjur					0,0	21,7
Framlag ríkissjóðs*	563,3	586,4	464,7	441,6	458,1	461,2
Tekjur alls	656,1	675,5	550,6	471,1	505,3	486,4
Hagnaður / tap ársins	135	-129,1	-9,5	3,0	43,5	146,8
Staða í ársbyrjun	31,9	166,9	37,8	28,2	31,3	
Höfuðstóll í árslok	166,9	37,8	28,2	31,3	74,8	
*þar af Markaðsmál erlendis			234,4	128,2	128,3	130,0

Rúmlega fjórðungur af fjárveitingum til Ferðamálastofu árið 2013, eða 130 m.kr., var áætlaður til markaðsmála erlendis þótt það verkefni hafi verið flutt frá stofnuninni eftir mitt ár 2010. Þetta eru því ekki fjármunir sem Ferðamálastofa ráðstafar heldur eru þeir millifærðir til Íslandsstofu. Millifærslan er færð til gjalda hjá Ferðamálastofu undir liðnum „Aðkeypt þjónusta“. Þetta fyrirkomulag er í samræmi við samning milli iðnaðarráðuneytis (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti) og Íslandsstofu frá árinu 2010 um kynningar og markaðsstarf á sviði ferðamála 2011–2015. Í 6. gr. hans segir:

Fjórðungur fjárveitinga rennur til markaðsmála erlendis

Framlag iðnaðarráðuneytisins verður kr. 279 milljónir á árinu 2011 en framlög verða ákveðin sérstaklega árlega í fjögur ár frá undirritun samnings þessa. Framlag hvers árs greiðist ársfjórðungslega með jöfnum afborgunum enda séu öll skilyrði samningsins uppfyllt. Framlög iðnaðarráðuneytisins eru háð fjárheimild Alþingis hverju sinni til eftirtalinna fjárlagaliða¹:

11-501-1.13 Markaðs- og kynningarmál erlendis

11-599-1.44 Markaðssókn í íslenskri ferðaþjónustu – eingöngu verkefni – enginn rekstur

11-599-1.47 Markaðssetning Íslands í Norður-Ameríku* eingöngu verkefni – enginn rekstur

*(Núgildandi samningur vegna 11-599-1.47 – Iceland Naturally – rann út í árslok 2013).

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti óskaði eftir því við fjármála- og efnahagsráðuneyti við undirbúning frumvarps til fjárlaga fyrir árið 2014 að fjárveitingin á fjárlagalið

¹ Fjárlaganúmer hafa breyst og eru nú: 04-551 1.13 Markaðs- og kynningarmál erlendis, 04-559 1.44. Markaðssókn í íslenskri ferðaþjónustu og 04-559 1.47 Markaðssetning Íslands í Norður-Ameríku.

Ferðamálastofu, 11-501 (nú 04-551), yrði færð á fjárlagalið ráðuneytisins 04-559, Ýmis ferðamál. Fjármála- og efnahagsráðuneyti varð ekki við þeirri beiðni og fjárveitingin færist því hjá Ferðamálastofu árið 2014. Að mati Ríkisendurskoðunar er þessi framsetning í fjárlögum ógagnsæ og gefur ranga mynd af rekstri og starfsemi Ferðamálastofu. Stofnunin hvetur fjármála- og efnahagsráðuneyti því til að beina fjárveitingum vegna markaðssetningar erlendis á annan fjárlagalið en Ferðamálastofu.

Gjaldskrá vegna útgáfu leyfa óbreytt frá árinu 2005

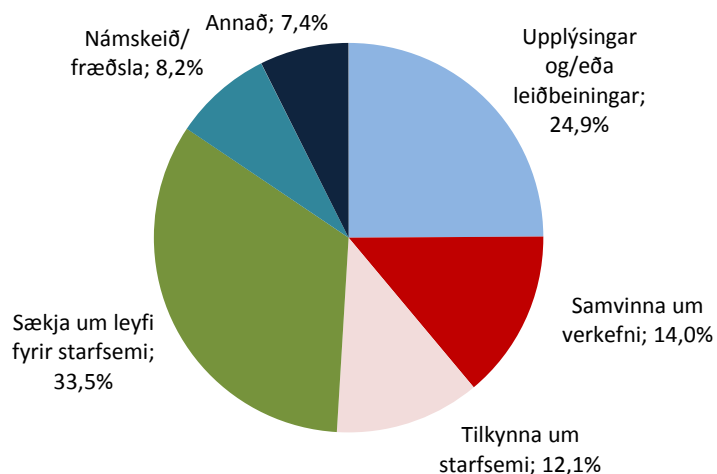
Ferðamálastofa fær markaðar tekjur af útgáfu ferðaskrifstofu- og ferðaskipuleggjenda leyfa. Ráðuneytið hefur ekki breytt gjaldskrá fyrir útgáfuna frá árinu 2005 (sjá kafla 4.1). Samkvæmt fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins, Orra, hefur rekstur Ferðamálastofu árið 2013 að mestu verið í samræmi við áætlun. Stofnunin hefur fengið samþykki fyrir flutningi uppsafnaðra fjárheimilda að fjárhæð 51,7 m.kr. vegna VAKANS (sjá kafla 2.2.2). Ferðamálastjóri áætlaði að með aðhaldi og forgangsröðun mætti halda stofnuninni innan fjárheimilda árið 2013. Í fjárlögum fyrir árið 2014 eru Ferðamálastofu ætlaðar 456,5 m.kr. en það jafngildir um 8 m.kr. lækkun að raungildi frá fjárlögum 2013.

3.5 Mat hagsmunaaðila

Ferðamálastofa er í samstarfi við fjölda aðila, s.s. Íslandsstofu, Nýsköpunarmiðstöð Íslands, Umhverfisstofnun og Markaðsstofur landshluta. Þá leita ferðabjónustuaðilar til stofnunarinnar með fræðslu, ráðgjöf o.fl. Þar sem verulegur hluti af starfsemi Ferðamálastofu felst í þjónustu, samskiptum og samstarfi við hagsmunaaðila gefur mat þeirra á Ferðamálastofu góða vísbandingu um hvort stjórnun hennar og skipulag stuðli að því að hún sinni verkefnum sínum með árangursríkum hætti. Niðurstöður viðhorfskönnunar Ríkisendurskoðunar (sjá kafla 2.1) benda til að ánægja sé með starfsemi Ferðamálastofu þó fram hafi komið ábendingar um atriði sem betur mættu fara.

Margir leita eftir upplýsingum og fræðslu

3.3 Í hverju eru samskipti við Ferðamálastofu fólgin?



38% svarenda voru í samskiptum við Ferðamálastofu einu sinni eða oftár í mánuði síðustu 12 mánuði áður en könnunin var gerð. Um helmingur svarenda var aðeins einu sinni í samskiptum við stofnunina á tímabilinu. Það átti einkum við um ferðaskrifstofur og ferðaskipuleggjendur. Algengast var að samskipti svarenda vörðuðu umsóknir um leyfi fyrir starfsemi (mynd 3.3). Það átti við um þriðjung þeirra. Þá leitaði um fjórð-

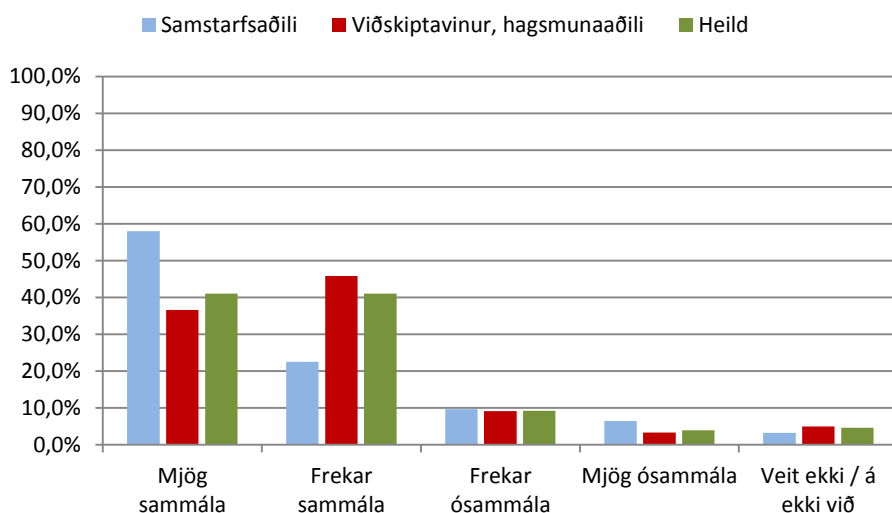
Mest samskipti vegna útgáfu leyfa

ungur svarenda upplýsinga eða leiðbeininga hjá Ferðamálastofu. Um 7% svarenda merkti við „Annað“ í könnuninni og tilgreindi m.a. að um hefði verið að ræða kvartanir, umsóknir um styrki, endurnýjun trygginga og samskipti vegna gæðaeftirlitskerfisins VAKANS.

82% svarenda töldu að samskipti sín við Ferðamálastofu væru mjög eða frekar góð og nokkrir komu á framfæri hóli og upplýsingum um góð samskipti við einstaka starfsmenn hennar. Eins og sjá má á mynd 3.4 voru samstarfsaðilar ánægðari með samskiptin en viðskiptavinir/hagsmunaaðilar. 58% samstarfsaðila voru mjög sammála fullyrðingunni um að samskipti við Ferðamálastofu væri góð meðan 37% viðskiptavina og annarra hagsmunaaðila voru sammála henni. Ef ekki er greint milli þeirra sem voru mjög og frekar sammála er hlutfallið þó nánast það sama eða 81% hjá samstarfsaðilum og 83% hjá viðskiptavinum og öðrum hagsmunaaðilum.

82% svarenda voru ánægðir með samskipti sín við Ferðamálastofu

3.4 Samskipti við Ferðamálastofu eru góð



Í könnuninni kom fram ábending um að æskilegt væri að Ferðamálastofa upplýsti reglulega um vinnsluferli mála, þ.e. hvar þau væru stödd, s.s. vegna umsókna um leyfi og endurmat trygginga. Mat svarenda á svartíma erinda bendir til að löng bið heyrir til undantekninga. Um 90% sögðu svartíma vera innan við einn mánuð og aðeins fjórir aðilar töldu hann vera lengri en þrjá mánuði. Erindi eru misflókin úrlausnar. Afgreiðsla þeirra er að jafnaði í samræmi við verklagsreglur Ferðamálastofu um málsmeðferð sem byggja m.a. á stjórnslutölum nr. 37/1993, s.s. ákvæði um afgreiðslufresti.

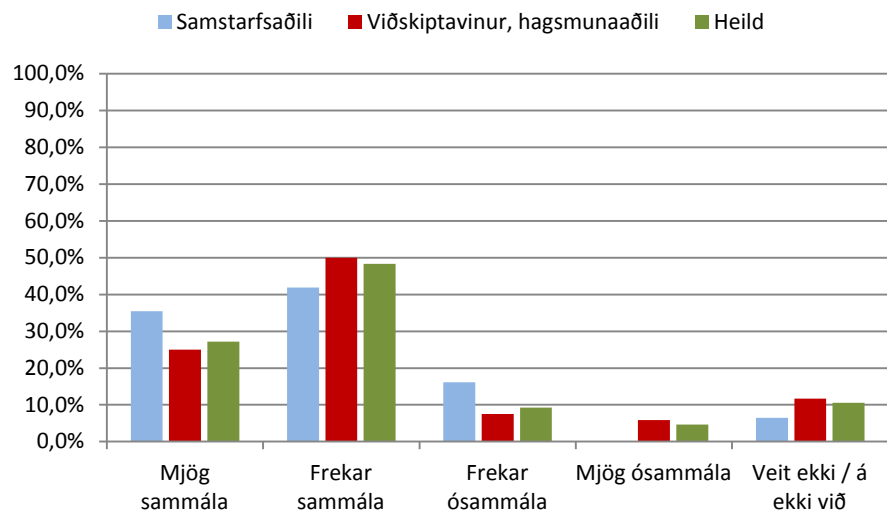
Svartími og þjónusta almennt talin góð

Almennt virðast samstarfsaðilar, viðskiptavinir og hagsmunaaðilar Ferðamálastofu vera ánægðir með þjónustu Ferðamálastofu og fram kom að stofnunin hefði leyst vel úr málum sem beint hafði verið til hennar (mynd 3.5). Um 76% svarenda voru mjög eða frekar sammála fullyrðingunni „þjónusta Ferðamálastofu er góð“, 75% viðskiptavina og hagsmunaaðila og 77% samstarfsaðila. Nokkrir svarendur komu þó á framfæri at-hugasendum, ýmist varðandi verkefni stofnunarinnar eða tiltekin mál sem þeim þóttu hafa gengið hægt eða töldu sig hafa fengið lítil viðbrögð frá stofnuninni.

Ýmis fylgigögn þurfa að fylgja umsókn um leyfi

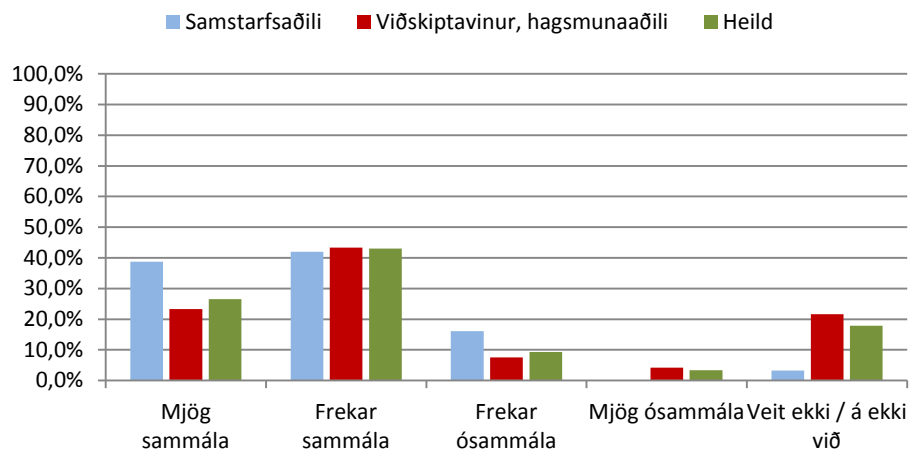
Einn aðili taldi að ferli vegna leyfisumsókna væri gamaldags og úrelt (sjá kafla 2.2.1). Lögum samkvæmt er útgáfa leyfa háð því að umsókn fylgi ýmis gögn, einkum vottorð. Vera kann að viðkomandi aðili sé að vísa til þeirrar fyrirhafnar sem fylgir því að útvega fylgigögnin en þau þarf að sækja á fimm mismunandi staði. Fljótt á litið ætti ferlið að geta verið rafrænt og Ferðamálastofa sem opinber stofnun að geta nálgast fjögur þessara fylgigagna til hlutaðeigandi stofnana, þ.e. Þjóðskrár Íslands (búsetuvottorð), lög-reglustjóra (sakavottorð), héraðsdóms (búsforræðisvottorð) og Fyrirtækjaskrár Ríkisskattstjóra eða firmaskrár hjá sýslumönnum (upplýsingar um fyrirtæki). Þar sem ekki er til staðar sameiginlegur gagnagrunnur fyrir opinberar stofnanir verður umsækjandi þó að sækja umrædd gögn sjálfur. Fimmta skjalið er staðfest tryggingavottorð frá vátryggingarfélagi umsækjanda sem greiða verður fyrir. Það þarf hann því ávallt að nálgast sjálfur.

3.5 Þjónusta Ferðamálastofu er góð



Um 70% svarenda voru mjög eða frekar sammála því að faglegur metnaður væri í hávegum hafður hjá Ferðamálastofu (mynd 3.6). Það gefur jákvæða mynd af mannauði, stjórnun og skipulagi stofnunarinnar. Hlutfallslega fleiri samstarfsaðilar voru á þessari skoðun en viðskiptavinir og hagsmunaaðilar eða 81% samanborið við 67%.

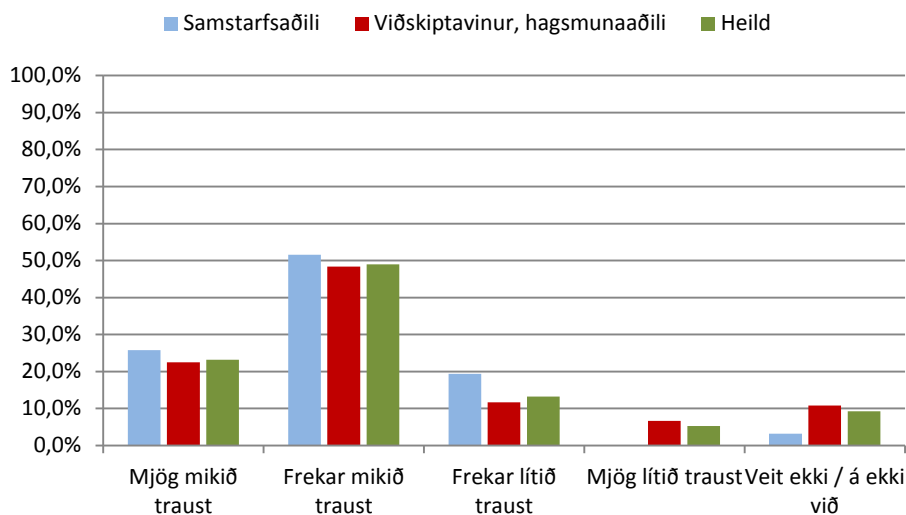
3.6 Faglegur metnaður er í hávegum hafður hjá Ferðamálastofu



Mikilvægt er að hagsmunaaðilar Ferðamálastofu, sem m.a. leita ráða hjá stofnuninni og vinna með henni að því að efla atvinnugreinina, beri traust til hennar. Það ávinnur Ferðamálastofa sér m.a. með vel unnu verki, góðri þjónustu og jákvæðum samskiptum. Allir þessir þættir virðast vera til staðar hjá Ferðamálastofu og bera um 72% svarenda mjög eða frekar mikið traust til hennar (mynd 3.7). Miðað við niðurstöður könnunar [Markaðs- og miðlararannsóknna ehf.](#) á trausti almennings til helstu stofnana samfélagsins í október 2013 verður þessi niðurstaða að teljast vel viðunandi.

72% svarenda bera traust til Ferðamálastofu

3.7 Traust þátttakenda á Ferðamálastof



Viðhorfskönnun Ríkisendurskoðunar náði til þeirra aðila sem eru í mestum samskiptum við stofnunina og þeirra sem höfðu haft reynslu af störfum hennar á árunum 2012 og 2013. Margir þeirra notuðu tækifærið til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri með því að svara opinni spurningu könnunarinnar. Þau helstu hafa verið rakin hér að framan og Ríkisendurskoðun hvetur Ferðamálastofu til að taka þau til skoðunar og leita leiða til úrbóta þar sem þeirra er þörf.

Komu skoðunum sínum á framfæri í opinni spurningu

4 Aðkoma ráðuneytis

4.1 Samskipti og ábyrgð

Ráðherra fer með yfirstjórn stofnana sem undir ráðuneyti hans heyra

Í lögum um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011 er kveðið á um stjórnunar- og eftirlits- hlutverk ráðherra. Þar segir að ráðherra fari með yfirstjórn þeirra stofnana sem undir hann heyra. Þá skal ráðherra skipuleggja ráðuneyti sitt með því að skipta því upp í skrifstofur og skal hverri þeirra stýrt af skrifstofustjóra undir yfirstjórn ráðuneytisstjóra. Í lögnum eru ekki sérstök ákvæði um skyldur ráðuneytis gagnvart stofnunum sem undir þau heyra en í ritinu „Ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkis- stofnana“ (Fjármálaráðuneyti, 2000, 50) segir um yfirstjórnarhlutverk ráðuneyta:

Hefðbundin verkefni ráðuneyta eru einkum þessi:

- ✓ Stefnumótun, gerð lagafrumvarpa og aðstoð við ráðherra.
- ✓ Samning reglugerða og annarra almennra stjórnvaldsfyrirmæla.
- ✓ Fjárlagagerð og eftirlit með framkvæmd fjárlaga.
- ✓ Úrskurðir, t.d. vegna stjórnsýslukæra.

Ráðuneyti þurfa að gæta margra ólíkra hagsmuna í samskiptum sínum við stofnanir. Þessir hagsmunir ráðuneyta hafa verið greindir í kaupandahagsmuni og eigandahagsmuni:

- ✓ Kaupandahagsmunir felast í því að stofnun veiti þjónustu í réttu magni, af réttum gæðum, með réttum hætti og með sem minnstum tilkostnaði.
- ✓ Eigandahagsmunir felast í því að stofnanir nýti eignir með hagkvæmum hætti, viðhaldi getu sinni til að veita þjónustu í framtíðinni, starfi í samræmi við markmið ráðuneytis og virði meginreglur stjórnarfars.

Við yfirstjórn stofnana þarf að gæta að jafnvægi og samhæfingu þessara ólíku hagsmuna.

Ferðamálastofa skilar rekstrar- áætlunum á tilsettum tíma

Ferðamálastofa heyrir undir málaflokkinn iðnaðar- og viðskiptamál hjá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti (áður iðnaðarráðuneyti) og skrifstofustjóri viðskipta- og ferða- þjónustu annast samskipti þess við stofnunina. Ráðuneytið hefur sinnt framangreind- um verkefnum að hluta, Ferðamálastofa skilar t.d. rekstraráætlunum sínum til ráðu- neytisins að jafnaði á tilsettum tíma og að sögn ráðuneytisins fylgist það reglulega með framgangi áætlana og segir þær hafa gengið vel eftir í gegnum árin. Þá hafa þrettán stjórnsýslukærur á hendur Ferðamálastofu verið teknar fyrir frá árinu 2006 samkvæmt upplýsingum frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og innanríkisráðu- neyti vegna fyrrum samgönguráðuneytis. Fjórar kærur voru vegna leyfisveitinga og níu vegna tryggingafjárhæða. Af þeim var fjórum úrskurðum Ferðamálastofu hafnað af viðkomandi ráðuneyti en aðrir voru staðfestir.

Að sögn atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis hefur það hvorki komið að stefnu- mótun stofnunarinnar né haft afskipti af gerð skipurits hennar. Það hafi ekki verið upplýst um þá vinnu og því ekki haft tækifæri til að koma að henni, m.a. til að miðla af reynslu sinni af sambærilegri vinnu annarra stofnana og koma að sjónarmiðum sínum

varðandi framtíðarsýn stofnunarinnar. Á hinn bóginn kom fram hjá Ferðamálastofu að stofnunin hafi upplýst tengilið sinn hjá ráðuneytinu um þessa vinnu og kynnt honum niðurstöður hennar óformlega.

Ferðamálastjóri og aðrir starfsmenn Ferðamálastofu telja stofnunina þurfa meiri stuðning frá ráðuneytinu. Það þurfi að bæta tengsl sín við stofnunina, hafa meiri metnað fyrir starfsemi hennar og verkum og upplýsa hana betur um mál sem hana og atvinnugreinina varða. Ferðamálastofa hafi á árunum 2008–2012 ítrekað óskað eftir fundum með ráðuneytinu í því skyni að færa samskipti til betri vegar. Ráðuneytið telur aftur á móti að það hafi sýnt stofnuninni bæði faglegan áhuga og traust, t.d. með aðkomu að ýmsum viðburðum sem það hafi staðið fyrir. Í kjölfar breytinga hjá ráðuneytinu sumarið 2013 hefur verið lögð áhersla á að bæta samskipti við Ferðamálastofu, m.a. með reglulegum fundum og aukinni upplýsingagjöf. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið eindregið til að halda áfram á þeirri braut og tryggja uppbyggileg og árangursrík samskipti við Ferðamálastofu til framtíðar. Mörg ráðuneyti hafa styrkt samband sitt við stofnanir sínar með árangursstjórnunarsamningi. Slíkur samningur milli ráðuneytis og Ferðamálastofu hefur ekki verið í gildi síðan árið 2006 en atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti vinnur að endurnýjun árangursstjórnunarsamninga við allar stofnanir sínar og áætla að því verki ljúki á fyrsta ársfjórðungi ársins 2014.

Eftirfarandi eru dæmi um hnökra í samskiptum ráðuneytis og stofnunar áður en ráðuneytið breytti um áherslur í þessu efni:

Vinna við breytingar á lögum um skipan ferðamála

Árið 2009 fóru ráðuneytinu að berast kvartanir frá ferðaskrifstofum vegna 14. greinar laga um skipan ferðamála um alferðatryggingar en samkvæmt henni skyldi miða við sölu árána 2007 og 2008 vegna ferða 2009. Þar sem verulegur samdráttur hafði orðið í sölu ferða töldu þeir sem kvörtuðu að þetta væri ósanngjarnt og íþyngjandi viðmið. Í ársbyrjun 2010 skipaði iðnaðarráðuneyti vinnuhóp með fulltrúum þess, Ferðamálastofu, Samtaka ferðabjónustunnar, Neytendasamtaka og endurskoðenda. Lögfræðingur Ferðamálastofu var skipaður formaður og verkefni hópsins var að kanna hvort gera ætti breytingu á lögum um skipan ferðamála hvað varðar útreikning tryggingafjárhæða. Þá skyldi hann einnig meta hvort tilefni væri til að gera aðrar breytingar á lögnum. Tillögum um breytingu á útreikningi tryggingafjárhæðar var skilað í ágúst 2010 í formi frumvarps sem síðar var lagt fram á Alþingi og samþykkt sem lög nr. 53/2010. Tillögum varðandi önnur verkefni hópsins var skilað í mars 2011. Ráðuneytið taldi að þær uppfylltu ekki kröfur um efni og lagalega framsetningu. Vinnuhópurinn fékk þó hvorki efnislegar eða tæknilegar athugasemdir frá ráðuneytinu og var ekki gefið tækifæri til að lagfæra framsetninguna að kröfum þess. Auk þess átti iðnaðarráðuneyti fulltrúa í vinnuhópnum og hafði því ávallt tækifæri til að koma athugasemdum sínum að. Endanlegt frumvarp um breytingar á lögnum var mjög ólíkt tillögum vinnuhópsins. Á haustþingi 2012 taldi Ferðamálastofa sig því knúna til að senda athugasemdir sínar til atvinnuveganefndar Alþingis sem fundaði með stofnuninni um þær. Í árslok 2012 var frumvarpið lagt til hliðar á þeim forsendum að hefja ætti heildarendurskoðun á lögum um skipan ferðabjónustu (sjá kafla 2.3).

Ferðamálastofa telur sig þurfa meiri stuðning frá ráðuneytinu

Frá sumri 2013 hefur ráðuneytið lagt áherslu á að bæta samskipti við stofnunina

Skipaður hópur til að vinna að tillögum um laga-breytingar

Endalegt frumvarp mjög breytt frá tillögum vinnuhópsins

Í nóvember 2013 hófst vinna við heildarendurskoðun laganna. Ríkisendurskoðun bendir á mikilvægi þess að vel sé vandað til þeirrar vinnu og henni flýtt eins og kostur er í ljósi þeirrar óvissu sem hún hefur í för með sér, bæði fyrir atvinnugreinina í heild og Ferðamálastofu. Yfirvofandi breytingar hafa nú þegar verið til umræðu á tveimur löggjafarþingum, þ.e. 140. og 141., eins og fram hefur komið.

Óendurskoðuð gjaldskrá vegna útgáfu leyfa frá árinu 2005

Í lögum um skipan ferðamála er kveðið á um að við gjaldtöku vegna útgáfu leyfa skuli taka mið af kostnaði við hana en gjaldskránni var síðast breytt árið 2005. Í tengslum við framangreinda vinnu við frumvarpið sem aldrei varð að lögum fór fram kostnaðargreining og gerð var tillaga um breytingar á gjaldskránni. Þegar ljóst varð að frumvarpið yrði ekki að lögum varð að endurskoða þá tillögu því hún miðaðist við að verkefnum Ferðamálastofu yrði fjölgað vegna eftirlits með öryggisáætlunum og endurnýjunar leyfa á fimm ára fresti. Ekkert varð af þeirri endurskoðun en ekki liggur fyrir hvers vegna. Ráðuneytið og Ferðamálastofa benda hvort á annað í því efni. Í nóvember 2013 sendi Ferðamálastofa ráðuneytinu tillögu að nýrri gjaldskrá sem það hefur nú til skoðunar. Samkvæmt yfirstjórnarhlutverki ráðuneyta ber þeim að gæta kaupanda- og eiginendahagsmuna í samskiptum sínum við stofnanir. Það eru hagsmunir ríkisins og þar með ráðuneytisins að stofnun þess innheimti rétt verð fyrir þjónustu sína og fjármagni hana eins og lög gera ráð fyrir án framlags úr ríkissjóði. Ríkisendurskoðun gagnrýnir ráðuneytið fyrir að hafa ekki séð til þess að gjaldskráin þróaðist lögum samkvæmt í takt við þann kostnað sem Ferðamálastofa hefur af útgáfu leyfanna.

Þóknanir til stjórnar Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða

Eins og fram kom í kafla 2.2.4 ákvað ráðherra árið 2012 að greiða þóknun til stjórnar Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða þó ekki hefði verið gert ráð fyrir þeim útgjöldum í áætlunum sjóðsins. Ráðuneytið greiddi þóknanirnar af eigin fjárlagalið árið 2012. Árið 2013 gaf ráðuneytið Fjársýslu ríkisins, sem annast bókhalds- og greiðsluþjónustu fyrir Ferðamálastofu, fyrirmæli um að færa greiðslurnar hjá sjóðnum. Að sögn ráðuneytisins urðu mistök því valdandi að það upplýsti Ferðamálastofu, sem hefur umsjón með sjóðinum, ekki um þetta. Að mati Ríkisendurskoðunar hefðu betri samskipti ráðuneytisins og Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða við Ferðamálastofu getað komið í veg fyrir að svona færi. Tryggja þarf að Ferðamálastofa hafi skýra umgjörð og nægar upplýsingar til að sinna lögbundnu hlutverki sínu. Að sögn ráðuneytisins mun það beita sér fyrir bættum samskiptum, m.a. með því að ljúka gerð starfsreglna fyrir sjóðinn sem taki mið af lögbundnu hlutverki hlutaðeigandi aðila.

Óútskýrt af hverju gjaldskrá hefur verið óbreytt frá árinu 2005

Ráðuneytið upplýsti Ferðamálastofu ekki um þóknanir til stjórnar sjóðsins



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík
Sími 569-7100

postur@rikisend.is – www.rikisendurskodun.is