



Reykjavík, 25. júlí 2019

Efni: Umsögn SAF – Samtaka ferðaþjónustunnar um drög að reglugerð um gagnasöfnun og rannsóknir á sviði ferðamála.

Hinn 27. júní sl. birti atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið drög að reglugerð um gagnasöfnun og rannsóknir á sviði ferðamála á samráðsgátt stjórnvalda, Ísland.is. Eins og leiðir af lokagrein draganna mun reglugerðin sækja stoð í ákvæði 2. mgr. 12. gr. laga um Ferðamálastofu, nr. 96/2018, (hér eftir nefnd ferðamálalög). Í drögunum leitast ráðuneytið einkum við að skilgreina annars vegar hlutverk Ferðamálastofu þegar að gögnum, upplýsingum og rannsóknum á sviði ferðamála kemur og hins vegar inntak, meðferð og kröfur til slíkra gagna, upplýsinga og rannsókna. SAF – Samtök ferðaþjónustunnar hafa yfirfarið reglugerðardrögin og vilja koma nokkrum ábendingum á framfæri.

Almennt eru SAF á þeirri skoðun að ákvæði reglugerðarinnar taki of ríkt mið af þörf stjórnvalda fyrir hráefni til vinnslu markmiða og stefnumótunar á hinu opinbera sviði. Hafa ber í huga að í blönduðu hagkerfi eins og Íslandi hafa stjórnvöld m.a. það hlutverk að styðja við verðmætasköpun með skilvirkri stýringu í gegnum reglusetningu og eftirfylgni. Þegar stýringin gengur of langt og er í of ríkum mæli farin að snúa að því að styðja við bak stjórnvalda á kostnað atvinnugreina er hætt við að það komi niður á verðmætasköpuninni eða hún verði a.m.k. afskipt. Ábendingar SAF eru m.a. settar fram með framangreint í huga. Þá er hugtakanotkun og framsetning í reglugerðardrögunum nokkuð á reiki.

Með umsögninni er fylgiskjal og í því hafa SAF leitast við að móta reglugerðardrögin betur að lagagrundvellingum. Við gerð fylgiskjalsins byggðu SAF á þeirri þekkingu og reynslu sem er til staðar innan samtakanna og því tekur efni þess einnig að nokkru leyti mið af áherslum sem SAF telja að ættu að endurspeglast í reglugerðinni.

Hingað til hefur verið nokkuð rík áhersla á rannsóknir sem varða félagslegan þátt atvinnugreinarinnar, m.a. á að svara spurningum um af hverju fólk ferðast, viðhorf heimamanna og ferðamanna sjálfrá o.s.frv. (t.d. þolmarkarannsóknir). Samtökin árétta að við mat á rannsóknarþörf er mjög mikilvægt að horfa til efnahagslegra og umhverfislegra þátta jafnt og félagslegra.

Þá áréttu SAF mikilvægi þess að söfnun gagna og vinnsla tölfræðiupplýsinga hjá öðrum stofnunum, t.d. hagskýrslugerð og þjóðhags- og ferðaþjónustureikningar Hagstofu, er grundvöllur þess að Ferðamálastofa geti safnað áreiðanlegum og alþjóðlega samanburðarhæfum gögnum sem nýtast stjórnvöldum og atvinnugreininni, eins og lög um Ferðamálastofu gera ráð fyrir.

Í ljósi gildistöku nýrra laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018, má velta fyrir sér hvort ekki hefði verið skynsamlegt að fjalla að einhverju marki um meðferð Ferðamálastofu á persónuupplýsingum í reglugerðardrögum, a.m.k. að því marki sem snertir vinnslu upplýsinga- og gagna af hálfu stofnunarinnar. Að mati SAF er eðlilegt að ráðuneytið taki þetta til skoðunar.

Verða nú settar fram ábendingar sem snerta einstök ákvæði reglugerðarinnar eins og hún var birt á samráðsgátt stjórnvalda. Ábendingarnar hafa það hlutverk að skýra breytingar sem SAF leggur til í fylgiskjali.

Um 1. gr.

Að mati SAF er gildissviðsskilgreining reglugerðarinnar ekki nægilega skýr og ekki í nægilega góðu samræmi við 2. mgr. 12. gr. ferðamálalaga.

Eðlilegra væri að gildissviðsskilgreiningin tæki ríkara mið af umfjöllun í öðrum ákvæðum reglugerðarinnar þar sem einstök hugtök eru skilgreind, t.d. kannanir, rannsóknaráætlun og samstarf við tiltekna aðila. Af þeim sökum er lögð til einföldun.

Samkvæmt 2. mgr. 12. gr. ferðamálalaga á í reglugerðinni að kveða nánar á um söfnun og vinnslu upplýsinga og rannsóknir. Óþarft er að taka fram að reglugerðin gildi um *alla* öflun o.s.frv. enda ræðst það af reglugerðarheimildinni og ákvæðum reglugerðarinnar.

Um 2. gr.

Að breyttu breytanda á hið sama við um 2. gr. og á við um 1. gr.

SAF leggja því til að greininni verði breytt þannig að fókusinn sé í ríkara mæli á hlutverk Ferðamálastofu sem slíkt.

Óþarft er að taka þá þætti hlutverks ferðamálastofu upp í reglugerðarákvæðið sem kveðið er á um í 2. gr. ferðamálalaga enda leiðir það af tilvist lagagreinarinnar og lagastofur reglugerðarinnar. Í fylgiskjalinu er því í grunnatriðum lagt til að 1. mgr. 2. gr. verði felld brott.

Að mati SAF er afar mikilvægt að koma því skýrt á framfæri í greininni hvert lykilhlutverk Ferðamálastofu er þegar að upplýsingum og gögnum kemur, þ.e. hún á að vinna greiningar og rannsóknir.

Samtökin hafa með tillögu að nýrri 2. gr. leitast við að afmarka hlutverk stofnunarinnar betur en gert er í reglugerðardrögunum og jafnfram fellt þar inn þau sjónarmið sem stofnunin á að hafa í huga við rækslu hlutverksins.

Að mati SAF er ástæða til að áréttta í greininni að gagna skuli afla með nýjustu og skilvirkustu aðferðum. Þar með er skírskotað til þróunar sem orðið hefur og mun verða m.a. í upplýsingatækni.

Um 3. gr.

Að mati SAF eru orðskýringar heldur margar í reglugerðardrögunum og þá sérstaklega þegar tekið er mið af því að einstök hugtök fá góða skýringu í öðrum greinum.

Samtökin leggja til að aðeins helstu lykillhugtök verði skilgreind í 3. gr. og þá aðeins að því marki sem það er ekki gert í öðrum greinum reglugerðarinnar.

Um 4. gr.

Að mati SAF ætti 5. gr. reglugerðardraganna að vera á undan 4. gr. þeirra. Ástæðan er sú að í 5. gr. er kveðið með almennari hætti á um miðlun upplýsinga og greiningu gagna en gert er í 4. gr.

SAF eru þeirrar skoðunar að ekki sé tilefni til að koma á fót fagráði um mælaborð ferðaþjónustunnar, Ferðamálastofa og ráðuneytið sem ábyrgðaraðili málalflokksins ættu í sameiningu að vinna að þróunaráætlun að höfðu samráði við ferðaþjónustuna. Eðlilegt er að drög að þróunaráætlun verði birt á samráðsgátt stjórnvalda, Ísland.is, þannig að tryggt verði að allir hagaðilar fái komið sjónarmiðum sínum á framfæri.

Að mati SAF er mikilvægt að gögn séu einnig birt á aðgengilegu vinnsluhæfu formi (t.d. töflureikni- eða pdf formi) auk birtingar í mælaborði.

Um 5. gr.

Lögð er til breyting á uppsetningu og orðalagi sem að mati SAF er skýrari.

Um 6. gr.

Að mati SAF á efni 6. gr. heima í 5. gr. (4. gr. skv. tillögu samtakanna) enda er þar fjallað með almennum hætti um miðlun upplýsinga.

Um 7. gr.

Að mati SAF er 7. gr. hryggjarstykki reglugerðardraganna.

Í 1. mgr. 12. gr. ferðamálalaga er kveðið á um að Ferðamálastofu beri að stuðla að rannsóknnum 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**. Samkvæmt 3. tölul. 3. gr. laganna fer Ferðamálastofa með framkvæmd ferðamálastefnu, áætlanagerð og stuðning við svæðisbundna þróun. Af lögskýringargögnum leiðir að ætlunin hafi verið

að gera Ferðamálastofu að safna áreiðanlegum og alþjóðlega samanburðarhæfum gögnum til grundvallar ákvarðanatöku og markmiðasetningu í ferðaþjónustu. Tekið var fram að uppfæra þyrfti gögnin reglulega og birta þau miðlægt. Með setningu ferðamálalaga var lögð áhersla á að auka yfirsýn stofnunarinnar yfir hvað hefur verið rannsakað hingað til og hver þörf er á rannsóknum á næstu árum. Sérstaklega var áréttað að Ferðamálastofa skyldi taka tillit til rannsókna sem samræmast stefnumótun stjórnvalda í greininni.

Hvergi í ferðamálalögum er gert ráð fyrir að ráðuneytið hafi sérstakt hlutverk eða sérstaka yfirsýn með rannsóknahlutverki Ferðamálastofu né sambærilegu hlutverki annarra. Þá verður að ætla að stofnunin sé og verði í góðum færum til að sinna rannsóknarhlutverki sínu. Af þeim sökum leggur SAF til að 8. gr. reglugerðarinnar falli brott enda mun nær að undirbúningsvinna rannsókna eigi sér stað á vettvangi samstarfs við rannsóknastofnanir á sviði ferðamála, háskóla sem sinna kennslu og rannsóknum á sviði ferðamálafræði, Hagstofu Íslands og samtök atvinnurekenda á sviði ferðaþjónustu.

Ef tilefni þykir til að sveitarfélögin fái rödd við gerð rannsóknaráætlunar væri rétt að það gerðist í gegnum samráð á samráðsgátt stjórnvalda og SAF leggja til að öllum verði gert fært að koma að athugasemdum og ábendingum í slíku ferli.

Að mati SAF má fjármögnun ekki ráða mati á rannsóknarþörf heldur er hún viðfangsefnið þegar mat á þörfinni liggur fyrir. Fagleg forgangsröðun verður að fá að ráða.

Í reglugerðardrögum eru ekki settar fram neinar kröfur til rannsókna. SAF eru ekki í færum til þess að leggja til hverjar þær kröfur ættu að verða. Hins vegar þykir samtökunum eðlilegt að slíkar kröfur komi fram í rannsóknaráætlun.

Virðingarfyllst,

f.h. SAF – Samtaka ferðaþjónustunnar



Jóhannes Þór Skúlason

Fylgiskjal:

Tillaga SAF að breytingum á reglugerðardrögum um gagnaöflun og rannsóknir á sviði ferðamála.

REGLUGERÐ

um gagnaöflun og rannsóknir á sviði ferðamála.

1. gr.

Gildissvið

Reglugerð þessi gildir um öflun, miðlun og vinnslu Ferðamálastofu á gögnum og upplýsingum. Reglugerðin gildir jafnframt um rannsóknir á sviði ferðamála.

2. gr.

Hlutverk Ferðamálastofu

Ferðamálastofa skal vinna greiningar og rannsóknir í ferðaþjónustu. Í því felst m.a. að stofnuninni ber að afla áreiðanlegra og alþjóðlega samanburðarhæfra gagna, greina þau og vinna sjálf eða skv. samningum við aðra og hlutast til um gerð viðeigandi rannsókna. Nánar tiltekið felst:

- a. gagnaöflunarhlutverk Ferðamálastofu í öflun og úrvinnslu gagna á málefnasviði stofnunarinnar á grundvelli þarfagreiningar,
- b. rannsóknarhlutverk Ferðamálastofu í mati á rannsóknarþörf og forgangsröðun rannsóknarverkefna við vinnslu rannsóknaráætlunar ferðamála og framkvæmd rannsókna.

Vinnsla verkefna skal byggjast á heildarsýn á málefni ferðamála sem tekur mið af efnahagslegum, umhverfislegum og samfélagslegum þáttum og skal Ferðamálastofa vinna að samræmingu áherslna innan málflokksins.

Gögn og upplýsingar Ferðamálastofu skulu nýtast:

- a) við ákvarðanatöku, markmiðasetningu, stefnumótun og endurmat stefnu stjórnvalda, og
- b) ferðaþjónustunni við rannsóknir, þróun, nýsköpun og stefnumótun.

Skal þess sérstaklega gætt að gagna og upplýsinga sé aflað með nýjustu og skilvirkustu aðferðum.

3. gr.

Orðskýringar

Í reglugerð þessari er merking eftirfarandi hugtaka sem hér segir:

Gögn: Töluleg gögn, sem safnað er með skipulegum og reglubundnum hætti, t.d. frá öðrum stjórnvöldum, einkaaðilum, með könnunum. Hugtakið nær jafnframt til annarra upplýsinga sem falla undir málefna svið Ferðamálastofu að því marki sem þau geta gagnast stofnuninni við rækslu lögbundinna verkefna.

Gagnavinnsla/vinnsla gagna: Öll úrvinnsla, miðlun og framsetning gagna.

Rannsókn: Fræðileg athugun tiltekins viðfangsefnis. Hugtakið nær m.a. til gerðar kannana, þ.m.t. skoðana- og viðhorfskannana, talninga, samanburðar þátta ferðaþjónustu hérlendis og erlendis, atferlisrannsóknna, áhættumats og markaðsathuganna.

4. gr.

Miðlun upplýsinga og greining gagna

Ferðamálastofa skal miðla upplýsingum, gögnum, greiningum og öðrum úrvinnsluafurðum á vefsíðu stofnunarinnar. Nánar tiltekið skal miðlunin eiga sér stað:

- a. Með birtingu tilkynninga um helstu niðurstöður gagnaöflunar, kannana og rannsókna.
- b. Með birtingu greininga og annarra úrvinnsluafurða á mælaborði ferðaþjónustunnar.

Birting skal eiga sér stað eins fljótt og auðið er eftir að birtingarhæfar upplýsingar liggja fyrir. Þess skal gætt að niðurstöður greininga og rannsókna séu settar þannig fram að þær endurspegli sögulega þróun, áhrif á efnahag, umhverfi og samfélag og framtíðarhorfur í ferðaþjónustu.

Ferðamálastofa skal árlega vinna og birta á vefsíðu sinni áætlun um reglulega birtingu upplýsinga, gagna, greininga og annarra úrvinnsluafurða. Birtingaráætlunin skal uppfærð ef tilefni þykir til.

5. gr.

Mælaborð ferðaþjónustunnar

Mælaborð ferðaþjónustunnar er rafræn upplýsingagátt í umsjá Ferðamálastofu þar sem á aðgengilegan hátt eru birt gögn, rannsóknir, greiningar og aðrar úrvinnsluafurðir.

Við val á efni til birtingar skal þess gætt sérstaklega að það gagnist stjórnvöldum og hagaðilum í ferðapjónustu.

Ferðamálastofa skal vinna þróunaráætlun fyrir mælaborð ferðapjónustunnar í samstarfi við ráðuneyti ferðamála. Við vinnuna skal haft samráð við hagaðila í ferðapjónustu og skulu drög að áætluninni birt á samráðsgátt stjórnvalda.

Þróunaráætlunin skal birt á vef Ferðamálastofu.

6. gr.

Rannsóknáætlun ferðamála

Ferðamálastofa skal vinna rannsóknaráætlun til þriggja ára. Áætlunin skal endurskoðuð árlega eða oftar ef nauðsyn krefur.

Viðfang rannsóknáætlunarinnar skal skilgreint í samstarfi við rannsóknastofnanir á sviði ferðamála, háskóla sem sinna kennslu og rannsóknum á sviði ferðamálafræði, Hagstofu Íslands og samtök atvinnurekenda á sviði ferðapjónustu. Við vinnuna skal höfð hliðsjón af stefnumörkun stjórnvalda og fjárveitingum á hverjum tíma.

Vegna undirbúnings rannsóknáætlunar skal unnin þarfagreining, þ.e. lagt skal mat á rannsóknþörf á sviði ferðamála. Verkefnum í rannsóknaráætlun skal forgangsraða.

Við gerð áætlunarinnar skal þess gætt að hún endurspegli jafnvægi milli efnahagslegra, umhverfislegra og samfélagslegra sjálfbærniþátta og horfi m.a. til byggðastefnu. Hafa skal í huga að rannsóknirnar muni nýtast stjórnvöldum og hagaðilum í ferðapjónustu við ákvarðanatöku, markmiðasetningu, stefnumótun og endurmat stefnu.

Í áætluninni skulu skilgreindar kröfur um gæði og vísindaleg vinnubrögð við rannsóknir.

Drög að rannsóknaráætluninni skulu birt á samráðsgátt stjórnvalda. Staðfest rannsóknaráætlun skal birt á vefsíðu Ferðamálastofu.

7. gr.

Lagastoð og gildistaka

Reglugerð þessi, sem sett er samkvæmt heimild í 3. mgr. 3. gr. sbr. 2. mgr. 12. gr. laga um Ferðamálastofu, nr. 96/2018, öðlast þegar gildi.