
FÉLAGSVÍSINDA- OG LAGAEILD

Hvernig standa íslensk stjórnvöld að miðlun upplýsinga til erlendra aðila?

Ritgerð til BA-gráðu

Nafn nemanda: Ingvar P. Guðbjörnsson

Leiðbeinandi: Guðbjörg Hildur Kolbeins

(Haustönn – 2019)



HÁSKÓLINN Á BIFRÖST
BIFRÖST UNIVERSITY



FÉLAGSVÍSINDA- OG LAGADEILD

Hvernig standa íslensk stjórnvöld að miðlun upplýsinga til erlendra aðila?

Ritgerð til BA-gráðu

Nafn nemanda: Ingvar P. Guðbjörnsson

Leiðbeinandi: Guðbjörg Hildur Kolbeins

(Haustönn – 2019)



HÁSKÓLINN Á BIFRÖST
BIFRÖST UNIVERSITY



© 2019 Ingvar P. Guðbjörnsson kt. 050379-4939.

Háskólinn á Bifröst, 2019.



HÁSKÓLINN Á BIFRÖST
BIFRÖST UNIVERSITY

Einkunn: _____

Háskólinn á Bifröst

Leiðbeinandi

Sviðsstjóri Félagsvísinda- og lagadeildar



Útdráttur

Mikilvægi faglegra almannatengsla og miðlunar upplýsinga hefur aukist verulega með tilkomu samfélagsmiðla. Upplýsingalög skylda stjórnvöld jafnframt til að veita ákveðnar upplýsingar. Jafnframt er æ aukin þörf á því að í krísum sé rétt staðið að málum við að upplýsa almenning og við að gæta að ímyndarmálum. Í ritgerð þessari er þeirri spurningu svarað hvernig íslensk stjórnvöld standa að upplýsingamiðlun til erlendra aðila. Annars vegar er um fræðilega meginlega rannsókn að ræða og hins vegar eigindlega rannsókn þar sem tekin voru viðtöl við aðila sem vinna að þessum málum. Tilgáta höfundar var sett fram um að stjórnvöld væru í samstarfi við aðila erlendis og nýttu þá í miklum mæli við að miðla upplýsingum. Í niðurstöðum kemur fram hvernig staðið er að þessum málum og sá lærdómur sem stjórnvöld hafa dregið á síðustu árum. Tilgátur höfundar reyndust að mestu réttar. Stjórnvöld eru með aðila erlendis sem vakta alla umræðu og veita ráðgjöf varðandi viðbrögð. Þá sinna ráðuneytin, sendiráðin og Íslandsstofa upplýsingagjöf. Ráðuneyti og Íslandsstofa sinna auk þess krísustjórnun þegar við á og koma að ímyndarmálum auk þess sem aðilar reyna að nýta sér fjölmargar leiðir til að koma jákvæðum málefnum Íslands á framfæri erlendis með dagskrárvaldi.



Abstract

The importance of professional public relations and information dissemination has increased significantly with the advent of social media. Icelandic legislation governing the dissemination of information also obliges governments to provide certain information. Furthermore, in times of crisis, there is an ever greater need to keep the public properly informed and to manage issues of image. This essay sets out how the Icelandic government goes about providing information to foreign parties. It contains both a theoretical, quantitative analysis and a qualitative analysis, for which interviews were conducted with individuals involved professionally in these issues. The author puts forward a hypothesis that governments cooperate with parties outside of Iceland and use them extensively when disseminating information. The findings show how these issues are dealt with and what lessons governments has learnt in recent years. The author's hypotheses prove to be essentially correct. Governments have contacts abroad who oversee all discussion and provide advice on possible responses. Information is also provided by ministries, embassies and the consultancy and promotion agency Promote Iceland. The ministries and Promote Iceland also deal with crisis management, where necessary, and handle issues of image. Various ways are used to set the agenda for promoting positive Icelandic topics abroad.



Formáli

Ritgerð þessi er 14 eininga lokaverkefni til BA-gráðu í miðlun og almannatengslum við félagsvísinda- og lagadeild Háskólans á Bifröst. Verkefnið var unnið á tímabilinu desember 2018 til desember 2019 með hléum. Leiðbeinandi er Guðbjörg Hildur Kolbeins og vill höfundur færa henni hugheilar þakkir fyrir góð ráð og leiðsögn við uppbyggingu rannsóknarinnar og ritgerðarsmíð. Viðmælendum sem gáfu tíma sinn og þekkingu þakkar höfundur af einlægu hjarta fyrir sinn þátt í rannsókninni. Eiginmanni eru jafnframt færðar sérstakar þakkir fyrir skilning og stuðning við vinnslu ritgerðarinnar, enska þýðingu á útdrætti og yfirlestur á hluta ritgerðar. Þá er vinnuveitendum þakkað fyrir liðlegheit, ekki síst á lokametrum ritgerðarskrifanna.

Reykjavík, 9. desember 2019,

Ingvar P. Guðbjörnsson

Efnisyfirlit

Útdráttur	i
Abstract	ii
Formáli	iii
1. Inngangur.....	3
1.1. Lýsing á viðfangsefni	3
1.2. Markmið verkefnis	4
1.3. Rökstuðningur fyrir vali á viðfangsefni	4
2. Almennatengsl og miðlun á upplýsingum	6
2.1. Almennatengsl.....	6
2.2. Opinber upplýsingagjöf.....	8
2.3. Krísustjórnun	8
2.4. Ímyndarsköpun.....	10
2.5 Dagskrárvald	11
2.6 Samfélagsmiðlar	13
3. Fyrri rannsóknir.....	15
4. Aðferðafræði rannsókna.....	16
4.1. Þátttakendur rannsókna, úrtak og aðgengi	16
4.2. Lýsing á aðferðafræði rannsókna og öflun gagna	16
4.3. Greining gagna	16
4.4. Réttmæti og áreiðanleiki rannsókna.....	17
4.5. Staða höfundar innan rannsókna og siðferðileg álitaeftni	18
5. Niðurstöður eiginlegrar rannsókna.....	19
5.1. Opinber upplýsingamiðlun til erlendra aðila.....	19
5.1.1. Hverjir sinna upplýsingagjöf og upplýsingamiðlun?.....	21
5.1.2. Hvernig er samstarfi háttað?.....	21
5.2. Upplýsingagjöf á krísutímum	22
5.2.1. Tilbúið dæmi	24
5.3. Dagskrárvald íslenskra stjórnvalda.....	25
5.4. Ímyndarsköpun íslenskra stjórnvalda	27
5.4.1. Hvalveiðar Íslendinga.....	28
5.4.2. Falsfréttir	29
6. Umræður og ályktanir	31
6.2. Samanburður á fræðunum og meginlegri rannsókn	34
7. Lokaorð	35
8. Heimildaskrá	36
9. Viðaukar	38



9.1. Viðtalsrammi við viðmælanda A.....	38
9.2. Viðtalsrammi við viðmælanda B.....	39
9.3. Viðtalsrammi við viðmælanda C.....	40

1. Inngangur

Íslenskt stjórnvöld, hvort sem er ríkisstjórn, ráðuneyti, sendiráð eða stofnanir, standa mjög reglulega í ýmsum samskiptum erlendis vegna málefna hér innanlands. Á vegum ríkisins starfa fjölmargir almannatenglar sem allir hafa þau daglegu störf á hendi að vera í samskiptum við almenning og fjölmiðla, bæði innan lands og utan. Að miðla upplýsingum, svara fjölmiðlum og undirbúa ýmis nauðsynleg viðbrögð opinberlega.


Reglulega komast mál í heimsfréttirnar frá Íslandi sem mikilvægt er að fylgjast með og oft á tíðum bregðast við þegar ekki er nægilega nákvæmt greint frá atburðum eða umfjöllunin beinlínis skaðleg orðspori landsins. Þar má meðal annars nefna efnahagshrunið 2008, Eyjafjallajökulsgosið 2010, afsögn forsætisráðherra 2016 í kjölfar Wintris-málsins svokallaða og jafnvel sígilt mál eins og hvalveiðar Íslendinga. Öll þessi mál og mörg fleiri hafa ratað í heimsfréttir eða eru reglulega til umfjöllunar með einum eða öðrum hætti og eru því viðfangsefni almannatengla ríkisins.

Vissulega hafa íslensk stjórnvöld á undanförunum áratugum oft þurft að bregðast við á erlendri grundu en fyrir tilkomu internetsins og samfélagsmiðla voru slík samskipti með allt öðrum hætti en í dag. Nú fara fréttir, réttar eða rangar, sem sinueldur um netheima og mikilvægt er að bregðast hratt og vel við ef hafa þarf áhrif á umfjöllun eða leiðréttá missagnir og ósannindi. Einnig getur verið mikilvægt að bregðast við með e.k. ímyndarherferð þegar í óefni stefnir og má nefna *Inspired by Iceland*-herferðina í því samhengi.

Í þessari rannsókn verður skoðað með hvaða hætti íslensk stjórnvöld standa að miðlun upplýsinga til erlendra aðila, hvort sem er að eigin frumkvæði eða að óskum erlendra aðila. Einnig verður skoðað hvernig íslensk stjórnvöld bregðast við í krísu og hvort og hvernig þau standi að ímyndarsköpun. Að auki verður skoðað hvort og hvernig íslensk stjórnvöld komi málum á framfæri erlendis og þá hvort í slíkum tilvikum e.k. dagskrárvaldi er beitt til að koma tilteknum málum að í umræðunni.

1.1. Lýsing á viðfangsefni

Viðfangsefni þessarar rannsóknar er opinber upplýsingamiðlun íslenska ríkisins til erlendra aðila. Þar er bæði átt við upplýsingar sem íslensk stjórnvöld kjósa að eigin frumkvæði að koma til erlendra aðila, hvort sem er sem hluta af ímyndarsköpun, krísustjórnun eða viðbrögð við umfjöllun erlendis – en einnig sem hluta af e.k. dagskrárvaldi. Hvaða aðferðum er beitt? Hvernig er almennt staðið að upplýsingagjöf? Hverjir sjá um upplýsingamiðlun? Eru stjórnvöld að standa reglulega í krísustjórnun erlendis og þá með hvaða hætti? Hvað með ímyndarmál



Íslands? Þessum spurningum og öðrum verður reynt að svara í rannsókninni þar sem leitast verður við að afla upplýsinga með viðtölum við aðila sem vinna að þessum málum. Einnig verður gerð fræðileg rannsókn á þeim þáttum sem hér um ræðir.

1.2. Markmið verkefnis

Rannsóknarspurningin sem lagt er upp með er svohljóðandi: *Hvernig standa íslensk stjórnvöld að miðlun upplýsinga til erlendra aðila?*

Í þessu samhengi eru hugtakið „aðilar“ víðtækt og á bæði við um fjölmiðla og mögulega aðra hagsmunaaðila. Lögð er áhersla á að skoða einstök dæmi en einnig að nálgast með almennum hætti hvernig staðið er að málum sem upp koma. Þá verður leitast við að afla sögulegra heimilda til að varpa ljósi á spurninguna.


Rannsóknarmarkmið er í stuttu máli er að skoða með hvaða hætti íslenska ríkið bregst við í málum sem þeim sem að ofan ræðir, hvernig það kemur skilaboðum sínum á framfæri erlendis sem mikilvægt er að umheimurinn fái vitneskju um, þ.á.m. hvort það beiti fyrir sig e.k. dagskrárvaldi (e. agenda setting) með því að koma umræðu að úti í heimi að frumkvæði ríkisins. Einnig hvernig brugðist er við á tímum krísustjórnunar og ímyndarstjórnunar erlendis þegar þörf er á.

Tilgáta höfundar er sú að íslenska ríkið sé með á sínum snærum aðila úti í heimi sem vakti umfjöllun um landið og láti vita þegar sérstök þörf er talin á viðbrögðum. Bæði telur höfundur að sé um að ræða fagaðila á sviði almannatengsla, ímyndar- og krísustjórnunar og eins að sendiráð landsins um allan heim leggi sitt að mörkum í þessum efnum. Þá telur höfundur einnig að sömu fagaðilar séu nýttir til að miðla efni frá íslenskum stjórnvöldum í réttan farveg. Höfundur telur einnig að samfélagsmiðlar séu að einhverju leyti nýttir í þessum efnum, en þó ekki eins mikið og hugsast gæti. Höfundur byggir tilgátur sínar að nokkru leyti á eigin þekkingu frá þeim tíma sem hann starfaði í Stjórnarráði Íslands.

Höfundur hyggst kanna alla ofangreinda þætti í rannsókninni og sjá hvort þeir standist skoðun auk þess að varpa ljósi á það umfjöllunarefni sem hér er til staðar, eins og að framan er lýst.

1.3. Rökstuðningur fyrir vali á viðfangsefni

Höfundur starfaði í ráðuneyti sem aðstoðarmaður ráðherra heilt kjörtímabil og í því starfi kom hann reglubundið að undirbúningi að upplýsingagjöf til innlendra og erlendra aðila. Áður starfaði höfundur bæði sem almannatengill fyrir stórt íslenskt fyrirtæki og sem blaðamaður hjá einu elsta og virtasta dagblaði á Íslandi. Viðfangsefnið rúmast því vel innan áhugasviðs



höfundar. Þegar höfundur hóf að skoða hvaða viðfangsefni væri áhugavert að fást við í lokaritgerð komu nokkur viðfangsefni upp í hugann og samskipti við erlenda aðila rötuðu á listann í ýmsum myndum. Viðfangsefnið sem hér er til skoðunar hafði aldrei áður verið rannsakað eftir því sem höfundur kemst næst og því var það áhugaverð áskorun.

Það hvernig stjórnvöld standa að upplýsingamiðlun kemur almenningi við og að mati höfundar mætti gjarnan leggja meiri áherslu á opinbera upplýsingamiðlun í námsbrautinni „Miðlun og almannatengsl“ við Háskólann á Bifröst. En til þess þarf frekari rannsóknir og hér gæti verið fyrsta skrefið.

2. Almanna tengsl og miðlun á upplýsingum

Nú á tímum flæða upplýsingar um internetið á hraða ljóssins og auðvelt er að koma þeim á milli landa. Þó Ísland sé ekki stærsta hagkerfi heims né með áhrifamestu stjórnámálmenningu í alþjóðastjórnámalunum þá hefur landið verið mjög vinslætt á síðustu árum og við höfum nýtt okkur þennan glugga sem er opinn vel til að kynna landið vel. Hér að neðan verður gerð grein fyrir helstu þáttum sem viðkoma miðlun upplýsinga og á fyrri rannsóknum um þessi mál hér á landi.


2.1. Almanna tengsl

Almanna tengsl er hugtak sem er tiltölulega nýtt, ekki bara á Íslandi heldur um heim allan. Þeir aðilar sem reka fyrirtæki, stýra stofnunum og vinna að stjórnámalum hafa í æ auknara mæli verið að átta sig á mikilvægi þess að viðhalda góðum og faglegum almanna tengslum og í dag eru komin nokkur öflug fyrirtæki á þessu sviði hér á landi sem veita ráðgjöf og taka að sér verkefni. En auk þess eru flestar stofnanir, ráðuneyti og stórfyrirtæki á Íslandi komin með almanna tengla í fullt starf og mörg heilu deildirnar.

En hvað eru almanna tengsl og hvað gera almanna tenglar? Cutlip, Center og Broom fjalla ágætlega um almanna tengsl í bók sinni *Effective Public Relations*, en þar segja þeir m.a.: „Almanna tengsl eru stjórnunarform sem skapar og viðheldur gagnkvæmu sambandi milli stofnunar og þeirra markhópa sem árangurinn veltur á. Þau eru skipulögð tilraun til að hafa áhrif á skoðanir almennings með heiðarleika og ábyrgri framkomu á forsendum ánægjulegra gagnkvæmra samskipta“ (Cutlip, Center og Broom, 2006, bls. 6).

Margvíslegar rannsóknir hafa verið gerðar erlendis á almanna tengslum. Hér á landi liggja þó fremur fáar rannsóknir til eftir fræðimenn. Þeir félagar Cutlip, Center og Broom segja að samskiptasvið (e. public relations department) starfi sem milligönguaðili til að miðla efni bæði innan og utan einingarinnar sem það starfa fyrir (Cutlip, Center og Broom, 2006). Ronald D. Smith fjallar um almanna tengsl í bók sinni *Strategic Planning for Public Relations* og þar segir hann þetta m.a. um hlutverk almanna tengla: „Almanna tenglar standa frammi fyrir allskonar áskorunum: Litlum eftirtektum, skorti á skilningi almennings, gagnrýni andstæðinga og of litlum stuðningi þeirra sem fjármagna verkefni.“ (Smith, 2017).

Karoli segir að almanna tenglar hjálpi stjórnendum að halda uppi og bera ábyrgð á almenningsálitinu, þeir eigi að skilgreina og leggja áherslu á ábyrgð stjórnenda við að þjóna




almannahagsmunum. Þeir hjálpa stjórnendum einnig að fylgjast með og sjá fyrir um breytingar og að nýta sér þær í tæka tíð til að bregðast við. Almannatenglar notast einnig við rannsóknir og siðferðilega samskiptatækni og helstu verkfæri því tengdu. Samkvæmt Karoli er almannatengill sá starfsmaður einingar (e. organisation) sem á í samskiptum bæði inn á við og út á við (Karoli, 2008). Kent fjallar sömuleiðis um almannatengla í sinni rannsókn og segir að fagmenntaðir almannatenglar skilji að rannsóknir og aðgangur að upplýsingum sem varði almenning með einum eða öðrum hætti skipti sköpum er árangur á að nást í almannatengslum (Kent, 2013).

Þeir eru til sem halda því fram að almannatenglar og almannatengsl sé fyrst og síðast leið til að koma skoðunum og vilja þeirra sem almannatenglar starfa fyrir á framfæri ásamt því að sannfæra almenning um það sem þeir fá borgað fyrir. Svona staðhæfingar byggjast auðvitað á sleggjudómum og fáfræði því almannatengsl geta verið frábær leið fyrir aðila, ekki síst opinbera aðila til að eiga góð samskipti og koma málum á framfæri sem skipta máli. Þannig eru fjölmiðlar eitt af mikilvægustu samstarfsaðilum almannatengla til að ná árangri og þurfa báðir í raun á hvoru öðrum að halda til að þrífast. Newsom, Turk og Kruckeberg segja að þar sem almannatenglar nái til stórs hluta almennings í gegnum fjölmiðla þá skipti heiðarleiki þeirra fjölmiðla sem notast er við öllu og hann beri að varðveita. En það er ekki einungis heiðarleiki fjölmiðla sem skiptir máli – heiðarleiki almannatengla skiptir einnig máli og segja þær nauðsynlegt að almannatenglar ljúgi aldrei að fjölmiðlum, hvorki beint né óbeint (Newsom, Turk og Kruckeberg, 2012).

Þetta er ekki síst mikilvæg regla fyrir þá sem sinna almannatengslum og upplýsingagjöf fyrir almenning – enda getur trúverðugleiki heillar ríkisstjórnar oltið á því að rétt og satt sé greint frá á tímum þar sem hægt er að koma skilaboðum til þúsunda og milljóna manna á nokkrum mínútum og það getur kostað gríðarlega orku, vinnu og peninga að leiðrétta slíkt og lagfæra orðspor ef í óefni stefnir.

Guo og Anderson gera vinnuaðstæður og seiglu almannatengla að umfjöllunarefni í sinni rannsókn. Þær segja þá sem starfa við almannatengsl tilvalinn hóp til að rannasaka út frá seiglu, sérstaklega í ljósi þess að almannatenglar standa frammi fyrir margvíslegum áskorunum á hverjum degi. Almannatenglar vinni oft sem leiðtogar og stefnumótandi stjórnendur og sem slíkir standi þeir oft andspænis ólíkum vinnuáskorunum við að sigrast á óstöðugu umhverfi. Þeir þurfi að taka tillit til mismunandi hagsmuna, ná ólíkum hópum saman við borðið, standast



ýmsar hindranir og koma að endurskipulagningu í samfélögum í kjölfar ýmissa krísa (Guo og Anderson, 2018).


2.2. Opinber upplýsingagjöf

Almennt séð er kveðið nokkuð skýrt á um skyldur stjórnvalda til að veita upplýsingar í upplýsingalögum 120/2012. Í þeim er skýrt kveðið á um aðgang almennings að ákveðnum upplýsingum. Eins er þar að finna nokkuð ítarlega hvaða gögn það eru sem undanþegin skulu vera upplýsingaskyldu stjórnvalda. Hér er þó einungis átt við um gögn sem almenningur eða blaðamenn biðja um. Lög um persónuvernd koma hér einnig að einhverju leyti við hvað varðar persónugreinanlegar upplýsingar o.þ.h. Öðru gegnir svo um upplýsingar sem stjórnvöld ákveða sjálf að veita. Þar þarf að vísu að gæta m.a. að persónuverndarlögum og eins að einhverju leyti að ákvæðum upplýsingalaga um það sem óheimilt er að veita upplýsingar um. En stjórnvöldum eru þó að einhverju leyti frjálsari hendur settar varðandi upplýsingar sem þau að eigin frumkvæði ákveða að veita.

2.3. Krísustjórnun

Eitt af því sem almannatenglar vinna að og stjórnvöld þurfa reglulega að fást við er krísustjórnun, þ.e. ástand sem kemur upp sem þarf að bregðast við strax m.a. til að tryggja að ímynd skaðist ekki eða ef ósannindi breiðast út og eru að valda skaða. Oft er hægt að koma í veg fyrir krísur – en stundum koma þær í fangið á mönnum fyrirvaralaust og þá skiptir máli að viðbrögðin séu rétt. Newsom, Turk og Kruckeberg segja almannatengla bera skyldur til þess að útskýra vandamálin fyrir almenningi áður en vandamálin verða að krísum. Þær segja það skyldur almannatengla að vekja athygli á málum snemma og gefa ráðleggingar svo vandamálin komi ekki flatt upp á fólk (Newsom, Turk og Kruckeberg, 2012). Þetta á auðvitað við þar sem hægt er að sjá krísur fyrir.

Með tilkomu samfélagsmiðla breiðar krísur hratt út og samfélagsmiðlar eru jafnframt ein af áhrifaríkari leiðum til að vinna bug á krísuástandi. Graham, Avery og Park unnu að rannsókn í Bandaríkjunum á hlutverki samfélagsmiðla þegar kemur að krísustjórnun hjá sveitarfélögum (e. local government). Þó hér sé verið að skoða ríkisvaldið leyfir höfundur sér að ætla að það sama eigi við um bandarísk sveitarfélög og Ísland, enda eru þau sum hver fjölmennari en Ísland. Í rannsókninni var gerð könnun hjá yfir 300 embættismönnum sveitarfélaga víðsvegar í Bandaríkjunum. Niðurstöðurnar bentu til þess að samfélagsmiðlar væru nokkuð notaðir af sveitarfélögum og svarendur virtust vel meðvitaðir um gagnsemi þeirra, þó svo að mörg tólin




sem í boði eru væru vannýtt (Graham, Avery og Park, 2015). Niðurstaðan var sú að það sé samhengi milli þess hversu vel sveitarfélög hafa nýtt sér samfélagsmiðla og fjölda starfsmanna sem sinnir málaflokknum. Sveitarfélög sem hafa fáa til að sinna málaflokknum ná síður að halda úti samfélagsmiðlum og eru þá veikari fyrir vikið. Þetta leiðir til þess að stærri sveitarfélög eru öflugri þegar að þessu kemur en minni sveitarfélög, enda hafa þau almennt meiri fjárráð en þau minni. Það skiptir því máli fyrir ríkið að hafa vel þjálfað fólk til að sinna samfélagsmiðlum þegar á þarf að halda, hvort sem er innan borðs eða í verktöku.

Þegar krísumál koma upp eru þau ráðuneyti/ríkisstofnanir sem hafa yfir slíkri þekkingu að ráða því líklegri til þess að ná árangri í gegnum samfélagsmiðla en þau sem ekki sinna þessu jafn vel (Graham, Avery og Park, 2015).

Í annarri rannsókn sem einungis Graham og Avery unnu að fjalla þau um mikilvægi þess að nota samfélagsmiðla til að byggja upp samband og segja: „Möguleikarnir á að byggja upp samband í gegnum samfélagsmiðla eru sérstaklega verðmætir fyrir almannatengla þar sem tengslin við almenning eru kjarninn í öllum almannatengslum“ (Graham og Avery, 2013). Eftir því sem næst verður komist eru það einungis utanríkisráðuneytið og sendiráð erlendis sem nýta samfélagsmiðla að einhverju marki á ensku til að ná til fólks utan Íslands af opinberum aðilum. Íslenskir ráðamenn hafa sumir nýtt sér samfélagsmiðla í þeim tilgangi að koma skilaboðum á framfæri erlendis, aðallega er þó þar um að ræða síðustu forsætisráðherra landsins sem allir nýttu þá að einhverju marki meðan þeir voru í embætti, en þó virðist sem núverandi forsætisráðherra sé þó mest að nýta þá af þeim forsætisráðherrum sem hér hafa verið síðan 2013. Aðrir forystumenn stjórnmalanna nýta þá sumir en lang fæstir samt – þó allir noti þeir samfélagsmiðla til að koma upplýsingum á framfæri en nær alltaf á íslensku.

Þau komast einnig að þeirri niðurstöðu að notkun samfélagsmiðla geti ýtt undir möguleika stjórnvalda til að eiga í samskiptum við borgarana og mætt þeirra væntingum um gegnsæi sem getur unnið gegn því að krísur komi upp. Þá er bent á að þeir sem vinna að almannatengslum fyrir stjórnvöld hafi í dag meiri möguleika til að eiga samskipti við almenning en nokkru sinni fyrr (Graham og Avery, 2013).

Í tilviksrannsókn (e. case study) um *Inspired by Iceland*-herferðina frá 2012 koma fram fimm atriði sem segja til um hvernig bregðast megi við krísu með hagnýtingu samfélagsmiðla. Hugurflug um það sem gæti farið úrskaiðis er fyrsti punkturinn. Þannig þarf hópurninn að vera tilbúinn að setjast niður og velta fyrir sér öllu mögulegu um hvað geti gerst og kortleggja það.



Að vera skrefi á undan er næsti punktur en í krísumálum. Krísur gera sjaldan boð á undan sér og geta komið upp hvar sem er. Að fylgjast með þróun mála og vera alltaf tilbúinn að taka skrefið áður en allt fer í óefni er mikilvægt. Rétt skilaboð er þriðji punkturinn. Þetta á bæði við um skilaboð inn á við og skilaboð út á við. Fyrstu viðbrögð ráða miklu og því verða skilaboðin að vera íhuguð og rétt því röng skilaboð geta aukið verulega á krísu. Gagnleg og upplýsandi skilaboð er fjórði punkturinn sem mikilvægt er að hafa í hug. Skilaboðin þurfa að vera upplýsandi fyrir almenning og gagnleg öllum hagaðilum málsins. Sannleikurinn er síðan fimmti punkturinn. Það skiptir öllu máli að segja alltaf sannleikann í samskiptum við almenning og það gildir ekki síst á samfélagsmiðlum. Á krísutímum þegar öll viðbrögð eru gagnrýnd og ástandið er viðkvæmt skiptir þetta enn meira máli en áður (Kristján Már Hauksson, 2012).

2.4. Ímyndarsköpun

Árið 2007 skipaði forsætisráðherra nefnd til að gera tillögur að því hvernig styrkja megi ímynd Íslands. Helsta hlutverkið fólst í því að gera úttekt á því hvernig ímynd Íslands væri, móta stefnu og leggja fram tillögur að skipulagi þessara mála og að aðgerðum til að styrkja ímynd landsins. Nefndin gaf út skýrslu árið 2008. Þetta var fyrir hrun og þá töldu stjórnvöld mikilvægt að gæta að alþjóðlegu orðspori Íslands til að festa „Ísland enn frekar í sessi á alþjóðagrundvelli.“ (Forsætisráðuneytið, 2008)

Í skýrslunni er fjallað fræðilega um ímyndarsköpun og segir:

„Fjölmargar rannsóknir hafa sýnt fram á mikilvægi ímyndar fyrir efnahag, afkomu og samkeppnishæfni þjóða. Ímynd getur verið byggð á staðreyndum, getgátum eða jafnvel ranghugmyndum. Ímynd Íslands má skilgreina sem samsafn viðhorfa, tilfinninga og upplifana sem Íslendingar sjálfir og aðrir hafa um land og þjóð.“
(Forsætisráðuneytið, 2008)

Í skýrslunni er fjallað um ímyndarsköpun annarra þjóða. Þar segir að þjóðir og lönd hafi lengi reynt að hafa áhrif á ímynd sína. Sumar þjóðir hafi komið á fót sérstökum verkefnum í þessa veru eða jafnvel heilu stofnunum til að viðhalda, bæta og hafa áhrif á ímynd viðkomandi lands og „auka sýnileika sinn á alþjóðavettvangi.“ Þá segir: „Ímyndarsköpun er langtímaverkefni sem felur í sér ýmsar aðgerðir á vegum stjórnvalda og stofnana.“ (Forsætisráðuneytið, 2008)

Samkvæmt orðabók Cambridge háskóla er ímynd (e. image) það hvernig fólk hugsar um eitthvað eða einhvern. (Cambridge University, 2019)


Í lokaorðum umræddrar skýrslu er fjallað ágætlega um ímyndarmál og segir: „Allar þjóðir, sem láta sér annt um ímynd sína, verja umtalsverðu fé og fyrirhöfn til uppbyggingar og varðveislu hennar.“

Forráðamenn skýrslunnar sögðu þá að fjárfesting í slíku starfi margborgi sig og bæta við: „Því má til sanns vegar færa að góð ímynd sé líklega ein mesta auðlegð hvernar þjóðar.“ Þetta eru vissulega stór orð – en lýsa e.t.v. ástæðum þess hversu miklu fyrirtæki, fólk og opinberir aðilar eru reiðubúnir að verja af fjármagni víðast hvar um heiminn til að bæta og viðhalda ímynd sinni. Höfundar skýrslunnar telja að gera megri ráð fyrir því að erfiðleikar í ímyndaruppbyggingu geti haft alvarlegar afleiðingar þar sem slíkt geti leitt til ýmissa ranghugmynda um Ísland. Telja höfundar skýrslunnar að hægt sé að nýta sér heimspessuna til uppbyggingar á „sterkri og jákvæðri ímynd lands og þjóðar en slíkt kostar þá aukið fjármagn og samhæfingu til frekari ímyndaruppbyggingar.“ (Forsætisráðuneytið, 2008)

2.5 Dagskrárvald

Að beita dagskrárvaldi (e. agenda setting) gengur í eðli sínu út á að byggja upp e.k. vitund á almenningi. Að koma máli á dagskrá í umræðunni (í fjölmiðlum eða annarsstaðar) sem sá sem beitir dagskrárvaldi telur mikilvægt. Í bók Maxwell McCombs *Setting the Agenda* segir að dagskrárvald séu „öflug og útbreidd áhrif fjöldasamskipta, áhrif sem stafa af tilteknu efni massamiðlunar (e. mass communication)“. Þar segir að mikill breytileiki komi fram í áhrifum dagskrárvalds út frá landfræðilegum og menningarlegum aðstæðum. Í bókinni er vitnað í Bernhard C. Cohen bandarískan prófessor sem árið 1963 gaf út bókina *The Press and Foreign Policy* en í henni segir hann að þó svo að fjölmiðlar segi fólki ekki hvað það eigi að hugsa, þá séu þeir mjög árangursríkir í að segja fólki hvað það eigi að hugsa um (McCombs, 2014).

Þetta síðastnefnda er eitt af kjarnaatriðunum í dagskrárvaldi, þ.e. að koma málum á dagskrá í umræðunni og fá fólk til að hugsa um þá. En hann ræðir einnig um hvernig almenningur verður virkari í samfélaginu með tilkomu massamiðlunar (e. mass communication) og að með henni hafi almenningur í meira mæli orðið meðvitaðri um þætti í umhverfi sínu sem voru umfram og náðu út fyrir persónulega þekkingu almennings en höfðu áður einungis verið á vitorði fárra. Þá segir hann: „Eftir því sem fjölmiðlar eru virkari í eftirlitshlutverki sínu mótast almenningur í meira mæli hugmyndir sínar um mikilvæga þætti í samfélaginu. Þessi þáttur er einn af kjarnaþáttunum í dagskrárvaldsferlinu“ (McCombs, 2014).



Hluti af þessari rannsókn felst í því að komast að því hvort íslensk stjórnvöld séu meðvitað og markvisst í einhverjum tilvikum að reyna að koma málum á dagskrá í umræðunni erlendis. Þannig að frumkvæðið að slíkri umfjöllun komi frá Íslandi en ekki erlendum blaðamönnum.

Á Íslandi má finna ýmis dæmi um að stjórnámamenn komi málum á dagskrá – en slíkt gerist þó alla jafnan í kringum kosningar og á því meira skylt við hefðbundna pólitík fremur en að það falli undir kenninguna um dagskrárvald. Í þessu samhengi má nefna þegar Samfylkingin kom Evrópumálunum á dagskrá í kosningunum 2009 og hvernig Framsóknarflokkurinn leiddi umræðuna um leiðréttingu á höfuðstól húsnæðislána í kosningunum 2013.

Í grein sem Maxwell McCombs og Donald Shaw skrifuðu árið 1972 fjalla þeir um þátt fjölmiðla í dagskrárvaldi í kosningum. Þeir segja að við val á frétt gegni ritstjórar, fréttamenn og útvarps- og sjónvarpsstöðvar mikilvægu hlutverki í að móta pólitískan veruleika. Lesendur læri þannig ekki aðeins um þau mál sem eru í fréttum heldur einnig um mikilvægi þeirra út frá upplýsingamagni í hverri frétt og staðsetningu fréttarinnar (í blaði eða fréttatíma). Þegar kemur að því sem frambjóðendur í kosningabaráttu eru að segja er það oft í gegnum massamiðlun sem ákveðið er hvaða mál eru mikilvæg og hver síður – þ.e.a.s. fjölmiðlar geti ákveðið hver stóru málin eru í kosningabaráttunni (Maxwell og Donald, 1972). Þó í þessari grein McCombs og Shaw sé fjallað um kosningabaráttur þá er eðlilegt að gefa sér að þetta geti átt við í miklu víðara samhengi og í raun alla jafnan um hvaða mál sem er. Það er þó nokkuð ljóst að fjölmiðlar þrífast á því að þeir fái upplýsingar til að miðla og þannig koma aðilar eins og stjórnvöld að borðinu og geta í gegnum miðlun upplýsinga haft áhrif á hvaða mál komist á dagskrá.

Þegar horft er til hins opinbera mætti nefna *Inspired by Iceland*-herferðina sem hefur haft gríðarleg áhrif og orðið til þess að Ísland er orðið þekkt um allan heim. Af dæmum erlendis mætti nefna síðustu forsetakosningar í Bandaríkjunum þar sem Donald Trump forseti Bandaríkjanna kom sér rækilega á kortið m.a. með herferðinni um vegg milli Mexíkó og Bandaríkjanna. En nýjasta dæmi sem höfundur man eftir kemur þó úr atvinnulífinu, sú ákvörðun Íslandsbanka að auglýsa ekki hjá þeim fjölmiðlum þar sem kynjahalla gætir í umfjöllun. Sú ákvörðun var nokkuð umdeild á Íslandi og m.a. gagnrýnd af Blaðamannafélagi Íslands (Jakob Bjarnar, 2019).

Ofangreind dæmi eru öll ólík, fjölbreyttar birtingarmyndir dagskrárvalds og sýna að þau öfl sem þar ráða geta komið úr ýmsum áttum. Stjórnmal og stjórnsýsla (stjórnvöld) eru eitt þeirra. Það er ljóst að mati höfundar að með réttum leiðum geta stjórnvöld komið sínum málum á dagskrá og þannig haft áhrif á hvernig fjallað er um Ísland erlendis.


2.6 Samfélagsmiðlar

Samfélagsmiðlar hafa rutt sér til rúms um allan hinn frjálsa heim þar sem almenningur hefur aðgang að interneti. Samfélagsmiðlar hafa þannig verið nýttir um heim allan til að koma skilaboðum á framfæri með samræmdum hætti og jafnframt til að hafa áhrif á fólk og umræðu.

Í fræðigrein um samfélagsmiðla hjá ríkisstofnunum á Íslandi eftir Mára Einarsson og Jóhönnu Gunnlaugsdóttur úr ritinu *Stjórnmal og stjórnsýsla* frá árinu 2014 segir að samfélagsmiðlar séu notaðir sem regnhlífarheiti yfir margvíslegar athafnir sem flétti saman tækni, samskiptum milli einstaklinga og sköpun efnis á netinu: „Þannig getur einn einstaklingur eða fleiri saman framleitt, skipulagt, gert athugasemdir við, sameinað og deilt með sér efni og upplýsingum í gegnum miðlana.“ (Mára Einarsson og Jóhanna Gunnlaugsdóttir, 2014)

Í sömu grein segir að rekja megi upphaf samfélagsmiðla aftur til ársins 1978 þó þeir hafi ekki farið að þróast fyrr en upp úr síðustu aldamótum og að Facebook hafi komið til sögunnar árið 2004. Segir þar einnig að Facebook sé sá miðill sem njóti vinsælda öðrum fremur. Það er einnig staðan í dag og ljóst að enginn miðill nýtur jafn mikillar notkunar á Íslandi og Facebook. Árið 2010 voru um 80% Íslendinga á Facebook (Atli Fannar Bjarkason, 2010). Hlutfallið 2018 var hins vegar komið í 91% skv. könnun MMR (Markaðs og miðlarannsóknir ehf, 2018). Það má því vel draga þá ályktun að stjórnvöld, stofnanir og fyrirtæki almennt á Íslandi hagnýti sér samfélagsmiðla í ríkum mæli til að koma upplýsingum á framfæri. Þegar kemur að ríkinu fer það þó ekki saman við niðurstöður fyrrgreindrar rannsóknar Márs Einarssonar og Jóhönnu Gunnlaugsdóttur en skv. henni notuðu einungis 45% íslenskra stofnana samfélagsmiðla, þar af 82,7% Facebook sem þó stemmir vel við þær kannanir sem gerðar hafa verið á Íslandi á undanförunum árum meðal almennings um notkun samfélagsmiðla (Mára Einarsson og Jóhanna Gunnlaugsdóttir, 2014).

Tufts-háskóli í Bandaríkjunum segir að samfélagsmiðlar snúist um samtöl, samfélag, tengsl við lesendur og að byggja upp sambönd. Þeir séu ekki einungis sölu- og markaðstæki. Þeir segja að áreiðanleiki, heiðarleiki og opin skoðanaskipti séu lykilatriði. Samfélagsmiðlar leyfi ekki einungis notandanum að sjá hvað fólk segir og finnst um þá heldur að bregðast við sömuleiðis. Þá eru helstu samfélagsmiðlar og samfélagsmiðlagerðir skilgreindar. Fyrst er nefnt blogg þar sem hægt sé að koma á framfæri skoðunum sínum um einstök málefni. Facebook er nefnt sem stærsti samfélagsmiðill heims með rúmlega 1,5 milljarða mánaðarlegra notenda. Þar geti fólk átt í skoðanaskiptum og sett upp „like-síður“ fyrir einstök vörumerki eða málstað. Twitter sé staður fyrir fólk til að skiptast á skoðunum með stuttum skilaboðum. Á YouTube og Vimeo sé



hægt að koma myndskaiðum á framfæri. Á Flickr sé hægt að setja inn myndir og myndskaið, þaðan sé hægt að deila myndum bæði yfir á Facebook og Twitter og á aðra miðla. Instagram gefi ýmsa möguleika varðandi deilingu á myndum og stuttum skilaboðum með þeim. Snapchat gefi notendum færi á að deila myndum og myndskaiðum til vina sem eyðast á sólarhring. Þá er loks nefnt til sögunnar LinkedIn þar sem faghópar með svipuð áhugamál geti skipst á upplýsingum og tekið þátt í samtölum. (Tofts University, 2019)

Þetta er hvergi nærri tæmandi listi – en hann gefur ágæta mynd af þeim samfélagsmiðlum sem eru í notkun og sem almannatenglar, fyrirtæki og stofnanir nýta sér til að koma upplýsingum á framfæri.

Í skýrslu sem gefin er út af Efnahags- og framfarastofnun Evrópu (OECD) árið 2014 er fjallað samfélagsmiðlanotkun stjórnvalda í nokkrum ríkjum innan OECD. Þar segir:

„Þau stjórnvöld sem hófu notkun á samfélagsmiðlum snemma, í Bandaríkjunum, Bretlandi og í nokkrum ríkjum í Suður-Ameríku sjá nú árangur af því að hagnýta sér þessa tækniþróun. Þessar ríkisstjórnir mælast þær vinsælustu á samfélagsmiðlum með hátt hlutfall og mikla virkni fylgjenda“ (Mickoleit, 2014).

Í skýrslunni er fjallað um hvernig stjórnvöld geti nýtt sér samfélagsmiðla með betri hætti til að upplýsa almenning og eiga í samskiptum. Þá er einnig rætt um möguleika á því að nýta þá til virkja fólk til aukinnar þátttöku í samfélagsumræðu og til að byggja upp traust meðal almennings. Þar segir: „Traust á stjórnámálum hefur minnkað í mörgum löndum og stjórnvöld treysta að einhverju leyti á samfélagsmiðla til að byggja þetta traust meðal almennings upp að nýju“ (Mickoleit, 2014). Það væri því eðlilegt að álykta að íslensk stjórnvöld hefðu séð þessi tækifæri og nýti samfélagsmiðla í auknum mæli til að byggja upp traust, bæði innan lands og utan.

Þá segir loks í skýrslunni að stjórnvöld eigi að vera virk á samfélagsmiðlum: „Í núverandi umhverfi sem er ríkt af samfélagsmiðlum er uppi krafa um að ríkisstofnanir noti samfélagsmiðla og aðlagi vinnulag sitt að því að nýta tækifærin sem þar liggja“ (Mickoleit, 2014).

3. Fyrri rannsóknir

Samkvæmt því sem höfundur kemst næst hafa engar sambærilegar rannsóknir verið gerðar á Íslandi og er því hér um frumraun að ræða varðandi þetta tiltekna rannsóknarefni eða sambærileg rannsóknarefni. Til er ein rannsókn frá 2014 eftir Mára Einarsson og Jóhönnu Gunnlaugsdóttur sem ber titilinn: Samfélagsmiðlanotkun hjá ríkisstofnunum á Íslandi: Notkun, hlutverk og markmið. (Mára Einarsson og Jóhanna Gunnlaugsdóttir, 2014) Sú rannsókn er þó afmarkaðari en þessi rannsókn, nær einungis til samfélagsmiðlanotkunar og nær einnig til allra ríkisstofnana á meðan þessi nær til almennari miðlunar og eins einungis til stjórnvalda. Þetta eru því ekki sambærilegar rannsóknir.

Fjöl margar rannsóknir hafa verið gerðar á almannatengslum almennt, aðallega erlendis en einnig að einhverju marki hérlendis. Rannsóknarspurningin miðast við íslensk stjórnvöld og upplýsingamiðlun þeirra til erlendra aðila. Hún er því nokkuð sérhæfð og þröng og ólíklegt var í upphafi talið að önnur álíka rannsókn hafi verið gerð. Almannatengsl sem fræðigrein hér á landi er auk þess frekar ný og hafa áherslur þeirra sem sinna slíkum rannsóknum og fræðum mögulega verið á önnur og jafnvel almennari mál.

4. Aðferðafræði rannsókna

Notast var við eiginlega aðferð í þessari rannsókn. Tekin voru þrjú viðtöl og voru þau hálfopin (e. semi-structured). Þessi rannsóknaraðferð snýst um að skilja reynslu þátttakenda frá þeirra eigin sjónarhóli „og laða fram sammannlega reynslu“. Rannsakandi ákveður umræðuefnið og leggur sig fram um að mæta rannsakanda á jafnréttisgrundvelli. Leitast er við að ná fram dýpt við umfjöllun um viðfangsefni og það skoðað út frá ólíkum sjónarhornum, en alltaf í þágu rannsóknarinnar (Sigríður Halldórsdóttir, 2016).

Hvað varðar fræðilega hlutann þá var leitað heimilda í fræðibókum, fræðigreinum og tímaritum, aðallega erlendum þar sem mjög lítið efni er til á Íslandi um þessi mál. Að einhverju marki var leitað upplýsinga á vefsíðum aðila sem bjóða þjónustu í almannatengslum, krísustjórnun og ímyndarsköpun.

4.1. Þátttakendur rannsókna, úrtak og aðgengi

Rætt var við tvo starfsmenn stjórnarráðsins sem hafa með almannatengsl að gera í sitt hvoru ráðuneytinu. Einnig var rætt við aðila sem hafði með markaðssetningu og ímyndarmál Íslands að gera um áratugaskeið. Annar starfsmaður ráðuneytis var valinn vegna þess að höfundur þekkir viðkomandi. Hinn starfsmaður ráðuneytis var valinn vegna ábendinga. Báðir aðilar brugðust jákvætt við strax. Höfundur þekkir einnig þann þriðja sem hafði með markaðssetningu og ímyndarmál Íslands að gera og leitaði því til hans.


4.2. Lýsing á aðferðafræði rannsókna og öflun gagna

Saminn var viðtalsrammi með um tíu spurningum fyrir hvern viðmælanda. Þegar leið á viðtölin var spurningum bætt við og öðrum sleppt eftir atvikum.

Viðmælandi 1 vinnur hjá fagráðuneyti og því var leitast við að fá fram sjónarmið tengd einstökum málum – en einnig innsýn inn í þá ferla sem færu af stað í dag þegar mál koma upp og lærdóminn sem stjórnvöld hafa dregið frá 2008 þegar verulega reyndi á almannatengla ríkisins í Hruninu. Viðmælandi 2 vinnur hjá utanríkisráðuneytinu og þekkir því eðli máls samkvæmt vel til samskipta við erlenda aðila. Þar var því aðal fókusinn settur á þau samskipti. Viðmælandi 3 þekkir vel til ímyndarmála og ímyndarsköpunar þegar kemur að Íslandi og íslenskum hagsmunum og því voru áherslur í spurningum á þá þætti fremur en aðra.

4.3. Greining gagna

Viðtölin voru skrifuð upp. Höfundur starfaði sem blaðamaður og þekkir því vel til hvernig greina eigi viðtöl með þeim hætti sem blaðamenn gera. Engin ein leið er til gagnagreiningar í eiginlegri rannsókn (Sigríður Halldórsdóttir, 2016, bls. 221) og höfundur kaus því að nýta eigin reynslu og þekkingu frá blaðamennsku til að greina viðtölin. Viðtölin voru lesin hvert á



eftir öðru og aðalatriði dregin fram, m.a. þar sem var samhljómur en einnig eftir því sem við átti þar sem komu fram ólík sjónarmið. Þessir þættir voru svo dregnir saman og unnið úr þeim, niðurstaða fengin og henni kaflaskipt

4.4. Réttmæti og áreiðanleiki rannsóknar

Í eigindlegri rannsókn sem þessari er áreiðanleiki bundinn að verulegu leyti við þátttakendur. Flókið getur verið að meta réttmæti og áreiðanleika eigindlegrar rannsóknar hliðstætt við meginlega rannsókn (Sigríður Halldórsdóttir, 2016, bls. 211-225). Þátttakendur þessarar rannsóknar þekkja rannsóknarefnið frá fyrstu hendi og eru því vel færir um að miðla af reynslu sinni. Tveir þátttakendur starfa í Stjórnarráðinu og sá þriðji hjá stofnun sem vinnur að markaðssetningu og ímyndarsköpun fyrir Ísland. Sá þáttur ýtir því undir áreiðanleika varðandi heimildir. Með þessu telur höfundur að gott sjónarhorn hafi fengist og að svör þessara aðila gefi trausta og góða yfirsýn fyrir rannsóknina.

Viðtalsrammi var saminn með það fyrir augum að fá svör við þeim spurningum sem skiptu máli til að varpa sem réttustu ljósi á viðfangsefnið. Höfundur nýtti reynslu sína sem blaðamaður til að taka viðtölin og til að kalla fram sem best svör. Spurningarnar voru skýrar og allar í anda rannsóknarinnar. Höfundur telur að væri rannsóknin framkvæmd á nýjan leik frá grunni yrðu spurningar svipaðar og svör einnig.

Hvað varðar réttmæti rannsóknar þá telur höfundur að gætt hafi verið að aðferðafræðilegu samræmi í rannsókninni, bæði að rannsóknarspurningu og rannsóknaraðferð. Til að fá svör við rannsóknarspurningunni var leitað beint til aðila sem þekkja málin frá fyrstu hendi og eigindleg rannsókn talin henta best til að kalla fram svör. Hvað varðar úrtakið þá var leitast við að fá vandaða aðila sem hafa með þessi mál að gera dagsdaglega. Alltaf hefði mátt leita til fleiri aðila og að fá meiri breidd – en ekki er þó augljóst hvert hefði átt að leita því þessir þrír sem valdir voru komu fyrst upp í huga og voru líklegastir að mati höfundar til að geta veitt svör við rannsóknarspurningunni. Með þetta í huga verður ekki séð að valskekkja (e. elite bias) hafi átt sér stað við val á úrtaki. Rannsóknargögn voru greind nokkuð jafnt og þétt og ekki verður séð að einhverjar spurningar hafi vantað í viðtalsrammana. Þar sem höfundur starfaði í einu þeirra ráðuneyta sem leitað var til og þekkir því viðmælanda þaðan og annan að auki var ákveðin hætta á að höfundur gæti misst faglega fjarlægð (e. going native) gagnvart þeim þátttakendum. Meðvitaður um þessa hættu var því sérstaklega gætt að því að halda fjarlægð og að gæta hlutleysis gagnvart úrvinnslunni (Sigríður Halldórsdóttir, 2016, bls. 223-224).

4.5. Staða höfundar innan rannsóknar og siðferðileg álitaefni

Sökum þess að í eigindlegum rannsóknum er meiri nálægð milli þátttakenda og rannsakenda og því mikilvægt að huga sérstaklega að trúverðugleika. Allir þátttakendur voru upplýstir um rannsóknina, hvernig niðurstöður yrðu settar fram, að hægt væri að leita til rannsakanda og leiðbeinanda ef einhverjar spurningar vöknudu eða athugasemdir væru. Einnig að þátttakendur gætu dregið sig til baka hvenær sem er og/eða valið að svara ekki einstaka spurningum. Höfundur gætti að því að fara vel með allar upplýsingar og lofaði þátttakendum trúnaði varðandi upplýsingar sem veittar væru sem og að þær yrðu ekki raktar beint til þátttakenda. Í þessu samhengi var gætt að persónuvernd með því að greina ekki frá því hverjir þátttakendur væru. Þeim var þó grein fyrir því að sagt yrði frá því í ritgerðinni við hvað þeir störfuðu og hvar m.a. til að rökstyðja hvers vegna leitað væri til þeirra. Engar athugasemdir voru gerðar við það. Með þessu telur höfundur að gætt hafi verið að siðfræðilegum atriðum varðandi rannsóknina. Engin sérstök siðferðileg álitaefni komu upp við rannsóknarvinnuna sjálfa (Sigríður Halldórsdóttir, 2016, bls. 71-86).

Í ljósi þess að höfundur starfaði sem aðstoðarmaður ráðherra og þekkir því vel til mála innan Stjórnarráðs Íslands og þekkir tvo viðmælendur af þremur reyndi á höfund að gæta að hlutleysi og að nálgast rannsóknina faglega og af opnum huga, ekki með of fyrirfram ákveðnar niðurstöður. Höfundur hafði fyrir rannsókn ýmsar upplýsingar sem gáfu höfundi ákveðið forskot og reyndi höfundur að nýta sér það forskot í þágu rannsóknar, t.d. með vali á spurningum í spurningaramma og við val á viðmælendum til að rannsóknin yrði sem árangursríkust. Höfundur gætti þó ávallt að því að sækja sér faglegar heimildir fyrir atriðum í stað þess að nýta eigin reynslu og þekkingu enda flokkast höfundur ekki sem sérfræðingur á þessu sviði.

5. Niðurstöður eigindlegrar rannsóknar

Tekið var viðtal við þrjá viðmælendur:

Viðmælandi A: Upplýsingafulltrúi innan Stjórnarráðs Íslands.

Viðmælandi B: Starfsmaður hjá Íslandsstofu.

Viðmælandi C: Upplýsingafulltrúi innan Stjórnarráðs Íslands.

5.1. Opinber upplýsingamiðlun til erlendra aðila

Í meginráttum eru nokkrar leiðir til opinberrar upplýsingamiðlunar: Í gegnum sendiráðin, í gegnum ráðuneytin beint, í gegnum Íslandsstofu og í gegnum almannatengslastofur erlendis.

Viðmælendur höfundar voru allir á þeirri skoðun að ferlar til upplýsingamiðlunar, hvort sem væri að frumkvæði ríkisins eða vegna krísustjórnunar, væru að einhverju leyti til staðar og að aðilar viti nokkuð hvað þeir eigi að gera til að svara fyrirspurnum og koma upplýsingum á framfæri.

Þannig segir viðmælandi C:

„Frá degi til dags eru allar venjulegar litlar fjölmiðlafyrirspurnir afgreiddar gegnum sendiráðin þannig séð. Þegar það eru þessi venjulegu mál um Ísland sem áfangastað og þar sem er mesti fókusinn frá degi til dags. Íslandsstofa er náttúrulega með mjög góðar upplýsingar um allt sem snýr að Íslandi og eins ef að það eru að koma fjölmiðlar tengdir meira markaðsmálum.“

Viðmælandi B segir Íslandsstofu miðla upplýsingum opinberra aðila en einungis staðreyndum og að ekki sé verið að svara beint fyrir mál. Þannig séu upplýsingar fengnar hjá þar til gerðum aðilum áður en þeim er miðlað. „Við sækjum í ráðuneytið ef það er eitthvað sem við erum óviss með – þá fáum við upplýsingar,“ sagði viðmælandi B. Einnig að á óvissutímum (viðtalið tekið í mars 2019) sé verið að spyrja að málefnum varðandi stjórnvöld, verkföll og annað og þá séu svörin alltaf sótt í réttu aðilana. „Við svörum ekki nema að vera í samráði.“

Viðmælandi B segir einnig að samstarf eigi sér einnig stað milli stjórnvalda og íslenskra fyrirtækja varðandi markaðsherferðir:

„Við mótum skilaboðin saman. Til dæmis bara núna á eftir er markaðsfundur hérna. Þá erum við að segja frá því sem við ætlum að gera næst. Það er búið að kynna þetta fyrir stjórninni og allir sáttir. [...] Upplýsingaflæðið er gott. Auðvitað mættu vera oft skýrari ferlar.“

Viðmælandi B bendir á að ferlar mættu oft vera skýrari en þó kom fram hjá öllum viðmælendum að ferlar væru orðnir mun skýrari en þeir voru fyrir Hrunið 2008 og alltaf verið að bæta þá.

Íslandsstofa er ekki stjórnvald líkt og ráðuneytin. En fram kom í samtali við viðmælanda B að Íslandsstofa sé með samning við utanríkisráðuneytið og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið:

„Þar er mjög skýrt að við eigum að gera stefnu varðandi markaðs- og ímyndarmál. Við gerum það og vinnum eftir henni. Við leggjum hana fyrir ráðuneytið. Það eru framvinduskýrslur og allt slíkt. Það er alveg kristaltært hlutverk hvers og eins í því.“

Íslandsstofa kemur því fram fyrir hönd Íslands, vinnur náið með ráðuneytum, stofnunum og atvinnulífínu hér á landi en einnig með sendiskrifstofum okkar um allan heim m.a. við að miðla upplýsingum:

„Já, við erum að miðla þeim. Það er mjög skýrt í okkar huga að við förum aldrei út fyrir það. En þegar kemur að ímyndarsköpuninni sjálfri og markaðsherferðum þá eigum við samtalið. Þá eigum við markaðsfundi og stefnumótunarfundi. Það er bæði ráðuneytið og fyrirtækin. Við mótum skilaboðin saman.“

Þegar talað er um markaðsherferðir ímyndarsköpun má segja að það flokkist undir dagskrárvald (e. agenda setting).

Allir viðmælendur voru spurðir um helsta lærdóm sem draga mætti á síðustu árum. Um það sagði Viðmælandi B:

„Ég myndi segja eins og ég nefndi áðan samskiptin við Almannavarnir. Að komast á það stig að við treystum hvort öðru. Mér fannst það rosa góður tímupunktur þegar allir vissu nákvæmlega sitt og við vitum nákvæmlega hvert hlutverk hvers og eins er. Lærdómurinn er kannski sá sem verður alltaf erfitt er að allir tali saman. Að við séum að gefa skýr skilaboð en ekki tala öll í sitthvora áttina. Sömu skilaboðin.“


Viðmælandi A er á svipaðri línu. Þar kom fram að ráðuneytin væru að fylgjast með umræðunni í heiminum og að meta hvenær þurfi „að stökkva inn og hvenær ekki.“

„Ég held að menn skilji miklu betur mikilvægi þess að koma upplýsingum á framfæri. Það er mikilvægt. Ég held að það sé mikli stóri lærdómurinn og síðan að finna þá kanala hvernig við getum komið þessu á framfæri. En við skiljum miklu betur mikilvægið. Í Hruninu þá vakna menn einn daginn og þá eru 100 fréttamenn sem heimta upplýsingar. Þetta kom mönnum að óvörum.“

Viðmælandi C sagði:

„Ferlarnir eru þessir að það er fylgst með umræðunni fyrir okkur úti og það væri eitthvað sem var sett í gang í kjölfar Hrunsins. Sendiráðin okkar fylgjast líka með umfjöllun á öðrum tungumálum.“

Þá sagði viðmælandi C að sitt ráðuneyti hefði ekki bolmagn til að vera í virkri upplýsingagjöf að þeirra frumkvæði (e. outreach). Íslandsstofa sinni því hlutverki. Það sé mjög organískur áhugi á Íslandi hvað varði mannréttindi og jafnrétti og að ráðuneytið hafi náð að sinna þeim



áhuga vel. Það hafi hins vegar verið meira fjármagn til staðar í kjölfar Hrunsins og Eyjafjallajökulsgossins. Þá hafi verið hægt að verja meira fjármagni í almannatengsl erlendis en þær fjárveitingar hafi minnkað um þriðjung á síðustu tveimur árum. Áhuginn á Íslandi aukist hins vegar dag frá degi.

Eitt af því sem tekið var upp í kjölfar Hrunsins var vöktun á umræðunni erlendis. Á vegum Stjórnarráðs Íslands er það að mestu utanríkisráðuneytið en önnur ráðuneyti síður. Sama má segja um Íslandsstofu sem er í samstarfi við fimm almannatengslastofur erlendis. Ráðuneytið er með fasta fagaðila á nokkrum stöðum sem vakta umræðuna og leggja til viðbrögð eða láta vita af umræðu sem vert gæti verið að fylgjast með. „Við fáum alltaf svona yfirlit yfir umfjöllun sem er erlendis og þau gera okkur viðvart þegar þörf er á viðbrögðum,“ sagði viðmælandi C.

Verkaskipting er til staðar og þannig sinna sendiráðin tilsvári varðandi markaðsstarf fyrir Ísland ásamt Íslandsstofu. En það sem snýr að stjórnarsáttmála, jafnréttismálum, sjálfbærri nýtingu auðlinda, almennt um mannréttindi og annað þess háttar sér utanríkisráðuneytið sjálft um að svara fyrir.

Viðmælandi B sagði að bæði væri keypt þjónusta af vöktunaraðila á netinu sem heldur utan um allan fréttáflutning um Ísland og svo líkt og utanríkisráðuneytið við nokkra fagaðila sem vakta umfjöllun erlendis og miðla heim til Íslands. Sömu almannatengslastofur sjái svo um samskiptin við fjölmiðla erlendis þegar á þurfi að halda.

5.1.1. Hverjir sinna upplýsingagjöf og upplýsingamiðlun?

Upplýsingafulltrúar ráðuneyta innan Stjórnarráðs Íslands annast upplýsingamiðlun til erlendra aðila. Sendiskrifstofur Íslands um allan heim sömuleiðis og fulltrúar Íslandsstofu, en Íslandsstofa er sem fyrr segir með samninga við íslensk stjórnvöld um þau mál. Misjafnt er hvort og hvenær þessir aðilar nýta sér svo þjónustu fagaðila erlendis – en það er þó oftast gert þegar koma þarf málum á framfæri að okkar frumkvæði.

5.1.2 Hvernig er samstarfi háttað?

Eðlilega þurfa aðilar sem annast upplýsingamiðlun að vinna náið með öðrum. Þannig segist viðmælandi B vera í reglulegum samskiptum við bæði utanríkisráðuneytið og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið. Einnig við sendiráð Íslands um heim allan.

Innan Stjórnarráðsins vinna upplýsingafulltrúar einnig náið saman skv. því sem viðmælandi C segir:

„Við erum í mjög reglulegum samskiptum allir upplýsingafulltrúarnir og við erum eina ráðuneytið sem er með fleiri en einn í upplýsingamálum. Það er mjög gott

samstarf og reglulegir fundir þannig að það er mjög einfalt að fá viðbrögð úr fagráðuneytunum. Pakka þeim inn og senda út.“

Samstarfið nær einnig mun víðar. Þannig hittast fjölmargir aðilar þegar krísa er í gangi. Til dæmis þegar eldgos er þá eru reglulegir fundir með almannavörnum, ráðuneytum og öðrum stofnunum ásamt hagsmunasamtökum og öðrum hagaðilum frá degi til dags.

5.2. Upplýsingagjöf á krísutímum

Það er óhætt að segja að íslensk stjórnvöld hafi lært mikið frá því að Hrunið varð haustið 2008. Allir viðmælendur nefndu þá ferla sem nú eru í gangi og tveir þeirra sem voru við störf einnig fyrir Hrun gátu lýst vel þeim breytingum sem hafa átt sér stað til batnaðar. Engir ferlar voru þá í gangi og það þurfti því töluverða vinnu við að ná fólki saman og vinna úr hlutunum en ráðnir voru erlendir ráðgjafar sem virðast hafa kennt íslenskum stjórnvöldum mikið hvað þessi mál varðar á stuttum tíma. Enn er að hluta unnið eftir því kerfi sem komið var á þó ekki sé nein krísa lengur í gangi en vöktun á sér stað allt árið og eins sinna sendiskrifstofur Íslands vöktun á umræðum á hverjum stað fyrir sig og á þeim tungumálum sem þar eru töluð.

Í dag eru virkir ferlar í gangi þar sem aðilar vita að einhverju leyti hvernig eigi að bregðast við í krísumálum, samstarf er virkt innanlands hjá ólíkum stofnunum sem virkjast t.d. um leið og eldgos hefst eða önnur viðkvæm málefni verða heit í umræðunni sem geta skaðað orðspor Íslands eða kalla á mikla upplýsingagjöf til umheimsins, m.a. erlendra ferðamanna sem eru hér á landi eða hyggja á ferð hingað til lands.

Viðmælandi B segir þetta um málið:

„Ef ég fer aftur til ársins 2008 þegar Hrunið var þá var ekkert alveg á hreinu hverjir voru kallaðir til að borðinu og maður varð var við að það væri fleiri en ein PR-stofa frá stjórnvöldum og maður fann aldrei hópinn.“

Á þessu hafi þó orðið miklar breytingar til batnaðar í dag og nú viti aðilar betur hvernig eigi að bregðast við, hverja eigi að kalla að borðinu og meiri fagmennska og fagþekking sé til staðar.

„Ef að það er krísa þá kallað til fundar. Annað hvort við eða atvinnuvegaráðuneytið eða aðrir eftir því hvernig ber undir. En við erum alveg með á hreinu hver gerir hvað í því,“ segir viðmælandi B.

Viðmælandi A segir að ráðuneytið sé ekki eins og almannavarnir með möppu þar sem finna megi ferla fyrir hvert atvik. En ráðuneytið sé í samstarfi við aðila, t.d. almannavarnir og að þar séu til margir ferlar, m.a. í samskiptum við fjölmiðla.

Nefndi viðmælandi A að þegar upp komi krísa eða mikill álagspunktur þá komi oft nokkur ráðuneyti við sögu: „Það er mjög auðvelt að kalla saman lítinn eða stóran hóp. Við sáum þegar

Hrunið var þá voru blaðamannafundir og þá var forsætisráðherra, viðskiptaráðherra og fjármálaráðherra mest. Eldarnir brunnu á þeim.“ Í þessu sambandi sé kostur að boðleiðir séu stuttar innan stjórnarráðsins.

Hrunið er þó einstakt mál og á skala sem erfitt er að taka sem dæmigert krísustjórnunarmál. Annað mál sem er mun nærtækara eru eldgos. Töluvert reyndi á krísustjórnun árið 2010 þegar gos hófst í Eyjafjallajökli og ferðaþjónustan horfði fram á mikið áfall ef ekki yrði brugðist við. Í kjölfarið hafi *Inspired by Iceland* verið sett á laggirnar sem ímyndarverkefni en um leið viðbrögð í krísu. Skilaboðin í fyrstu hafi verið að hér væri allt í lagi. Íslandsstofa hafði veg og vanda að herferðinni og um upphaf hennar sagði viðmælandi B:

„Þegar að 2010 varð [Eyjafjallajökulsgosið] þá voru allir helstu ferðaþjónustuaðilar kallaðir til. Stærstu aðilarnir á þeim tíma eins og Icelandair og aðrir. Icelandair leggur til að það verði farið í ákveðna vinnu. En á þessum sama tíma eru helstu aðilar kallaðir til og það eru fundir á hverjum einasta morgni niðri í atvinnuvegaráðuneyti í örugglega þrjár til fjórar vikur í kringum gosið.“

Í kjölfarið fór *Inspired by Iceland* af stað í samstarfi ráðuneytis og Íslandsstofu en að lýsandi hafi verið fyrir ástandið að lítil skilningur var á milli aðila sem voru kallaðir að borðinu, m.a. af hverju þessir og hinir væru þar. Þetta hafi þó algjörlega breyst. Jafnframt eins og áður kom fram hafi ráðuneyti verið með mismunandi almannatengslastofur að vinna að málum sem þó samræmdu sig ekkert. Um þetta segir viðmælandi B:

„Það sem hefur breyst svo síðan 2010 er að við höfum straumlínulagað starfið okkar miklu meira. Við erum með PR-stofur sem vinna miklu meira saman. Þær voru rosa mikið að vinna í sitthvoru lagi. Nú vinna þær mikið saman. Við erum með samfélagsmiðlana og sama fólkið sem er að vinna með samfélagsmiðlana og við erum með fréttabréf bæði á neytendur og erlenda ferðaheildsala. Það er mjög auðvelt að koma skipulögðum upplýsingum út sem var ekki 2010 því þá vorum við rétt að byrja á samfélagsmiðlum og það voru ekki til heildstæðir listar varðandi erlenda ferðaheildsala. Núna erum við með um 5.000 aðila á listanum og getum strax sent út.“

Nú vita menn mun betur við hvaða hópa eigi að tala hverju sinni. Þegar eldgos eru í gangi þá eru ferðaheildsalarnir upplýstir um stöðu mála, hvort sé opið eða ekki. En gagnvart ferðamanninum séu mýkri skilaboð. Þeir eru upplýstir um hvað sé í gangi, að það sé engin hættu á ferðum o.s.frv. Huga þurfi vel að því hvað sé verið að gera gagnvart hverjum.

Þegar viðmælandi B er spurður út í lærdóminn frá þessum tíma stóð ekki á svörum:

„Þegar að gosið var var mjög skýrt að gerðir voru stöðupunktur. Við vorum með í að gera þessa punkta þegar það átti við og við pössuðum okkur á því að við miðlum

aldrei neinu nema að það sé að koma frá opinberum aðila. Við fórum aldrei að svara sjálf fyrir hönd gossins – heldur við svörum í anda þess sem almannavarnir eru með.“

Í dag er *Inspired by Iceland* að stærstum hluta orðin markaðsherferð og að hún sé nýtt til að koma málum á dagskrá, s.s. gagnvart ferðahegðun, gagnvart umhverfismálum o.s.frv. En tækið er eftir sem áður til staðar ef upp komi krísa tengd ferðamálum og reynslan sé einnig til staðar.

Annað krísudæmi sem viðmælandi B nefndi er „over-tourism“ umræðan. Það þurfi að bregðast við henni og gera áætlun um hvernig eigi að svara fyrir þá umræðu. Hvort gera eigi það með því að koma upplýsingum á framfæri (e. outreach) eða svara bara þegar spurt er. Unnið sé með öllum almannatengslastofunum sem Íslandsstofa eigi í samstarfi við. „Við þurfum svolítið að fara yfir hvernig við ætlum að nálgast þetta. Það er ekkert „outreach“ en við erum mjög skilmerkileg með hvernig við svörum, hvaða punkta við erum með og stöðuna á Íslandi.“

5.2.1. Tilbúið dæmi

Viðmælendur fengu dæmi og voru beðnir um að lýsa því sem færi í gang í kjölfarið. Dæmið er: Frægur bandarískur leikari er í spjallþætti í Bandaríkjunum að tala um að hann hafi verið nýlega á Íslandi og að hingað væri ömurlegt að koma. Allir ferðamannastaðir væru niður traðkaðir. Hann upplifi sig í massatúrisma og að illa væri hugsað um staðina. Í kjölfarið færi af stað mikil neikvæð umræða á internetinu. Spurt var hvaða atburðarrás færi af stað (spurt í ráðuneyti ferðamála og hjá Íslandsstofu). Svar viðmælenda B:

„Fyrsta sem við gerum í svona er að meta hvað hann var að segja og taka tölfræðina. Horfa á tölurnar. Hvaða staðir eru þetta? Hvernig er staðan á þeim? Er þetta rétt sem hann er að segja? Fara yfir það. Þá myndum við mögulega svara fyrir þetta. Mögulega ekki. Mögulega myndum við leyfa þessu að liggja aðeins og sjá hvernig viðbrögðin væru.“

Alltaf væri farið í staðreyndatékk áður en brugðist væri við. Viðmælandi B nefndi annað raundæmi sem hafði gerst nokkrum dögum fyrir viðtalið þegar blaðamaður CNN hringdi og vildi vita af hverju búið væri að loka Fjaðraárgljúfri og hvort það væri vegna þess að það væri orðið of mikið af ferðmönnum. Í því tilfelli hafi verið nauðsynlegt að svara á staðnum. Ekki hafi verið hægt að stoppa umræðuna en svarið hafi verið að gróður á svæðinu væri viðkvæmur á þessum tíma árs. Oft sé hægt að stöðva neikvæða umræðu en í þessu tilfelli hafi það ekki verið hægt. Í málum sem þessum þurfi að útskýra hlutina út frá staðreyndum.

Í tilbúna dæminu myndi Íslandsstofa svara fyrir málið. Utanríkisráðuneytið yrði ekki kallað til en líklega yrði haft samband við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og jafnvel kallað eftir því að ráðherra ferðamála myndi gefa út einhverskonar yfirlýsingu í fréttatilkynningu.

Viðmælandi A segir að sem betur fer væri oftara talað vel um Ísland en illa en svona dæmi koma upp og hann tekur dæmið lengra:

„Þetta myndi uppgötvast á einhvern hátt. Þetta væri í fjölmiðlum alls staðar. Eða þarna hefði einhver erlend fjölmiðlavakt sem við höfum aðgang að spottað þetta. Hvað fer nákvæmlega af stað? Ég held að það sé ekki til þessi neyðaráætlun um hvað myndi gerast. En það er alveg ljóst að þegar þetta kemur hingað eru þeir sem koma að málinu fjölmiðlafulltrúi, það eru samskipti við utanríkisráðuneytið. Það myndu koma inn í þetta aðstoðarmenn ráðherra og ráðherra eftir því hvað það er og fagskrifstofa. Svo ræða menn um hversu alvarlegt þetta er.“

Í framhaldi yrði rætt í hvaða aðgerðir væri farið. Haft yrði samband við erlendan greinanda sem myndi meta hversu stórt málið væri. Viðbrögðin yrðu síðan ákveðin í samráði við greinandann, utanríkisráðuneytið, fagráðuneytið og fagskrifstofuna:

„Það gæti hreinlega verið að koma því á framfæri að þessar fullyrðingar séu rangar. Það gæti verið að fara ekki eins beint í það, heldur að týna til einhverja jákvæða hluti sem eru í samhengi við þessa miklu gagnrýni. Hann er að gagnrýna að vatnið sé vont. Þá væri hægt að koma fram með rannsóknir um að vatnið á Íslandi sé svona mikið gott. Eða hvað eina sem er.“


Viðmælandi A bendir á að það þurfi ekki alltaf að fara með hörku til baka og þræta fyrir eða segja viðkomandi ljúga. Það sé oft og ekki síður árangursríkt að benda á jákvæðar staðreyndir og koma þeim inn í umræðuna. Mönnum sé auðvitað frjálst að hafa sína skoðun á Íslandi.

5.3. Dagskrárvald íslenskra stjórnvalda

Talandi um að koma staðreyndum að inn í umræðuna þá er ljóst að dagskrárvald (e. agenda setting) er eitthvað sem flestir sem vinna í almannatengslum reyna að nýta sér þegar við á. Íslensk stjórnvöld eru engin undantekning á því. Þannig segir viðmælandi A spurður um þessi mál að Íslandsstofa annist þau verkefni að koma Íslandi á framfæri:

„Þá er ég nú ekki að tala um krísustjórnun heldur að vekja athygli á Íslandi sem ferðamannalandi. Þá reyna menn að koma því á dagskrá. Hér er svo frábært. Hér er svo þetta og hér er svo hitt. Við teljum okkur standa fyrir ákveðnum hlutum í sjávarútvegi sem gengur út á að nýta vísindin og bestu rannsóknir til að nýta auðlindir hafsins með sem bestum hætti. Við reynum að koma þessum sjónarmiðum á framfæri hvar sem er. En að tala um að við séum að taka dagskrárvaldið er kannski fullmikið sagt.“

Viðmælandi A nefndi einnig að ráðherra, fulltrúar ráðuneyta, fulltrúar stofnana og aðrir séu virkir erlendis í umræðu um sjálfbæra raforkuframleiðslu og nýtingu á raforku og jarðvarma. Það megi flokkast sem e.k. dagskrárvald þar sem stjórnvöld eru að reyna að koma þessum málum í umræðuna og íslensk stjórnvöld eigi oft sjálf frumkvæði að ræða þessi mál. Hér er um



að ræða mál sem Íslendingar hafa sérþekkingu á og telja mikilvægt að leggja sitt af mörkum til að fleiri hagnýti sér þessa þekkingu í þágu umhverfismála.

Viðmælandi B nefndi að *Inspired by Iceland*-herferðin gangi að hluta út á að koma málum á dagskrá. Næsta verkefni sé að fá erlenda ferðamenn til að nota hreint vatn af krana fremur en að kaupa vatn í plastflöskum. Með því sé ætlunin að fá ferðamenn til að drekka vatn úr fjölnota brúsum og taka þannig þátt í heimsmarkmiðunum og ábyrgri ferðahegðun. „Þarna erum við að reyna að koma okkur inn í umræðuna og skapa umræðu,“ sagði viðmælandi B og einnig: „Þannig að allar herferðir eru hugsaðar þannig að við séum að koma okkur inn í umræðuna.“

Viðmælandi B sagði þó að sökum þess hve Íslandsstofa hafi lítið fjármagn þá færi vinnan mikið í að bregðast við því sem gerðist eða umfjöllun sem ætti sér stað fremur en að vera á undan með upplýsingar og skilaboð sem þörf væri á að koma á dagskrá. Þá sagði viðmælandi B að það færi mikil vinna í að skapa sögur og segja frá því sem væri að gerast og þannig sé verið að skapa Íslandi pláss í umræðunni. Auk þess sendi almannatengslastofur erlendis mánaðarlega út fréttabréf á fjölmiðla í sínum löndum og þar sé verið að reyna að koma Íslandi á dagskrá. „Við erum alltaf að reyna að miðla. Kannski meira hefðbundin upplýsingamiðlun. Svo kannski veistu aldrei hvað verður vinsælt,“ sagði viðmælandi B.

Viðmælandi C hjá utanríkisráðuneytinu segir að það hafi verið meira um að ráðuneytið reyndi að koma málum á dagskrá áður. Nú væri unnið með nýrri Íslandsstofu og útflutnings- og markaðsráði. Þó svo að Íslandsstofa sé nú algjörlega sjálfstæð og að ríkisstjórnin hafi sína stefnu þá fari þessi mál öll vel saman. Viðmælandi C nefnir þar áhersluna á sjálfbærni, jafnréttismál, mannréttindi og hreinleikann og að við viljum gjarnan lyfta þessum atriðum og halda þeim á dagskrá og í umræðunni. Þetta fari því afar vel með markaðssetningu á landinu:

„Við fáum bara rosa mikið kredit fyrir að vera efst á jafnréttislistanum ár eftir ár. Fáum kredit fyrir að sinna mannréttindamálum almennt. Við fáum kredit fyrir að vera, þó svo að við séum ekki með bestu löggjöfina varðandi hinsegin fólk, þá erum við efst á skala yfir að fagna fjölbreytileikanum hjá OECD.“

Viðmælandi C segir allt þetta gott orðsporslega og þetta sé ekki síst fólkið sem Íslendingar vilji fá hingað sem ferðamenn: „Þannig að þetta fer allt saman og sjálfbærni náttúrulega hefur allt með þá vöru sem við erum að selja.“

Auk þess séum við með mestu nýtingu á fiski og að vegna þess hversu lengi við höfum verið með sjálfbærar veiðar séu að spretta upp frábær nýsköpunarfyrirtæki. Allt þetta gefi okkur góð tækifæri til að koma okkur á dagskrá í umræðunni á jákvæðan hátt. Það sé hins vegar alltaf þörf

á að forgangsraða verkefnum í ráðuneytinu og að Brexit hafi töluverð áhrif á það sem hægt sé að komast yfir en að sveigjanleiki muni aukast þegar þau mál verði frá.

Viðmælandi B nefndi annað atriði sem nýtist til að koma málum á dagskrá við kynningu á Íslandi, svokallaðar blaðamannaferðir þar sem erlendum blaðamönnum er boðið til Íslands. Þar séu ákveðin kjarnaskilaboð á ferðinni sem Íslandsstofa vilji koma á framfæri og að auki sé reynt að vekja athygli á landshlutum sem þola meiri umferð ferðamanna, s.s. Vesturlandi og Norðurlandi. Þetta hafi gefist ágætlega til að fá umfjöllun um ákveðin mál í fjölmiðlum erlendis.

5.4. Ímyndarsköpun íslenskra stjórnvalda

Jákvæð ímynd skiptir miklu máli. Höfundur lék forvitni á að vita hvernig íslensk stjórnvöld stundi að ímyndarsköpun sinni og hvernig miðlun fari fram til umheimsins. *Inspired by Iceland*-herferðin hefur að hluta verið notuð til að efla ímynd Íslands – ekki síst þegar hún fór af stað árið 2010, en þá var herferðin hvort í senn viðbrögð við krísu og um leið tæki til að láta umheiminn vita að hér væri allt í góðu lagi og óhætt að heimsækja landið. Síðan þá hefur herferðin verið nýtt að einhverju leyti í bland, þ.e. varðandi ábyrga ferðahegðun, markaðssetningu og ímyndarsköpun varðandi Ísland, náttúru landsins og gildi okkar.

En margt fleira kemur til og Íslandsstofa fer um allan heim að kynna Ísland í margþættum tilgangi, m.a. sem góðan stað til fjárfestinga. Þá kom viðmælandi B inn á nýtt útflutnings- og markaðsráð þar sem setja á stefnu til fimm ára varðandi markaðsmál og hluti af því snýr að því að nýta sér jákvæða ímynd landsins. Unnið sé í víðtæku samstarfi, þar sitji fulltrúar allra stjórnsmálaflokka, fjórir ráðherrar, fulltrúar atvinnulífsins – eða alls um 40 manns. Þetta sé víður hópur. „Við munum eiga samtal um allt land og móta stefnu út frá því sem við leggjum fyrir útflutnings- og markaðsráð. Það samtal er komið í sinn farveg,“ sagði viðmælandi B.

Viðmælandi A var spurður að því hvernig brugðist væri við ef umfjöllun væri ósanngjörn og hefði neikvæð áhrif á ímynd landsins. Sagði hann að í slíkum tilfellum væri utanríkisráðuneytið kallað til „ef við förum að gera eitthvað meira. Utanríkisráðuneytið er í samskiptum við fjölmiðlastofur beggja vegna Atlantshafsins,“ sagði viðmælandi A.

Talið barst að markríldeilunni og öðru sambærilegu sem snerti ímynd okkar eða sambærileg átakamál við önnur ríki þar sem máluð er ósanngjörn mynd af Íslendingum í fjölmiðlum erlendis:

„Makrílmálið er mjög pólitískt og það er nú ekki svo stórt mál í vitund almennings. Hvorki hér né þar. Þannig að það er leyst á pólitískum fundum og svo hringja hingað sérhæfðir blaðamenn og spyrja mjög sérhæfðra spurninga og er greitt úr þeim. Við förum ekki fram á völlinn með auglýsingaherferðir eða annað. Þannig að þetta eru

svona viðbrögð við spurningum og svo sótt fram á mjög afmörkuðum velli. Eins og á samningafundum eða viðræðum við erlenda ráðherra.“

Það er því ekki alltaf auðvelt að bregðast við þegar mál rata í fréttir sem mála Íslendinga sem erfiða í samskiptum. Slík mál séu ekki leyst auðveldlega í fjölmiðlum. En mál séu mismunandi og makrilmálið kannski ekki besta dæmið.

Önnur dæmi snerta þau mál sem áður hafa verið nefnd; sjálfbærni, jafnréttismál, mannréttindi og hreinleika Íslands og íslenskrar framleiðslu. Þetta eru allt ímyndarmál sem við stöndum fyrir og viljum halda á lofti líkt og viðmælandi C kom vel inn á og það sé á því byggt sem reynt sé að ná e.k. dagskrárvaldi (e. agenda setting) varðandi þessa hluti.


5.4.1. Hvalveiðar Íslendinga

Eitt mál sem allir viðmælendur nefndu voru hvalveiðar Íslendinga. Þar eru Íslendingar að halda því á lofti að hvalveiðar séu sjálfbærar og nauðsynlegar í lífkeðju hafsins en oft við ramman reip að draga þar sem mótmæli spretta reglulega upp og í því sambandi reynir á alla þá aðila sem rætt var við, ráðuneyti sjávarútvegsmála, utanríkisráðuneytið og Íslandsstofu við að svara fyrir þessi mál. Það má því sumpart segja að þar séum við að berjast um að halda jákvæðri ímynd og að útskýra af hverju við stundum hvalveiðar. „Hvalamálin og upplýsingamiðlun tengd hvalamálum við erlenda aðila er undir tveimur ráðuneytum,“ sagði viðmælandi A. Annars vegar sé það hjá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu enda sé það sjávarútvegsráðherra sem ákveði hvort leyfa skuli hvalveiðar og gefi út kvóta. Hins vegar sé það utanríkisráðuneytið.

Viðmælandi A segir að samskipti við fjölmiðla vegna hvalveiða gangi nánast í öllum tilvikum í gegnum utanríkisráðuneytið og sendiráðin. Nema um sé að ræða viðtal við sjávarútvegsráðherra. Eitthvað berist þó alltaf að fyrirspurnum til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins:

„Það má skipta þessu í nokkrar kategoríur. Það eru einstaklingar, það eru félagasamtök eða þrýstihópar. Það eru blaðamenn. Það fer nú dálítið eftir tímabilum. Stundum er mikið af fjöldapósti sem berst hingað og þá er greinilega eitthvað átak í gangi. Undirskriftum er safnað á Íslandi á sumrin. Við veitum þeim viðtöku. Svo er það náttúrulega bara spurningin hvernig viðbrögðin við þessum fyrirspurnum, ábendingum og óskum um viðtöl – hvernig þeim er háttað.“

Viðmælandi C hjá utanríkisráðuneytinu segir að það hafi verið lítið um mótmæli vegna hvalveiða síðustu ár en að mótmæli vegna hvalveiða séu á undanhaldi. „Það kom í fyrra þegar þær voru að byrja aftur og þegar blendingurinn var tekinn. Það virðist alltaf verða minna og minna,“ sagði viðmælandi C.



Viðmælandi B hjá Íslandsstofu segir að mótmæli og umfjöllun um hvalveiðar komi í toppum en að Íslandsstofa vísi því nær alltaf á utanríkisráðuneytið. Mótmæli og fyrirspurnir komi að stórum hluta gegnum samfélagsmiðla og svo almennar fyrirspurnir. Að svara þessum erindum sé hluti af upplýsingamiðlun þeirra og þau svari öllu mjög hlutlaust. Þegar þau svari en sendi ekki málin til utanríkisráðuneytisins séu bara staðreyndir settar fram.

5.4.2. Falsfréttir

Eitt af þeim viðfangsefnum sem almannatenglar og upplýsingafulltrúar hafa þurft að takast æ meira á við eru falsfréttir, ekki síst með tilkomu internetsins og samfélagsmiðla. Að takast á við falskar fréttir um Ísland lendir því í töluverðu mæli á utanríkisráðuneytinu, sendiskrifstofum Íslands og Íslandsstofu.


Viðmælandi C nefnir í þessu sambandi nýleg dæmi um mál sem grasserar á internetinu um að fólki sé ekki hleypt inn til Íslands nema vera bólusett við ákveðnum sjúkdómum og að ferðamenn þurfi að sýna fram á að þeir hafi verið bólusettir. Segir viðmælandi C að ráðuneytið hafi ekki lagt í mikla vinnu við að bregðast við þessum falsfréttum að öðru leyti en því að veita réttar upplýsingar þegar eftir þeim sé kallað. Þannig lendi sendiráðin nokkuð í því að fá fyrirspurnir um þetta og oft frá fólki sem sé á leiðinni til Íslands. „Þetta er svona lítið dæmi um eitthvað sem var sett fram á einhverri grínsíðu en hefur náð smá fótfestu og við höfum ekki metið það þannig ennþá að þetta sé það mikið að við þurfum að bregðast við,“ segir viðmælandi C.

Einnig að það þurfi að vanda sig þegar stokkið er inn í umræðuna því oft geti viðbrögð ýtt undir enn frekari umræðu. Stundum sé jafnvel best að leyfa umræðu að deyja út með tímanum. Talið barst að öðru dæmi:

„Á tímabili svoruðum við tugum fyrirspurna um hvort menn geti fengið greitt fyrir að giftast íslenskum konum. Þetta eru svona lítil atriði sem liggja bara þarna og við erum ekkert að bregðast við.“

Þessu til viðbótar séu það svo pólitísku málin eins og hvalveiðar, einnig ríkisstjórnarslit og á hvaða forsendum þau hafi verið. „Það er mjög erfitt að útskýra uppreist æru í einföldu máli í útlöndum,“ segir viðmælandi C.

Viðmælandi B nefndi að helst væri umræðan um að hingað væru komnir of margir ferðamenn (e. over-tourism) sem kalla mætti falsfréttir. „Hún er mjög ósanngjörn oft og sett í asnalegt samhengi. Það er helst hún gagnvart áfangastaðnum,“ sagði viðmælandi B en umræðan er sérstaklega mikil í Þýskalandi:



„Ef okkur finnst þetta sérstaklega slæmt þá er oft haft samband við blaðamanninn. Við höfum til dæmis boðið blaðamanni til landsins til að upplifa sjálfum. Eða að boðið er viðtal við mig eða [nafn tekið út] hjá SAF. Eitthvað slíkt þar sem hitt sjónarhornið er boðið fram. En stundum virkar það ekki neitt.“

Viðmælendur voru sammála um að töluverða aukningu megi rekja í falsfréttum og rímar það ágætlega við það sem lesa má um í fréttum þar sem töluvert er kvartað undan falsfréttum um allan heim.

6. Umræður og ályktanir

Almennt virðist sem himinn og haf sé á milli þess hvernig íslensk stjórnvöld miðla upplýsingum erlendis í dag og fyrir rúmum áratug þegar þau stóðu berskjölduð eftir Hrunið með þá gríðarlegu fjölmiðlaumfjöllun sem þá var um Ísland og þeirri athygli sem landið fékk í kjölfarið í tengslum við Búsáholdabyltinguna svokölluðu.


Þá virðist sem stjórnvöld hafi dregið töluverðan lærdóm frá þeim árum og í dag er fjöldi starfsmanna sem vinnur að upplýsingamiðlun dag hvern. Stjórnvöld og Íslandsstofa sem vinnur að hluta í umboði stjórnvalda eru í samstarfi við fagaðila bæði í Evrópu og í N-Ameríku sem fylgjast með umræðunni um Ísland og gæta hagsmuna landsins þegar kemur að orðspori þess.

Samfélagsmiðlar ýmiss konar hafa mikil áhrif hér sem annarsstaðar og líkast til má álykta að sökum smæðar hagkerfisins að neikvæð umræða á samfélagsmiðlum erlendis geti haft mun víðtækari neikvæð áhrif hér á landi en í stærri hagkerfum þar sem enn fleiri fyrirtæki starfa í sama geira og neikvæð umræða um eitt þeirra hefur lítil áhrif á heildina.

Íslendingar þurfa því að vera meira á tánum til að gæta orðspors síns svo viðskipti tapist ekki. Aukin fagþekking hjá þeim sem starfa í þessum gera skiptir máli og rétt viðbrögð geta verið lykilatriði. Eins og viðmælendur höfundar hafa nefnt er lögð áhersla á að bregðast við neikvæðri umfjöllun með staðreyndir að vopni. Að einhverju leyti er reynt að koma landinu á dagskrá erlendis en algengara er að verið sé að bregðast við.

Það er vissulega erfitt fyrir lítið hagkerfi að ætla sér að vera í stöðugri markaðs- og ímyndarherferð og óhætt er að segja að Íslendingar hafi stundum verið heppnir í þeim efnun, t.d. eftir Hrunið þegar Ísland var á útsölu og hingað flykktust ferðamenn hvaðanæva úr heiminum og síðan þegar Eyjafjallajökulsgosið var í algleymingi þá snerist erfið staða okkur í hag með afar vel heppnaðri markaðs- og krísuherferð *Inspired by Iceland* sem enn er í gangi. Íslendingar virðast einnig hafa nokkuð gott orðspor og velvild víða.

Eitt og annað mætti vera öðruvísi en er í dag. Sem dæmi virðist manni að meira samráð geti átt sér stað innan Stjórnarráðsins um upplýsingamiðlun. Hjá Stjórnarráðinu starfa a.m.k. tíu upplýsingafulltrúar auk þess sem sendiráð um allan heim sinna upplýsingamiðlun, Íslandsstofa og margar stofnanir svara einnig fyrirspurnum erlendis frá. Allan þennan mannafla mætti án efa nýta betur – enda ljóst að slíkt væri stjórnvöldum og landinu til hagsbóta. Það er alltaf gott að geta gefið góðar upplýsingar. Fram kom í máli viðmælanda A að boðleiðir væru stuttar á milli ráðuneyta en ef til vill mætti nýta sér þann styrkleika enn frekar.



Það er heillaspor fyrir stjórnkerfið að vera í samstarfi við erlenda fagaðila á sviði almannatengsla því íslenskar almannatengslastofur hafa að dómi höfundar ekki nægilega þekkingu á hverjum stað til að geta sinnt slíku vel þó þær séu eðlilega bestar til að sinna þessum málum hér heima og alltaf að verða sterkari á sínu sviði.

Af svörum viðmælenda mátti greina að svör væru stundum nokkuð mismunandi. Þannig virtist sem að í sumum málum að Íslandsstofa fylgi öðrum ferlum en fagráðuneyti þegar mál koma inn á borð. Þannig vísaði viðmælandi B til þess að í tilbúna dæminu sem sett var upp yrði haft samband við ráðuneyti ferðamála vil að bregðast við en ekki við utanríkisráðuneytið. En viðmælandi A sagði að leitað yrði til utanríkisráðuneytisins. Af þessu er ljóst að nokkuð skortir á samhæfingu innan kerfisins þó svo að í meginráttum hafi svörum borið nokkuð saman.


Upplýsingamiðlunin sem slík virðist í ágætis höndum, fyrirspurnir berast að utan og þeim er svarað, ýmist beint af sendiráðum eða frá ráðuneytum og Íslandsstofu. Ekki er að sjá að þörf sé á að bæta það kerfi sem til staðar er, enda ljóst að fyrirspurnir geta ratað inn í kerfið með margvíslegum hætti og blaðamenn láta ekki bjóða sér upp á að fyrirspurnir þeirra fari í formlegt og langt ferli þegar verið er að vinna fréttir um málefni líðandi stundar.

Íslensk stjórnvöld virðast eiga auðvelt með að koma málum á framfæri og ferlar til þess eru all nokkrir, bæði í ræðu og riti. Ekki er að sjá annað en að þau tækifæri sem eru til staðar í þessum efnum séu nýtt og þar er lögð sérstök áhersla á málefni þar sem við stöndum vel að vígi, s.s. í mannréttindamálum og sjálfbærri nýtingu auðlinda.

Þegar kemur að krísustjórnun þá hefur byggst upp ákveðin reynsla eftir ýmis áföll; Hrunið, Icesave, nokkur eldgos o.fl. En það er þó mat höfundar að hægt væri að nýta þessa reynslu enn frekar. Sem dæmi kom fram hjá viðmælanda að ekki væru til handbækur yfir ýmsa þætti. Nú telur höfundur að erfitt geti verið að eiga handbækur yfir öll möguleg viðbrögð. Slíkt er óraunhæft. En stjórnvöld gætu nýtt mannauð sinn og þekkingu enn frekar með því að ráðuneytin vinni saman að erfiðum málum og veiti hvort öðru stuðning og ráðgjöf í þeim efnum.

Fram kom að fjármagn skorti. Þar kann að skorta skilning hjá stjórnmalamönnum á mikilvægi þess að ráðuneytin séu fullbúin til að sinna þessum málum og svara þeim. Mun dýrara er að greiða verktökum fyrir vinnu í hverjum mánuði en að vinna hluta af henni sjálf. Það kann líka að vera dýrara fyrir þjóðfélagið í heild að aðal áherslan fari í að bregðast við eftir á fremur en að geta verið fyrirbyggjandi með því að veita upplýsingar og hafa enn meiri áhrif á umræðuna.

Í því sambandi mætti einnig nefna ímyndarsköpun. Íslendingar eru nokkuð meðvitaðir um jákvæða ímynd landsins og það sem við stöndum fyrir á alþjóðavettvangi. Mikilvægt er að halda




Þessum þáttum á lofti, ekki síst þar sem við erum í mikilli samkeppni við önnur ríki um fjárfestingar, verkefni, ferðamenn og margt fleira. Það var þó afar jákvætt sem Íslandsstofa nefndi að víðtækt samráði væri við haft í þessum efnum þar sem stjórn málin, ríkið og atvinnulífið tala saman.

Það sem mögulega hamlar framförum á þessu sviði er að stjórn málin á hverjum tíma hafa lítil áhrif á miðlun upplýsinga og þær áherslur sem lagðar eru. Upplýsingafulltrúar eru embættismenn og þeir sitja óháð því hvaða ríkisstjórn er í landinu eða hvaða pólitísku stefnur ráða. Erlendis er þessu víða öðruvísi farið, t.d. í Bandaríkjunum þar sem upplýsingafulltrúi Hvíta hússins er ráðinn af forsetanum. Þegar upplýsingafulltrúi svarar fyrir kerfið en ekki fyrir stjórn málin þá verður upplýsingagjöf vægari og mun hófsamari. Á þessu eru vissulega tvær hliðar og á móti gæti fólk sagt að það vildi ekki að upplýsingar til almennings væru litaðar stjórn máluunum. En það er vel hægt að veita upplýsingar á grundvelli ríkjandi stefnu og starfa eftir sem áður innan upplýsingalaga og stjórnsýslulaga. Einnig gæti verið meira samráð milli t.d. aðstoðarmanna ráðherra og upplýsingafulltrúa varðandi hvaða áherslur væru á þessu sviði, sérstaklega þegar kemur að dagskrárvaldi og ímyndarsköpun þó fyrirspurnum sé svarað jafnt og þétt. Einnig mætti hugsa sér að í ráðuneytum störfuðu annars vegar upplýsingafulltrúi sem væri embættismaður og væri þá í að svara erindum sem bærast og hins vegar upplýsingafulltrúi ráðinn af ráðherra sem starfaði jafn lengi og ráðherrann og væri þá meira í að tala út á við, koma málum á dagskrá í fjölmiðlum og sinna ímyndarmálum. Sá gæti einnig verið að berjast við falsfréttamenn og annað sem þeir sem eru tengdir stjórn máluunum geta leyft sér af meiri krafti og ákefð en þeir sem þurfa að þjóna mismunandi herrum á sínum starfsferli.

Það er ljóst að *Inspired by Iceland*-herferðin hefur verið afar vel heppnuð og er enn, enda hlotið margvísleg verðlaun. Herferðin er mögulega gott dæmi þess að oft skapast jákvæðir hlutir úr krísu. Ef marka má lýsingar á því hvernig herferðin hófst þá var það einmitt á fundum hagsmunaaðila sem horfðu fram á erfiða tíma í kjölfar eldgossins 2010 og sáu að nauðsynlegt væri að bregðast við og ríkisvaldið setti fjármagn á móti atvinnulífinu. Mjög gott dæmi um hvers megnug íslensk stjórnvöld geta verið í samstarfi við einkaaðila. Íslandsstofa er annað dæmi, en nú er hún orðin að sjálfseignastofnun eftir nýlegar breytingar en með samninga við ríkið um afmörkuð verkefni.

Það vakti athygli höfundar að allir viðmælendur nefndu hvalveiðar á einhverjum tímapunkti og jafnframt að talað var um að mótmæli vegna þeirra og fyrirspurnir að utan væru á undanhaldi. Hver ástæðan fyrir því kann að vera er erfitt að segja – en mögulega hefur einhver áhrif að litlar hvalveiðar hafa verið stundaðar hér á síðustu árum og eins að erfitt er fyrir andstæðinga þeirra



að halda því fram að þær séu að skaða umhverfið enda verulega lítilsháttar. En einnig kann að hafa haft áhrif sú stefna sem hér hefur verið rekin í tilsvári fyrir veiðarnar þar sem upplýsingagjöf hefur verið hófleg og einungis stuðst við staðreyndir mála.

Falsfréttir hafa áhrif hér líkt og um heim allan. Af svörum viðmælanda að dæma virðist afar misjafnt hvernig tekið er á slíkum málum og í sumum þeim dæmum sem nefnd voru virðist sem treyst sé á að málin sofni. Ekki er vinnandi vegur að ætla fólki að sjá allar falsfréttir og bregðast við þeim en í ljósi þess að þær eru mjög vaxandi að mati viðmælanda telur höfundur mikilvægt að enn meiri áhersla sé sett í vöktun og viðbrögð við falsfréttum – enda eru þær ógn við lýðræðið og það samfélag sem við búum og viljum búa í.

Mikilvægt er að þeir sem vinna að þessum málum tali einum rómi og m.v. svör viðmælanda virðist sem það sé gert, að megináherslur séu þær sömu og sem dæmi leitar Íslandsstofa alltaf efnislegra svara hjá ráðuneytunum áður en upplýsingum er miðlað.

Sú eigindlega rannsókn sem hér hefur verið unnin gefur að mati höfundar ágæta mynd af upplýsingamiðlun íslenskra stjórnvalda. Sótt var heimilda hjá þeim aðilum sem helst hafa með upplýsingamiðlun að gera, utanríkisráðuneytið, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið (sem hefur með flestar útflutningsgreinar landsins að gera) og einnig til Íslandsstofu. Viðmælendur gáfu nokkuð greinargóð svör um þá ferla, viðbrögð og aðferðir sem notaðar eru hjá íslenskum stjórnvöldum til að miðla upplýsingum.

Það er þannig mat höfundar að ritgerð þessi svari með ágætum hætti rannsóknarspurningunni: *Hvernig standa íslensk stjórnvöld að miðlun upplýsinga til erlendra aðila?* Til viðbótar við þessa spurningu ákvað höfundur að skoða hvernig íslenskir forystumenn í stjórn málum nýttu sér samfélagsmiðla til að koma upplýsingum á framfæri erlendis.

6.2. Samanburður á fræðunum og meginlegri rannsókn

Heilt yfir verður ekki annað séð en að almannatengsl stjórnarráðsins séu fagleg og í góðu samræmi við fræðilegan kafla í þessari rannsókn. Eitt atriði sem þó stangast aðeins á er að þeir séu faglegir leiðtogar á þessu sviði. Vissulega eru þeir faglegir en ólíkt kollegum sínum í einkageiranum virðast þeir lítið vera í að móta stefnu í upplýsingamiðlun og eðli máls samkvæmt eru þeir ekki að hafa mikil áhrif á stefnumótun ráðuneytanna sem kemur til af því að þeir eru fyrst og síðast embættismenn. En almennt virðast þeir fylgja fræðunum og sinna starfi sínu á faglegan og góðan hátt – þó líkt og höfundur kemst að niðurstöðu um megi efla ýmsa þætti í þeirra störfum.

7. Lokaorð

Þær tilgátur sem höfundur setti fram í upphafi rannsóknar virtust að mestu hafa verið á rökum reistar. Íslenska ríkið nýtir aðila úti í heimi til vakta landið. Höfundur taldi þó að um væri að ræða aðila á sviði ímyndar- og krísustjórnunar en svo er ekki – því einungis sérfræðingar á sviði almannatengsla sinna þessari vinnu frá degi til dags. Aðrir eru kallaðir til eftir þörfum.

Í þessari rannsókn eins og öðrum hefði mátt gera ýmislegt öðruvísi. Sem dæmi hefði höfundur viljað ná til þeirra sérfræðinga og ráðgjafa sem komu hingað til lands eftir Hrunið og veittu ríkisstjórninni ráðgjöf. Að ná viðtali við þá hefði dýpkað rannsóknina enn frekar og gefið betri faglega yfirsýn yfir málin. Einnig hefði verið áhugavert að ná sambandi við einhverja af þeim almannatenglum sem vinna fyrir íslenska ríkið – en ólíklegt er þó að vegna trúnaðar hefðu þeir getað veitt greinargóð svör. Jafnframt hefði verið áhugavert að ná tali af núverandi eða fyrrverandi ráðherrum til að átta sig á því hversu mikil áhrif stjórnámálamenn hafi á þessi mál og þær áherslur sem eru lagðar hverju sinni.

Hvorki stjórnvöld né forystumenn í stjórnámálum héraendis virðast nýta sér samfélagsmiðla til fulls til að ná til umheimsins – en utanríkisráðuneytið er duglegast við að tjá sig á ensku á samfélagsmiðlum.


Það tafði rannsóknina að erfiðlega gekk að ná tali af viðmælendum, en upphaflega var reynt að ná af þeim tali haustið 2018. Fyrsta viðtal fór fram í febrúar 2019 og síðari tvö í lok mars s.á. Þetta leiddi að stórum hluta til þess að höfundur frestaði skilum á ritgerð um hálf t.ár.

Að því er höfundur kemst næst hefur enginn rannsakað nákvæmlega þetta viðfangsefni og því voru engin fordæmi til að kynna sér eða átta sig á hvaða þættir væru vel rannsakaðir og hvaða þætti mætti rannsaka betur. Án efa má kafa dýpra ofan í þessi mál og rannsaka þau út frá öðrum vinklum. Eins væri áhugavert að skoða hvernig íslensk stjórnvöld miðla upplýsingum hér innanlands og hvaða þróun hefur verið í þeim málum á undanförunum árum.

En eftir sem áður liggur hér fyrir rannsókn sem að mati höfundar gefur ágæta mynd af stöðu mála m.v. þá þætti sem voru til rannsóknar og var áhugavert að kynna sér efnið og ræða við viðmælendur sem í engu reyndu að koma sér undan svörum og svöruðu öllum þeim spurningum sem fyrir þá voru lagðar.

8. Heimildaskrá

- Atli Fannar Bjarkason. (30. desember 2010). *Átta af hverjum tíu Íslendingum skráðir á Facebook*. Sótt frá Vísir.is: <https://www.visir.is/g/2010619771559>
- Cambridge University. (1. nóvember 2019). *Cambridge Dictionary*. Sótt frá <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/image>
- Cutlip, S. M., Center, A. H., og Broom, G. M. (2006). *Effective Public Relations (9. útg.)*. London: Prentice Hall.
- Daymon, C. og Holloway, I. (2002). *Qualitative Research Methods in Public Relations and Marketing Communications*. London: Routledge.
- Deming, W. E. (1990). *Out of the Crisis*. Boston: Cambridge University Press.
- Forsætisráðuneytið. (2008). *Ímynd Íslands*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.
- Graham, M. W., Avery, E. J. og Park, S. (September 2015). The role of social media in local government crisis communications. *Public Relations Review*, bls. 386-394.
- Graham, M. og Avery, E. J. (2013). Government Public Relations and Social Media: An Analysis of the Perceptions and Trends of Social Media use at the Local Government Level. *Public Relations Journal*. Sótt frá https://prjournal.instituteforpr.org/wp-content/uploads/2013GrahamAvery.pdf?fbclid=IwAR0IfoZs3Fgdcoxts8DRddQR3xFdZU-pHrQ7EGpA8UlaYe_ukqqN9ngGPVA
- Guo, S. J. og Anderson, L. B. (Júní 2018). Workplace adversity and resilience in public relations: Accounting for the lived experiences of public relations practitioners. *Public Relations Review*, bls. 236-246. Sótt frá <https://doi.org/10.1016/J.PUBREV.2018.02.002>
- Jakob Bjarnar. (25. október 2019). *Vísir.is*. Sótt frá BÍ fordæmir aðgerðir Íslandsbanka fortakslaust í harðorðri ályktun: <https://www.visir.is/g/2019191029153>
- Karoli, Y. (2008). *Public Relations Vs Public Institutions*. LAP Lambert Academic Publishing.
- Kent, M. L. (November 2013). Using social media dialogically: Public relations role in reviving democracy. *Public Relations Review*, bls. 337-345. Sótt frá <https://doi.org/10.1016/J.PUBREV.2013.07.024>
- Kristján Már Hauksson. (7. desember 2012). *Inspired by Iceland Case Study*. Sótt frá Nordic marketing: <https://www.slideshare.net/nordicmarketing/inspired-by-iceland-case-study/23>
- Markaðs og miðlarannsóknir ehf. (29. júní 2018). *Facebook trónir á toppnum*. Sótt frá mmmr.is: <https://mmr.is/frettir/birtar-nieurstoeeur/689>
- Maxwell, E. M. og Donald, L. S. (1972). The agenda-setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly, árgangur 36, 2. tölublað*, 176-187.
- Már Einarsson og Jóhanna Gunnlaugsdóttir. (2014). Samfélagsmiðlar hjá ríkisstofnunum á Íslandi: Notkun, hlutverk og markmið. *Stjórnsmál og stjórnsýsla*, 318-337.
- McCombs, M. (2014). *Setting the Agenda (2. útg.)*. Cambridge: Polity Press.

- 
- Mickoleit, A. (22. desember 2014). *Social Media Use by Governments. A Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Decision Makers*. Sótt frá OECD iLibrary: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/social-media-use-by-governments_5jxrcmghmk0s-en#page1
- Newson, D., Turk, J. V. og Kruckeberg, D. (2012). *This is PR, The Realities of Public Relations*. Wadsworth Publishing.
- Ryan, D. (2015). *Understanding Social Media*. London: Kogan Page Limited.
- Sigríður Halldórsdóttir. (2016). *Handbók í aðferðafræði rannsókna*. Akureyri: Háskólinn á Akureyri.
- Smith, R. D. (2017). *Strategic Planning for Public Relations 5. útgáfa*. New York: Routledge.
- Tofts University. (27. október 2019). *Social Media Overview*. Sótt frá Communications and Marketing: <https://communications.tufts.edu/marketing-and-branding/social-media-overview/>

9. Viðaukar

Öllum viðmælendum var kynnt að nafnleysis verði gætt eins og kostur er, að nafn viðkomandi verði ekki að finna í heimildum, en þess látið getið hvar og við hvað viðkomandi starfi. Viðmælendur voru upplýstir um að þeir gætu hætt viðtali hvenær sem er eða sleppt því að svara einstökum spurningum. Þeim var greint frá því hver leiðbeinandi höfundar væri og að þeim væri heimilt að hafa samband við báða aðila hvenær sem er. Þá voru öll viðtöl hálfopin með viðtalsramma sem finna má í viðaukum.

9.1. Viðtalsrammi við viðmælanda A

1. Svona almennt - hvernig er samskiptum ráðuneytis háttað við erlenda aðila? Er mikið um slík samskipti og eru viðbrögð ákveðin eingöngu hér innan dyra eða er utanríkisráðuneytið haft með í ráðum alltaf?
2. Er ráðuneytið með aðila sem vakta umfjöllun erlendis? Eða koma slík mál í gegnum utanríkisráðuneytið?
3. Er oft sem þarf að huga að krísumálum erlendis? Og ef já – væri hægt að nefna einhver dæmi?
4. Hvað með ímyndarmál? Þar sem röng eða ósanngjörn umfjöllun er að hafa áhrif á ímynd landsins? Einhver dæmi?
5. Ert þú í beinum samskiptum við ráðgjafa erlendis þegar stór mál koma upp – eða fara slík samskipti í gegnum utanríkisráðuneytið?
6. Það hlýtur að hafa verið mikið álag í kringum Hrunið og Icesave. Var unnið þvert á ráðuneyti á þeim tíma? Varst þú mikið í beinum samskiptum erlendis vegna slíkra mála eða fóru þau í gegnum miðlægan kanal?
7. Hvað með hvalveiðarnar? Lenda þær mikið á þínu borði? Hvernig er brugðist við þar?
8. En hvernig var þessu háttað í makríldeilunni?
9. Ef í dag kæmi upp umfjöllun erlendis sem snerti málaflokka þessa ráðuneytis og það væri mat þitt eða stjórnenda ráðuneytisins að það þyrfti að bregðast við. Segjum sem dæmi að það væri hávær umfjöllun um að Ísland væri allt orðið niðurtraðkað og hingað væri ekki lengur gaman að koma sem ferðamaður því það væri svo illa hugsað um ferðamannastaðina og allt of mikið af fólki á hverjum og einum. Frægur bandarískur leikari héldi slíku fram í frægum spjallþætti og netið færi á hliðina í kjölfarið. Hvaða atburðarrás í grófum dráttum myndi þá teiknast upp til að bregðast við slíku?
10. En veist þú til þess að ráðuneyti reyni að beita fyrir sér e.k. dagskrárvaldi erlendis? T.d. með því að fá ráðgjafa erlendis til að koma ákveðinni umfjöllun á framfæri sem ráðuneytið vildi fá upp á yfirborðið?

11. Starfar Stjórnarráðið eftir einhverjum reglum í þessum málum? Eða eru viðbrögð hverju sinni matskennd í hverju og einu ráðuneyti?
12. Einhver lærdómur eftir Hrunið, Icesave, Eyjafjallajökulsgosið og gosin sem fylgdu í kjölfarið?
13. Hvernig koma sendiráð okkar að málum sem þessum?
14. Er reglulegt samráð milli þeirra sem sinna almannatengslum innan Stjórnarráðsins um þessi mál?


9.2. Viðtalsrammi við viðmælanda B

1. Nú vinnur Íslandsstofa í þágu og með íslenskum stjórnvöldum að markaðssókn og ímyndarsköpun fyrir Ísland. Með hvaða hætti almennt er unnið að þessum málum?
2. Er leitað ráðgjafar utan Íslandsstofu eða er það unnið mest af þeim sérfræðingum sem hér starfa?
3. Er unnið eftir ákveðnum ferlum eða er hvert mál fyrir sig metið? Hvernig?
4. *Inspired by Iceland*-herferðin hefur vakið mikla lukku og unnið til fjölmargra verðlauna. Hvernig byrjaði það verkefni og myndir þú segja að upphafið hafi verið að einhverju leyti hluti af krísustjórnun í tengslum við Eyjafjallajökulsgosið?
5. En út á hvað gengur verkefnið í dag? (ímyndarsköpun og fræðsla)
6. Þegar kemur að ímyndarmálum og krísustjórnun hversu náið vinnið þið með utanríkisráðuneytinu eða eftir atvikum öðrum ráðuneytum að þeim málum?
7. Vinnið þið með öðrum, s.s. ráðgjafafyrirtækjum (erlendum og innlendum) eða sendiráðum að einstaka verkefnum?
8. Vaktið þið umræðuna um Ísland erlendis og hversu mikil áhersla er á að svara málum frá degi til dags? Eruð þið með aðila í því að vakta þessa umræðu með/fyrir ykkur?
9. Hvað með dagskrárvald (að koma málum á dagskrá). Er það ykkar hlutverk og getur þú nefnt dæmi?
10. Komið þið að málum varðandi hvalveiðar og stefnu Íslands í þeim málum?
11. Var álag á Íslandsstofu í tengslum við Hrunið og Icesave? En Wintris? Makríldeiluna?

12. Eruð þið eitthvað að sinna falsfréttum erlendis (röng eða ósanngjörn umfjöllun)? Verðið þið almennt var við falsfréttum um Ísland og eru einhverjir ferlar í því sem unnið er eftir? Ráðgjöf?
13. Hefur þú orðið var við breytingar í starfsháttum varðandi ímyndarsköpun, krísustjórnun og almenna upplýsingagjöf til erlendra aðila á síðustu árum? Ef svo – hvaða þættir hafa haft mest áhrif á það? Hvaða lærdóm hafið þið dregið varðandi þessi mál?
14. Ef í dag kæmi upp umfjöllun erlendis sem snerti ímynd Íslands og það væri mat þitt eða stjórnenda Íslandsstofu að það þyrfti að bregðast við. Frægur bandarískur leikari héldi því fram í frægum spjallþætti að Ísland væri allt orðið niðurtraðkað og hingað væri ekki lengur gaman að koma sem ferðamaður. Það væri illa hugsað um ferðamannastaðina og allt of mikið af fólki á hverjum og einum. Netíð færi á hliðina í kjölfarið. Hvaða atburðarrás í grófum dráttum myndi teiknast upp til að bregðast við?
15. Hvernig er samskiptum ykkar háttað við sendiráð okkar erlendis í grófum dráttum?
16. Er reglubundið samráð milli Stjórnarráðsins og Íslandsstofu varðandi þessi mál?

9.3. Viðtalsrammi við viðmælanda C

1. Hvernig er samskiptum ráðuneytisins er háttað?
2. Er mikið um að þið séuð í samskiptum við erlenda aðila, fjölmiðlamenn og þess háttar þar sem að verið er að kalla eftir upplýsingum eða þið eruð þið almennt að veita upplýsingar að eigin frumkvæði? Eru viðbrögðin þá ákveðin hér eða eruð þið í samstarfi við önnur ráðuneyti?
3. Eruð þið mikið í að koma málum Íslands gagnvart mannréttindum, kynjajafnrétti og öðru slíku á framfæri?
4. Er mikið um að þið þurfið að huga að krísumálum? Koma slíka mál upp reglulega, t.d. varðandi hælisleitendur eða annað?
5. Er mikið af ósanngjarnri eða rangri umræðu sem þarf að bregðast við?
6. Eru mál eins og Wintris-málið og slík mál að koma inn og er utanríkisþjónustan að bregðast við og svara fyrir slíkt?
7. Nú hefur maður heyrt að þegar Hrunið skellur á 2008 að þá hafi kannski stjórnkerfið ekki verið alveg undirbúið svona mikið álag erlendis frá. Eru komnir ferlar í gang



núna þannig að menn bregðist við allskonar mismunandi sviðsmyndum í svona málum eða hvernig hefur verið unnið að þessu eftir Hrunið?

8. En þegar það kemur slíkt mál. Er þá einhver greiningastofa erlendis sem sendir inn upplýsingar um að nú sé tilefni til að bregðast við? Kallið þið til fagráðuneyta og er sett í gang einhver samráðsvinna?
9. Aðeins að dagskrárvaldi eða Agenda setting á ensku. Er mikið um að þið séuð í samstarfi við þessa greiningaraðila þannig að þeir séu að koma málum inn í einhvern farveg í umfjöllun erlendis



HÁSKÓLINN Á BIFRÖST
BIFRÖST UNIVERSITY