

147. löggjafarþing 2017–2018.  
Þingskjal x — x. mál.  
Stjórnarfrumvarp.

## Frumvarp til laga

um breyting á lögum um Íslandsstofu nr. 38/2010, með síðari breytingum

Frá utanríkisráðherra.

1. gr.

2. gr. laganna orðast svo:

*Hlutverk.*

Stofnuð skal Íslandsstofa, sjálfseignarstofnun. Hlutverk hennar er:

- a. að vera samstarfsvettvangur atvinnulífs, hagsmunasamtaka, stofnana og stjórnvalda um stefnu og aðgerðir til þess að auka útflutningstekjur og hagvöxt,
- b. að veita alhliða þjónustu og ráðgjöf til allra útflutningsgreina í því skyni að greiða fyrir markaðssetningu og útflutningi á vöru og þjónustu,
- c. að laða til landsins erlenda ferðamenn með samræmdu kynningar- og markaðsstarfi,
- d. að laða erlenda fjárfestingu til Íslands, upplýsa erlenda fjárfesta um kosti Íslands og vera stjórnvöldum til ráðuneytis um fjárfestingarmál,
- e. að styðja við kynningu á íslenskri menningu erlendis,
- f. vinna tillögur að langtímastefnumótun fyrir Ísland varðandi markaðsetningu og útflutning á vörum, þjónustu og menningu, og
- g. hrinda í framkvæmd langtímastefnumótun skv. f-lið.

2. gr.

Á eftir 2. gr. laganna kemur ný grein er verður 2. gr. a svohljóðandi:

*Útflutnings- og markaðsráð*

Stofnað er Útflutnings- og markaðsráð.

Hlutverk ráðsins er að marka, samþykkja og fylgja eftir langtímastefnumótun stjórnvalda og atvinnulífs fyrir útflutning sem stuðli að frekari vexti útflutningstekna.

Ráðið skal einnig taka til umfjöllunar tillögur að sérgreindum verkefnum sem unnin eru í samvinnu atvinnulífs og stjórnvalda og tryggja að slík verkefni falli að markaðri langtímastefnu.

Ráðherra skipar 29 fulltrúa í ráðið til fjögurra ára í senn og jafnmarga til vara. 10 skulu skipaðir án tilnefningar en 19 samkvæmt tilnefningum eftirtalinna aðila:

- a. 10 samkvæmt tilnefningu Samtaka atvinnulífsins,
- b. 3 samkvæmt tilnefningu sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra,
- c. 3 samkvæmt tilnefningu ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunaráðherra og
- d. 3 samkvæmt tilnefningu mennta- og menningarmálaráðherra.

Við tilnefningar skv. a lið skal höfð hliðsjón af stærð fyrirtækja við öflun útflutningstekna.

Auk framangreindra skal utanríkisráðherra, sem jafnframt er formaður ráðsins, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra og

mennta- og menningarmálaráðherra eiga fast sæti í ráðinu ásamt fulltrúum þingflokka utan ríkisstjórnar á hverjum tíma.

Útflutnings- og markaðsráð getur skipað starfshópa úr sínum röðum um afmörkuð verkefni og skal Íslandsstofa vera þeim til ráðgjafar.

### 3. gr.

3. gr. laganna orðast svo:

#### *Stjórn Íslandsstofu*

Stjórn Íslandsstofu skipa fimm fulltrúar sem valdir eru á aðalfundi til 3 ára í senn. Ráðherra tilnefni tve stjórnarmenn og Samtök atvinnulífsins þrjá. Varamenn skulu tilnefndir með sama hætti. Stjórnin skiptir með sér verkum. Stjórninni er heimilt að samþykkja skipan áheyrnarfulltrúa.

Stjórnin ber ábyrgð á undirbúningi langtímastefnumótunar skv. 3. gr. a og skal á grundvelli hennar vinna framkvæmdaáætlun til sama tíma og ákveða hvernig henni verði hrundið í framkvæmd. Stjórnin skal með reglubundnum hætti leggja mat á framkvæmd stefnunnar og grípa til aðgerða ef tilefni eru til.

Stjórnin samþykkir árlega starfs- og fjárhagsáætlun Íslandsstofu og hefur eftirlit með framkvæmd hennar. Stjórnin ræður framkvæmdastjóra Íslandsstofu og ákveður starfskjör hans og innra skipulag starfsemi Íslandsstofu og með hvaða hætti hún starfar með og leitar samráðs við einstakar atvinnugreinar.

Stjórnin boðar til aðalfundar Íslandsstofu sem halda skal fyrir 1. maí ár hvert. Rétt til setu á aðalfundi eiga þeir aðilar sem tilnefna fulltrúa í stjórn Íslandsstofu og fulltrúar í útflutnings- og markaðsráði. Stjórninni er heimilt að bjóða fleirum til setu á aðalfundi. Á aðalfundi gerir stjórnin grein fyrir stefnumótun Íslandsstofu, framkvæmd langtímastefnu og störfum sínum að öðru leyti og birtir rekstraráætlanir og ársreikninga.

### 4. gr.

Á eftir 3. gr. laganna kemur ný grein er verður 3. gr. a svohljóðandi:

#### *Langtímastefnumótun*

Stjórn Íslandsstofu skal vinna tillögu að langtímastefnu stjórnvalda og atvinnulífs fyrir útflutning sem ætlað er að styðja við aukningu útflutningstekna og hagvöxt og leggja fyrir útflutnings- og markaðsráð til umfjöllunar og samþykktar. Skal hún mörkuð til fimm ára í senn, fyrst frá 1. júní 2018 til loka árs 2023 en síðan miðað við almanaksár.

Markmiðið með langtímastefnunni er að mæla heildstætt fyrir um meginmarkmið markaðsstarfs Íslands á erlendum mörkuðum. Skal stefnan m.a. fela í sér markmið og áherslur á einstökum markaðssvæðum og varðandi einstakar atvinnugreinar. Hún skal fela í sér mælanleg árangursmarkmið.

Við mótun langtímastefnunnar skal hafa sem víðtækast samráð við útflutnings- og markaðsráð skv. 2. gr.

### 5. gr.

4. gr. laganna orðast svo:

#### *Rekstrarform Íslandsstofu*

Íslandstofa er sjálfseignarstofnun með sjálfstæðri fjárhagsábyrgð og er undanþegin tekjuskatti. Starfsemi Íslandsstofu er undanþegin ákvæðum stjórnisýslulaga nr. 37/1993, upplýsingalaga nr. 140/2012 og laga um opinber innkaup nr. 120/2016.

Stofnaðilar Íslandsstofu eru fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs og Samtök atvinnulífsins. Eignir og skuldbindingar hennar við gildistöku laga þessara skulu renna til sjálfseignarstofnunarinnar.

Stofnendur Íslandsstofu, sjálfseignarstofnunar, skulu setja henni skipulagsskrá þar sem nánar skal kveðið á um starfsemi hennar, réttindi, skyldur og skipulag.

#### 6. gr.

Við 5. gr. bætist ný málsgrein svohljóðandi:

Gerður skal þjónustusamningur til fimm ára milli ríkisins og Íslandsstofu um ráðstöfun allra sérgreindra fjárveitinga af fjárlögum sem ætlaðar eru til markaðsstarfs á erlendum mörkuðum og falla innan verksviðs Íslandsstofu skv. lögum þessum.

#### 7. gr.

6. gr. laganna orðast svo:

##### *Skipulagsskrá.*

Á stofnfundi Íslandsstofu sjálfseignarstofnunar skal staðfest sérstök skipulagsskrá um rekstur Íslandstofu sem kveði nánar á um stofnun, starfsemi og skipulag hennar.

#### 8. gr.

##### *Gildistaka.*

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2018.

### **Ákvæði til bráðabirgða.**

Boða skal til stofnfundar Íslandsstofu, sjálfseignarstofnunar innan átta vikna frá gildistöku laga þessara.

Stjórn Íslandstofu, sjálfseignarstofnunar, skal fyrir 1. júní 2018 taka ákvörðun um skipulag og stjórnun Íslandsstofu sem m.a. taki mið af framkvæmd langtímastefnu skv. lögum þessum.

#### Greinargerð.

Utanríkisráðherra setti haustið 2013 á fót starfshóp sem ætlað var að skoða heildstætt fyrirkomulag markaðssetningar á Íslandi og íslenskum vörum og þjónustu erlendis, í því skyni að veita og meta hvort unnt væri að efla enn frekar þá sókn sem verið hefur í markaðsstarfi undanfarin ár.

Meginmarkmiðið var þannig að fara yfir og huga að eflingu samstarfs atvinnulífs og stjórnvalda við markaðsstarf á erlendum mörkuðum, auka samþættingu og samstarf þeirra aðila sem að koma, nýta fjármuni með markvissari hætti og eftir atvikum leggja til breytingar á starfsemi Íslandsstofu, m.a. í ljósi álits umboðsmanns Alþingis frá 2011 þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að Íslandsstofa teldist vera opinbert stjórnvald.

Starfshópurinn skilaði ráðherra skýrslunni „Áfram Ísland“ í byrjun árs 2015 þar sem er að finna ýmsar tillögur er lúta að framangreindu (sótt á vef 2.6.2017, [https://www.utanrikisraduneyti.is/media/utn-pdf-skjol/Greinargerð\\_starfshops\\_utanrikisradherra\\_um\\_utflutningsadstod\\_og\\_markadssetningu\\_Januar\\_2015.pdf](https://www.utanrikisraduneyti.is/media/utn-pdf-skjol/Greinargerð_starfshops_utanrikisradherra_um_utflutningsadstod_og_markadssetningu_Januar_2015.pdf)). Þar er t.d. lögð rík áhersla á að mörkuð sé langtímastefna í markaðs- og kynningarstarfi á erlendum mörkuðum í samvinnu atvinnulífsins og stjórnvalda. Jafnframt er

víkið að nauðsyn þess að skýra stjórnslulega stöðu Íslandsstofu og áhersla lögð á sjónarmið atvinnulífsins um að staða hennar verði skýrð á einkaréttarlegum grunni, t.d. með því að marka henni stöðu sjálfseignarstofnunar.

Í framhaldi af skýrslunni óskaði utanríkisráðherra eftir því að Magnús Bjarnason, ráðgjafi, myndi skila tillögum um með hvaða hætti unnt væri að hrinda niðurstöðum starfshópsins í framkvæmd. Byggir frumvarp þetta og fylgiskjöl þess [drög að skipulagsskrá og drög að þjónustusamningi] á tillögum hans sem mótaðar voru í nánú samráði við marga þá sem eiga hvað brýnustu hagsmuna að gæta af þessu starfi og með hliðsjón af vinnu starfshópsins. Full samstaða er með Samtökum atvinnulífsins um þær breytingar sem lagðar eru til með frumvarpi þessu.

Frumvarpinu er þannig ætlað að koma tillögum starfshópsins til framkvæmda eða eftir atvikum skapa forsendur til þess. Frumvarpinu fylgja tvö fylgiskjöl, eins og áður sagði, annars vegar drög að skipulagsskrá Íslandsstofu, sjálfseignarstofnunar og hins vegar drög að þjónustusamningi ríkisins og Íslandsstofu til næstu fimm ára. Er mikilvægt að þessi heildarmynd liggja fyrir við meðferð málsins á Alþingi þannig að ljóst sé að markmiðið með þessum breytingum er að styrkja enn frekar það starf sem fram hefur farið innan Íslandsstofu undanfarin ár og gera grunn hennar skýran á nýjan leik í öflugum samstarfi atvinnulífs og stjórnvalda.

Ekki er í neinum grundvallaratriðum hróflað við því hlutverki og þeim markmiðum sem höfð voru að leiðarljósi við stofnun Íslandsstofu á árinu 2010. Með frumvarpinu er markmiðið að efla starfsemina enn frekar í anda lagasetningarinnar árið 2010.

Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið hafi í för með sér aukin útgjöld fyrir ríkissjóð og er lagt til að hinn markaði tekjustofn, þ.e. markaðsgjaldið, haldist óbreyttur að efni til. Er þess fremur vænst að með breyttu skipulagi og nánara samstarfi muni fjármunir ef eitthvað er nýttast betur. Í því sambandi er rétt að benda á að ár hvert er ráðstafað af fjárlögum fjármunum, sem koma á endanum til ráðstöfunar Íslandsstofu, alls að fjárhæð tæplega 800 milljónum króna frá fleiri ráðuneytum. Gert er ráð fyrir að gerður verði einn þjónustusamningur milli ríkisins og Íslandsstofu, sjálfseignarstofnunar sem nái yfir alla þessa fjárlagaliði.

Nánar tiltekið felur frumvarpið í sér neðangreint:

1. Lagt er til að sett verði á fót útflutnings- og markaðsráð sem gegni lykilhlutverki varðandi mótun langtímastefnu og eftirfylgni hennar.
2. Ríkari áhersla verði lögð á að vinna út frá markaðri langtímastefnu í útflutnings- og markaðsmálum sem unnin verði í breiðri samvinnu atvinnulífs, stjórnvalda og eftir atvikum sveitarfélaga.
3. Staða Íslandsstofu sem þungamiðja í samstarfi atvinnulífs og stjórnvalda í markaðsstarfi á erlendri grundu er staðfest, m.a. með því að mæla fyrir um skýrt hlutverk hennar í mótun langtímastefnu og framkvæmd hennar.
4. Mælt er fyrir um auknar skyldur stjórnar Íslandsstofu m.a. að því er varðar framkvæmd mótaðrar langtímastefnu.
5. Lagt er til að rekstrarformi Íslandsstofu verði breytt til að skýrt sé að Íslandsstofa sé rekin sem sjálfseignarstofnun á einkaréttarlegum grunni í samstarfi atvinnulífs og stjórnvalda. Gert er ráð fyrir að með ítarlegum hætti verði mælt fyrir um skyldur Íslandsstofu gagnvart stjórnvöldum í sérstökum þjónustusamningi.
6. Kveðið verði með skýrum hætti á um að beita skuli mælanlegum markmiðum og mælikvörðum í markmiðssetningu og áætlanagerð sem stjórn Íslandsstofu fylgist með og bregst við eftir atvikum.

Eitt meginstefið í skýrslu starfshópsins er það markmið að tvöfalda útflutningsverðmæti vöru og þjónustu fram til ársins 2030. Þetta er, að mati starfshópsins og greiningaraðila, nauðsynlegt eigi Ísland að auka virði afurða auðlindageirans. Þá kemur fram í skýrslunni að það verði ekki síst alþjóðageirinn sem standa þurfi undir vaxandi hluta útflutnings á næstu áratugum, en undir hann fellur öll sú starfsemi sem ekki er bundin við heimamarkað, samkeppnisvernd eða takmarkaðar auðlindir, t.d. fyrirtæki eins og Össur, CCP og Marorka svo fáein dæmi séu nefnd.

Að mati starfshópsins er það grundvallaratriði að útflutningsþjónusta og markaðsstarf fyrir Ísland byggist á langtímastefnumótun sem mörkuð er í breiðri samvinnu allra er hagsmuna eiga að gæta og sé ákvörðuð af æðstu ráðamönnum í samstarfi við atvinnulífið. Þá er það talið mikilvægt að tryggja langtímastefnumótuninni nauðsynlega umgjörð að því er varðar pólitíska ábyrgð, skipulag og fjármögnun. Skilgreina þurfi aukna ábyrgð stjórnar Íslandsstofu á undirbúningi og framkvæmd langtímastefnumótunarinnar. Þá kemur einnig fram í skýrslunni að skipulag útflutningsþjónustu á vegum hins opinbera eigi að taka mið af og styðja við markaða langtímastefnumótun í markaðsstarfinu og að festa og öryggi þurfi að vera í fjármögnun markaðsstarfs til langs tíma.

Starfsemi Íslandsstofu byggir á gömlum merg en við aðild Íslands að EFTA árið 1971 ákvað Félag íslenskra iðnrekenda að setja á fót útflutningsskrifstofu til að hjálpa fyrirtækjum til að bregðast við fyrirsjáanlegum breytingum á rekstrarumhverfinu. Ríkið og atvinnulífið hafa um langa hríð átt ágætt samstarf um rekstur Íslandsstofu og forvera hennar. Í greinargerð með frumvarpi til laga um breytingu á lögum um útflutningsaðstoð (fjármögnun Útflutningsráðs) nr. 160/2002, sem lagt var fram á 133. löggjafarþingi, þskj. 982, 656. mál, (vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/133/s/0982.html>) [sótt á vef 2.6.2017] var fjallað um þetta samstarf:

„Útflutningsráð Íslands hefur alla tíð verið sjálfstæð stofnun fjármögnuð beint af atvinnulífinu, án fjárframlaga á fjárlögum, nema að litlu leyti fyrstu árin. Útflutningsmiðstöð iðnaðarins, sem stofnuð var árið 1971, var forveri Útflutningsráðs.

Í fyrstu lögum um Útflutningsráð, sem samþykkt voru á Alþingi á árinu 1986, var gert ráð fyrir því að fyrirtæki innan iðnaðar og sjávarútvegs stæðu ein straum af fjármögnun starfseminnar og að framlag sjávarútvegs til Útflutningsráðs yrði tekjur af útflutningsgjaldi af sjávarafurðum og að framlag iðnaðar yrði tekjur af iðnlánasjóðsgjaldi. Um svipað leyti og Útflutningsráð tók til starfa var útflutningsgjaldið hins vegar lagt niður. Af þeim sökum var ákveðið að framlag sjávarútvegsins til Útflutningsráðs á árunum 1987-1989 yrði hluti af endurgreiddum uppsöfnuðum söluskatti í sjávarútvegi. Um áramótin 1989/1990 var söluskattur lagður niður en virðisaukaskattur tekinn upp í hans stað.

Vorið 1990 skipaði utanríkisráðherra fimm manna nefnd til að gera tillögur um stjórnarskipun og framtíðartekjustofna fyrir Útflutningsráð. Nefndin lagði til að tekjustofn Útflutningsráðs yrði sá sami og aðstöðugjaldsstofninn og samþykkti Alþingi í desember 1990 lög sem byggðust á tillögum nefndarinnar, þar sem ákveðið var að „útflutningsráðsgjald“, yrði 0,05% af aðstöðugjaldsstofni fiskvinnslu, iðnaðar og byggingarstarfsemi, 0,03% af aðstöðugjaldsstofni fiskveiða og 0,01% af aðstöðugjaldsstofni flutninga á sjó og flugrekstrar. Í bréfi nefndarinnar til ráðherra kom fram að nefndin fjallaði um þann möguleika að „allt atvinnulífið tæki þátt í fjármögnun aðgerða til að efla útflutning“ og taldi hann um „margt æskilegan“, enda uppi háværar raddir um að óeðlilegt væri að þessar greinar einar greiddu skatt af þessum toga.

Þegar innheimta aðstöðugjaldsins var lögð niður árið 1992 þótti ekki lengur ástæða að viðhalda aðstöðugjaldsstofninum eingöngu til þess að innheimta af honum þá aukaskatta sem við hann höfðu verið tengdir, svo sem útflutningsráðsgjald, iðnlánasjóðsgjald, iðnaðarmálagjald og kirkjugarðsgjald. Hið síðastnefnda var 1,5% álag á aðstöðugjaldið og rann til kirkjugarða í hlutaðeigandi sóknum. Forsvarsmenn atvinnurekenda innan Vinnuveitendasambands Íslands o.fl. beittu sér fyrir því haustið 1993 að samkomulag tækist um að kirkjugarðsgjaldið yrði afnumið í nokkrum þrepum og í stað þess kæmi nýtt markaðsgjald sem næmi 0,015% af veltu atvinnufyrirtækja, eins og hún var skilgreind samkvæmt virðisaukaskattslögum. Markaðsgjaldið skyldi renna til Útflutningsráðs Íslands. Kirkjugarðsgjaldið og hið nýja markaðsgjald gáfu af sér svo til sömu skatttekjur. Skattbyrði var því létt af þeim atvinnurekstri sem áður greiddi einn útflutningsráðsgjaldið. Því takmarki sem nefndin frá 1990 hafði fjallað um, að „allt atvinnulíf tæki þátt í fjármögnun aðgerða til að efla útflutning var því náð. Lög um Útflutningsráð voru endurskoðuð af þessu tilefni og jafnframt sett inn sólarlagsákvæði um tekjustofninn. Skyldu lögin endurskoðuð fyrir árslok 1998 og félli innheimta markaðsgjaldsins niður frá og með árinu 1999 ef lögin yrðu ekki endurskoðuð. Var þetta m.a. gert vegna athugasemda um að vegna tengingar við veltu fyrirtækjanna þá legðist markaðsgjaldið óeðlilega þungt á verslunarfyrtæki, en þau greiddu þá um 38% gjaldsins.

Með hliðsjón af framansögðu skipaði utanríkisráðherra fimm manna nefnd haustið 1998 til að endurskoða lög um Útflutningsráð. Árið þar á undan hafði utanríkisráðuneytið sett á laggirnar sína eigin viðskiptaþjónustu (VUR) og var á margan hátt óljóst hver ætti að vera verkaskipting milli hennar og Útflutningsráðs. Nefndin komst ekki að sameiginlegri niðurstöðu um hvernig heppilegast væri að skipa opinberri þjónustu við útflutningsatvinnuvegina og taldi ráðherra að lengri tíma þyrfti til að leiða þau mál til lykta. Alþingi samþykkti þó í lok árs 1998 veigamiklar breytingar á lögum um Útflutningsráð þar sem m.a. var stofnuð sérstök samráðsnefnd um Útflutningsráð, stjórnarmönnum var fækkað, ákvæði var sett í lögin um að ráðið skyldi ráðstafa 14% af tekjum af markaðsgjaldi til að markaðssetja Ísland fyrir erlenda fjárfesta og tekinn var upp nýr tekjustofn, markaðsgjald, sem nú var lagt á sama stofn og tryggingargjaldið. Var það reiknað sem 0,05% hlutfall af öllum launagreiðslum í landinu. Við þetta dreifðist skattbyrðin enn meira og féll hlutur verslunar niður í 11%, en starfsemi hins opinbera greiddi 20% gjaldsins. Sólarlagsákvæði til tveggja ára var sett á tekjustofninn með þeim rökum að enn ætti eftir að ákveða framtíðarfyrirkomulag útflutningsaðstoðarinnar og verkaskiptingu milli Útflutningsráðs og viðskiptaþjónustunnar. Markaðsgjaldið var framlengt enn á ný fyrir árslok 2000 til tveggja ára, m.a. með þeim rökum að lítið hefði áunnist í að samhæfa starfsemi Útflutningsráðs og viðskiptaþjónustunnar.

Haustið 2002 hófu forsvarsmenn viðskiptaskrifstofu utanríkisráðuneytisins og Útflutningsráðs markvissa vinnu við að undirbúa „samtengingu til sóknar“, þ.e. gerð rammasamnings er skýrði verka- og hlutverkaskiptingu aðilanna og tryggði að þjónusta þeirra gagnvart fyrirtækjunum væri gagnsæ og án tvíverknaðar. Formlegur samstarfssamningur var undirritaður á ársfundi Útflutningsráðs í mars 2003. Eru í samningnum m.a. ákvæði um sérstaka stýrinefnd er fylgi eftir markmiðum samningsins, settur var á laggirnar átakssjóður til að leggja fé í samstarfsverkefni aðilanna og ákveðið var að Útflutningsráð tæki að sér að selja þjónustu viðskiptafulltrúa sem starfa í sendiráðum Íslands erlendis. Í millitíðinni var gengið frá

breytingum á lögum um útflutningsaðstoð. Var samráðsnefndinni m.a. gefið nýtt og veigameira hlutverk og skilgreiningar um þjónustuhlutverk Útflutningsráðs voru útvíkkaðar. Markaðsgjaldið, eins og það var ákveðið með lögum í desember 1998, var enn á ný framlengt, í það skiptið til fimm ára.“

Undanfarin ár hefur ríkt óvissa um stjórnsýslulega stöðu Íslandsstofu. Hún er í raun samstarfsverkefni atvinnulífsins og stjórnvalda „til að efla ímynd og orðspor Íslands, styrkja samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs á erlendum mörkuðum og laða ferðamenn og fjárfestingu til landsins“ eins og segir í 1. gr. laga nr. 38/2010. Markaðsgjaldið (0,05% af tryggingagjaldsstofni) er framlag atvinnurekenda til að uppfylla markmið laganna.

Þegar frumvarp til laga um Íslandsstofu, sem síðar varð að núgildandi lögum, var til umfjöllunar á Alþingi árið 2009, birti Ríkisendurskoðun skýrslu um Útflutningsaðstoð og landkynningu, þar sem fram kom að „brýnt [væri] að staða Íslandsstofu innan stjórnkerfisins verði skýrð betur en gert er í frumvarpinu, ekki síst í ljósi þess að Íslandsstofa mun bera ábyrgð og ráðstafa umtalsverðu opinberu fjármagni...“. Í sambandi við ráðningarferli vegna ráðningar á framkvæmdastjóra Íslandsstofu í kjölfar lagasetningarinnar, komst úrskurðarnefnd um upplýsingamál að þeirri niðurstöðu árið 2010 að Íslandsstofa væri opinber stofnun sem teldist til stjórnsýslu ríkisins í skilningi 1. mgr. 1. gr. upplýsingalaga. Þá áleit umboðsmaður Alþingis einnig að Íslandsstofa væri stjórnvald, m.a. vegna þess að hún væri fjármögnuð fyrir almannafé og hefði því borið að fylgja stjórnsýslulögum, óskráðum reglum stjórnsýsluréttarins og ákvæðum laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, við ákvörðun um ráðningu í starf framkvæmdastjóra. Þá tók umboðsmaður fram að vegna þeirra ólíku reglna sem gilda um starfsemi stjórnvalda og einkaaðila verði að telja það til grundvallaratriða við samningu frumvarpa til laga um starfsemi sem stofnað er til með lögum að taka afstöðu til þess hvort slíkur aðili teljist stjórnvald eða einkaaðili. Með hliðsjón af þessu og nauðsyn þess að skýra stöðu Íslandsstofu gagnvart stjórnsýslulögum, upplýsingalögum og lögum um opinber innkaup, er í frumvarpinu tekið af skarið um að starfsemi Íslandsstofu sé undanþegin ákvæðum þessara laga.

Íslandsstofa og forverar hennar hafa þannig verið sjálfstæð eining á sameiginlegu forræði stjórnvalda og atvinnulífs. Óumdeilt er að þekking og reynsla á markaðsmálum er mun meiri í fyrirtækjum landsins og að þær upphæðir sem fyrirtækin verja til kynningar og markaðssetningar eru mun hærri en þær sem ríkið ver til slíkra mála og því sé eðlilegt að atvinnulífið fari með forystu í stefnumótun á þessu sviði og um stefnu og skipulag starfseminnar.

Þannig hefur allt frá upphafi Íslandsstofa og áður Útflutningsráð og enn áður Útflutningsmiðstöð iðnaðarins starfað á einkaréttarlegum grunni en hefur ekki verið ætlað að vera opinbert stjórnvald eða opinber stofnun. Slík ætlan gengur heldur ekki fram af því frumvarpi sem varð að nýjum lögum um Íslandsstofu á árinu 2010.

Þrátt fyrir það hefur umboðsmaður Alþingis í álitum frá árinu 2011 komist að þeirri niðurstöðu með vísan til ýmissa ákvæða laganna um Íslandsstofu og um skyldur hennar að öðru leyti að um opinbert stjórnvald sé að ræða. Til að bregðast við því eru tveir kostir fyrir hendi; að gera Íslandsstofu með formlegum hætti að opinberri stofnun með þeim réttindum og skyldum sem því fylgja fyrir starfseminna og starfsmenn, eða kveða skýrt á um það í lögum að um sé að ræða rekstur í samstarfi stjórnvalda og atvinnulífs sem lúti einkaréttarlegum reglum. Í frumvarpi þessu hefur síðari valkosturinn orðið ofan á í samræmi við ábendingar um valkosti sem greinir í skýrslu starfshópsins. Mælir frumvarpið fyrir um ákveðinn ramma í þessu skyni í gegnum annars vegar skipulagsskrá og hins vegar þjónustusamning stjórnvalda og Íslandsstofu þar sem skýrt yrði kveðið á um skyldur Íslandsstofu, sjálfseignarstofnunar. Einnig

er aðkoma stjórnvalda að rekstri Íslandsstofu eflað með því að utanríkisráðherra tilnefni tvo fulltrúa.

Þessi umgjörð sem hér er lögð til er mikilvæg í því skyni að kveða skýrt á um samstarf stjórnvalda og Íslandsstofu, ekki síst við það ráðuneyti er fer með mál er varða atvinnulífið, viðskiptalífið, ferðamál og fleira er fellur undir hlutverk Íslandsstofu og utanríkisþjónustuna sem er í raun hinn framlengdi armur Íslandsstofu á erlendum vettvangi þar sem hennar nýtur við.

Eins og að framan greinir á samstarf atvinnulífs og stjórnvalda sér áratugalanga sögu þegar kemur að vinnu við markaðsmál á erlendri grundu. Í þessu felst ekki, og hefur aldrei falist, fyrirætlun um það að gera markaðsmál útflutningsgreina á Íslandi almennt að opinberu verkefni. Þvert á móti. Fyrir liggur að atvinnulífið og jafnvel einstök fyrirtæki verja árlega margföldum þeim fjárhæðum sem hér er fjallað um til markaðsmála á erlendri grundu til markaðssetningar á sínum vörum eða þjónustu og til markaðssetningar á Íslandi sem slíku. Það sem er leitað eftir í samstarfi atvinnulífs og stjórnvalda í þessu skyni er ákveðin samlegð þar sem dregið er á þekkingu og aðgengi stjórnvalda og sérþekkingu á viðkomandi mörkuðum og eftir atvikum stjórnsýslu. Í þessu skyni gegnir utanríkisþjónustan og starfsfólk hennar lykilhlutverki. Einnig ber að horfa til þess að það liggur í hlutverki stjórnvalda að vera í fararbroddi mótunar þeirrar ímyndar sem gefin er af Íslandi í markaðssetningu á erlendri grundu en ímyndarmálin eru eitt þeirra atriða sem starfshópurinn taldi mikilvægt að taka á til lengri tíma; að komast að niðurstöðu um ákveðin grunnstef í ímynd Íslands sem yrðu sem rauður þráður í markaðssetningu á Íslandi og íslenskri framleiðslu og þjónustu almennt. Var t.d. náttúran talin vera eitt lykilstefið í því sambandi. Er þetta atriði sem rétt er að Íslandsstofa taki föstum tókum í breiðu samstarfi við útflytjendur og útflutnings- og markaðsráð.

#### *Um einstakar greinar frumvarpsins.*

##### Um 1. gr.

Með ákvæðinu eru lagðar til þær breytingar á 2. gr. laganna að mælt sé fyrir um að stofnuð skuli Íslandsstofa, sjálfseignarstofnun. Hér er um að ræða þá breytingu á rekstrarformi Íslandsstofu sem vikið er að í almennum athugasemdum við frumvarpið og helgast af þeirri nauðsyn að gera stjórnsýslulega stöðu Íslandsstofu skýrari. Líkt og lagt er til í 5. gr. frumvarpsins er miðað við það að sjálfseignarstofnunin taki yfir réttindi og skyldur Íslandsstofu í núverandi rekstrarformi.

Að öðru leyti er ákvæðið efnislega samhljóða gildandi ákvæði 2. gr. laganna en lagt er til að við bætast tveir nýir staflidir, f og g, sem mæla fyrir um það hlutverk Íslandsstofu að vinna tillögur að langtímastefnu fyrir Ísland að því er varðar markaðssetningu og útflutning á vörum, þjónustu og menningu og hrinda henni í framkvæmd. Með þessu er gert ráð fyrir að Íslandsstofa sinni þessu hlutverki, sbr. 1. og 4. gr. frv. á ábyrgð stjórnar hennar.

##### Um 2. gr.

Með þessu ákvæði er lagt til að ný grein, er verði 2. gr. a, bætist við lögin. Þar er brugðist við einni af tillögum starfshópsins með því að kveða á um að sett verði á stofn svonefnt útflutnings- og markaðsráð. Í því komi saman fulltrúar stjórnvalda og atvinnulífsins og marki stefnu til langs tíma að því er varðar markaðsstarf Íslands erlendis.

Eins og staðan er í dag er engin samræmd langtímastefna sem fylgt er þegar kemur að markaðsmálum á erlendri grundu. Ísland gefur ekki ein skilaboð og ímynd Íslands er ekki mótuð í samstarfi innanlands með markaðsstarf að leiðarljósi. Þessu er ætlunin að breyta þannig að til verði stefna þar sem flestar, ef ekki allar, útflutningsgreinar finna sér sína syllu



innan samræmdra skilaboða sem Ísland vill gefa á erlendum mörkuðum. Þar þarf að huga sérstaklega að samspili einkaframtaks og hins opinbera og hvernig megi best nýta sameiginlega krafta til markvissrar markaðssetningar og samhæfingar. Skapa þarf sterkan samhljóm, e.k. „nation branding“ í allri grunnkynningu og kynningarefni. Það verður að byggja það á sannri sérstöðu Íslands sem hægt er að tengja við allar helstu útflutningsgreinarnar og stefnu um beinar nýjar erlendar fjárfestingar. Skilaboðin þurfa jafnframt að svara væntingum neytenda og eftirspurn á markaði.

Markmiðið með stofnun útflutnings- og markaðsráðs er að styrkja stefnumótun til langs tíma í markaðsstarfi Íslands á erlendri grundu. Sterkari tengingar skapast með þessu milli stjórnvalda annars vegar og útflutningsgreina hins vegar þar sem takturinn ætti að vera markvissar slegin og tengingin á milli stefnu stjórnvalda og markaðsmálanna gerð sterkari á hverjum tíma. Pólítísk ábyrgð er gerð ákveðnari. Að sama skapi næst fram breiðari aðkoma að þessari stefnumótun og um leið auknar líkur á því að hin endanlega stefna taki tillit til sem flestra hagsmuna. Ráð af þessu tagi skapar einnig tækifæri til þess að eiga breitt samráð um markaðsmál í víðum skilningi, mótun stefnu í ímyndarmálum Íslands o.s.frv.

Að nokkru leyti er fyrirmyndin að þessu sótt til vísinda- og tækniráðs og jafnframt er fyrirmynd að starfi sem þessu sótt til Írlands, svo dæmi sé nefnt. Lagt er til að formennska í ráðinu verði á höndum utanríkisráðherra en jafnframt sitji í því sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra og mennta- og menningarmálaráðherra. Í þessu fælist m.a. að utanríkisráðuneytið myndi annast undirbúning funda ráðsins og aðra umsýslu vegna starfa þess en í nánu samstarfi við tengiliði í öðrum ráðuneytum. Ekki er gert ráð fyrir því að ráðið komi oft saman á ári nema sérstakar ástæður kalli á það. Eðlilegt myndi teljast að í upphafi verði þörf fyrir tíðari fundi meðan undirbúin er fyrsta ákvörðun ráðsins um langtímastefnu í útflutnings- og markaðsmálum. Í framhaldi af því kæmi ráðið saman til að fara yfir framkvæmd stefnunnar og eftir atvikum ef brýn mál koma upp sem kalla á breiðara samráð, t.d. ef bregðast þarf við breyttu ástandi á tilteknum mörkuðum eða innan tiltekinna atvinnugreina, ef marka þarf ákveðnari sýn á einstaka markaði o.s.frv.

Lagt er til að í útflutnings- og markaðsráði sitji alls 29 fulltrúar stjórnvalda og atvinnulífs sem tilnefndir verði af einstökum ráðherrum og Samtökum atvinnulífsins. Í samræmi við tillögur starfshópsins er jafnframt lagt til að fulltrúar þingflokka í stjórnarandstöðu á hverjum tíma eigi fulltrúa í ráðinu. Hugmyndin að baki því er að sem breiðust samstaða sé mynduð að baki stefnunni á hverjum tíma þannig að hún haldi sinni heildstæðu mynd jafnvel þó breytingar verði á ríkisstjórn frá einu kjörtímabili til annars.

Lagt er til að ráðið sé skipað til þriggja ára í senn. Er það lagt til með hliðsjón af skýrslu starfshópsins sem lagði áherslu á að sú stefna sem væri mótuð til langs tíma væri þess eðlis að hún þyrfti ekki að sæta sérstakri endurskoðun við upphaf hvers kjörtímabils.

Sérstaklega er tekið fram að útflutnings- og markaðsráði sé heimilt að setja á fót starfshópa um afmörkuð verkefni sem starfi þá á milli funda í ráðinu sjálfu. Þetta gefur t.d. færi á því að fjalla um sérstök mál einstakra atvinnugreina eða afmarkaðra markaðssvæða. Sjá mætti fyrir að ráðið hefði starfandi sérstakan hóp um ferðaþjónustu, markaðssetningu í Asíu o.s.frv. Kostur þessa er einnig sá að með þessu er leitast við að halda margvíslegum sérstökum verkefnum innan ákveðins ramma að því er varðar stjórnun en einnig faglega þar sem starfi hópa af þessu tagi væri mörkuð stefna í þeirri langtímastefnu sem unnið er eftir. Þannig væri t.d. miðað við það að öll sérstök verkefni sem sett væru af stað falli að og eigi skírskotun í markaðri langtímastefnu.

## Um 3. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um breytingu á 3. gr. laganna varðandi skipan stjórnar Íslandsstofu út frá breyttu rekstrarformi.

Lagt er til að stjórnarmenn verði fimm sem fari með atkvæði. Utanríkisráðherra tilnefnir tvo stjórnarmenn og Samtök atvinnulífsins þrjá. Þá er lagt til að stjórnin skipti með sér verkum.

Lagt er til að kveðið verði sterkar á um skyldur stjórnar Íslandsstofu og er það í samræmi við tillögur starfshópsins þar að lútandi. Er einkum og sér í lagi lagt til að mælt verði með skýrari hætti fyrir um hlutverk stjórnar þegar kemur að stefnumótun til langs tíma, m.a. undirbúningur langtímastefnu sé í höndum stjórnar Íslandsstofu. Felur það í sér að stjórninni er ætlað að hafa yfirumsjón með því verki innan Íslandsstofu en um er að ræða tillögur sem síðar verður fjallað um innan útflutnings- og markaðsráðs. Að slíkri stefnu samþykktri er það á ábyrgð stjórnar að unnin verði áætlun um með hvaða hætti langtímastefnunni verði hrundið í framkvæmd í einstökum atriðum skv. framkvæmdaáætlun sem unnin skal á ábyrgð stjórnar. Að lokum er það stjórnarinnar að hafa ríkt eftirlit með framkvæmdinni og kalla með reglubundnum hætti eftir upplýsingum um framgang áætlana og horfa ekki síst til mælanlegra mælikvarða í því efni.

Að öðru leyti inniheldur ákvæðið hefðbundin ákvæði er lúta að hlutverki stjórnar þegar kemur að almennum rekstrarþáttum eins og gerð fjárhags- og rekstraráætlana, ráðningu framkvæmdastjóra, ákvæði um aðalfund o.s.frv. sem ekki þarfnast sérstakra skýringa.

## Um 4. gr.

Með þessu ákvæði er lagt til að á eftir 3. gr. laganna komi ný grein, 3. gr. a, sem mæli fyrir um þá skyldu stjórnar Íslandsstofu að vinna tillögu að langtímastefnumótun fyrir útflutnings- og markaðsmál Íslands á erlendum vettvangi. Er þetta ein af megin tillögum í skýrslunni „Áfram Ísland“. Er lagt til að stjórn Íslandsstofu beri ábyrgð á vinnslu áætlunarinnar sem í raun felur í sér að hún er unnin af starfsmönnum Íslandsstofu á grunni þessara laga, þ.m.t. með víðtæku samráði og samstarfi við allar atvinnugreinar, en á ábyrgð stjórnar sem tekur um það endanlega ákvörðun í hvaða formi áætlunin er lögð fyrir útflutnings- og markaðsráð. Þeirri áætlun sem hér um ræðir er ætlað að vera sá grundvöllur sem Íslandsstofa vinnur út frá í öllu sínu starfi. Jafnframt er henni ætlað að vera grunnur sem allar atvinnugreinar eigi að geta byggt sitt almenna markaðsstarf á eða skírskotað til, t.d. varðandi megin skilaboð tengd ímynd landsins, áherslur á einstök markaðssvæði o.s.frv. Lagt er til að stefnumótuninni sé markaður gildistími til fimm ára en það er talið vera í góðu samræmi við þá hugmynd starfshópsins að efla langtímahugsun og markmiðasetningu í markaðsstarfinu og m.a. af þessum ástæðum er einnig mælt fyrir um það í ákvæðinu að í áætluninni skuli sett fram mælanleg markmið þannig að auðvelt sé að ganga úr skugga um árangur af markaðsetningunni og áætlanagerðinni.

Gert er ráð fyrir að áætlunin taki til markmiðssetningar varðandi einstakar atvinnugreinar eins og matvælaíðnað, ferðaþjónusta, hátæknigreinar, almennar iðngreinar o.s.frv. Ekki er síður mikilvægt að þessi stefnumörkun innihaldi áherslur og forgangsatriði varðandi einstök markaðssvæði.

Í skýrslu starfshópsins er nokkuð fjallað um mikilvægi þess að til staðar séu mælanleg markmið í stefnumótuninni þannig að með tiltölulega einföldum hætti sé unnt að meta hvort markmið náist og ef ekki, að unnt sé að meta hver skýringin sé og bregðast við eftir atvikum. Þykir því rétt að binda þetta með skýrum hætti í lög.

Mælt er fyrir um að við vinnslu stefnunnar skuli Íslandsstofa eiga sem víðtækast samráð við útflutningsgreinar, stjórnvöld og fulltrúa sveitarfélaga. Markmiðið með þessu er að leitast

við að tryggja að þegar stefnumörkunin fer til samþykktar endurspegli hún með sem viðtækustum hætti hagsmunum, sjónarmið og stefnumið útflutningsgreina til markaðsstarfs á erlendri grundu og til þess starfs sem Íslandsstofu er einnig ætlað að vinna varðandi stuðning við fyrirtæki sem hyggja á útflutning.

#### Um 5. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um breytingu á 4. gr. laganna varðandi rekstrarform Íslandsstofu sjálfseignarstofnunar og er það gert með nákvæmari hætti en í núgildandi lögum, en nýtt rekstrarform kallar á að mælt sé með ákveðnum hætti fyrir um þau þáttaskil sem nú verða og hvað taki við. Tekið er fram að Íslandsstofa verði sjálfseignarstofnun með sjálfstæðri fjárhagsábyrgð og sé undanþegin tekjuskatti. Lagt er til að tekið sé fram að stofnaðilar Íslandsstofu verði fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs og Samtök atvinnulífsins. Með þessu liggur skýrt fyrir hvert formið er og hvernig eignarhaldi er háttað. Mælt er fyrir um að eignir og skuldbindingar núverandi Íslandsstofu renni til sjálfseignarstofnunarinnar, en með því liggur fyrir að breytt rekstrarform kallar eitt og sér ekki á ný framlög til stofnunarinnar hvorki frá ríkinu né Samtökum atvinnulífsins.

Þessu til fyllingar er mælt fyrir um að stofnendur skuli setja Íslandsstofu, sjálfseignarstofnun sérstaka skipulagsskrá þar sem eigendur mæla fyrir um skipulag hennar með nákvæmari hætti.

Í fylgiskjali 1 er að finna drög að skipulagsskrá Íslandsstofu.

#### Um 6. gr.

Lagt er til að við ákvæði 5. gr. laganna bættist ný málsgrein sem kveði á um skyldu ríkisins og Íslandsstofu til að gera með sér þjónustusamning sem fjalli með nánari hætti um þær skyldur sem Íslandsstofa tekst á hendur gagnvart stjórnvöldum á grundvelli þess að stjórnvöld fela Íslandsstofu að annast ákveðin verkefni og leggja til þess afmarkaða fjármuni með reglulegum hætti líkt og gert hefur verið um áráraðir.

Drög að þessum þjónustusamningi eru í fylgiskjali 2.

Af þessum drögum má ráða að gert er ráð fyrir að í fyrsta sinn safni ríkið saman undir einn hatt ráðstöfun fjármuna sem hefur verið gert með nokkrum aðskildum samningnum í gegnum tíðina. Með þessu næst eitt af þeim markmiðum sem sett voru með starfi starfshópsins en það er að nýta betur það fjármagns sem er til ráðstöfunar og auka gegnsæi í ráðstöfun þess.

#### Um 7. gr.

Líkt og komið hefur fram að framan er lagt til að stofnendur Íslandsstofu, sjálfseignarstofnunar setji henni skipulagsskrá sem verði staðfest á stofnfundi stofnunarinnar. Gert er ráð fyrir að í henni verði nánar mælt fyrir um markmið starfseminnar og hlutverk Íslandsstofu, rekstur og stjórnun, starfshætti stjórnar, starf framkvæmdastjóra o.s.frv. Skjal af þessu tagi er enn frekar til þess fallið að auka gegnsæi í starfsemi Íslandsstofu og stofnun hennar.

#### Um 8. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa að öðru leyti en því að með því er mælt fyrir um gildistöku frá 1. janúar 2018 en að breytt rekstarform komi til framkvæmda eigi síðar en 1. júlí sama ár en með þessu er gefin frestur til að vinna þá vinnu sem af þessu leiðir eins og til dæmis að móta þá langtímastefnu sem breytt lög mæla fyrir um.

## Um ákvæði til bráðabirgða

Rétt þykir að mæla fyrir um að fyrir 1. júní 2018 hafi stjórn Íslandsstofu tekið allar nauðsynlegar ákvarðanir er lúta að skipulagi, stjórnun og starfsemi Íslandsstofu. Er þetta mikilvægt í því skyni að tryggja að með breyttu formi fylgi einnig nýjar áherslur á grunni langtímaþefnu.