



# **Ráðuneyti ferðamála á Íslandi: Er gluggi tækifæranna að opnast?**

Hlynur Guðmundsson



**Líf- og Umhverfisvísindadeild  
Háskóli Íslands  
2019**



# Ráðuneyti ferðamála á Íslandi: Er gluggi tækifæranna að opnast?

Hlynur Guðmundsson

10 eininga ritgerð sem er hluti af  
Baccalaureus Scientiarum gráðu í ferðamálafræði

Leiðbeinandi  
Anna Dóra Sæpórsdóttir

Líf- og Umhverfisvísindadeild  
Verkfræði- og náttúruvísindasvið  
Háskóli Íslands  
Reykjavík, janúar 2019

Ráðuneyti ferðamála á Íslandi  
Er gluggi tækifæranna að opnast?  
10 eininga ritgerð sem er hluti af *Baccalaureus Scientiarum* gráðu í ferðamálafræði

Höfundarréttur © 2019 Hlynur Guðmundsson  
Öll réttindi áskilin

Líf- og umhverfisvísindadeild  
Verkfræði- og náttúruvísindasvið  
Háskóli Íslands  
Sturlugötu 7  
101 Reykjavík

Sími: 525 4000

Skráningarupplýsingar:  
Hlynur Guðmundsson, 2019, *Ráðuneyti ferðamála á Íslandi: Er gluggi tækifæranna að opnast?*, BS ritgerð, Líf- og umhverfisvísindadeild, Háskóli Íslands, 41 bls.

Prentun: Háskólaprent  
Reykjavík, janúar 2019

# Útdráttur

Í kjölfar gríðarlegs vaxtar í ferðaþjónustu á Íslandi eftir 2010 hafa komið í ljós ýmis vandamál er varða stjórnábylgjuna sem umlykur atvinnugreinina og hefur gjarnan verið kallað eftir sérstöku ráðuneyti um ferðamál til þess að annast þennan málaflokk. Í þessari ritgerð er viðfangsefnið að skoða hvort að þörf sé á slíku ráðuneyti ferðamála og hvað standi helst í vegi fyrir því að slíkt ráðuneyti sé stofnað. Studd er við dagskrárkenningu John W. Kingdons um glugga tækifæra og ásamt hugmyndum Wanhill og Fyall um mikilvægi ráðuneyta. Framkvæmd var eiginleg rannsókn þar sem að rætt var við tvo einstaklinga sem starfa innan stjórnsýslu ferðaþjónustunnar og tvo einstaklinga innan einkageirans. Viðmælendur voru sammála um að víða sé pottur brotinn í umgjörð greinarinnar en skiptar skoðanir voru um hvort að sérstakt ráðuneyti ferðamála væri besta lausnin. Niðurstöður rannsóknarinnar benda til þess hins vegar að gluggi tækifæra til stofnun þessa sérstaka ráðuneytis ferðamála á Íslandi væri ekki opinn eins og staðan er í dag.

## Abstract

Following the enormous growth in tourism in Iceland after 2010, various problems have been identified concerning the administration that surrounds the industry and have often been called for a special ministry for tourism to handle these issues. In this essay, the issue is whether there is a need for this ministry and the main theoretical intake is based on John W. Kingdon's theory of agenda-setting and the window of opportunity and with Wanhill and Fyall's ideas on the importance of ministries. A qualitative study was performed involving two individuals working within the tourism administration and two individuals within the private sector. It turned out that divided opinions are as to whether such a ministry is needed and how such a ministry might look and function, but most agree that in many places a lot of work is needed on the framework of the industry. However, it was also revealed, despite the many shortcomings of the study, that the window of opportunity for the establishment of this special tourism ministry in Iceland is not open as is the case today.



# **Tileinkunn**

Ritgerð þessi er tileinkuð foreldrum mínum þeim Guðmundi Pétri Guðgerissyni og Þorgerði Einarsdóttur sem hafa stutt mig í gegnum háskólanám mitt og hvatt mig áfram af miklum krafti.





# Efnisyfirlit

Myndaskrá .....	viii
Þakkir .....	ix
<b>1 Inngangur .....</b>	<b>1</b>
<b>2 Kenningar og hugtök .....</b>	<b>3</b>
2.1 Opnber stefnumótun í ferðamálum á Íslandi .....	3
2.2 Hagsmunaaðilar .....	4
2.3 Dagskrárkenning Kingdons .....	5
2.3.1 Vandamálastraumur .....	6
2.3.2 Stefnustraumur .....	6
2.3.3 Stjórnamálastraumur .....	7
2.3.4 Sameining strauma – Gluggi tækifæranna .....	7
2.4 Stjórnsýslan, stofnanir og samtök .....	8
2.4.1 Umgjörðin á Íslandi .....	9
2.4.2 Ráðuneytin .....	9
2.4.3 Skrifstofa ferðamála .....	11
2.4.4 Ferðamálastofa .....	11
2.4.5 Stjórnstöð ferðamála .....	11
2.4.6 Samtök ferðaþjónustunnar .....	12
<b>3 Gögn og aðferðir .....</b>	<b>13</b>
3.1 Eigindlegar rannsóknaraðferðir .....	13
3.1.1 Viðmælendur .....	14
3.2 Greining og úrvinnsla gagna .....	14
<b>4 Niðurstöður .....</b>	<b>17</b>
4.1 Erfið sambúð en bjartari tímar .....	17
4.2 Aukið flækjustig eða einföldun? .....	19
4.3 Hagsmunir hverra? .....	22
4.4 Ráðuneyti ferðamála? .....	23
<b>5 Umræður .....</b>	<b>29</b>
<b>6 Lokaorð .....</b>	<b>33</b>
Heimildir .....	35
Viðauki A – Spurningarammi viðtala .....	39
Viðauki B – Upplýst samþykki .....	41

# Myndaskrá

Mynd 1: Öll ráðuneytin sem fara með ferðamál af einhverju leiti..... 9

# Þakkir

Sérstakar þakkir fær leiðbeinandi minn í þessu verkefni hún Anna Dóra Sæþórsdóttir prófessor í ferðamálafræði við Háskóla Íslands sem að hvatti mig áfram og hélt mér við efnið í gegnum langt og strangt ferli þar sem að ýmsir hnökrar komu upp við gerð rannsóknarinnar en aðstoðaði hún mig við að komast yfir þá. Einnig fá Ása María H. Guðmundsdóttir, vinkona mín og skólafélagi, og Berglind Guðmundsdóttir, systir mín, miklar þakkir fyrir hvatningu og aðstoð við ýmsa hluta rannsóknarinnar, án þeirra hefði ég aldrei náð lokatakmarkinu. Einnig vil ég þakka öllum viðmælendum mínum fyrir áhuga þeirra á rannsókninni og það að gefa sér tíma í að koma í viðtal til mín. Þátttaka þeirra í þessari rannsókn er mér ómetanleg.



# 1 Inngangur

Ferðaþjónustan á Íslandi hefur verið töluvert í umræðunni undanfarin ár þar sem að hún er gjarnan lofsömuð sem bjargvættur þjóðarinnar eftir efnahagshrunið 2008. Allra síðustu ár hefur umræðan um græðgi verið meira áberandi og eru því skiptar skoðanir fólks á kostum og göllum ferðaþjónustunnar og hvernig hún á að þróast til framtíðar.

Meðal ferðaþjónustuaðila eru einnig ólík sjónarmið uppi og byggist það að hluta til á ólíkri afstöðu fólks til hlutverks þess opinbera er kemur að uppbyggingu greinarinnar og hvernig þátttöku hins opinbera skuli háttáð. Umræðan hefur oft snúist um hvað lagalegt umhverfi greinarinnar er flókið, skipulag óskýrt og að regluverkið væri mikill frumskógur (Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og Samtök ferðaþjónustunnar, 2015). Þá kemur annað slagið upp í umræðunni hvort að stofna ætti sérstakt ráðuneyti fyrir málefni ferðaþjónustunnar og mikilvægi þess að móta skýrara regluverk til að gæta þess að greinin vaxi og geti frekar staðið af sér áföll (Gunnar Þ. Jóhannesson, 2012).

Rannskónarspurningin sem lögð er til grundvallar í þessu verkefni er tvíþætt: *Er ástæða til þess að stofna sérstakt ráðuneyti ferðamála? Ef svarið við þeirri spurningu er játandi þá: Hverjir eru helstu áhrifaþættirnir sem hafa staðið í vegi fyrir því að stofnað hefur verið sérstakt ráðuneyti ferðamála hér á landi og er rétti tíminn núna?*

Til þess að svara þessari rannsóknarspurningu verður stuðst við dagskrárkenningu John W. Kingdon (2011) sem segir til um að þegar ákveðnar breytingar verða á straumum í samfélaginu og þeir sameinast að þá opnast það sem að hann kallar *gluggi tækifæranna* þar sem að hægt er að koma breytingum í gegn með sem bestum hætti. Verkefnið byggir á viðtölum við einstaklinga sem að starfa á sviði ferðaþjónustunnar, bæði innan og utan hins opinbera.

Ritgerðin er þannig byggð upp að á eftir inngangi er umfjöllun um fræðileg inntök rannsóknarinnar líkt og þær kenningar og hugtök sem stuðst var við, ásamt því að farið er yfir umgjörð og stjórnsýslu ferðaþjónustunnar á Íslandi. Þar er gerð grein fyrir þeim stofnunum og samtökum sem umlykja atvinnugreinina. Þar á eftir er farið yfir þau gögn og þær aðferðir sem stuðst var við, við gerð rannsóknarinnar ásamt því að stuttlega verður farið yfir síðferðisleg álitamál sem kunna að koma upp í rannsóknum sem þessum á borð við stjórnsmál og stjórnsmálaskoðanir sem að kunna að hafa áhrif á niðurstöður rannsókna (Bryman, 2016). Einnig er farið yfir val á viðmælendum fyrir rannsóknina og þær forsendur sem lágu til grundvallar við það val. Að því loknu eru niðurstöður viðtalsrannsóknarinnar dregnar fram og ræddar í kafla 4. Þar á eftir verða hugmyndir og viðhorf viðmælenda rædd í tengslum við fræðilegan grunn rannsóknarinnar, nánar tiltekið í 5. kafla, og helstu niðurstöður dregnar fram og rannsóknarspurningu svarað eftir bestu getu og að því loknu verða helstu áhersluatriði og ýmsar hugmyndir er varða framtíðarhorfur og hugsanlegt framhald rannsóknarinnar dregið fram í lokaorðum ritgerðarinnar.



## 2 Kenningar og hugtök

Í þessum kafla verða helstu hugtök og kenningar sem að rannsóknin byggir á reifuð og útskýrð. Fyrst er saga opinberrar stefnumótunar í ferðaþjónustu á Íslandi reifuð en mikilvægt er að setja hugtökin sem rannsóknin fæst við í samhengi við þá sögu. Þar á eftir eru hugtök á borð við hagsmunaaðila og hagsmunahópa rædd þar sem að þau eru mikilvæg fyrir uppbyggingu rannsóknarinnar þar sem að mikilvægt er að skilgreina hverjir þeir eru til þess að geta betur gert sér grein fyrir hagsmunum hverra er í raun verið að gæta. Megin áhersla rannsóknarinnar er dagskrárkenning Kingdons sem snýr sameiningu strauma og glugga tækifæranna til framkvæmda eða aðgerða. Einnig er stuðst við hugmyndir Wanhill og Fyall (2013) er varðar stofnun ráðuneyta um ákveðin málefni á grundvelli stærðar þeirra í hagkerfum þjóða til þess að skapa góða umgjörð fyrir viðkomandi atvinnugrein .

### 2.1 Opinber stefnumótun í ferðamálum á Íslandi

Ferðamálin hafa verið lengi í umræðunni hér á landi jafnt hjá almenningi sem og Alþingi og hefur umræðan verið bæði jákvæð sem og neikvæð. Það eru ekki allir á eitt sáttir með hvernig skuli haga málefnum ferðaþjónustunnar sem er orðinn stærsta útflutningsgreinin hér á landi ef horft er til gjaldeyrstekna en ferðaþjónusta á Íslandi aflaði meiri gjaldeyrstekna en útflutningur á sjávarafurðum og iðnaðarvörum árin 2014-2018 (Hagstofa Íslands, 2019).

Það sem gjarnan verður ofan á í umræðunni er þó hvernig afskiptum ríkisins af greininni skuli haga og hvort að þörf sé á sterkri stjórnsýslu sem á að sjá um að leiða þróun greinarinnar eða hvort að stjórnsýslan eigi í raun og veru einungis að vera stuðningsnet. Þetta hefur ollið því að við stefnumótun, lagasetning og skipulag stjórnsýslunnar hefur orðið stór, flókin og erfið meðferðar og hefur því jafnvel verið haldið fram að skortur sé á sterkri stefnu hins opinbera í málefnum ferðaþjónustunnar (Edward H. Huijbens og Gunnar Þ. Jóhannesson, 2013).

Það sem einkennt hefur opinbera stefnumótun í ferðaþjónustu er helst, mikið skilningsleysi eða áhugaleysi stjórnvalda á greininni og má það helst sjá á því að á Íslandi hefur ferðaþjónusta verið við lýði í fjölda ára en það var fyrst árið 1996 sem að yfirvöld settu fram opinbera stefnu í málefnum ferðaþjónustunnar. Þetta má af einhverju leyti rekja til þess að gjarnan var litið á ferðaþjónustu sem aukaafurð betri samgangna og var það því þess vegna sem að málefni ferðaþjónustunnar heyrðu lengst af undir Samgönguráðuneytið (Gunnar Þ. Jóhannesson, 2012; Edward H. Huijbens og Gunnar Þ. Jóhannesson, 2013).

Þó svo að fyrsta opinbera ferðamálastefna íslenska ríkisins hafi komið árið 1996 höfðu menn þó gert tilraunir til þess að mynda stefnu fyrir greinina þó með mismiklum árangri (Samgönguráðuneytið, 1996). Á árunum 1972-1975 vann bandaríska ráðgjafarfyrtækið Cheechi & Co. skýrslu þar sem að leitast var eftir því að varpa ljósi á möguleika til uppbyggingar ferðaþjónustu á Íslandi en skýrsla þessi og þær hugmyndir sem voru útlistaðar

þar féllu á dauf eyru og komust aldrei í gegnum samgönguráðuneytið (Cheechi & Co., 1975; Gunnar Þ. Jóhannesson, 2012).

Næsta tilraun sem að gerð var til þess að móta heildræna stefnu í ferðamálum á Íslandi kom árið 1983 frá samgönguráðuneytinu og var það skýrsla sem gjarnan er kölluð *Bláa skýrslan* og byggði hún nokkuð á svipuðum hugmyndum og Cheechi & Co. skýrslan en talað þó ekki um mikilvægi þess að skapa hér heildræna stefnu. Árin 1989-1990 var að störfum nefnd á vegum samgönguráðuneytisins og hefur hún gjarnan verið kölluð *Hjörleifsnefndin* og skýrslan sem þessi nefnd vann setti aukna áherslu á mikilvægi heildrænnar stefnu í ferðamálum ásamt því að auka arðsemi greinarinnar. Það sem var þó töluvert frábrugðið við skýrslu Hjörleifsnefndarinnar, ef að horft er til fyrri tilrauna, að þá er töluverð áhersla lögð á rannsóknir, menntun og þekkingarsköpun í greininni (Gunnar Þ. Jóhannesson, 2012; Edward H. Huijbens og Gunnar Þ. Jóhannesson, 2013).

Eftir því sem er fram liðu tímar sannaðist það fyrir mönnum að þörf væri á því að setja opinbera stefnu um þessa atvinnugrein sem fór ört vaxandi. Fyrsta ferðamálaáætlunin sem kom út var ferðamálaáætlun 2006-2015 þar sem að ætlunin var að tryggja fjármagn og að gera ýmsar úrbætur á sem flestum sviðum atvinnugreinarinnar (Samgönguráðuneytið, 2006). Eftir það kom út ferðamálaáætlun 2011-2020, þar sem að megin áhersla var lög á að tryggja arðsemi greinarinnar og verndun á umhverfi á þeim stöðum þar sem að ferðaþjónusta fer fram, ásamt því að styrkja rannsóknir til þess að geta spáð betur fyrir um framhald og framtíð greinarinnar og með þeim upplýsingum búið til betri langtíma stefnu og áætlanir fyrir greinina (Atvinnuvega- og Nýsköpunarráðuneytið, 2011).

## 2.2 Hagsmunaaðilar

Hagsmunaaðilar (e. *stakeholders*) í ferðaþjónustu eru margir og fjölbreyttir. Þetta geta verið einstaklingar, fyrirtæki, viðskiptavinir, stofnanir, sveitarfélög, verkalýðs-/stéttarfélög, íbúar svæða/landa og ferðamenn (Fletcher, Fyall, Gilbert & Wanhill, 2013). Þessir aðilar eiga það einnig til að hópa sig saman til þess að veita stefnu/gjörðum þeirra meiri vigt ásamt því öðlast aukna lýðræðislega réttlætingu. Þessir hópar kallast því hagsmunahópar (e. *interest groups*) og því stærri sem þeir eru því auðveldara verður fyrir þá að ná sínu fram með auknum þrýstingi (Baumgartner og Jones, 2009; Kingdon, 2011).

Samkvæmt Baumgartner og Jones (2009) eru hagsmunahópar misvirkir í störfum sínum þar sem að það fer eftir því hversu mikil átök eru á milli hópanna og stjórnvalda er það kemur að því að koma málefnum á dagskrá en það er mismunandi eftir atvinnugreinum hvort að mikið eða lítið sé um átök milli hagsmunaaðila. Þeir, Baumgartner og Jones (2009), nefna jafnframt það að átök eigi sér ekki einungis stað á milli hagsmunaaðila og ríkisins, heldur getur komið til átaka innan raða hagsmunaaðilanna sjálfra en samkvæmt þeim er eitt mikilvægasta vopn hagsmunaaðila sterk ímynd út á við þar sem að fagmennska og samheldni eru lykilatriði til þess að auka líkurnar á því að hægt sé að taka mark á þörfum þeirra.

Það hefur þó gætt á því að í seinni tíð hafa hagsmunahópar þróast og breyst með tíðaranda samfélagsins og hafa þeir gjarnan stækkað og einn hópur dreift sér á ýmis málefni eða eitt stórt málefni sem að nær yfir marga mismunandi geira, líkt og umhverfismál á borð við hlýnun jarðar og hvernig megi bregðast við því. Þetta hefur haft það í för með sér að raddir



smærri aðila verða undir og heyrast varla og má því spyrja sig að því hvort að hópurinn sé í raun að tala máli allra þeirra sem innan hans starfa (Baumgartner og Jones, 2009).

John W. Kingdon (2011) segir hagsmunahópa þó eina mikilvægustu þátttakendurnar í mótun opinberrar stefnu og löggjafar en þó einna helst vegna tilhneigingar þeirra til þess að leitast við að viðhalda ríkjandi ástandi í stað breytinga sem geta leitt til þess að hagsmunir þeirra beri skaða. Hagsmunahópar eru því einna mikilvægastir sem mótvægi við stjórnvöld í ákveðnum greinum.

Samstarf hagsmunaaðila í ferðabjónustu birtist oftast í formi samstarfs hins opinbera og einkageirans (e. *public-private partnership*). Þessi tegund af samstarfi hefur færst í aukana undanfarnin ár þar sem að opinberar stofnanir, einkafyrirtæki og samtök geta komið saman og unnið í sameiningu að sameiginlegum hagsmunum og á sama tíma dreift ábyrgð og áhættu á milli þeirra allra. Public-private samstarf sameinar þá þekkingu (e. *knowledge*), fjármagn (e. *capital*) og hæfni (e. *skills*) þessara aðila og getur því, oftast en ekki, auðveldað fyrir stefnumótun og ákvarðanatöku (Baumgartner og Jones, 2009).

Ferðabjónusta er atvinnugrein sem hefur víðtæk áhrif og fjölmarga snertifleti í samfélögum nútímans og hefur því gjarnan samstarf sem þetta orðið fyrir valinu er það kemur að stefnumótun og aðgerðum í ferðabjónustu víða um heim þar sem að ávinningurinn dreifist líka á milli þeirra aðila sem eiga hlut að máli en ekki er nein ein regla um það hver þessara aðila, hið opinbera, einkageirinn og samtök, taki leiðtogahlutverkið í þessu samstarfi og ræðst það gjarnan af eðli málsins (Baumgartner og Jones, 2009; Fyall, 2013).

Eftir efnahagshrunið hér á landi árið 2008 tók ferðabjónustan flugið og eftir því sem á leið fór greinin að kalla á aukið samstarf og þá oft í mynd Public-Private samstarfs um stefnumótun, ákvarðanatöku og aðgerðum í ferðabjónustu þar sem að skortur var á aðgengi aðila í einkageiranum að fjármagni og þörf var sterkri löggjöf og skýrum reglum um greinina til þess að styðja við hana og vernda og gæta þess að vöxtur hennar yrði með sem bestu og mest arðbæru móti en þar sem að ríkið var lengi að sleikja sár sín í kjölfar hrunsins var það tiltölulega svifaseint í þessum málum (Jóhannesson og Huijbens, 2010; Edward H. Huijbens; Gunnar Þ. Jóhannesson, 2013).

Mikið vatn hefur þó runnið til sjávar síðan þá og hefur komist á aukið samstarf milli þessara aðila og verður komið frekar inn á það í kafla 5.1 og 5.3 hér á eftir.

## 2.3 Dagskrárkenning Kingdons

Til þess að hugmyndir verði að veruleika þarf að koma þeim á framfæri og ræða þær. Ein leiðin til þess er að koma þeim á dagskrá (e. *agenda*) t.d. hjá þjóðþingum eða öðrum slíkum stofnunum. Dagskrá þessi er í samansafn málefna sem að þarf að veita ákveðna athygli en ekki er það gefið að öll þessi mál nái farm að ganga og að þau komist til framkvæmda og verði jafnvel að lögum en það er ýmislegt sem að þarf að koma saman til þess að svo verði (Kingdon, 2011; Kristín Ólafsdóttir, 2016).

Stjórn málafræðingurinn John W. Kingdon veltir fyrir sér í bók sinni *Agendas, Alternatives and Public Policies* hvað það er sem að fær fólk til þess að einbeita sér að ákveðnum málum á dagskrá hverju sinni. Einnig veltir hann því fyrir sér hvernig mismunandi þættir ferli

stefnumótunar hafa áhrif á það hvernig breytingar eða stöðnun geta átt sér stað í opinberri stefnumótun ríkja og skiptir hann ferlinu niður í fjóra þætti en leggur þó mesta áherslu á fyrstu tvo þættina en þeir eru *dagskrársetning* og *skilgreining á mögulegum valkostum*. Innan þáttanna skilgreinir Kingdon þrjá *strauma* sem eru (1) *vandamálastraumurinn* (e. *problem stream*), (2) *stefnustraumurinn* (e. *policy stream*) og (3) *stjórnamálastraumurinn* (e. *political stream*). Straumar þessir stýra stefnumótunarferlinu og eru þeir að mestu óháðir hver öðrum og þróast því með mismunandi hætti og eftir mismunandi reglum. Hægt er að nýta þessa strauma til þess að koma breytingum í gegn en til þess þarf *frumkvöðul* (e. *entrepreneur*) sem nýtir sér glugga tækifæranna sem opnast (e. *the window of opportunity opens*) er tíðarfar straumanna er rétt.

Hér í þessum kafla verða straumarnir þrír reifaðir ásamt því hvað gerist er straumarnir þrír sameinast og gluggi tækifæranna opnast.

### 2.3.1 Vandamálastraumur

Samkvæmt Kingdon (2011) eru vandamál það er breytingar verða á hinu ríkjandi ástandi og er ein helsta leiðin til þess að fylgjast með þessum breytingum að horfa til ákveðinna vísa sem gefa til kynna hvort að breytingar séu að eiga sér stað og leiðir af sér viðbrögð sem leiða síðan til umbóta. Vísar sem fólk innan stjórnkerfisins getur fylgst með eru meðal annars breytingar á fjárveitingum hins opinbera til ákveðinna verkefna.

Kingdon (2011) segir þó mikilvægt að greina á milli hvað er *ástand* (e. *condition*) og *vandamál* (e. *problem*). Um ástand nefnir Kingdon sem dæmi vont veður, en það er eitthvað sem fólk verður að setta sig við og engin leið er að breyta, sama hversu mikið fólk óskar þess. Vandamál geta þó verið ástand sem hafa varað lengi en einn góðan veður dag ákveða menn að gera eitthvað í málunum og mætti í því samhengi nefna vöxt ferðapjónustunnar á Íslandi. Lengi vel var horft á vöxt ferðapjónustunnar og það fjármagn sem greinin skilaði sem fylgifisk betri samgangna og var því ekki mikill hvati, lengi framan af, fyrir hið opinbera að skapa umgjörð um þennan „fylgifisk“ líkt og um atvinnugrein væri að ræða (Gunnar Þ. Jóhannesson, 2012). Er fram liðu tímar kom þó á daginn að óðavöxtur í ferðapjónustunni og það að ekki væri til nein sterk umgjörð um atvinnugreinina var mjög mikið vandamál þar sem að

Vandamál geta þó oft verið ýkt upp af fólki innan stjórnkerfisins til þess að koma þeim á dagskrá og þar með beina aukinni athygli að málefnum, burt séð frá því hvort að um sé að ræða raunverulegt vandamál eða ekki. Þessi vandamál eru oftast en ekki tiltölulega pólitísk þar sem að engin ein skilgreining er á því hvað vandamál er og segja stjórnámálamenn gjarnan að vandamál séu leyst er þeir hafa komið í gegn löggjöf sem breytir ástandinu sem fyrir var, eða þeir telja sig hafa gert allt sem þeir gátu til þess að leysa vandamálið en sökum ýmissa atriða hafi það ekki tekist (Kingdon, 2011).

### 2.3.2 Stefnustraumur

Lykillinn að því að stefna verði að veruleika eru frumkvöðlarnir og er það þeirra helsta hlutverk að vekja áhuga á hugmyndum sínum og hagsmunamálum og þurfa þeir einnig að berjast fyrir þeim. Frumkvöðla sem þessa er að finna meðal fólks innan stjórnkerfisins og innan raða hagsmunaaðila/-hópa. Mikilvægt er þó að rugla ekki saman frumkvöðlum (e. *entrepreneurs*) og uppfinningamönnum (e. *inventors*) þar sem að flest þau hagsmunamál

sem að frumkvöðlar berjast fyrir eru enduruppörðun (e. *recombination*) á eldri málefnum með einhverjum breytingum á meðan uppfinningamennirnir reyna að koma með eitthvað algjörlega nýtt (Kingdon, 2011).

Mikið af þeirri hugmyndavinnu sem liggur að baki stefnumótunar fer fram í samfélögum fræðimanna, embættismanna og hagsmunaaðila sem eru gjarnan lítil en þó hnattræn samfélög. Samkvæmt Kingdon (2011) eru það hlutverk fræðimanna að móta valkostina sem að embættismenn og hagsmunaaðilar geta síðan valið á milli og þar með hafa þeir, fræðimennirnir, nokkur völd yfir mótun dagskrárinnar (e. *agenda*) og tíðarandans og vara áhrif þeirra því gjarna til lengri tíma. Stjórn málaflakkar og önnur slík pólitísk samfélög hafa þó mun meiri og beinni völd yfir dagskránni þar sem að þessir aðilar eiga auðveldara með að stýra umræðunni um málefni og ná betur til almennings. Mikilvægt er fyrir samfélög sem þessi að sýna samstöðu og öryggi út á við til þess að auka líkurnar á því að ná sínu fram en komi til sundrunar getur það leitt til þess að dagskráin verði óstöðug og illa skilgreind og hoppi því úr einu í annað og minnkar það líkurnar á því að hlutaðilar nái sínu fram.

Þær hugmyndir sem spretta upp í samfélögunum sem nefnd voru hér að ofan verða að eins konar hugmyndasúpu (e. *primeval soup*) eins og Kingdon kallar það þar sem að: „hugmyndir flæða um og á milli þessara samfélaga rétt eins og sameindir flæddu um í pollum áður en líf hófst á Jörðinni þar sem að þær annaðhvort rákust saman eða í sundur“ (Kingdon, 2011, bls. 116). Það fellur síðan í hlut frumkvöðlana að veiða upp þær hugmyndir sem „lifa af“ og berjast fyrir þeim og gera þær að veruleika en helsta vopn frumkvöðulsins er sannfæringamáttur hans og er mikilvægt að beita honum til þess að sannfæra sem flesta aðila um það að ein hugmynd sé betri en önnur.

### 2.3.3 Stjórn málastraumur

Þessi straumur, rétt eins og hinir tveir, flæðir áfram óháð því hvað gerist innan hinna tveggja. Þessi straumur, líkt og nafnið gefur til kynna, verður þó fyrir mestum áhrifum frá því er á sér stað innan stjórnkerfisins líkt og ný ríkisstjórn tekur við, fylgi flokka breytist í kosningum, mismunandi hugmyndafræði flokka kemur saman á þingi eða aukinn þrýstingur frá hagsmunaaðilum. Líkt og áður hefur komið fram að þá er það stjórn málastraumurinn sem hefur hvað mest áhrif á dagskránni og eru það stjórn málamenn sem að móta hana og breyta eftir því hvernig þeir skynja tíðarandann í samfélaginu hverju sinni. Helstu leiðir stjórn málamanna til þess að lesa tíðarandann er að fylgjast með almennri umræðu í gegnum hina ýmsu fjölmiðla, í gegnum samtöl við kjósendur og hagsmunaaðila og fylgjast með framgangi ýmissa herferða um hin og þessi málefni (Kingdon, 2011).

Líkt og í stefnustraumnum er einnig að finna frumkvöðla í stjórn málastraumnum en aðferðir þeirra eru þó töluvert ólíkar er kemur að því að koma hugmyndum og málefnum á dagskrá. Í stefnustraumnum veltur það allt á sannfæringamátti frumkvöðulsins en í stjórn málastraumnum snýst allt um samningstækni þar sem að eina leiðin fyrir frumkvöðla til þess að koma hugmyndum sínum áfram er að ná sáttum meðal annarra aðila og samstöðu um hugmyndirnar og málefni (Kingdon, 2011).

### 2.3.4 Sameining strauma – Gluggi tækifæranna

Samkvæmt Kingdon (2011) gerist það stundum að þegar straumarnir þrír sameinast og gluggi tækifæranna opnast. Í einstaka tilfellum kemur það mönnum að óvörum og eru það

þá gjarnan krísur (e. *crisis*) eða hamfarir sem krefja fram breytingar. Í einhverjum tilfellum er glugginn nokkuð fyrirsjáanlegur og frumkvöðlarnir vel undirbúnir, en í lang flestum tilfellum þurfa þeir að þrauka og bíða eftir því að glugginn opnast og að þeir geti tengt lausn sína við vandamál sem koma upp.

Líkt og fram kom hér á undan að þá geta straumarnir þróast og breyst, tiltölulega óháð hver öðrum en það er þó þannig búið að komi til þess að breytingar eða árangur eigi sér stað innan eins þeirra, eru auknar líkur á því að það smitist yfir í hina straumana og getur það leitt til þess að þeir sameinist allir þrír og að gluggi tækifæranna opnast fyrir breytingar á dagskránni. Málefni sem innihalda vandamál, lausn og pólitíska sátt eru því mjög líkleg til þess að ná alla leið og verða að veruleika (Kingdon, 2011).

Vert er þó að nefna í þessu samhengi að kenningar Kingdons byggja á rannsóknum á bandaríska stjórnkerfinu og er það tiltölulega frábrugðið því sem er hér á Íslandi. Til dæmis má nefna að smæð Íslands geti leitt til þess að straumarnir þróast ekki jafn óháð hver öðrum hér, líkt og þeir myndu gera í Bandaríkjunum þar sem að hér á landi tengist fólk innan mismunandi strauma oft sterkum tengslum á borð við félagslegum böndum eins og vinatengslum sem leiðir til þess að mismunandi hlutverk hvers einstaklings, sem geta verið nokkur, eiga til með að skarast á víða og þvert á straumana (Kristín Ólafsdóttir, 2016).

## 2.4 Stjórnsýslan, stofnanir og samtök

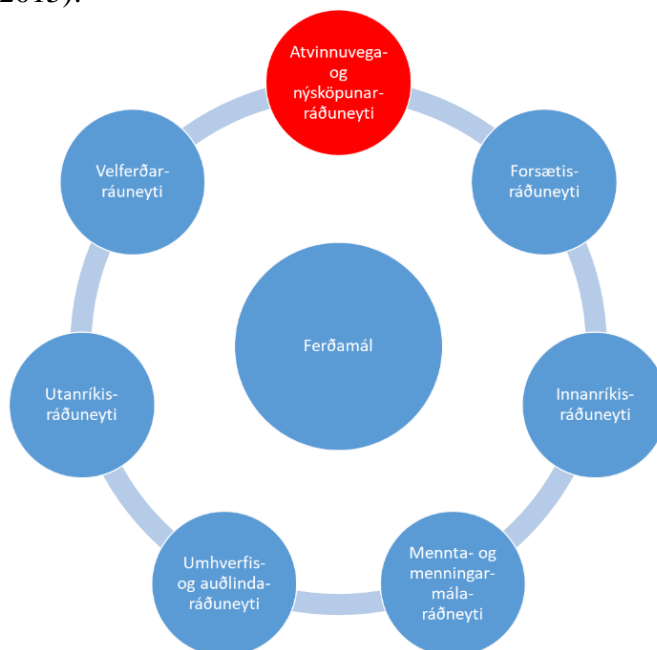
Efnahagshrunið breytti víða almenningssáliti á hlutverki hins opinbera er það kemur að þátttöku þeirra í einkageiranum. Fólk horfir núna til þess að hið opinbera beri ábyrgð á því að tryggja hag þeirra með því að veita mörkuðum, fyrirtækjum og öðrum aðilum aukið aðhald og eftirlit til þess að tryggja það að ekkert í líkingu við hrunið 2008 geti endurtekið sig (Buss og Fu, 2009).

Wanhill og Fyall (2013) eru á svipuðum nótum er þeir benda á það í skrifum sínum um þátttöku hins opinbera í ferðaþjónustu að þá sé það eins og regla, frekar en undantekning, að eftir því sem að einhver atvinnugrein vex meira og eftir því sem að áhrif þeirrar greinar á efnahag landsins verða meiri gerist það að stofnað er sérstakt ráðuneyti tileinkað þessum málaflokki. Þeir benda á ferðaþjónustu sem sívaxandi grein sem að á undanförunum árum hefur rutt sér til rúms í efnahagi margra landa og eru áhrif þessarar greinar orðin víðtæk og fjölbreytt og telja þeir upp ýmis atriði til þess að renna stoðum undir þessa auknu þátttöku hins opinbera í mótun og stýringu ferðaþjónustu í heiminum. Í ljósi þess telja Wanhill og Fyall mikilvægt að setja upp skýrann og sterkan ramma utan um stýringu greinarinnar og þá oft í formi ráðuneytis sem einblínir á málefni ferðaþjónustunnar. Helstu rökin sem Wanhill og Fyall setja fram fyrir aukinni þátttöku hins opinbera í ferðaþjónustu eru að tryggja sköpun starfa og auka við þekkingarsköpun, starfa sem tengiliður á milli hina ýmsu anga greinarinnar, hið opinbera á að gæta hag þeirra sem starfa innan greinarinnar og þeirra sem byggja hana ásamt því að dreifa ávinning greinarinnar með sem sanngjörnum hætti til sem flestra innan samfélags gestgjafans. Einnig fellur það oftast í hlut hins opinbera að tryggja það að innviðir landsins sem að ferðaþjónustan nýtir mikið, líkt og vegir og fleira, séu í stakk búnir til þess að taka við aukinni umferð ferðamanna. Einnig hefur það fallið í hlut ferðamálaráðuneyta að vinna náið með umhverfisráðuneytum og öðrum stofnunum að vinna að náttúruvernd og gegn loftlagsbreytingum og skemmdum á umhverfi af hendi ferðaþjónustu.

## 2.4.1 Umgjörðin á Íslandi

Þær stofnanir og samtök sem umlykja ferðaþjónustu á Íslandi eru fjölmargar, ef að horft er til íbúarfjölda landsins. Ferðamálastofa (á. á. a og b) listar um 14 samtök og stofnanir, ef að markaðsstofur landshlutanna eru taldar með, en einnig koma öll ráðuneytin að ferðamálum með einum eða öðrum hætti, ásamt ýmsum stofnunum á vegum þeirra (Edward H. Huijbens og Gunnar Þ. Jóhannesson, 2013).

Í *Vegvísi í ferðaþjónustu* er dregin upp mynd af því lagaumhverfi og þeim stofnunum og ráðuneytum sem umlykja atvinnugreinina sem sýnir hversu flókið umhverfi þetta er (mynd 1), vert er þó að taka fram að einhver breyting hefur orðið á nöfnum og fjölda ráðuneyta síðan að þessi mynd kom út (Stjórnarráð Íslands, á. á.). Í þessu sama riti var lögð fram tillaga um stofnun sérstakrar stjórnstöðvar ferðamála. Hlutverk hennar er að bera kennsl á þau verkefni sem eru hvað mest aðkallandi fyrir ferðaþjónustu á Íslandi og að finna þeim sem bestan farveg þar sem að hægt væri að vinna að þeim og hvaða stofnun væri best til þess fallin að fást við hvert verkefni fyrir sig (Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og Samtök ferðaþjónustunnar, 2015).



Mynd 1: Öll ráðuneytin sem fara með ferðamál af einhverju leiti. (Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og Samtök ferðaþjónustunnar, 2015).

## 2.4.2 Ráðuneytin

Þau ráðuneyti á Íslandi sem fara með ferðamál eru all nokkur eins og fram kom hér á undan. Á einn eða annann hátt koma öll ráðuneytin að ferðamálum en þó vegur það mis mikið á þeim en það ráðuneyti sem fer með yfirumsjón með ferðamálum skv. lögum um skipan ferðamála frá árinu 2005 er *atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið* sem að varð til árið 2012 við sameiningu efnahags- og viðskiptaráðuneytisins, iðnaðarráðuneytisins og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins. Þetta viðamikla og stóra ráðuneyti kemur að efnahagsmálum og gjaldeyrismálum ferðaþjónustu á Íslandi ásamt því að neytendamál og auðlindamál eru á málefnskrá ráðuneytisins (lög nr. 73/2005; Edward H. Huijbens og Gunnar Þ. Jóhannesson, 2013). Undir þetta ráðuneyti heyra bæði skrifstofa ferðamála og Ferðamálastofa sem talað verður um betur hér á eftir.

*Forsætisráðuneytið* er yfir Þingvallarnefnd og hefur því töluverða aðkomu að þjóðgarðinum á Þingvöllum og hefur því töluvert mikla aðkomu að ferðaþjónustu og ferðamálum. Einnig er sóknaráætlun 2020 á ábyrgð ráðuneytisins og er þróun ferðaþjónustu að jafnaði mjög ofarlega á dagskrá hjá á flestum svæðum utan höfuðborgarsvæðisins og snýr þessu sóknaráætlun að því að kortleggja þau forgangs verkefni sem að þarf að ráðast í á Íslandi fyrir árið 2020 til þess að tryggja hér stöðugleika og sjálfbæra þróun (Forsætisráðuneytið, 2010; Edward H. Huijbens og Gunnar Þ. Jóhannesson, 2013).

*Umhverfis- og auðlindaráðuneytið* hefur einnig mikla aðkomu að ferðamálum þar sem að umhverfis- og loftlagsmál og áhrif ferðaþjónustu á þau hafa verið mikið í umræðunni undanfarin ár ásamt því að ráðuneytið fer með friðlýsingu svæða og náttúruminja. Einnig eru fjölmargar af undirstofnunum þessa ráðuneytis með mikla aðkomu að ferðamálum og má þar einna helst nefna *Umhverfisstofnun* sem sér um þjóðgarðinn á Snæfellsnesi og Vatnajökulsþjóðgarð ásamt því að heilbrigðiseftirlitið sem að gisti- og veitingastaðir þurfa að standast ár hvert heyrir undir þetta ráðuneyti (Edward H. Huijbens og Gunnar Þ. Jóhannesson, 2013).

Innanríkisráðuneytið á myndinni hér á undan (mynd 1) er ekki til lengur og eru nú í dag tvö ráðuneyti. Samkvæmt forsetaúrskurði (nr. 84/2017) skyldi skipta upp innanríkisráðuneytinu í *dómsmálaráðuneytið* annarsvegar og *samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið* hinsvegar. Dómsmálaráðuneytið sinnir löggæslumálum og falla sýslumenn undir það ráðuneyti sem að gefa út ýmis leyfi til aðila í ferðaþjónustu til þess að geta stundað rekstur og annað slíkt (Ríkisendurskoðun, 2017).

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið hefur einnig töluvert mikla aðkomu að ferðamálum þá einna helst þar sem að öll samgöngumál, hvort sem að það er á landi, í lofti eða á sjó, eru á þeirra snærum og fer ráðuneytið með yfirumsjón yfir Samgöngustofu og ISAVIA. Ásamt heyrir Vegagerðin undir þetta ráðuneyti og falla málefni sveitarfélaga einnig undir þetta ráðuneyti (Ríkisendurskoðun, 2017).

Önnur breyting sem hefur orðið á skipan ráðuneytum í Stjórnarráði Íslands, síðan að Vegvísirinn kom út, er sú að *Velferðarráðuneytinu* hefur verið skipt upp í tvö ráðuneyti skv. forsetaúrskurði (nr. 119/ 2018) og er nú annarsvegar *heilbrigðisráðuneytið* og *félagsmálaráðuneytið* hinsvegar. Heilbrigðisráðuneytið hefur umsjón með almennum heilbrigðismálum og eru heilbrigðisstofnanir landsins á þeirra forræði og er það grunnþjónusta sem að ferðamenn nýta mikið og er það því ein helsta aðkoma ráðuneytisins að ferðamálum (Heilbrigðisráðuneytið, á. á.; Ríkisendurskoðun, 2017).

Félagsmálaráðuneytið hefur tekið yfir vinnmarkaðsmálin sem áður voru hjá velferðarráðuneytinu og snertir það ferðamál að miklu leiti þar sem að fjöldi starfa hefur skapast í kringum ferðaþjónustu á Íslandi undanfarin ár. Einnig hefur félagsmálaráðuneytið eftirlit með mannvirkjum á Íslandi og þar með Mannvirkjastofnun sem sér um eftirlit með brunavörnum og byggingareftirliti sem að fellur á hótél og veitingastaði meðal annars (Forsetaúrskurður nr. 119/2018; Félagsmálaráðuneytið, á. á.)

### 2.4.3 Skrifstofa ferðamála

*Skrifstofa ferðamála* var sett á fót innan Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins á vormánuðum ársins 2017 með það að markmiði að auka vægi atvinnugreinarinnar innan ráðuneytisins og vinna að því að skilgreina þau verkefni sem framundan eru. Hlutverk hennar er einnig að vinna að stefnumótun í ferðamálum og að vinna að því að bæta og styrkja löggjöf um greinina til þess að skapa einfalda og skilvirka stjórnsýslu um greinina. Efling skrifstofunnar var nefnt sem eitt af lykiláðgerðum í *Vegvísi í ferðaþjónustu* til þess að auka samhæfingu aðgerða innan stjórnsýslunnar þvert á ráðuneytin sem fást við málefni ferðaþjónustunnar (Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og Samtök ferðaþjónustunnar, 2015; Ríkisendurskoðun, 2017).

### 2.4.4 Ferðamálastofa

*Ferðamálastofa* er sú stofnun sem fer með stjórnsýslu ferðamála (Lög um skipan ferðamála nr. 73/2005). Ferðamálastofa var stofnuð sem arftaki Ferðamálaráðs árið 2006 og er hún undir *Atvinnuvega og nýsköpunarráðuneytisins*. Í upphafi starfaði Ferðamálastofa skv. lögum um skipan ferðamála sem samþykkt voru á Alþingi árið 2005 og voru helstu verkefni hennar skilgreind í þrennt með þeim lögum. Þessi verkefni voru þá (1) útgáfa leyfa, skráning á starfsemi og eftirlit, (2) þróunar-, gæða- og skipulagsmál í ferðaþjónustu og framkvæmd ferðamálastefnu og (3) markaðs- og kynningarmál ferðaþjónustu (Lög um skipan ferðamála nr. 73/2005; Edward H. Huijbens og Gunnar Þ. Jóhannesson, 2013).

Frá stofnun Ferðamálastofu hefur þó orðið töluverð breyting á hlutverki hennar og verkefnum og má þar helst nefna að markaðs- og kynningarmálin, sem voru oft stór og fyrirferðamikil verkefni, færðust yfir til Íslandsstofu sem sér núna um kynningarmál ferðaþjónustu, og landsins alls, á erlendri grundu en innanlands kynningarmál urðu þó eftir hjá Ferðamálastofu (Edward H. Huijbens og Gunnar Þ. Jóhannesson, 2013). Það er þó ennþá von á breytingum þar sem að í júní í ár, 2018, voru samþykkt ný lög um Ferðamálastofu sem taka gildi 1. janúar 2019 en með nýjum lögum hefur hlutverk og verkefnaskipting Ferðamálastofu verið gerð e.t.v. skýrari (Lög um Ferðamálastofu nr. 96/2018).

*Íslandsstofa* var stofnuð árið 2010 sem arftaki *Útflutningsráðs Íslands* og er hlutverk hennar margþætt en lögð er áhersla á að hún skuli vera samstarfsvettvangur fyrir atvinnulíf, hagsmunasamtök, stofnana og stjórnvalda og meðal verkefna hennar er, skv. b og c lið 2. gr., að veita alhliða þjónustu og ráðgjöf til útflutningsgreina í landinu til þess að koma vörum og þjónustu á framfæri erlendis og með samhæfðu markaðs- og kynningarstarfi laða að erlenda ferðamenn til Íslands. Í júní 2018 var gerð breyting á lögum um Íslandsstofu þar sem að hún er núna orðin að sjálfseignastofnun og fær því ekki lengur bein fjárframlög frá hinu opinbera og í stað þess gerir ríkið þjónustusamning við Íslandsstofu til 5 ára í senn. Þar sem að stjórn Íslandsstofu er skipuð af 7 fulltrúum, þar sem að ríkið tilnefnir 3 og *Samtök atvinnulífsins* (SA) tilnefnir 4 fulltrúa fyrir hönd einkageirans (Lög um breytingar á lögum um Íslandsstofu nr. 94/2018; Edward H. Huijbens og Gunnar Þ. Jóhannesson, 2013). Íslandsstofa er því, í þeirri mynd sem hún er núna, ágætis dæmi um public-private samstarf á Íslandi.

### 2.4.5 Stjórnstöð ferðamála

*Stjórnstöð ferðamála* er tímabundinn samráðsvettvangur hins opinbera og einkageirans sem að var stofnuð árið 2015 á grundvelli samkomulags milli ríkisstjórnar Íslands, Sambands

Íslenskra sveitarfélaga og Samtaka ferðapjónustunnar. Hlutverk Stjórnstöðvarinnar er að skilgreina og vinna að forgangsverkefnum er varða ferðapjónustu á Íslandi til þess að leggja sterkann og öruggan grunn fyrir ferðapjónustu hér á landi og var skilgreindur lífstími hennar fimm ár eða til ársins 2020 (Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og Samtök ferðapjónustunnar, 2015; Ríkisendurskoðun, 2017).

Störf Stjórnstöðvarinnar hafa þó verið töluvert í umræðunni þar sem að hún fer ekki með nein raunveruleg opinber völd og hefur því oft komið til árekstra milli hennar og Ferðamálastofu sem er, skv. lögum, framkvæmdar- og rekstaraðili flestra þeirra verkefna sem talin eru upp í Vegvísi í ferðapjónustu (Ríkisendurskoðun, 2017).

#### **2.4.6 Samtök ferðapjónustunnar**

*Samtök ferðapjónustunnar* (SAF) eru regnhlífasmötök aðila sem starfa innan ferðapjónustu á Íslandi og voru stofnuð árið 1998 sem arftaki *Sambands veitinga- og gistihúsa* og er hlutverk þeirra að gæta að sameiginlegum hagsmunum félagsmanna sinna. Einnig er markmið þeirra að skapa heilbriggt samkeppnisumhverfi jafnt innalands sem og gagnvart alþjóðamarkaðinum. SAF er einnig umsagnaraðili um lagafrumvörp og reglugerðartillögur og á fulltrúa í ýmsum nefndum og ráðum og er m.a. markmiðið að þessi samtök geti talað einni röddu gagnvart stjórnvöldum (Samtök ferðapjónustunnar, á. á.).



## 3 Gögn og aðferðir

Í þessum kafla er farið yfir þær aðferðir og þau gögn sem notast var við gerð og framkvæmd rannsóknarinnar. Fyrst verður fjallað um rannsóknina út frá ramma eigindlegra aðferða í rannsóknum og einna helst einblínt á aðferðir grundaðar kenningar. Eftir það verður fjallað um öflun eigindlegra gagna, viðmælendur og val á þeim og þar á eftir hvernig úrvinnslu gagna er háttáð. Í lok kaflans er gerð grein fyrir siðferðislegum álitamálum er varða rannsóknina vegna pólitísku eðlis viðfangsefnisins.

### 3.1 Eigindlegar rannsóknaraðferðir

Rannsókn þessi er eigindleg rannsókn og byggir hún einnig á aðferðum grundaðar kenningar (e. *grounded theory*). Megin einkenni eigindlegra rannsókna er það að niðurstöður rannsóknarinnar byggja ekki á tölulegum mælingum né tölfræðigögnum. Í stað þess er leitast við að öðlast dýpri og heildstæðari skilning á viðfangsefninu út frá sjónarhóli viðmælenda ásamt því að fá ákveðna innsýn í félagslegar hliðar efnisins sem e.t.v. er ekki jafn auðvelt að lesa úr tölulegum gögnum. Eigindlegar rannsóknaraðferðir eiga einnig vel við rannsókn sem þessa þar sem mikilvægt var að geta kafað dýpra í skoðanir viðmælenda og þá merkingu sem viðfangsefni rannsóknarinnar hefur fyrir þeim. Ástæðan fyrir því að ákveðið var að notast við aðferðir grundaðar kenningar er sú að aðferðir hennar eiga vel við ef ekki er til nein fullnægjandi kenning um viðfangsefni rannsóknarinnar fyrirfram og ef rannsakandi telur sig ekki búa yfir nægilega mikilli þekkingu á viðfangsefninu til þess að mynda tilgátu fyrirfram áður en hafist er handa við rannsóknina. (Unnur Guðrún Óttarsdóttir, 2013; Bryman, 2016).

Við gagnaöflun fyrir þessa rannsókn voru tekin fjögur viðtöl. Upphaflega var lagt upp með að þau yrðu fleiri, helst fimm eða sex, en erfiðlega gekk að ná í viðmælendur og nokkrir viðmælenda sem reynt var að ná í gáfu ekki færi á viðtali. Ekki fengust viðbrögð frá Stjórnstöð ferðamála og ekki náðist að festa tíma við hugsanlegan viðmælenda á vegum Íslandsstofu og er það miður þar sem að viðhorf þeirra hefðu e.t.v. geta gert mikið fyrir rannsóknina. Viðtölin voru tekin á tímabilinu 6.-27. nóvember 2018 og voru þau á bilinu 33 til 54 mínútur að lengd. Viðtölin sem tekin voru við gerð rannsóknarinnar er það sem kallast *hálfstöðluð* (e. *semi-structured*) þar sem að stuðst er við spurningagramma sem er opin og leiðir til þess að viðtalið taki form spjalls þar sem að viðmælendi fær tækifæri á því að láta í ljós skoðanir sínar án þess að vera beint leiddur í gegnum viðtalið (Bryman, 2016).

Viðtalsramminn sem stuðst var við í viðtölunum innihélt spurningar sem byggðar voru á hugtökum líkt og *samstarf*, *hagsmunir*, *stefnumótun*, *samskipti*, *almenningsálit* og *umræða* og má segja að með einum eða öðrum hætti hafi þessi hugtök verið undirliggjandi í flestum spurningunum. Spurningarnar sem spurt var að snéru að miklu leiti að samstarfi hins opinbera og einkageirans og þróun þess samstarfs í gegnum tíðina. Einnig var spurt um mat viðmælenda á almenningsáliti er varðar stofnun ráðuneytis ferðamála á Íslandi og hvort að þeir hefðu orðið varir við miklar breytingar á því. Þá var líka spurt um mat þeirra á aðkomu ríkisins í ferðamálum og hvort að sú aðkoma væri næg eins og hún er að hvort að hún þyrfti

að vera meiri og að lokum voru viðmælendur spurðir að því hvort að þeir teldu þörf á því að stofna ráðuneyti ferðamála hér á Íslandi. Hægt er að sjá viðtalsrammann í heild sinni í viðauka A hér aftast í ritgerðinni.

### 3.1.1 Viðmælendur

Við val á viðmælendum var stuðst við *markvisst úrtak* (e. *purposive sampling*) þar sem að lagt var upp með ákveðnar forsendur fyrir vali á einstaklingum, sem er lykilatriði í vali sem þessu (Bryman, 2016). Þær forsendur sem settar voru fyrir vali á viðmælendum voru að viðmælendur urðu að starfa annað hvort innan opinberrar stjórnsýslu ferðamála á Íslandi eða innan samtaka einkaaðila í ferðaþjónustu á Íslandi. Áhersla var lögð á viðhorf einstaklinga í þessum hópum hagaðila.

Viðmælendur sem urðu fyrir valinu eru allir sérfræðingar innan sinna stofnanna eða samtaka. Þeir viðmælendur sem náðist í voru *sérfræðingur hjá Samtökum ferðaþjónustunnar* og *sérfræðingur hjá Ferðamálasamtökum höfuðborgarsvæðisins* og töluðu þeir fyrir viðhorfi og sýn einkaaðila innan atvinnugreinarinnar. Úr opinberri stjórnsýslu var talað við *sérfræðing innan skrifstofu ferðamála* hjá Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu og *sérfræðing hjá Ferðamálastofu* en ákveðið var að veita þeim nafnleynd vegna pólitísku eðli málsins.

Pólitík og stjórnmalaskoðanir eru vant með farin mál er kemur að rannsóknum og er mikilvægt fyrir rannsakanda að gera sitt besta til þess að láta ekki fyrirfram myndaðar pólitískar skoðanir sínar hafa áhrif á rannsókn sína (Bryman, 2016). Pólitískar skoðanir eru hins vegar nánast óhjákvæmilegur hlutur í viðfangsefni sem þessu og var það því meðvituð ákvörðun að ekki skyldi spurt um stjórnmalaskoðanir viðmælenda í viðtölunum, ásamt því að ákveðið var að halda nöfnum einstaklinganna leyndum til þess að koma í veg fyrir að þeir gætu mögulega orðið fyrir aðkasti annarra vegna skoðana sinna í ljósi þeirra stöðu sem þeir, viðmælendurnir, gegna. Einnig er gætt að því að draga ekki ályktanir um skoðanir þeirra út frá sjónarmiðum stjórnmalaskoðana í niðurstöðum rannsóknarinnar.

Viðmælendur skrifuðu allir undir upplýst samþykki fyrir þátttöku í rannsókninni og voru viðmælendur hvattir til þess að svara sem flestum spurningum af fúsum og frjálsum vilja.

## 3.2 Greining og úrvinnsla gagna

Greining gagna hófst strax að loknu afritun fyrsta viðtalsins. Eftir að lokið var við afritun hvers viðtals var hægt að lesa þau yfir, eins oft og þörf krefur, og þau kóðuð (e. *coded*) þar sem að ákveðið var að notast við litakóðun og svör viðmælenda því flokkuð eftir innihaldi þeirra. Því næst var það að finna hinn eiginlega rauða þráð í viðtölunum og þar með að finna út hvað það var sem svör viðmælenda áttu sameiginlegt og hvað ekki. Þessi kóðunaraðferð er betur þekkt sem *opin kóðun* (e. *open coding*) og er þeirri kóðun var lokið var notast við *öxulkóðun* (e. *axial coding*) þar sem að þemu viðtalanna voru borin saman (Bryman, 2016) og við lok greiningar viðtalanna komu í ljós eftirfarandi þemu:

1. Stormasöm og erfið fortíð samstarfs hins opinbera og atvinnugreinarinnar.

2. Skipulags- og þekkingarleysi en ofar öllu áhugaleysi Alþingis og þeirra sem þar koma að málefnum greinarinnar.
3. Þörf á auknu samstarfi á milli hins opinbera og einkaaðila við stefnumótun í ferðaþjónustu.
4. Skiptar skoðanir á því hvort að raunveruleg þörf sé á sérstöku ráðuneyti.
5. Sátt um að þörf sé á breyttri og betri umgjörð um greinina af hálfu hins opinbera.
6. Bjartsýni í garð framtíðarinnar en væntingar þó hóflegar.
7. Stjórnstöð ferðamála virðist hafa mætt flestum þörfum greinarinnar um Public-Private samstarf.

Það mátti þó greina eitt undirliggjandi þema í öllum viðtölunum og það er að pólitíkin kann hafa verið einn helsti steinninn í götu þessa samstarfs þar sem að mismunandi pólitískar skoðanir þeirra sem fara með völdin hafa ekki endilega samræmst hagsmunum greinarinnar.



## 4 Niðurstöður

Fyrst verður farið yfir það hvernig ferðamálum var hagað hér áður og hvernig samstarf hins opinbera og einkageirans hefur þróast að mati viðmælenda. Þar á eftir eru helstu vandamálin sem viðmælendur nefndu dregin fram og rædd og að því loknu verða þeir hagsmunaaðilar er viðmælendur nefndu reifaðir og að lokum koma fram álit viðmælenda á þeim hugmyndum um að stofna hér á landi sérstakt ráðuneyti ferðamála.

### 4.1 Erfið sambúð en bjartari tímar

Það er áhugavert að sjá hvernig viðhorf viðmælenda eru mismunandi en þó mátti greina hjá þeim öllum að samskipti og samstarf hins opinbera og einkageirans hafi lengi vel einkennst af hálfgerðri ringulreið þar sem að lengi vel voru málefni ferðaþjónustu og ferðamála á flakki á milli ráðuneyta, stofnana og ýmissa samtaka sem komu og fóru. Það hafi því þurft gríðarlegar breytingar til þess að draga aðilana að borðinu. Fyrri hluti viðtalanna sem tekin voru fyrir rannsóknina snéru að samstarfi hins opinbera og einkageirans í ferðaþjónustu og að sögu og þróun þess samstarfs er nú í dag. Viðmælendur höfðu ýmislegt um málið að segja en sérfræðingurinn hjá Samtökum ferðaþjónustunnar lýsti samstarfinu svona:

*Sko þetta samstarf er búið að vera örstutt [...] þetta meinta samstarf og bara verið í flugumynd [...] þetta samstarf hefur falist í því að ákvarðanir eru teknar [af hinu opinbera] og síðan eru ferðaþjónustuaðilar boðaðir eitthvað og látnir vita [...] en ég set þennan punkt framan við stofnun Stjórnstöð ferðamála. (Sérfræðingur hjá Samtökum ferðaþjónustunnar).*

Sérfræðingur hjá ferðamálasamtökum höfuðborgarsvæðisins tók í svipaða strengi en báðir koma þessir aðilar úr svipuðum bakgrunni og sagði:

*Vandamálið hefur eiginlega verið það að hérna að [...] þá eru ennþá leifar af því ennþá í dag að við vorum yfir höfuð ekki tekin alvarlega af því að ferðaþjónustan hefur alltaf verið svona svolítið grasrótastarfsemi [...] og vandamálið hefur alltaf verið að þegar að komið er að því að tala við opinberar stofnanir eða bara yfirvöld að framan af var ekki tekið mikið mark á okkur. (Sérfræðingur hjá ferðamálasamtökum höfuðborgarsvæðisins).*

Það má því segja að sérfræðingarnir hjá Samtökum ferðaþjónustunnar og ferðamálasamtökum höfuðborgarsvæðisins telja að samstarfið, eins og það var á árum áður, hafi verið helst til lítið og stirt og er spurt var að hugsanlegum ástæðum fyrir því svaraði sérfræðingurinn hjá ferðamálasamtökum höfuðborgarsvæðisins:

*Við vorum dálítið fyrir það var ekki til nein almennileg reglugerð í kringum okkur það var hérna lítill áhugi á að gera eitthvað í því að við vorum ekki það stór og ekki það merkileg að það hafði enginn trú á því að við myndum verða eitthvað og þannig einhvern veginn til að byrja með að þá er hægt að segja að það hafi verið [...] að við mættum var svona meira sinnuleysi og vesen [...] þetta var bara bögg og það kannski*

*lýsir því að það var bara einn starfsmaður í iðnaðarráðuneytinu [...] sem að sinni ferðamálum og það var það eina sem að gerðist í ráðuneytunum varðandi ferðamál en svo snertir ferðaþjónustan svo marga hluti eins og samgöngumál og umhverfismál og svo náttúrulega atvinnumálin að það var alltaf spurningin hvar þetta ætti heima. (Sérfræðingur hjá ferðamálasamtökum höfuðborgarsvæðisins).*

Það kvað þó heldur við annan tón er viðmælendur B og C svöruðu sömu spurningum um samstarf hins opinbera og einkageirans. Sérfræðingurinn hjá skrifstofu ferðamála sagði:

*Við reynum að eiga gott samráð við hagsmunaaðila en auðvitað er það líka bara stundum þannig að það verður bara að setja reglurnar og svo verður fólk bara að hlýða svo að ég segi það nú bara alveg hreint út...en eins og ég þekki það að þá hefur það gengið ágætlega já það gengur oft betur [ef] að maður nálgast hlutina jákvætt. (Sérfræðingur hjá skrifstofu ferðamála).*

Sérfræðingurinn hjá Ferðamálastofu tók í svipaða strengi varðandi samstarf hins opinbera og einkageirans og sagði:

*Það hefur bara gengið, að mér finnst bara vel [...] það kannski er ekki mjög strúktúrerað ekkert í mjög föstum skorðum en [það er] bara ágætis, ágætis flæði í því... það er að miklu leyti í gegnum SAF... en samstarfið gagnvart okkur hefur bara verið prýðilegt [...] ef það er einhver vinna í gangi hér innanhúss þá er iðulega fulltrúi SAF eða ferðaþjónustunnar í stýrishópi eða einhverjum sérfræðihópi og annað slíkt... en heyri ekki annað en að [þetta] sé bara gott samstarf. (Sérfræðingur hjá Ferðamálastofu).*

Það mátti þó vel greina það hjá sérfræðingum Samtaka ferðaþjónustunnar og ferðamálasamtökum höfuðborgarsvæðisins að greinin hafi lengi vel þurft að hugsa um sig sjálfa og ýtt gríðarlega mikið á hið opinbera til þess að grípa til aðgerða og voru þeir því gjarnir á að taka *landbúnað* og *sjávarútveg* sem dæmi þar sem að ákveðin hefð hafi skapast fyrir því að þetta væru viðurkenndar og áhrifamiklar greinar og finnst því mjög athugasvert að það sama gildi ekki um ferðaþjónustu.

Sérfræðingurinn hjá Samtökum ferðaþjónustunnar minntist á hefðina fyrir sjávarútvegi og jafnvel í álframléiðslu í samhengi við þá hröðun þróun sem hefur átt sér stað í ferðaþjónustu á undanförunum árum og lýsti því svo:

*Já það er náttúrulega engin hefð fyrir þessu [ferðaþjónustu] sko hefðina vantar hefðin er í sjónum sjávarútvegnum og hefðin er í meir að segja í álframléiðslu [...] [og] hún er síðan 1966 þannig að hún er búin að vera hér í fimmtíu og eitthvað ár ég meina þá voru 10 ferðamenn á Íslandi eða eitthvað þannig að hérna við njótum ekki þessarar hefðarréttar eins og má segja að vera tekin með í geimið [leikinn, reikninginn]. (Sérfræðingur hjá Samtökum ferðaþjónustunnar).*

Sérfræðingurinn hjá ferðamálasamtökum höfuðborgarsvæðisins talaði um það hversu erfitt það hefur verið fyrir ferðaþjónustu að komast á svipað virðingastig og landbúnaður og sjávarútvegur:

*Ég held að þetta sé bara svo ofboðslega greipt í okkur hérna á Íslandi að við erum landbúnaðar og sjávarútvegsþjód og það er ekkert slæmt en við eigum svo erfitt með*

*að breytast við erum bara eyja og við viljum geta stjórnað öllu sjálf. (Sérfræðingur hjá ferðamálasamtökum höfuðborgarsvæðisins).*

Þrátt fyrir það að viðmælendur hafi verið með skiptar skoðanir á því hvernig búið hafi verið að málum hér áður fyrr virtust þeir þá allir sammála um það að ástandið hafi þó batnað til muna undanfarin ár en þó sé enn langt í land. Minntust þá flestir á mikilvægi Stjórnstöðvar ferðamála og þá mikla þýðingu sem að hún hefur fyrir samstarf hins opinbera og einkageirans. Sérfræðingurinn hjá skrifstofu ferðamála tók svo til orða:

*Þegar að ég kem hérna inn þá eru [...] öll þessi verkefni byrjuð að rúlla og það að er gerast að bæði stjórnvöld, þá bæði ríkið og sveitarfélögin, og síðan SAF [eru] að taka höndum saman um að hrinda ákveðnum forgangsverkefnum í framkvæmd sem var búið að greina í Vegvísi í ferðaþjónustu, þannig að þetta er auðvitað mjög óvenjulegt á íslenskan mælikvarða að samstarfið sé með þessum hætti og þarna í stjórninni sitja fjórir ráðherrar og fjórir fulltrúar SAF og tveir fulltrúar frá sveitarfélögunum og þetta fólk hittist þá reglulega á fundum og getur ákveðið um framgang verkefna og mótað ákveðna stefnu með því að gera það þannig að þetta er alveg einstök aðkoma fyrir atvinnugreinina að hafa þetta aðgengi að stjórnvöldum með þessum hætti þannig að þarna er auðvitað mjög mikið og þétt samstarf. (Sérfræðingur hjá skrifstofu ferðamála).*

Sérfræðingurinn hjá Samtökum ferðaþjónustunnar talaði einnig tiltölulega jákvætt um Stjórnstöð ferðamála og mikilvægi hennar í samstarfi hins opinbera og einkageirans og sagði:

*Það hefur orðið algjör bylting á viðhorfi stjórnsýslu til ferðaþjónustu út af því að ég man þá tíma enda er ekki svo langt síðan en haha það var bara engin áhugi á einu eða neinu (og) menn bulluðu bara út í eitt (,) bæði þingmenn og embættismenn og nenntu ekki einu sinni að setja sig inn í hlutina sem var verið að ræða en þetta hefur gjör breyst ferðaþjónustan er komin með miklu meira vægi allsstaðar og þessi Stjórnstöð hefur svona liðkað rosalega mikið fyrir öllum samskiptum því nú byggir allt á rosalega persónulegum samskiptum það gerir það ennþá [...] og þetta hefur bara fleygt í rauninni greininni fram um ljósár þetta samstarf þó að vissulega betur má ef duga skal en við erum komin mjög langt miðað við hvernig þetta var fyrir 4, 5 árum. (Sérfræðingur hjá Samtökum ferðaþjónustunnar).*

Þrátt fyrir erfiða fortíð og flókið samlífi þessara aðila, hins opinbera og einkageirans, voru viðmælendur tiltölulega bjartsýnir á framtíðina en voru þó hógværir í væntingum þar sem að ýmis vandamál þarf að leysa milli þessara aðila til þess að auðvelda samstarf þeirra.

## **4.2 Aukið flækjustig eða einföldun?**

Í viðtölunum kom fram að ýmis vandamál sem þarf að leysa ef að auðvelda á samskipti og samstarf á milli hins opinbera og einkageirans og eru það mikið til sömu vandamálin, að mati viðmælenda, sem standa í vegi fyrir því að hér hafi verið stofnað sérstakt ráðuneyti ferðamála. Viðmælendur voru flestir sammála um það að flækjustigið í málefnum ferðaþjónustunnar eru fleiri heldur en að gerist í ýmsum öðrum atvinnugreinum á Íslandi.

Sérfræðingurinn hjá Samtökum ferðapjónustunnar lýsti vandamálunum helst til svona:

*Ferðapjónustan er þess eðlis að hún þrífst ekki án afskipta ríkisvaldsins þannig að ég myndi segja að samvinna ríkis og einkageira í þessari atvinnugrein sé alveg sérstaklega mikilvæg, ég hugsa að hún sé það auðvitað í öllum atvinnugreinum en þarna kemur að ferðapjónustan snertir svo gríðarlega mörg svið bara þverskurðinn af allri stjórnsýslu að ég myndi segja. (Sérfræðingur hjá Samtökum ferðapjónustunnar).*

Sérfræðingurinn hjá Samtökum ferðapjónustunnar hélt áfram á sömu nótum varðandi flækjustigið innan stjórnsýslunnar:

*Það eru mjög fá ráðuneyti sem að hafa ekki eitthvað, þurfa ekki eitthvað að skipta sér af ferðapjónustu eða geta haft áhrif á hana þannig að ég held að á meðan að ferðapjónustan er að þroskast upp í, jah ég ætla nú ekki að segja upp í alvöru atvinnugrein því að hún er löngu orðin það, en hún er búin að þurfa að þroskast gríðarlega hratt og það hafa orðið gífurlegar sviftingar á örskömmum tíma [og] við erum [svo] langt á eftir í rauninni með allt regluverk og allan ramma í kringum greinina, það er svo margt sem við eigum eftir að taka á og móta stefnu og móta reglur, bara starfsreglur og bara nefndu það. (Sérfræðingur hjá Samtökum ferðapjónustunnar).*

Sérfræðingurinn hjá Ferðamálastofu tók undir orð sérfræðingsins hjá Samtökum ferðapjónustunnar er varðar flækjustig ferðapjónustunnar og segir hana snerta á svo mörgu í samfélaginu að það að ætla að skapa einhvern fastan ramma um stjórnsýslu greinarinnar, líkt og sérstakt ráðuneyti, yrði mjög flókið verkefni. Sérfræðingurinn hjá Ferðamálastofu minntist á að vandinn við að kortleggja stjórnsýslu ferðapjónustunnar flæktist enn frekar þar sem að ferðamenn eru í raun tímabundnir íbúar í landinu og nýta því flest alla þá þjónustu sem að almenningur í landinu nýtir sér og eykur því byrðina á kerfinu og sagði:

*Þetta er bara klasi einhvern veginn, svona einhver lífræn heild. En það er kannski náttúrulegt eðli ferðapjónustu [...] hvar sem er að vera einhvern veginn alveg samþætt þjóðfélaginu. Það hefur verið talað um að ferðamenn séu tímabundnir íbúar landsins, þetta er ekki einhver hópur sem er einhvern veginn aðskilinn heldur smýgur hann allsstaðar inn og hann kemur inn á alla innviði, inní alla þjónustu eða nánast alla þjónustu og kemur inní landbúnaðinn og heilbrigðiskerfið óbeint inní menntakerfið, vegna menntunarkrafna og annað slíkt, þannig að þetta eru tímabundnir íbúar og þar að leiðandi er kannski erfitt [...] einhvern veginn að draga þessa þætti út úr mismunandi stofnunum og ráðuneytum og setja saman í eitthvað skipulag, þetta er flókið eins og íslenskt þjóðfélag er. (Sérfræðingur hjá Ferðamálastofu).*

Sérfræðingurinn hjá ferðamálasamtökum höfuðborgarsvæðisins var hinsvegar á aðeins öðru máli og talaði þó nokkuð um vandamálið væri uppbygging og starfshætti ráðuneytanna sérstaklega er það kemur að þessum málum og lýsti því svona:

*Ráðuneytin eru svo [...] formföst og svo gömul og þau eru svo svifasein að það er mjög erfitt að komast að þar með málefni ef að ég á að segja alveg eins og er [...]hvernig allir tala og hvernig allir akta og það er svona svipað og maður fann fyrir bara fyrir nokkrum árum bara yfir höfuð varðandi ferðapjónustuna en það hefur stór breyst en er kannski samt ekki alveg samt komið þar, en þar er alltaf verið að reyna*



*að tjasla þessu einhvern veginn saman. (Sérfræðingur hjá ferðamálasamtökum höfuðborgarsvæðisins).*

Annað vandamál sem að sérfræðingurinn hjá ferðamálasamtökum höfuðborgarsvæðisins nefndi gjarnan í viðtalinu var skortur á þekkingu á málefnum ferðaþjónustunnar og segir:

*Það ætti að vera til rannsóknarmiðstöð eins og Hafró fyrir ferðaþjónustuna því að það er svo margt sem að, það er eiginlega hægt að lýsa því þannig að ef að alþingismenn og þeir sem eru að ráða þekkja ekki ferðaþjónustuna, það er ekkert skrytið að þeir þekki hana ekki [og] hafa heldur bara enga resourca [þjargir] til að vita neitt af því að þeir hafa í rauninni enga stofnun til þess að segja sér neitt af því að þegar að maður er að lesa fréttir og það sem að menn eru að segja um ferðaþjónustuna [á Alþingi] að þá eru þeir stundum algjörlega úti á túni sko. (Sérfræðingur hjá ferðamálasamtökum höfuðborgarsvæðisins).*

Sérfræðingurinn hjá skrifstofu ferðamála kom inn á það í viðtalinu að uppbygging stjórnsýslueininga á borð við ráðuneyti væru einmitt eitt af helstu vandamálunum og nefndi það í sambandi við aðrar stofnanir og samtök innan ferðaþjónustunnar borð við Stjórnstöð ferðamála, sem viðmælendum varð tíðrætt um í viðtölunum en Sérfræðingur hjá skrifstofu ferðamála komst svo að orði er hann lýsti hlutverki Stjórnstöðvarinnar í samhengi við hlutverk Ferðamálastofu:

*Stjórnstöðin er búin að ná svo miklum árangri á þessum tíma sem hún er búin að vera starfandi að þeir eru búnir að ná að saxa rosalega hratt á verkefnalistann og það sem hefur verið að gerast kannski á þessu ári er það að við höfum verið að finna verkefnum sem að hafa [...] sem hafa átt uppruna sinn í Stjórnstöðinni, heimilisfesti annarsstaðar þá horfum við fyrst og fremst til Ferðamálastofu. (Sérfræðingur hjá skrifstofu ferðamála).*

Sérfræðingurinn hjá skrifstofu ferðamála hélt áfram á sömu nótum eftir að hafa farið stuttlega yfir breytingar á lögum um Ferðamálastofu í viðtalinu ásamt því að hafa farið aðeins nánar yfir tilfærslu á verkefnum og sagði:

*[Ferðamálastofa] hafði svona ákvæðið hlutverk áður en ekki svona skilgreint og hérna [í nýju lögunum] er þá líka skrifað inn ákvæði um nýtt Ferðamálaráð, það er ferðamálaráð starfandi í dag en þarna er hlutverk þess endurskilgreint og þetta var þá hugsað sem arftaki í rauninni Stjórnstöðvarinnar, þarna fáum við inn fulltrúa allra þessara ráðherra sem eiga sæti í Stjórnstöðinni í dag [en] við höfum hérna fulltrúa frá SAF og við höfum fulltrúa frá sambandinu [Sambandi íslenskra sveitarfélaga] þanig að þetta var þá hugsað sem einhverskonar sambærilegur vettvangur [á] við Stjórnstöðina og ætti þá að vera ráðherra til ráðgjafar um langtíma stefnumótun og áætlanagerð og því um líkt, og þarna viljum við fá fólk úr þessum ráðuneytum sem hefur yfirsýn yfir ferðaþjónustuna af því að það [er] vandinn við þetta er auðvitað að stjórnsýslan hefur þessa sílógugsunartilhneigingu og Stjórnstöðinni [er] ætlað að brjóta hana niður þannig að við sjáum fyrir okkur að halda því starfi áfram með þá þessum hætti, kalla allt þetta fólk að borðinu. (Sérfræðingur hjá skrifstofu ferðamála).*

Af þessum ummælum má því sjá að vandamálin eru ýmisleg en eiga þó helst til rætur að rekja í það hvernig stofnanir innan stjórnsýslunnar eru helst til byggðar á því sem mætti kalla lokuðum og, jafnvel, gamaldags hugmyndum og hefur því gert samstarfið erfitt og rysjótt og

má því velta því fyrir sér hvort að hagsmunir örfárra aðila hafi því stýrt þessari þróun og voru viðmælendur því spurðir um þær hugmyndir sem koma fram hér í næsta hluta.

### 4.3 Hagsmunir hverra?

Líkt og fram kom í kafla 2.2 hér á undan eru hagsmunaaðilar í ferðapjónustu margir og fjölbreyttir og svör viðmælenda endurspegluðu það vel. Aðspurðir voru flestir viðmælendur sammála því hverjir helstu hagsmunaaðilarnir að þessum málum væru.

Gjarnan verður ofan á í almennri umræðu er það er rætt um hagsmunaaðila að verða einungis þeir sem eiga beinna, oftast fjárhagslegra, hagsmuna að gæta sem eru taldir hagsmunaaðilar en ef kafað er örlítið undir yfirborðið kemur það oftast ekki í ljós að hagsmunaaðilar geta verið fjölmargir og oft þeir sem maður á síst von á. Það kom nokkuð vel fram í ummælum sérfræðingsins hjá Samtökum ferðapjónustunnar að þrátt fyrir það að ríkið taki e.t.v. stærstan skerf af fjármagninu sem til verður er almenningur þó einnig mikilvægur og gríðar stór hagsmunaaðili í ferðapjónustu á Íslandi í dag. Sérfræðingur hjá Samtökum ferðapjónustunnar tók af skarið og sagði:

*Sko stærsti hagsmunaaðilinn er ríkið [því] það eru þeir sem að það eru þeir sem að hirða mestu tekjurnar þegar að upp er staðið og hagsmunaaðilar eru líka almenningur á Íslandi líka, það er ferðapjónustan sem hefur haldið hérna uppi lífskjörum undanfarin ár og hefur alla burði til þess að gera það áfram og að festa sig í sessi þá sem sú grein sem að kannski heldur uppi lífskjörum hérna á Íslandi sko, maður veit ekki hvernig það verður með stóriðjuna í eða þá hefur hún svosem ekki lagt mikið að mörkum ef ég má vera svo gróf að segja það. (Sérfræðingur hjá Samtökum ferðapjónustunnar).*

Sérfræðingurinn hjá skrifstofu ferðamála tók þetta einnig fyrir í sínum svörum og sagði:

*[É]g held að við séum öll [meira en minna] hagsmunaaðilar í ferðapjónustu sem borgarar í landinu en ég meina ég bý hérna í Reykjavík og maður verður alveg var við aukinn fjölda af fólki þegar maður sér fólk labba í sund á öllum tímum sólarhringsins. einhverja svona hópa á leiðinni í vesturbæjarlaugina sem að voru náttúrulega ekki áður þannig að já ég vil segja það að við erum öll hagsmunaaðilar með einhverjum hætti, en auðvitað eru þessir stóru playerar sem eiga líka bara að gæta hagsmuna þá borgaranna og já þá líka fyrirtæki og stjórnsýslan. (Sérfræðingur hjá skrifstofu ferðamála).*

Það er mjög áhugavert að sérfræðingurinn hjá skrifstofu ferðamála telur að það ætti að vera hlutverk fyrirtækja og stofnanna að huga að hagsmunum almennings í þessum málum þar sem að þau virðast vera mjög svo samofin þeirra eigin hagsmunum. Sérfræðingurinn hjá ferðamálasamtökum höfuðborgarsvæðisins tók í svipaða strengi og sérfræðingurinn hjá Samtökum ferðapjónustunnar með það að fólkið í landinu séu stærstu hagsmunaaðilarnir og að það sé ferðapjónustunni að þakka að lífskjör í landinu hafi batnað til muna eftir hrúnið 2008 og sagði:

*Ég myndi nú segja að hagsmunaaðilar væru náttúrulega bara fólkið í landinu því að þetta var það sem að kom okkur hérna upp úr hruninu og raunverulega er það ástæðan fyrir því að við eigum núna öll orðið ágætis líf sko, ég held það að hagsmunaaðilarnir*

*séu bara við sjálf [og] ég hef aldrei horft á fyrirtækið mitt sem beint sem hagsmunaaðila meira bara starfsmennina hérna [...] en ég er alltaf að hugsa um hvernig við getum byggt þetta upp betur til framtíðar [...] af því að maður einhvern veginn fékk öðruvísi viðhorf á þetta allt saman þegar að allir þessir fjárfestar komu inn og höfðu áhuga á ferðaþjónustu fyrir nokkrum árum að þá voru þeir allir að spá í skammtíma-gróða, þeir voru að hugsa til þriggja til fimm ára og það er vandamálið á Íslandi að menn eru alltaf bara að hugsa svona stutt alltaf bara að spá í hvernig þeir geti grætt mest [...] svo að auðvitað eru fyrirtækin hagsmunaaðilar, [þau] eru hagsmunaaðilar fyrir hönd starfsmannanna sinna og þeirra sem að eiga þau, ég kannski horfi á það þannig. (Sérfræðingur hjá ferðamálasamtökum höfuðborgarsvæðisins).*

Af þessum svörum viðmælenda má því sjá að skv. þeirra áliti eru það fólkið í landinu sem eru stærstu hagsmunaaðilarnir í ferðaþjónustu og þurfi því að taka tillit til þess. Þessir hagsmunir eru þó ekki beinir fjárhagslegir hagsmunir en það virðist vera það sem að þarf að hafa í huga er unnið er við stefnumótun í greininni. Hvað almenningsálit á samstarfi hins opinbera og einkageirans í ferðaþjónustu og þörf á stofnun sérstaks ráðuneytis ferðamála á Íslandi höfðu viðmælendur ýmislegt um málið að segja og verður það rætt hér í næsta hluta.

## 4.4 Ráðuneyti ferðamála?

Stofnun ráðuneyta hefur gjarnan verið álitið sem úrræði til hagræðingar af hálfu stjórnvalda og hefur verið nokkuð um uppstokkun þeirra undanfarin ár en sjaldan eru glæný ráðuneyti stofnuð og frekar horft til sameiningar núverandi ráðuneyta og skýrari skipting verkefna. Viðmælendur voru ekki allir á sama máli er það kom að spurningu minni um þörf á sérstöku ráðuneyti ferðamála hér á landi.

Varðandi skoðun sérfræðingsins hjá Samtökum ferðaþjónustunnar á því hvort að stofna ætti hér sérstakt ráðuneyti ferðamála sagði hann:

*[É]g hérna var á þeirri línu alltaf þangað til fyrir skömmu síðan, en ég er ekki jafn viss núna, [...] það er aðalega sko að nú er ferðaþjónustan snertir svo gríðarlega marga þætti sem að eru inn í öðrum stórum málum inn í ördum ráðuneytum eins og bara umhverfisráðuneytinu bara svo að dæmi sé tekið og svo samgöngumál [...] Já þannig að það halda því sumir fram að það yrðu bara dregnar alveg tennurnar úr hinum ráðuneytinum í rauninni og svo yrði þetta bara að [einhverri] einni stórri súpu inn í ferðamálaráðuneytinu sem samt hefði ekki alveg fulla umsjón yfir þessum málaflökkum eftir sem áður af því að það eru náttúrulega önnur ráðuneyti sem eru með þessa málaflökka LÍKA þannig að þetta yrði bara good chaos og ég bara viðurkenni það alveg að ég er ekki komin að niðurstöðu en það er allavega búið að sá fræjum efans í huga mér að það sé ekki endilega það besta. (Sérfræðingur hjá Samtökum ferðaþjónustunnar).*

Sérfræðingurinn hjá Samtökum ferðaþjónustunnar á því eftir að gera upp hug sinn um mikilvægi þess að stofna sérstakt ráðuneyti og mátti helst rekja þessa óvissu sérfræðingsins til þess að engin ein skýr lausn er í auglýsni um það hvernig málaflökkar á borð við umhverfis- og samgöngumál sem er mjög samofin málefnum ferðaþjónustunnar yrðu meðhöndlaðir innan þessa nýja ráðuneytis vegna þess hve víðfermt umfang þess ráðuneytis gæti orðið en

sérfræðingurinn var þó á því máli að það þurfi að skýra stjórnsýsluna um málefni ferðaþjónustunnar.

Sérfræðingur hjá Ferðamálastofu var þó fermur fylgjandi því að stofna sérstakt ráðuneyti ferðamála hér á Íslandi en var þó sammála sérfræðingnum hjá Samtökum ferðaþjónustunnar með það að flækjustigið sem myndi fylgja því að stofna slíkt ráðuneyti væri e.t.v. of mikið:

*Ég myndi segja að það væri gott að hafa ráðuneyti ferðamála einfaldlega vegna vægis greinarinnar í, í efnahagsmálum þjóðarinnar og sú þróun sem er í gangi í stjórnsýslunni núna hún er í þá átt til einföldunnar og sé verið að búa til strúktúr í stjórnsýslunni sem er einfaldari og hentar betur þessum áskorunum sem að fylgja þessum mikla fjölda ferðamanna þannig að uppá svona skipulagstréið í stjórnsýslunni væri gott að sjá ráðuneyti ferðamála en er ekki töfralausn vegna flækjustigsins af því að svo margir þættir í ferðaþjónustunni falla undir önnur ráðuneyti þannig að það er ekki töfralausn. (Sérfræðingur hjá Ferðamálastofu).*

Varðandi almenningsálitið taldi sérfræðingurinn hjá Ferðamálastofu að það hefðu ekki orðið miklar breytingar á áliti almennings ef eitthvað er að marka umræðuna í þjóðfélaginu og sagði:

*Já [ef] að maður fylgist bara með umræðunni eins og hún hefur verið og ég geri nú ráð fyrir því að, að almenningsálitið sé ekkert mikið að breytast í þeim efnum. Það er kannski það liggur bara í einmitt kannski bara stjórnmalaskoðunum fólks hvort að það eigi að rukka inn á til dæmis hvern stað fyrir sig eða hvort þú eigir að hafa einhvern komugjaldasjóð sem að dreifir síðan fjármagni [...] Sem væri þá meiri afskipti kannski ríkisvaldsins. En hérna já ég held það séu bara eins og það hefur verið og bara verður til frambúðar að það eru skiptar skoðanir um það hvernig sú útfærsla eigi að vera. Og hvað, hversu mikið ríkið á að koma. Mér finnst aðkoma ríkisins hæfileg eins og hún er [...] þannig að ég svo sem hef ekki orðið mikið var við einhverjar breytingu á afstöðu fólks hvað [þetta] varðar og [...] þetta er bara hluti af lífsskoðunum fólks hvort að ríkið eða [hið] opinbera eigi að gera meira eða minna í þessum málum. (Sérfræðingur hjá Ferðamálastofu).*

Af þessum ummælum sérfræðingsins hjá Ferðamálastofu hér á undan má álykta að mikið af þeirri grunnvinnu sem þarf að vinna til þess að stofna sérstakt ráðuneyti ferðamála sé í raun í gangi þessa stundina og að töluverð þörf sé á því að klára þá vinnu og sjá hvert hún leiðir.

Sérfræðingurinn hjá skrifstofu ferðamála var þó ekki á því máli að hér þyrfti að stofna sérstakt ráðuneyti ferðamála en var þó sammála sérfræðingsins hjá Ferðamálastofu að nokkru leyti með það að mikið af þeirri vinnu sem til þarf sé nú þegar í gangi. Sérfræðingurinn hjá skrifstofu ferðamála svaraði því svona er spurt var að því hvort að stofna þyrfti sérstak ráðuneyti ferðamála á Íslandi:

*Nei ekki ef að okkur tekst að halda áfram á þessari braut að tala saman og samþætta áætlanir að þá sé ég svo ekki vera en það er gaman að nefna kannski í því sambandi að ég var hérna á fundi í síðustu viku hjá félagi forstöðumanna ríkisins sem var að hugsa um svona að horfa til framtíðar og hvernig ríkið væri í stakk búið til þess að takast á við framtíðaráskoranir og þá var ráðuneytisstjórinn í Samgönguráðuneytinu einmitt að tala um þeirra framtíðarsýn. Þau eru með svo margar áætlanir, þau eru með byggðaaætlun og með samgönguáætlun og guð má vita hvað sko og framtíðin er*

*ekki sú að þetta verði einhverjar svona áætlanir í einhverjum svona sílóum heldur bara ein svona stór innviðaaætlun sem að þau ætla sér að leggja fram og ég hugsaði þetta er frábært, þetta kallast vel á við það sem að við ætlum að gera og viljum gera að láta þessa þræði einhvern veginn fléttast saman alla þannig að það er framtíðin og þá þurfum við sem sagt ekki ráðuneyti ferðamála, þá höfum við bara skrifstofu ferðamála inn í sterku Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti sem vinnur síðan þétt samstarf með hinum ráðuneytum. (Sérfræðingur hjá skrifstofu ferðamála).*

Hér er mjög áhugavert að sjá að greina má það að innan ráðuneytanna séu stjórnendur tiltölulega meðvitaðir um það að áætlanagerð þeirra verður að vera fremur opin og gera ráð fyrir þörfum ýmissa aðila og geta því virkað eða unnið þvert á þessa „síló-hugsun“ líkt og sérfræðingurinn hjá skrifstofu ferðamála talaði um.

Þetta álit kom nokkuð heim og saman við það sem að greina mátti hjá m.a. sérfræðingi hjá Samtökum ferðaþjónustunnar er varðar flækjustig ráðuneytis ferðamála en sérfræðingurinn hjá skrifstofu ferðamála hélt áfram og sagði:

*Þetta er atvinnugrein og við horfum á þetta hér út frá því og síðan reynum við bara að teygja okkur í átt til hinna sem að þurfa að hafa aðkomu og draga fólk saman og þar hefur þú einmitt þetta starf hjá Stjórnstöðinni hjálpað [...] þannig að þetta er algjörlega gjörbreytt mynd og við erum svona að ná vopnum okkar og við verðum bara búin að ná þeim þegar einmitt Stjórnstöðin klárast og verðum þá í stakk búin til þess að gera þessa hluti sjálf. (Sérfræðingur hjá skrifstofu ferðamála).*

Sérfræðingurinn hjá skrifstofu ferðamála telur því ekki að heppilegt sé að stofna sérstakt ráðuneyti ferðamála á Íslandi þar sem að það yrði allt of stórt og þyrfti í raun að gleypa upp nokkur önnur lykilorðuneyti ef að það ætti að geta farið með málefni ferðaþjónustunnar fyllilega.

Sérfræðingurinn hjá ferðamálasamtökum höfuðborgarsvæðisins var hins vegar algjörlega á því máli að hér þyrfti að stofna sérstakt ráðuneyti ferðamála en hvernig það myndi líta út getur verið erfitt að sjá fyrir sér og svaraði spurningunni svo:

*Já alveg klárlega, [það] ætti klárlega að stofna það, ég veit ekki alveg hvernig að það ætti [vera] eða ég sé ekki alveg muninn á sjávarútvegnum og ferðamálum ef að þú tekur það sem sitt hvora atvinnugreinina sem er að skila álíka miklu [í tekjur] en [...] fyrir mig skiptir ekki máli hvað það eru nákvæmlega margir hausar þarna inni en fyrir mig skiptir máli að þetta sé í forgangi í fyrsta lagi og að þetta skipti máli og að það sé farið í innviðabygginguna og að þeir viti hvað er í gangi og hafi þarna þær rannsóknir og tölur og það sem að þarf til þess að taka ákvarðanir og hvað sem að menn segja í dag að þá held ég að þeir hafi það ekki neitt allavega ekki miðað við umfjöllunina. (Sérfræðingur hjá ferðamálasamtökum höfuðborgarsvæðisins).*

Það að sérfræðingurinn hjá ferðamálasamtökum höfuðborgarsvæðisins minnst á sjávarútveginn og sjávarútvegsráðuneytið má álykta sem svo að það þurfi að stofna sérstakt ráðuneyti ferðamála til þess að atvinnugreinin hljóti almennilega viðurkenningu sem atvinnugrein líkt og sjávarútvegurinn og landbúnaðurinn sem lengst af hafa verið með sérstök ráðuneyti sem huga að þeirra málefnum en hélt þó áfram og taldi það skondið að það að gera ekki neitt gæti talist einhver lausn og sagði:

*[E]n það er samt soldið fyndið að halda að þetta sé betra að gera þetta ekki þar sem að þeir halda að þetta yrði ógerlegt af því að þetta er svo stórt mál og er þá ekki ennþá meiri ástæða til að gera það og gera það ekki að svo stóru máli að það ætti bara að vinna það rétt [...] og ég veit að SAF og fleiri að það eru allir af vilja gerðir að vinna með ríkinu en það er bara ekkert alltaf þannig það er bara allt of mikið af ákvörðunum teknar í einhverjum bakherbergjum sem að. (Sérfræðingur hjá ferðamálasamtökum höfuðborgarsvæðisins).*

Sérfræðingurinn hjá ferðamálasamtökum höfuðborgarsvæðisins telur því að þau rök að þetta ráðuneyti þyki ógerleg framkvæmd vegna þess hve stórt það gæti orðið, í raun engin rök þar sem að þá séu menn ekki að hugsa þetta mál rétt og telur mikilvægt að horft sé framhjá því til þess að opna möguleikann á því að stofna ráðuneyti ferðamála hér á Íslandi.

Aðspurður að því hvort að einhverjar breytingar hafi orðið á almenningssáliti á stofnun ráðuneytis ferðamála hafði sérfræðingurinn hjá Samtökum ferðaþjónustunnar þetta um málið að segja:

*Það eru náttúrulega allir að kalla eftir einfaldari stjórnslu það er náttúrulega engin spurning sko en eins og er eru menn ekkert sammála um það hvort að rétta leiðin sé að stofna sér ráðuneyti en það eru mjög skiptar skoðanir þar. (Sérfræðingur hjá Samtökum ferðaþjónustunnar).*

Er spurt var um mat sérfræðings hjá ferðamálasamtökum höfuðborgarsvæðisins á almenningssáliti og hugsanlegar breytingar á því að þá taldi hann að athygli aðila í ferðaþjónustu væri e.t.v. ekki mikil á þessu málefni þar sem að sviftingar í efnahagslífinu og ferðaþjónustunni hafa valdið því að nú sé allt kapp lagt á að halda fyrirtækjum á floti og sagði:

*Ég hef nú svo sem ekkert heyrt mikið um hvorugt núna síðustu mánuði það er nú bara þannig í ferðaþjónustunni núna að við erum öll svo upptekin af því að halda okkur á floti út af samdrætti [...] svo að menn eru bara held ég að vinna í þessu ég held að það sé ekki minni þörf eða kannski minni ósk um þörf eða væntingar heldur eru menn svona að byrjaðir að þreifa fyrir sér. (Sérfræðingur hjá ferðamálasamtökum höfuðborgarsvæðisins).*

Er sérfræðingurinn hjá skrifstofu ferðamála var spurður um mat á almenningssáliti á hugsanlegri stofnun sérstaks ráðuneytis ferðamála og hvort að breytingar hefðu orðið á því svaraði á þessa vegu:

*[Það] var dálítið talað um þetta [áður] og einmitt þegar að síðasta ríkisstjórn var mynduð þá var svona alveg einhver undiralda [um] að stofna sérstakt ferðamálaráðuneyti og ég get nú bara sagt það hér að mér fannst það ekki góð hugmynd og finnst það ekki góð hugmynd einmitt af því að hvað ætlar þú að taka með þú þarft að taka svo margt með þú þarft að taka umhverfismálin og þú þarft að taka samgöngumálin svo þarftu að taka löggæslumálin [og] heilbrigðismálin [og þá] ert þú kominn með eitthvað monster. Þannig að ég held að það sé miklu betra að þetta sé eins og er gert í dag. (Sérfræðingur hjá skrifstofu ferðamála).*

Það má því sjá af svörum viðmælenda að ekki eru allir á eitt sammála um það, í fyrsta lagi, hvort að stofna eigi sérstakt ráðuneyti ferðamála á Íslandi né, í öðru lagi, með hvaða móti

heppilegast væri að gera það. Einnig var áhugavert að sjá að engin „regla“ var á því hvort að aðilar innan stjórnkerfisins væru fylgjandi eða mótfallnir stofnun þessa ráðuneytis né var einhverja „reglu“ að finna meðal viðmælanda sem koma úr einkageiranum.





## 5 Umræður

Er hér er komið við sögu er tímabært að tengja saman niðurstöður eigindlegu rannsóknarinnar og fræðilegu umfjöllunina, ásamt því að velta fyrir sér rannsóknarspurningunum í samhengi við þetta allt saman. Fyrri spurningin sem ætlunin er að svara var *er ástæða til þess að stofna sérstakt ráðuneyti ferðamála?* Við þessari spurningu má gjarnan ímynda sér að séu einungis tvö svör, já eða nei, en miðað við svör viðmælenda minna má þó sjá að þetta kann ekki að vera svona einfalt.

Wanhill og Fyall (2013) drógu fram þá kenningu í skrifum sínum að eftir því sem að atvinnugrein vex og verður stærri hluti af efnahagi ríkja sé það frekar regla að aðkoma hins opinbera í viðkomandi atvinnugrein aukist líka. Hér á landi hefur ferðaþjónustan vaxið gríðarlega á undanförunum árum (Ferðamálastofa, 2018; Hagstofa Íslands, 2019) en ekkert bólar á sérstöku ráðuneyti ferðamála þrátt fyrir þennan vöxt og töldu tveir viðmælendur, sérfræðingarnir hjá Ferðamálastofu og ferðamálasamtökum höfuðborgarsvæðisins, þetta nokkuð miður þar sem að mikil þörf væri á þessu ráðuneyti til þess að halda utan um þennan mikilvæga málaflokk. Sérfræðingarnir hjá Samtökum ferðaþjónustunnar og skrifstofu ferðamála voru frekar á því máli að mikilvægt væri að hið opinbera og einkageirinn kæmu saman að borðinu til þess að mynda sterka stefnu í málefnum ferðaþjónustunnar og að það þyrfti e.t.v. að styrkja þær stofnanir sem nú þegar eru til staðar áður en að ráðist yrði í það að stofna fleiri og stærri stofnanir.

Þrátt fyrir það að ekkert bóli á þessu ráðuneyti hefur hið opinbera þó gert ýmsar tilraunir til þess að auka þátttöku sína og aðkomu að atvinnugreininni líkt og Gunnar Þór Jóhannesson (2013) og Edward H. Huijbens & Gunnar Þór Jóhannesson (2012) hafa rannsakað og skrifað um en hefur það einna helst birst í því að hið opinbera hefur ítrekað gert tilraunir til stefnumótunar í málefnum ferðaþjónustu í gegnum tíðina til þess að skapa grundvöll fyrir sterka og samkeppnishæfa atvinnugrein hér á landi.

Það má því segja að svarið við fyrri rannsóknarspurningunni sé það að það er þörf fyrir betra skipulag og aukið samstarf milli hins opinbera og einkageirans í málefnum ferðaþjónustu á Íslandi. Þær leiðir sem voru helst nefndar af viðmælendum mínum voru þær að annaðhvort þyrfti að styrkja þær stofnanir sem fyrir eru og skýra betur verkefnaskiptingu þeirra og þeirra á milli eða að það að stofna sérstakt ráðuneyti sem færi með yfirumsjón yfir ferðamálum en hvernig það ráðuneyti myndi líta er erfitt að segja til um þar sem að það kunni að þykja mjög umfangsmikið og víðfermt.

Seinni rannsóknarspurningin sem ætlunin var að svara er *hverjir eru helstu áhrifaþættirnir sem hafa staðið í vegi fyrir því að stofnað hefur verið sérstakt ráðuneyti ferðamála hér á landi og er rétti tíminn núna?* Til þess að svara þessari spurningu var ákveðið að styðjast við dagskrárkenningu John W. Kingdons (2011) sem segir til um það að ef eigi að framkvæma eitthvað þurfi ýmsir þættir að vera til staðar og ákveðin skilyrði þurfi að uppfylla. Þessir þættir og skilyrði skiptast í þrjá ströma, líkt og Kingdon kallar það, og þegar tímasetingin er rétt opnast hinn svokallaði gluggi tækifæranna. Ströumarnir þrír eru *vandamálastraumurinn, stefnustraumurinn og stjórnmálastraumurinn.*

Allir viðmælendurnir voru sammála um mikið flækjustig stjórnsýslunnar sem snýr að ferðamálaum. Það má í raun segja, miðað við hvernig viðmælendur töluðu um þetta flækjustig, að vandamálin séu í raun líkt og einhverskonar ástand og ástand skv. Kingdon (2011) er eitthvað sem ekki endilega fæst breytt. Það má því segja að ef það eigi að grípa til breytinga þurfi fyrst og fremst að komast úr þeim hugsunarhætti að þau vandamál sem að ferðaþjónustan stendur frami fyrir er varðar stjórnsýsluna séu í raun eitthvað ástand.

Einnig töluðu viðmælendur gjarnan um það að fjöldi hagsmunaaðila væri í raun vandamál þar sem að þeir eru svo margir og fjölbreyttir og getur það reynst erfitt að ná sáttum um hvaða mál skuli setja í forgang. Kemur það heim og saman við skrif Baumgartner og Jones (2009) um mikilvægi hagsmunaaðila. Ef að fjöldi hagsmunaaðila er of mikill getur það leitt til þess að átökin eru ekki endilega á milli hins opinbera og einkageirans er það kemur að atvinnugreinum á borð við ferðaþjónustu, heldur vill það oft verða að átökin eiga sér frekar stað á milli aðila líkt og fyrirtækja og almennings og er það e.t.v. það sem að hefur átt sér stað að einhverju leyti hér á landi (Jóhannesson og Huijbens, 2010; Edward H. Huijbens; Gunnar P. Jóhannesson, 2013).

Ef að horft er til stefnustraumsins að þá má segja að skortur sé á frumkvöðlum, skv. Kingdon, til þess að keyra áfram stefnur og ýmis mál sem þarf til þess að krefja fram breytingar (Kingdon, 2011). Það mátti greina það í svörum viðmælenda að skortur væri á sterkri forystu í þessum málum þó svo að SAF hafi oftast en ekki tekið ákveðið forystuhlutverk í barráttu atvinnugreinarinnar að þá skortir þá völdin til þess að framkvæma og það getur seint talist til hlutverka hagsmunahópa sem starfa innan einkageirans að stofna ráðuneyti. Sérfræðingarnir hjá Samtökum ferðaþjónustunnar og ferðamálasamtökum höfuðborgarsvæðisins töldu einmitt þörf á sterkum talsmanni ferðaþjónustunnar, frumkvöðli, innan hins opinbera sem að getur hrint af stað aðgerðum sem að einkageirinn er að kalla eftir og komið málum þeirra á dagskrá þingsins.

Það má því leiða að því líkur að allt þetta strandi að einhverju leiti á stjórn málastraumnum, nánar tiltekið pólitíkinni þar sem að ferðaþjónusta er svo gríðarlega fjölbreytt og umfangsmikil atvinnugrein og í ljósi þess kunnir þetta að vera óyfírstíganlegt mál. Það er hér í pólitískastraumnum þar sem að hinu raunverulegu völd og geta til breytinga er að finna skv. Kingdon (2011) en er það einnig einn helsti vankanti þessarar rannsóknar að ekki náðist að taka viðtöl við neina pólitíska leiðtoga sem að koma að málefnum ferðaþjónustunnar.

Pólitík og pólitískar skoðanir er eitthvað sem er gjarnan vant með farið í rannsóknum sem þessum og ekki þótti gerlegt að krefja viðmælendur, sem gáfu tíma sinn til þess að koma viðtöl, um pólitíska afstöðu í þessum málum þar sem að ekkert þeirra gegnir pólitískum embættum.

Gluggi tækifæra fyrir stofnun sérstaks ráðuneytis ferðamála á Íslandi er því ekki opinn eins og staðan er núna ef að horft er til þeirra skilyrða sem að þarf að uppfylla skv. Kingdon (2011). Vandamálin sem þarf að leysa hafa ekki verið fyllilega skilgreind en miðað við svör sérfræðings hjá skrifstofu ferðamála er Stjórnstöð ferðamála að vinna að því eins og er og má því vera að er hún hefur lokið störfum sínum að skilyrði vandamálastraumsins gætu verið uppfyllt en það skilur ennþá eftir stefnustrauminn og stjórn málastrauminn og byggja þeir báðir mikið til á því hverjir eru við stjórnvölin hverju sinni (Kingdon, 2011) og undanfarin ár hafa verið miklar svifingar í stjórn málum hér á landi og kann því að líða nokkur tími þar

til að nokkur tími gefist til þess að stjórnvöld geti sest yfir þær hugmyndir sem uppi eru og tekið ákvarðanir er varða kosti og galla þess að stofna sérstakt ráðuneyti ferðamála á Íslandi.

Það er því erfitt að segja til um hvort eða hvenær þessi gluggi opnast en það kann líka vel að vera að glugginn sé nú þegar opinn eða hann hafi verið opinn hér áður fyrr. Það má samt leiða að því líkur að ef að sest er yfir málið og það skoðað til hlýtar kann það að vera niðurstaða þeirra sem með stjórnvöldin fara að stofnun á borð við ráðuneyti ferðamála, líkt og það gæti litið út miðað við lýsingar viðmælenda og miðað við þau ráðuneyti sem nú þegar koma að ferðamálum með einum eða öðrum hætti að þá sé það í raun tiltölulega óraunhæf lausn.



## 6 Lokaorð

Með þessari rannsókn hefur verið sköpuð ákveðin ný þekking um viðfangsefni sem hefur verið þó nokkuð í umræðunni hér á landi undanfarin ár, en þó farið minnkandi vegna annarra meira aðkallandi mála. Skoðanir varðandi þörf á sérstöku ráðuneyti ferðamála á Íslandi hefur ekki verið mikið rannsakaðar hér á landi og varpar þessi rannsókn ákveðnu ljósi á þær skoðanir sem e.t.v. er að finna innan þessara hópa. Það er þó mikilvægt að hafa það í huga að niðurstöður rannsóknarinnar byggja á viðtölum og skoðunum fjögurra aðila sem starfa bæði innan stjórn-sýslunnar og einkageirans og því e.t.v. ólíklegt að skoðanir þeirra endurspegli skoðanir heildarinnar. Leitast var eftir því að hafa fleiri viðmælendur úr fleiri öngum stjórn-sýslunnar og greinarinnar en tímarammi rannsóknarinnar og skortur á áhuga á viðfangsefni rannsóknarinnar komu í veg fyrir að það næðist. Það var þó gott fyrir rannsóknina að þeir viðmælendur sem sáu sér fært að taka þátt í rannsókninni komu úr tiltölulega mismunandi áttum og kom það því í veg fyrir einsleitni svara. Að því sögðu að þá gefa niðurstöður rannsóknarinnar sterkar vísbendingar til þess að þörf sé á því að rannsaka málið frekar og þá helst í stærra samhengi. Það væri því áhugavert að endurtaka þessa rannsókn í stærri sniðum með meginðlegum hluta, ásamt því að ná tali af þeim ráðherrum og öðrum pólitísku leiðtogum sem fara með málefni þessi til þess að öðlast dýpri og betri skilning á viðfangsefninu og að fá betri mynd af þeim skoðunum sem eru á lofti í samfélaginu er varðar stofnun sérstaks ráðuneytis ferðamála á Íslandi.

Þær ályktanir sem að draga má af niðurstöðum rannsóknarinnar eru helst til þær að í ljósi mikilla sviptinga í ferðaþjónustu á Íslandi á undanförunum árum er mikil þörf á að gæta þess að samstarf hins opinbera og einkageirans haldist sterkt og sé marghliða og að ákvarðanir séu teknar í sem mestri sátt við flesta hagsmunaaðila.

Niðurstöðurnar benda til þess að þrátt fyrir stormasama og erfiða fortíð hefur náðst mikill árangur í því að mynda tiltölulega sterka umgjörð um ferðaþjónustu á Íslandi en vegna þess gríðarlega vaxtar sem varð hér eftir Eyjafjallajökulsgosið árið 2010 hefur mikið reynt á innviði og styrk stjórn-sýslunnar sem umlykur atvinnugreinina. Miðað við ummæli viðmælenda má leiða að því líkur að ekki hafi e.t.v. verið nóg gert til þess að tryggja áframhaldandi vöxt hennar.



# Heimildir

- Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og Samtök Ferðaþjónustunnar. (2015). *Vegvísir í ferðaþjónustu* (ekkt skýrslunúmer). Reykjavík: Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið. Sótt af: [https://www.saf.is/wp-content/uploads/vegvisir\\_okt\\_2015.pdf](https://www.saf.is/wp-content/uploads/vegvisir_okt_2015.pdf).
- Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið. (2011). Ferðamálaáætlun 2011-2020. Atvinnuvega- og Nýsköpunarráðuneytið: Reykjavík. Sótt af: [https://www.ferdamalastofa.is/static/files/ferdamalastofa/Frettamyndir/2015/mars/ferdamalaaaetlun\\_2011\\_2020\\_uppsett.pdf](https://www.ferdamalastofa.is/static/files/ferdamalastofa/Frettamyndir/2015/mars/ferdamalaaaetlun_2011_2020_uppsett.pdf).
- Baumgartner, F.R. og Jones, B.D. (2009). *Agendas and Instability in American Politics* (2. útg). Chicago: The University of Chicago Press.
- Bryman, A. (2016). *Social Research Methods* (5. útg.). Oxford: Oxford University Press.
- Buss, T. F., og Fu, L. (2009). *Governance Challenges and the Financial Crisis: Seven Key Questions*. Washington D.C.: National Academy of Public Administration. Sótt þann 30. september 2018 af: [http://observgo.quebec.ca/observgo/fichiers/37864\\_GRA-1.pdf](http://observgo.quebec.ca/observgo/fichiers/37864_GRA-1.pdf).
- Checchi & co. (1975). *Tourism in Iceland: Phase 2*. Washington: Checchi & co. Sótt af: <https://www.ferdamalastofa.is/static/files/upload/files/2010719133938tourism-in-iceland.-phase-ii.-volume-i.-strategy-report-4.-hluti.pdf>.
- Edward Hákon Huijbens & Gunnar Þór Jóhannesson. (2013). *Ferðamál á Íslandi*. Reykjavík: Mál og menning.
- Ferðamálastofa. (2018). *Ferðaþjónusta á Íslandi í tölum 2018* (ekkt skýrslunúmer). Ferðamálastofa: Reykjavík. Sótt af: <https://www.ferdamalastofa.is/static/files/ferdamalastofa/Frettamyndir/2018/juli/ferdatjonusta-a-islandi-i-tolum-2018-2.pdf>.
- Ferðamálastofa. (á. á. a). Stoðkerfi – Samtök og stofnanir. Sótt af: <https://www.ferdamalastofa.is/is/troun-og-samstarf/innlent-samstarf/samtok-og-stofnanir>.
- Ferðamálastofa. (á. á. b). Stoðkerfi – Markaðsstofur landshlutanna. Sótt af: <https://www.ferdamalastofa.is/is/troun-og-samstarf/innlent-samstarf/markadsstofur>.
- Félagsmálaráðuneytið. (á. á.). Um ráðuneytið. Sótt af: <https://www.stjornarradid.is/raduneyti/felagsmalaraduneytid/um-raduneytid/>.
- Fletcher, J., Fyall, A., Gilbert, D. og Wanhill, S. (ritstj.). (2013). *Tourism - Principals and Practice*. Harlow: Pearson.

- Forsetaúrskurður um skiptingu málefna milli ráðuneyta í Stjórnarráðuneyti Íslands nr. 84/2017. Sótt af: <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2017084.html>.
- Forsetaúrskurður um skiptingu málefna milli ráðuneyta í Stjórnarráðuneyti Íslands nr. 119/2018. Sótt af: <https://www.stjornartidindi.is/Advert.aspx?recordID=4518841a-02f9-43a1-86da-7d628297d297>.
- Forsætisráðuneytið. (2010). *20/20 Sóknaráætlun – Niðurstöður 20/20 sóknaráætlunar*. Sótt af: <https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/2020/soknaraetlun2020lokaskyrsla.pdf>.
- Gunnar Þór Jóhannesson. (2012). Tími til að tengja? : Af stefnumótun í ferðaþjónustu á Íslandi. *Stjórnmal Og Stjórnsýsla*, 8(1), 173-193. Sótt af: [https://www.ferdamalastofa.is/static/files/upload/files/2012628155211timi\\_til\\_ad\\_tengja.pdf](https://www.ferdamalastofa.is/static/files/upload/files/2012628155211timi_til_ad_tengja.pdf).
- Hagstofa Íslands. (2019, 15. janúar). *Valdir liðir útflutnings vöru og þjónustu 2013-2018* [talnasafn]. Sótt af: [http://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Efnahagur/Efnahagur\\_\\_utanrikisverslun\\_\\_3\\_voruthjonusta\\_\\_voruthjonusta/UTA05003.px/?rxid=6ddec655-0ce5-4dce-b983-b396b56d01e0](http://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Efnahagur/Efnahagur__utanrikisverslun__3_voruthjonusta__voruthjonusta/UTA05003.px/?rxid=6ddec655-0ce5-4dce-b983-b396b56d01e0).
- Heilbrigðisráðuneytið. (á. á.). Um ráðuneytið. Sótt af: <https://www.stjornarradid.is/raduneyti/heilbrigdisraduneytid/um-raduneytid/>.
- Jóhannesson, G. T. og Huijbens, E. (2010). Tourism in times of crisis: Exploring the discourse of tourism development in Iceland. *Current Issues in Tourism*, 13(5), 419-434. DOI: 10.1080/13683500.2010.491897.
- Kingdon, J.W. (2011). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2. útg). Washington: Longman Pearson.
- Koliba, C., Meek, J.W. og Zia, A. (2011). *Governance Networks in Public Administration and Public Policy*. London: CRC Press.
- Kristín Ólafsdóttir. (2016). *Gluggi tækifæra opnast – Breytingar á Stjórnarráði Íslands í kjölfar hruns* (Meistararitgerð, Háskóli Íslands, Reykjavík). Sótt af: <http://hdl.handle.net/1946/25968>.
- Lög um breytingu á lögum um Íslandsstofu, nr. 38/2010, með síðari breytingum (rekstrarform o.fl.) nr. 94/2018. Sótt af: <https://www.althingi.is/altext/stjt/2018.094.html>.
- Lög um Ferðamálastofu nr. 96/2018. Sótt af: <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2018096.html>.
- Lög um skipan ferðamála nr. 73/2005. Sótt af: <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2005073.html>.



- Ríkisendurskoðun. (2017). Stjórnsýsla ferðamála – skýrsla til Alþingis (ekkt skýrslunúmer). Ríkisendurskoðun: Reykjavík. Sótt af: [https://rikisendurskodun.is/wp-content/uploads/2017/10/SU-Stjornsysla\\_ferdamala.pdf](https://rikisendurskodun.is/wp-content/uploads/2017/10/SU-Stjornsysla_ferdamala.pdf).
- Samgönguráðuneytið. (1996). *Stefnumótun í ferðaþjónustu*. Reykjavík: Samgönguráðuneytið. Sótt af: [https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/Skyrsla/Stefnumotum\\_i\\_ferdatjonustu\\_1996.pdf](https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/Skyrsla/Stefnumotum_i_ferdatjonustu_1996.pdf).
- Samgönguráðuneytið. (2006). *Ferðamálaáætlun 2006-2015*. Reykjavík: Samgönguráðuneytið. Sótt af: [https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/Skyrsla/Ferdamalaaatlun\\_2006-2015\\_LOKA\\_11\\_2005.pdf](https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/Skyrsla/Ferdamalaaatlun_2006-2015_LOKA_11_2005.pdf).
- Samtök ferðaþjónustunnar. (á. á.). Hvað er SAF? – Málsvari íslenskrar ferðaþjónustu. Sótt af: <https://www.saf.is/starfsemi/hvad-er-saf/>.
- Stjórnnarráð Íslands. (á. á.). Öll ráðuneyti. Sótt af: <https://www.stjornarradid.is/raduneyti/oll-raduneyti/>.
- Unnur Guðrún Óttarsdóttir. (2013). Grunduð kenning og teiknaðar skýringamyndir. Í Sigríður Halldórsdóttir (ritstj.). *Handbók í aðferðafræði rannsókna* (bls 361-375). Akureyri: Háskólinn á Akureyri.
- Wanhill, S. og Fyall, A. (2013). Public sector and policy. Í J. Fletcher, A. Fyall, D. Gilbert og S. Wanhill (ritstj.). *Tourism - Principals and Practice* (bls. 450-481). Harlow: Pearson.
- Þórdís Kolbrún Reykfjörð Gylfadóttir. (2018). *Skýrsla ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra um þolmörk ferðamennsku* (Ekkert skýrslunúmer). Sótt af: <https://www.ferdamalastofa.is/static/research/files/skyrsla-radgera-um-tolmork-2018pdf>.



## Viðauki A – Spurningarammi viðtala

- Kynning á viðmælanda (frá honum/henni).
  - Hver voru þín fyrstu kynni af ferðaþjónustu og málefnum hennar?
  - Hefur þú einhvern tíman starfað í ferðaþjónustu og ef svo er hversu lengi og við hvað?

Nú langar mig aðeins að spyrja út í samstarf hins opinbera og einkaaðila

- Mikið hefur verið gert úr samstarfi á vettvangi ferðamála og ferðaþjónustu á Íslandi undanfarin ár en hvernig myndir þú lýsa samstarfi hins opinbera og einkageirans í málefnum ferðaþjónustunnar?
- Hver hefur aðkoma þeirrar stofnunar/ráðuneytis/samtaka sem þú ert í forsvari fyrir verið að því samstarfi sem nú er í gangi?
- Myndir þú segja að samstarfið hafi gengið vel fyrir sig?
  - **Ef já:** hvaða þættir samstarfsins eru það sem hafa gengið hvað best fyrir sig?
  - **Ef nei:** Hverjir eru helstu vankantar samstarfsins?
- Er það kemur að lagasetningu í greininni hvernig hefur aðkomu ykkar að myndun laga verið háttáð?

En varðandi hlutverk hins opinbera og stofnanna þess:

- Telur þú að þörf sé á frekari þátttöku hins opinbera í ferðaþjónustu hér á landi?
  - **Ef já:** hvernig sérð þú fyrir þér að hið opinbera geti tekið aukinn þátt? Með hvaða leiðum?
  - **Ef nei:** Hvers vegna ekki? Er þátttaka þess e.t.v. „of mikil“ eins og er?
- Hvernig sérð þú fyrir þér framtíð ferðaþjónustunnar hér á landi með tilliti til samstarfs hins opinbera og einkageirans?

Nú ætla ég aðeins að skipta um gír og spyrja um hagsmunaaðila og aðkomu þeirra.

- Hefur verið gætt þess að allir helstu hagsmunaaðilar ferðamála/ferðaþjónustu hér á landi hafi fengið sæti við borðið er það kemur að stefnumótun?
  - **Ef já:** Með hvaða leiðum hefur það verið tryggt?
  - **Ef nei:** Hvers vegna ekki? Eiga ekki allir rétt á að eiga sæti við borðið?
- Hverja telur þú vera meðal helstu hagsmunaaðila eða -hópa er það kemur að ferðamálum og ferðaþjónustu?

Að þessu sögðu að þá vil ég einnig forvitnast um tilfinningu þína varðandi almenningsálit á þessum málum og reynslu þinni af því.

- Það hefur gjarnan verið ofarlega í umræðunni að þörf sé á sterku ráðuneyti ferðamála eða svipaðri stofnun, einna helst vegna þess hve mikill frumskógur stjórnsýslan getur verið en stórt skref var stigið í áttina að því að laga þetta með gerð leiðarvísisins og stofnun stjórnstöð ferðamála en telur þú að þetta hafi verið nóg?

- Finnst þér eins og aðilar í greininni hafi sefast aðeins við þessa vinnu og talið að þetta væri nóg?
- Eða finnst þér að þeir sem byggja greinina hafi kallað eftir meiri vinnu?
- Telur þú að þær stofnanir sem nú þegar byggja stjórnsýslu í málefnum ferðaþjónustunnar séu nægilega margar eða of fáar?
- Hefur þú tekið eftir breytingum á viðhorfi almennings til hlutverka og þátttöku ríkisins í ferðaþjónustu á Íslandi á undanförunum árum?
  - Ef svo er í hverju felast þær breytingar?

En til þess að slá botninn í þetta að þá er í raun ein spurning sem ég vil spyrja og er hún:

- Telur þú þörf á því að mynda sjálfstætt/sérstakt ráðuneyti ferðamála á Íslandi (eitt ráðuneyti undir einum ráðherra)?
  - **Ef já:** af hverju telur þú að það hafi ekki verið gert nú þegar?
  - Hverjir eru helstu áhrifaþættirnir sem hafa staðið í vegi fyrir því?
  - **Ef nei:** hverjar telur þú vera helstu ástæðurnar fyrir því?

Er eitthvað sem að þú villt bæta við að lokum?

# Viðauki B – Upplýst samþykki



HÁSKÓLI ÍSLANDS  
LÍF- OG UMHVÆRISVÍSIKUNAEIÐ

Kæri þátttakandi

Óskað er eftir þátttöku þinni í rannsókn Hlyns Guðmundssonar sem er lokaverkefni hans til BS-prófs í ferðamálafræðum við Háskóla Íslands, og er unnið á haustmíssi 2018.

Markmið rannsóknarinnar er að skoða hvort að ástæða sé til þess að stofna sérstakt ráðuneyti ferðamála á Íslandi og hvort að gluggi tækifæra til stofnunar þess sé opinn núna.

Rannsóknin byggir á viðtölum við fólk sem starfar innan stjórnsýslu atvinnugreinarinnar og helstu hagsmunahópa ferðaþjónustunnar. Viðtalið verður hljóðritað og fyllsta öryggis verður gætt við varðveislu gagna. Hljóðupptakan verður aldrei gerð opinber en hlutar viðtalsins verða birtir undir nafnleynd í niðurstöðum ritgerðarinnar og heitir rannsakandi því að notast við þær upplýsingar sem koma úr viðtölum með ábyrgum hætti.

Með undirskrift þinni hér að neðan samþykkir þú að taka þátt í rannsókninni af fúsum og frjálsum vilja.

\_\_\_\_\_  
Dagsetning

\_\_\_\_\_  
Nafn þátttakanda