Atvinnu- og nýsköpunarráðuneyti
Skúlagötu 4
101 Reykjavík

Reykjavík 20. ágúst 2019

Varðar drög að reglugerð fyrir Ferðamálastofu

Þegar ég skoðaði drög að reglugerð fyrir Ferðamálastofu rakst ég á að í reglugerðinni virðist vera gert ráð fyrir að Ferðamálastofa stundi rannsóknir og safni grunngögnum á sviði ferðamála. Þar sem ég stunda rannsóknir á þessu sviði og hef verið í stjórn og verið stjórnarformaður Rannsóknarmiðstöðvar ferðamála, sem er samstarfsvettvangur þriggja háskóla sem stunda rannsóknir á ferðaþjónustu og atvinnugreinarinnar ferðaþjónustu, vakti þetta athygli mína.

Í nýlegum lögum um Ferðamálastofu (https://www.althingi.is/altext/stjt/2018.096.html) virðist ljóst að stofnunin er fyrst og fremst stjórnsýslustofnun sem veitir leyfi og hefur eftirlit. Langflestar greinar laganna fjalla um þetta og í 1. gr. er þetta beinlínis sagt: „Stofnunin fer með stjórnsýslu ferðamála samkvæmt lögum þessum og öðrum lögum sem stofnunin starfar eftir.“

Í 2. gr. Segir reyndar: “ … ásamt því að vinna að samræmingu, greiningum og rannsóknum í ferðaþjónustu með hliðsjón af stefnu stjórnvalda.“

Í upptalningu í 3. gr. á verkefnum Ferðamálastofu eru talin upp átta verkefni sem flest eru eðlileg verkefni stjórnsýslu og ekkert beint um rannsóknir en þó er þar 4. og 5. liður:

4. Öflun, miðlun og úrvinnsla upplýsinga, þar á meðal tölfræðilegra gagna og annarra upplýsinga um viðfangsefni stofnunarinnar.
5. Greining á þörf fyrir rannsóknir sem m.a. nýtast við stefnumótun stjórnvalda, í samvinnu við atvinnugreinina og rannsóknastofnanir á sviði ferðaþjónustu.

í 12. gr. segir síðan: „Ferðamálastofa skal safna gögnum sem nýtast við ákvarðanatöku og markmiðasetningu í ferðaþjónustu og birta þau. Stofnunin skal jafnframt stuðla að rannsóknum og greina þörf fyrir rannsóknir á sviði ferðamála og vinna rannsóknaráætlun í samstarfi við rannsóknastofnanir, háskóla og atvinnugreinina þar sem skilgreind er rannsóknarþörf og forgangsröðun verkefna.“

Þarna virðist vera skýrt skilgreint að hlutverkið er að safna gögnum og birta þau, stuðla að rannsóknum, greina þörf fyrir rannsóknir og vinna rannsóknaáætlun. Allt í samstarfi við rannsóknastofnanir, háskóla og atvinnugreinina. Að safna gögnum held ég að flestir skilji sem svo að stofnuninni sé falið að taka saman gögn sem aðrir afla. Þetta er þarft hlutverk sem Ferðamálastofa hefur rækt undanfarin ár, með að því mér sýnist með góðum árangri.

Þegar drög að reglugerð eru nú skoðuð með hliðsjón af lögunum sýnist mér ósamræmi blasa við. Það á einkum við að í reglugerðinni virðist Ferðamálastofu vera falið að framkvæma rannsóknir og afla frumgagna, ekki safna þeim eins og segir í lögunum. Ég mun nú rekja það helsta sem mér sýnist að þurfi að skoða frekar og laga.

Í 2. gr. reglugerðarinnar fyrstu málsgrein segir: „ … ásamt því að vinna að samræmingu, greiningum, gagnaöflun og rannsóknum í ferðaþjónustu með hliðsjón af stefnu stjórnvalda.

Þetta virðist mér alls ekki vera í samræmi við lög um Ferðamálastofu.

Síðar í 2. gr. segir: „Ferðamálastofa skal jafnframt stuðla að rannsóknum á sviði ferðamála“

Þetta er í samræmi við lögin. Fyrri setningin er það ekki.

Aftast í 2. gr. segir síðan: „Ferðamálastofa lætur framkvæma rannsóknir skv. rannsóknaáætlun í samræmi við lög og reglur þar að lútandi, …“

„Lætur framkvæma rannsóknir“, ég held að flestum þyki þetta orðalag varla við hæfi. Það er gjarnan stutt við rannsóknir, þær styrktar o.s.frv.

Þetta leiðir hugann að fjármögnun rannsóknanna. Mjög litlu fé er varið til gagnaöflunar og rannsókna á ferðaþjónustu á Íslandi. Stjórnstöð ferðamála reyndi að ráða á þessu bót og tókst að ég álít nokkuð vel til, tókst bæði að efla rannsóknir og gagnasöfnun. Verkefni sem hún styrkti efldu talsvert þekkingu á greininni. Það verkefni færðist á árinu 2018 yfir til Ferðamálastofu. Undanfarið hefur Ferðamálastofa gert verksamninga um gagnasöfnun og rannsóknir. Ákvarðanir og mat hefur verið unnið af starfsmanni/starfsmönnum Ferðamálastofu. Slíkt er ekki farsælt og alls staðar þar sem ég þekki til eru þessi hlutverk á höndum hóps fólks með víðtæka fagþekkingu. Það er áríðandi að í nýrri reglugerð séu þessi mál sett í farsælan farveg fyrir greinina. Fjármögnun slíkrar gagnaöflunar og rannsókna sýnist mér ekki vera skilgreind nægilega vel í þessum drögum að reglugerð og reyndar heldur ekki í lögum um Ferðamálastofu. Helstu athugasemdir verða raktar hér að neðan. Fyrst langar mig hins vegar til að benda á að í atvinnu- og nýsköpunarráðuneyti er ágæt fyrirmynd að hvernig stjórnvöld stuðla að hagnýtum rannsóknum í atvinnugrein sem heyrir undir ráðuneytið. Þar á ég við AVS sjóðinn, rannsóknasjóð í sjávarútvegi. Um hann gilda skýrar reglur og ég hef reynslu af að hann hefur verið ákaflega gagnlegur fyrir sjávarútveg. Umsýsla hans er nú falin Byggðastofnun og hann hefur stjórn og fagráð á þeim sviðum sem hann styrkir.

Ég mun nú víkja að ákveðnum atriðum sem ég vil gera athugasemdir við.

Fagráð

Í drögunum að reglugerð er óljóst orðalag í sambandi við fagráð/stýrihóp. Þetta orðalag þarf að samræma. Einnig þarf að skerpa á hvaða hlutverk þessi hópur hefur, sjá neðar. Hér að neðan mun ég nota orðið Fagráð um þennan hóp. Í 8. gr. er fjallað um samsetningu fagráðsins sem þar er kallaður stýrihópur. Samsetningin er skynsamleg. Eðlilegt er að þeir aðilar sem þar eru taldir upp taki þátt í fagráðinu. Huga mætti að því að bæta í hópinn einhverjum sem safnar og/eða rannsakar efnahagslega þætti sem varða ferðaþjónustu. Einnig þarf að muna eftir markaðsstofunum.

Mælaborðið

Ferðamálastofa hefur undanfarin ár safnað og dreift upplýsingum um greinina og það hefur verið gagnlegt. Mælaborðið getur alveg verið þróunarverkefni sem skerpir á þessu hlutverki og veitir því farveg. Síðasta málsgreinin í 5. gr. reglugerðarinnar er í samræmi við þetta. Þetta er annað hlutverk en að afla upplýsinganna. Upplýsingarnar koma frá ýmsum aðilum sem afla þeirra og er t.d. hægt að nefna Hagstofuna, Ísavia, Vegagerðina og rannsakendur. Margir þeirra þurfa að afla gagnanna vegna sinnar starfsemi (Ísavía t.d.) eða hafa lögbundið hlutverk

að afla ákveðinna upplýsinga (Hagstofan). Ekki er þörf á að tvöfalda slíka starfsemi, það kostar fé og hætt er við að erfitt verði fyrir Ferðamálastofu að hafa næga sérþekkingu á svo víðtæku sviði sem ferðamál eru til að geta safnað og unnið frumgögn á viðunandi hátt. Nú á tímum er auðvelt að skoða gögn frá mismunandi aðilum á einum skjá og eðlilegra að vísa í grunngögn þar sem þeim er safnað en að safna þeim á einn stað og birta þau upp á nýtt.

Í 4. gr stendur að Ferðamálastofa eigi að setja fram áætlun um framtíð Mælaborðsins í „samráði við fagráð …“. Ég skil þetta þannig að fagráð sé stýrihópurinn sem skilgreindur er í 7. gr. Þetta sýnist mér mjög ásættanlegt, en orðalag er ekki skýrt. Í 4. gr. stendur fagráð en í 7. gr. stýrihópur og ráð. Þetta þyrfti að samræma.

Rannsóknaáætlun

Það þarf víðtæka reynslu og þekkingu til að gera rannsóknaáætlun. Til þess er eðlilegt að kalla saman fulltrúa af ýmsum sviðum. Rannsóknamiðstöð ferðamála hefur gert slíkt og þá kallað saman fjölda fólks úr atvinnugreininni, hagsmunasamtökum og háskólum. Rannsóknaáætlun í flókinni grein eins og ferðaþjónustu verður ekki gerð af einum starfsmanni eða nokkrum starfsmönnum Ferðamálastofu.

Í 7. gr. reglugerðarinnar segir: „Ferðamálastofa skal vinna rannsóknaáætlun í samstarfi við rannsóknastofnanir á sviði ferðamála, háskóla sem sinna kennslu og rannsóknum á sviði ferðamálafræði og samtök atvinnurekenda á sviði ferðaþjónustu …“

„Í samstarfi við“ er óljóst orðalag. Eðlilegra væri að segja að Ferðamálastofa skuli sjá um að rannsóknaáætlun sé samin en að fagráðið vinni rannsóknaáætlunina og kalli saman við það aðila frá atvinnugreininni, rannsóknaraðilum, hagsmunaaðilum og þá sem hafa sérstakra hagsmuna að gæta eða búa yfir sérstakri þekkingu. Það gætu verið sveitarstjórnir, hagdeildir banka og svo framvegis.

Neðarlega í 7. gr. segir: „Rannsóknir sem byggja á fyrirliggjandi gögnum skulu að jafnaði hafa forgang fram yfir vísindarannsóknir sem byggja á grunnrannsóknum.“

Þessi setning hljómar undarlega í eyrum þeirra sem stunda rannsóknir. Byggja rannsóknir á fyrirliggjandi gögnum? Hvað er hér átt við með grunnrannsóknir? Ég held að best væri að sleppa þessari setningu.

Þegar rætt er um skilgreiningu á rannsóknum, sérstaklega hvað eru hagnýtar rannsóknir og hvað eru grunnrannsóknir liggja fyrir alþjóðlegar skilgreiningar sem rétt er að nota í lögum og reglugerðum. Rannís nýtir slíkt. Í skýrslu Rannís um tölfræði rannsókna frá árinu 2006 er eftirfarandi skilgreining á hugtakinu hagnýtar rannsóknir: „Hagnýtar rannsóknir fela einnig í sér frumathuganir sem fara fram með það í huga að afla nýrrar þekkingar. Þeim er hins vegar fyrst og fremst beint að sérstökum hagnýtum stefnumiðum eða markmiðum.“ (https://rafhladan.is/bitstream/handle/10802/7805/Ranns%C3%B3knir%20og%20%C3%BEr%C3%B3un%202006_644393455.pdf?sequence=1). Mér sýnist að vel eigi við að nota orðin hagnýtar rannsóknir um þær rannsóknir sem um ræðir í reglugerðinni.

Í lokin vil ég ítreka:

Það þarf að stofna sérstakan sjóð sem styrkir hagnýtar rannsóknir í ferðaþjónustu.

Ekki er eðlilegt að fela stjórnsýslustofnun að framkvæma rannsóknir.

Stefnumótun á svo víðtæku svið sem ferðaþjónusta er þarf að vinnast af hópi fólks af mörgum sviðum. Hana er ekki hægt að fela stjórnsýslustofnun þótt eðlilegt geti verið að fela slíkri stofnun að sjá um slíka vinnu.

Hlutverk og innihald Mælaborðs ferðaþjónustunnar þarf að skoða vel.

Mjög áríðandi er að fagráð/stýrihópur sé betur skilgreindur í reglugerðinni sem og hlutverk hans.

Virðingarfyllst,

dr. Rögnvaldur Ólafsson