

Tími til að tengja? Af stefnumótun í ferðaþjónustu á Íslandi

Gunnar Þór Jóhannesson, verkefnisstjóri, Félagsvísindastofnun HÍ og lektor í ferðamálafræði, Líf- og umhverfisvísindadeild HÍ

Útdráttur

Ferðaþjónusta á Íslandi hefur vaxið mjög að umfangi síðustu þrjú áratugi og er nú svo komið að atvinnugreinin skaffar umtalsverðan hluta gjaldeyrstekna þjóðarþúsins. Ferðaþjónusta hefur löngum verið lýst sem atvinnugrein með mikla framtíðarmöguleika og eftir bankahrunið 2008 hefur hún verið talin gegna mikilvægu hlutverki í endurreisn efnahagslífsins. Í þessari grein er fjallað um hvernig stjórnvöld hafa leitast við að móta stefnu í ferðaþjónustu. Megindráttum í sögu stefnumótunar í ferðaþjónustu er lýst og gripið sérstaklega niður í tvö tímabil sem varpa ljósi á tilurð hennar og mótun. Gerendanetskenningunni (Actor-network theory) er beitt til að draga fram margleitni og dýnamík í gerð stefnumótunar. Því er haldið fram að stefnumótun í ferðaþjónustu sé afurð flókinnna tengsla og á tíðum óvæntra samtenginga og tilviljana auk þess að markast af meintu tengslaleysi stjórnvalda við atvinnugreinina. Í þeim tveim tilvikum sem lýst er leika þorsstofninn og gosaska stórt hlutverk fyrir mótun og tilurð stefnumótunar í ferðaþjónustu.

Efnisorð: Stefnumótun í ferðaþjónustu, gerendanetskenningin, Ísland, tengslahyggja.

A Time to Connect? On Tourism Policy Making in Iceland

Abstract

Tourism in Iceland has experienced a rapid growth during the last three decades and currently provides a substantial part of Iceland's foreign currency earnings. Tourism has often been described as a sector with huge potentialities on the island and after the banking crisis in 2008 tourism has been recognized as an important part of the national economy. This article explores efforts made by the central authorities to create a tourism policy. The main features in the history of tourism policy making are described but the focus remains on two phases, which cast light on its emergence and development. The article makes use of actor-network theory to highlight the heterogeneity and



dynamics of tourism policy making. It is argued that tourism policy is an effect of complex set of relations and at times unexpected conjunctions and coincidences as well as being characterized by an apparent lack of relation between the authorities and the sector. In the two cases discussed the cod stock and volcanic ash particles play significant roles in shaping and accomplishing tourism policies.

Efnisorð: Tourism policy, actor-network theory, Iceland, relationalism.

Inngangur

Ferðaþjónusta hefur á tiltölulega skömmum tíma orðið ein mikilvægasta atvinnugrein Íslands. Á árinu 2009 var áætlað að um 8500 ársverk hafi verið í ferðaþjónustu og hún hafi skapað rúm 14% af gjaldeyristekjum þjóðarbusins (Ferðamálastofa, 2011).¹ Hátt í 600 þúsund ferðamenn sáu ástæðu til að sækja Ísland heim á árinu sem er að líða, eða rétt um tvöfalt fleiri en íbúar landsins (Ferðamálastofa, 2012a). Á undanförunum árum hefur ferðaþjónusta öðlast sess í vitund ráðamanna og stefnumótandi aðila. Það var áberandi eftir bankahrunið 2008 að ferðaþjónustu var lýst sem bjargráði ásamt öðrum helstu útflutningsgreinum eins og þungaiðnaði og sjávarútvegi (Jóhannesson og Huijbens, 2010). Fjármálakreppan hefur ekki haft eins neikvæð áhrif á fjölgun ferðamanna hér á landi og víðast í Evrópu og eftir lítilsháttar stöðnun árið 2010 jókst fjöldi ferðamanna um 15,7% árið 2011 (Ferðamálastofa, 2012b; Hagstofa Íslands, 2011a).

Ferðaþjónusta er af mörgum álitin atvinnugrein tækifæranna. Staðfesting á því er könnun Viðskiptaráðs á meðal stjórnenda fyrirtækja sem mátu ferðaþjónustu hafa mestu framtíðarmöguleika til vaxtar ásamt nýtingu orkuauðlinda (Viðskiptaráð Íslands, 2011). Það eru þó líka blikur á lofti. Þrátt fyrir fjölgun gesta hafa tekjur af hverjum ferðamanni lækkað sé tekið mið af meðaldvalarlengd (Ferðamálastofa, 2012b). Uppbygging innviða á sumum af fjölsóttustu ferðamannastöðum landsins er orðin verulega brýn ef þeir eiga ekki að biða varanlegt tjón af ágangi ferðafólks. Ennfremur er stuðningskerfi greininnar sérlega veikt og í engu samræmi við mikilvægi hennar fyrir þjóðarbúskapinn, ekki síst þegar kemur að grunnrannsóknnum (Alþingi, 2009-2010). Í umhverfi sem þessu má telja að markviss stefnumótun sé mikilvægur þáttur til að stýra og skipuleggja uppbyggingu ferðaþjónustunnar.

Í þessari grein er sjónum beint að tilurð (*e. emergence*) stefnumótunar í ferðaþjónustu. Saga stefnumótunar í ferðaþjónustu teygir sig nokkra áratugi aftur í tímann. Hún er flókin og er að mörgu leyti samofin almennri þróun hagkerfisins, frá áherslu á frumvinnslu að þjónustumiðaðra hagkerfi. Hér verður hvorki leitast við að gera grein fyrir allri sögunni né að teikna upp heildstæða mynd af þróun og forsendum stefnumótunar. Ætlunin er að einblína fyrst og fremst á tvo kafla í sögu stefnumótunar sem saman varpa ljósi á hvernig stefnumótun ferðaþjónustu hefur mótast í margleitum tengslum ólíkra gerenda, bæði mannlegra og ómannlegra (*e. non-human*). Meginstef greinarinnar snýr að því hvernig tengsl og tengslaleysi skýrir tilurð stefnumótunar á tilteknum tíma og hefur áhrif á möguleika hennar til að hafa tilætluð áhrif á mótun Íslands sem áfangastaðar ferðafólks.

Greinin hefst með stuttri umfjöllun um þróun stefnumótunar í ferðaþjónustu og rannsókn á henni. Því er lýst hvernig athygli fræðimanna hefur í vaxandi mæli beinst að félagslegu samhengi stefnumótunar og aðild margra ólíkra aðila að stefnumótunarferlum sem setur tengsl þessara aðila í brennidepil. Í þessum anda er gerendanetskenningin (e. *Actor-network theory*) kynnt til sögunnar sem nálgun til að skoða tilurð stefnumótunar. Því næst er aðferðum og gögnum rannsóknarinnar gerð skil. Seinni hluti greinarinnar hefst á lýsingu á megindráttum stefnumótunar í ferðaþjónustu hérlandis. Þá eru sagðar tvær sögur af stefnumótun á grunni fyrirliggjandi gagna og viðtala. Saman varpa þær ljósi á tilurð og dýnamík stefnumótunar ferðaþjónustu hér á landi.

Stefnumótun í ferðaþjónustu og stjórnvöld

Aðkoma stjórnvalda að ferðaþjónustu er margskonar og er stefnumótun aðeins einn hluti hennar. Aðrir hlutar eins og mótun almenns lagaumhverfis atvinnulífs, bein íhlutun með fjárfestingu eða styrkjum og markaðssetning eru ávallt nátengdir (Hall, Dieter, og Saarinen, 2009). Í grundvallaratriðum snýst stefnumótun í ferðaþjónustu um að stjórnvöld (á ólíkum stjórnsýslustigum) reyna að stýra og skipuleggja þróun ferðaþjónustu á tilteknu svæði. Stefnumótun stjórnvalda tiltekur hvernig hið opinbera ætlar að vinna með aðilum atvinnugreinarinnar og í raun hvernig stakk þau munu sníða henni á hverjum stað á hverjum tíma á grundvelli tiltekinna markmiða og gilda. Það getur til dæmis verið að vinna að sjálfbærri þróun ferðaþjónustu eða uppbyggingu tiltekins skipulags í markaðssetningu og þróunarstarfi. Stefnumótun eða skortur á henni gefur þannig til kynna vilja hins opinbera um starfsemi ferðaþjónustuaðila og skilning á atvinnugreininni.

Það gefur auga leið að saga stefnumótunar í ferðaþjónustu er ólík milli heimshluta en flokkun Fayos-Solá (1996) í þrjár kynslóðir stefnumótunar er gagnleg til að varpa ljósi á megin breytingar sem orðið hafa á aðkomu hins opinbera að atvinnugreininni fram undir lok síðustu aldar. Í fyrstu kynslóð stefnumótunar sem var áberandi á fyrri hluta 20. aldar, var lögð áhersla fjölgun ferðamanna þar sem stjórnvöld vildu ná fram þjóðhagslegum ágóða af greininni og innviðum hennar. Veikleiki stefnu í þessum anda reyndist oft vera að áherslan var öll lögð á markaðssetningu, oft án rannsókna á ávinningi hennar. Á áttunda og níunda áratugnum kemur önnur kynslóð stefnumótunar fram. Hún markast af betri skilningi á áhrifum ferðaþjónustu á náttúru og samfélag og meiri áherslu á að þróun ferðaþjónustu eigi að bæta lífskjör heimafélks. Hér má segja að byrjað sé á að taka ýmis gildi sjálfbærni með í reikninginn. Á þessum tíma er lögð meiri vinna í vörubrúun í takt við vaxandi uppskiptingu markaðarins og meiri fjölbreytni í eftirspurn ferðamanna. Um miðjan níunda áratuginn telur Fayos-Solá þriðju kynslóð stefnumótunar koma fram. Hún einkennist af því að uppskipting markaðarins er orðin mjög greinileg, ólíkir markhópar ferðamanna eru orðnir til sem kallar á sveigjanleika, nýsköpun og mun meiri vörubrúun í ferðaþjónustunni en áður. Stefnumótun sem tekur mið af þessum breytingum ferðamenskunnar hefur lagt áherslu á frumkvöðlastarf og leiðir til að auka samkeppnishæfni atvinnugreinarinnar. Í því hefur ekki síst falist að efla rannsókn- og þróunarstarf fyrir og í atvinnugreininni.

Rannsóknir á stefnumótun og skipulagi í ferðamálum er þverfaglegt og tiltölulega

nýlegt svið innan ferðamálafræði sem fyrst kom fram um miðja 20. öldina á svipuðum tíma og fjöldaferðamennska blómstraði og stefnumótendur leituðust við að fjölga ferðamönnum sem hraðast og mest (Dredge, Jenkins, og Whitford, 2011). Rannsóknir á þessu sviði ferðamálafræði hafa endurspeglad almennar breytingar innan fræðigreinarinnar þar sem gagnrýnni nálgun hefur verið beitt í æ meiri mæli. Þetta hefur þó ekki ýtt ráðgefandi rannsóknum eða þeim sem miða beinlínis að eflingu iðnaðarins til hliðar (Tribe, 2011, 2010; Xiao og Smith, 2006). Dredge og félagar skipta til að mynda rannsóknum á stefnumótun ferðaþjónustu í fimm samvinnuð áherslusvið (2011, bls. 13-14). Í fyrsta lagi eru það hagnýtar eða ráðgefandi rannsóknir um inntak stefnu og skipulag ferðaþjónustu. Í annan stað rannsóknir sem leitast við að spá fyrir um orsakir og afleiðingar stefnumótunar. Í þriðja lagi nefna þau ráðgefandi rannsóknir um hvernig hægt er að móta stefnu. Í fjórða lagi lýsandi og skýrandi rannsóknir sem leitast við að skilja stefnumótunarferli og hvernig tilteknar afleiðingar stefnu verða. Í fimmta lagi rannsóknir sem leggja mat á stefnumótun, innihald, innleiðingu og afleiðingar hennar. Á allra síðustu árum hefur verið nokkur gróska í rannsóknum á stefnumótun og skipulagi ferðaþjónustu sem birtist í að æ fleiri leitast við að fylgja eftir tilurð stefnumótunar og skoða hana í gagnrýnu ljósi (sjá t.d. Connelly, 2007; Pforr, 2006; Stevenson, Airey, og Miller, 2008; Thomas og Thomas, 2005; Wray, 2009). Athygli fræðimanna hefur ekki síst beinst að margskonar tengslanetum sem tengjast stefnumótunarferlum. Breytingar á stjórnsýsluháttum, sem birtast m.a. í því að athafnasvið hins opinbera er opnað fyrir aðild ýmiskonar hagsmunaaðila, hafa dregið fram og ýtt undir mikilvægi tengsla þegar kemur að stefnumótun. Samfara hefur aukin áhersla verið lögð á nýsköpun, vörubröun og frumkvöðlastarf með það fyrir augum að gera stefnumótun árangursríkari í þeim skilningi að tryggja samkeppnishæfni atvinnugreinarinnar og sjálfbærar vöxt hennar.

Það að stjórnvöld hafi ekki lengur einokun á stjórnunarháttum hefur að sumu leyti haft í för með sér aukid gegnsæi og að vissu leyti er hér aðeins um staðfestingu á tengslum hagsmunaaðila við stjórnsýslu og stjórnmal að ræða. Þátttaka hagsmunaaðila í stefnumótunarvinnu ætti að geta gert hana skilvirkari fyrir fleiri hópa samfélagsins enda hafa margar rannsóknir á stefnumótun átt sinn þátt í að efla hina nýju stjórnunarhætti (sbr. áherslusvið 1-3 hér að ofan) (Thomas og Thomas, 2005). Nýlegar rannsóknir hafa þó bent á að samráð hagsmunaaðila tryggir ekki í sjálfu sér lýðræðislega aðkomu allra (Dredge og Jenkins, 2011; Sørensen og Torfing, 2005). Þessar rannsóknir eiga það sammerkt að undirstrika að stefnumótunarvinna „verður til í flóknum vef samskipta á milli ólíkra gerenda og stofnana frá opinbera- og einkageiranum“ (Dredge, 2006, bls. 272 í Wray, 2009). Dredge og Jenkins (2011) benda til að mynda á að fyrir- tæki hafi orðið æ áhrifameiri í mótun stefnu í ferðaþjónustu á síðustu árum. Jafnframt hefur verið bent á að stjórnunarhættir sem þessir geti falið í sér einkavæðingu opinberrar stefnu, ríkið sé í raun að draga sig út úr ábyrgðarhlutverki sínu sem stefnumótandi aðili og það geti skapað óvissu um hver beri ábyrgð á tiltekinni stefnumótun (Hall, 2009). Rannsakendur hafa því í vaxandi mæli beint sjónum að því hvernig valdi er beitt í tengslanetum stefnumótunar, hvaða hagsmunir verða ofan á og hverjum er ýtt til hliðar eða beittir þöggun og þar með hvernig sú vinna sem liggur stefnumótun í

ferðaþjónustu til grundvallar er framkvæmd (Farsari, Butler, og Szivas, 2011; Pforr, 2006; Stevenson et al., 2008; Thomas og Thomas, 2005).

Í þessum anda er hér notast við nálgun í forni gerendanetskenningarinnar (*e. Actor-Network Theory*) sem byggir á tengslahyggju (Latour, 2005). Gerendanetskenningin er upprunnin í rannsóknum á félagsfræði vísinda í upphafi 9. áratugarins en hefur á síðustu árum verið tekin upp í ólíkum greinum félagsvísinda. Tiltölulega stutt er síðan þessari nálgun var fyrst beitt ferðamálafræði (Cloeke og Perkins, 2005; Franklin, 2004; Gunnar Þór Jóhannesson, 2005; Jóhannesson, 2005; O'Neill og Whatmore, 2000; Van der Duim, 2005; Van der Duim, 2007) en á allra síðustu árum hefur henni vaxið fiskur um hrygg og verið beitt í auknum mæli á fjölbreytt viðfangsefni á fræðasviðinu (sjá t.d. Arnaboldi og Spiller, 2011; Jóhannesson, 2010; Paget, Dimanche, og Mounet, 2010; Povilanskas og Armaitien, 2011; Ren, 2011; Rodger, Moore, og Newsome, 2009; Van der Duim, 2007; Van der Duim, Ren, og Jóhannesson, 2012). Hér gefst ekki tómi til að lýsa þróun og breytingum á áherslum þessa sjónarhorns en látið nægja að gera grein fyrir megininntaki nálgunarinnar og hvernig hún getur veitt skilning á tilurð stefnumótunar.

Gerendanetskenningin er ekki heildstæð kenning heldur aðferðafræðileg nálgun sem byggir á verufræðilegum (*e. ontology*) grunni tengslahyggju². Frá upphafi hefur gerendanetskenningin látið sig varða félagslega skipan (*e. ordering*), hvernig hún verður til og er gerð stöðug að minnsta kosti um tiltekinn tíma (Callon og Latour, 1981). Gerendanetskenningin leitast við að lýsa því hvernig hinu félagslega, samfélagi og menningu, er haldið saman og skipað í gegnum tengsl (Latour, 2005). Þegar kemur að tengslanetum sker nálgunin sig frá venjubundnum skilningi á þeim að þrennu leyti. Í fyrsta lagi leggur hún til óhefðbundna nálgun að gerendum og gerendahæfni. Hinn heildstæði gerandi félagsvísindanna er leystur upp í krafti róttækrar tengslahyggju (*e. radical relationalism*) (Latour, 2005). Í henni felst að allt sé tilkomið í gegnum tengsl (Dillon, 2000). Gerendur eru þar með ávallt skapaðir í gegnum tengsl og athafnir sínar í tengsla- eða gerendanetum. Í annan stað eru gerendur margleitir (*e. heterogeneous*), þ.e. settir saman úr ólíkum hlutum eða þáttum. Gerendur eru því ekki aðeins fólk eða einhverskonar hugsandi viðföng, heldur hverskyns hlutir, dýr og tækni sem orkar á tengsl og tengslaathafnir og hefur áhrif á útkomu eða afleiðingar þeirra. Gerendahæfni eða getan til aðgerða er á sama hátt afurð tengsla en ekki sprottin frá einstökum gerendum (Cloeke og Jones, 2004). Í þriðja lagi leggur gerendanetskenningin áherslu á að tengslanet (*e. network*) séu aðeins ein útgáfa skipunar á tengslum (Law og Mol, 2001; Mol og Law, 1994). Gerendanetskenningin leitast því eftir að fylgja því hvernig skipan veruleikans á sér stað á ólíkan hátt í margleitum gerendanetum (Latour, 2007; Law, 2007; Van der Duim ofl., 2012).

Tal um skipun veruleikans felur í sér þá skoðun að veruleikinn sé iðkaður og framkvæmdur (Mol, 1999). Ef veruleikinn er iðkaður þá á sú iðkun sér stað og stund sem þýðir í raun að veruleikinn er ávallt verðandi og mögulega svo í mörgum útgáfum (Law, 2007; Mol, 1999)³. Út frá þessu sjónarhorni má líta á veruleika stefnumótunar ferðaþjónustu sem margfaldan (*e. multiple*) þar sem stefnumótun er iðkuð á ólíkum stöðum. Almenn tál má segja að færsla gerendanetskenningarinnar frá þekkingarfræði til verufræði feli í sér að áhersla sé lögð á að rannsaka framkvæmd (*e. doing*) (Ren, 2011). Í

samhengi ferðaðjónustu og ferðamennsku gerir þessi áhersla okkur kleift að greina hvernig efni, myndlíkingar, orðræður og iðkun fléttast saman og eiga þátt í sköpun og viðgangi ferðaðjónustu, gerenda, hluta og veruleika hennar (Ren, 2011, bls. 861). Önnur afleiðing áherslunnar á verufræði er að sérhver rannsókn er ávallt hluti af iðkun eða framkvæmd veruleikans. Líkt og Law (2004, bls. 143) skrifar þá:

[...] lýsir aðferð ekki einhverju sem er nú þegar til staðar. Þess í stað skapar hún mismun á milli hluta, á einn eða annan hátt og að meira eða minna leyti. Málið verður hvernig á að skapa mun á milli hluta, og hvað á að skapa⁴.

Tilurð hluta, orðræðna eða þekkingar er því alltaf ófullkomin. Það er ekkert eitt gerendanet sem nær utan um öll tengsl í fullkomleika sínum og í raun má segja að merkingarþægni tengsla felist í möguleikanum á tengslaleysi, þ.e. að eitthvað sé utan tengsla (Harrison, 2007; Hetherington og Lee, 2000). Nærvera sérhvers þáttar gerendanets er þannig tengd fjarveru annarra þátta þess. Sú fjarvera gerir sérhvert gerendanet ófullkomið og felur um leið í sér mögulegt hreyfiafl skipunar og breytinga á því (Diken, 2011; Law, 2004). Gerendanet eru því ekki lokuð kerfi heldur missterkar tengslasamsetningar sem skapa og leiða fram (*e. enact*) tiltekna veruleika og óaðskiljanleg afleiðing þess er að eitthvað er fjarverandi eða gert fjarlægt (Law, 2004).

Í því sem hér fer á eftir er athyglinni beint að tilurð stefnumótunar ferðaðjónustu á Íslandi. Hvorki verður lagt í greiningu á margföldum veruleikum stefnumótunar né að teikna upp heildstæða mynd af forsendum og inntaki stefnumótunar í ferðaðjónustu en einblínt á hvernig tengsl og tengslaleysi; nærvera og fjarvera tiltekinna tengsla hefur átt þátt í að framkalla stefnumótun í ferðaðjónustu hér á landi á tveimur tímabilum. Hér er um lýsingu á tilteknum veruleika stefnumótunar í ferðaðjónustu að ræða.

Aðferð og gögn

Gögnum sem þessi grein byggir á var safnað í tengslum við rannsókn á tilurð og mótun ferðaðjónustu á Íslandi (sjá t.d. Gunnar Þór Jóhannesson, 2008). Aðferðafræði rannsóknarverkefnisins í heild mótast af gerendanetskenningunni og eins og áður kom fram gildir það sama um þessa grein. Gögnum var safnað með hálfopnum viðtölum við forsvarsfólk í ferðaðjónustu hér á landi sem hefur haft ólíka aðkomu að atvinnugreininni. Til að mynda var rætt við nær alla ráðherra ferðamála frá árinu 1989⁵, fyrrum og núverandi ferðamálastjóra, starfsfólk í opinberu stuðningskerfi ferðaðjónustunnar hjá iðnaðar- og ferðamálaráðuneyti, Ferðamálastofu og Íslandsstofu, auk fulltrúa hagsmunasamtaka eins og SAF, alls 18 viðtöl. Þau voru tekin á tveggja ára tímabili, frá byrjun árs 2009 fram á vor 2011. Þess fyrir utan var fyrirliggjandi gögnum safnað. Í samhengi þessarar greinar má þar sérstaklega nefna stefnumótandi skýrslur um ferðaðjónustu og þingsályktunartillögur þar um. Ennfremur ýmis skjöl frá opinberum stofnunum sem varpa ljósi á orðræðu um ferðaðjónustu svo sem ræður, pistla og sértækar skýrslur. Í þessari grein er aðeins unnið með hluta gagnanna. Ástæða þess er sú að hér er verið að rýna í afmarkaða þætti stefnumótunar ferðamála með sérstakri áherslu á hvernig stefnumótun á sér stað í margleitum tengslum. Gögn

voru greind með tækni grundaðrar kenningar (Strauss og Corbin, 1998). Viðtöl voru afrituð frá orði til orðs og því næst kóðuð og lykilhugtök og þemu dregin fram.

Tilurð stefnumótunar ferðaþjónustu á Íslandi

Í viðum skilningi má segja að stjórnvöld hafi um langt árabíl haft beina aðkomu að ferðaþjónustu. Fyrstu ferðamálaálögin voru sett árið 1936 og þá var Ferðaskrifstofa ríkisins sett á laggirnar. Hún var á margan hátt fyrirrennari Ferðamálaráðs hvað varðar markaðssetningu og stefnumótun í ferðaþjónustu en það var stofnað árið 1964 (Gunnar Þór Jóhannesson, 2008). Hægt er að setja sögu stefnumótunar síðan fram sem nokkuð línulegt ferli, líkt og gert er í töflu 1. Þetta er grófkornótt mynd sem sýnir aðeins megindrætti og stikkorð í tilurð stefnumótunar ferðaþjónustu. Hér er aðeins yfirlit um þær skýrslur að ræða sem klárlega hefur verið ætlað að veita yfirsýn yfir atvinnugreinina, möguleika hennar til framtíðar og áskoranir sem hún hefur þurft að takast á við.

Eins og sjá má hafa sömu meginstef verið til staðar í öllum tilraunum til stefnumótunar hingað til. Fyrstu tilraunir til sérstakrar stefnumótunar í ferðaþjónustu má rekja til hugmynda bandaríska ráðgjafafyrirtækisins Checchi & Co. sem vann ítarlega skýrslu um möguleika á uppbyggingu ferðaþjónustu hér á landi á árunum 1972-1975 að tilstuðlan þróunarsjóðs Sameinuðu þjóðanna (Checchi & co., 1975). Þær hugmyndir dögudu uppi í samgönguráðuneytinu án þess að þær væru kynntar frekar. Síðan þá hafa breytingar orðið á tungutaki en inntak hefur að mestu leyti haldið sér þó áherslubreytingar séu einnig greinilegar. Sem dæmi má nefna að hugtakið sjálfbærni kemur fyrst fyrir í áætluninni frá 1996 og er í raun miðlægur þáttur hennar (Samgönguráðuneytið, 1996a, 1996b). Umhverfisvernd hafði leikið slíkt hlutverk í síðustu tilraun þar á undan (1989-1991). Í síðustu tveimur ferðamálaáætlunum hefur verið lögð enn frekari áhersla á að tryggja samkeppnishæfni ferðaþjónustunnar og auka arðsemi hennar auk þess að ímynd og ímyndarsköpun eru fyrirferðarmiklir efnisþættir. Þá hefur þáttur rannsókna og menntunar verið til staðar frá upphafi. Í síðustu stefnu var menntunarþátturinn þó undanskilinn en mikilvægi rannsókna undirstrikað þar sem þær eru ein af fjórum meginstöðum.

Í ljósi þess hve langt aftur í tímann tilraunir til stefnumótunar í ferðaþjónustu ná mætti álykta að stjórnvöld hafi lagt áherslu á uppbyggingu greinarinnar. Upplifun þeirra sem unnið hafa lengi í ferðamálaum er þó önnur. Stjórnvöld eru sögd yfirhöfuð hafa haft litla þekkingu á ferðaþjónustu og takmarkaðan skilning á hlutverki greinarinnar fyrir þjóðarbuíð. Að margra mati hafa stjórnvöld þannig hvorki sýnt ferðaþjónustunni áhuga né þá virðingu sem henni ber miðað við þjóðhagslegt vægi hennar. Dæmi um þessa sýn er að finna í orðum Kjartans Lárussonar, fyrrum formanns Ferðamálaráðs:

[...] en að það skuli vera einn starfsmaður árið 2009 [í iðnaðar- og ferðamála-ráðuneytinu] og þeir [stjórnvöld] halda því fram að þeir séu að taka þessa atvinnugrein alvarlega, ég segi: miðað við mína lífsreynslu, þetta er ekki einu sinni brandari, þetta er lítillsvirðing [gagnvart atvinnugreininni].

Síðan viðtalið fór fram hefur fjölgað um einn starfsmann (verkefnisstjóra) á skrifstofu ferðamála innan ráðuneytisins auk þess sem unnið er að samvinnu og samþættingu

Tafla 1. Yfirlit um stefnumótun í ferðaþjónustu

	Checchi & Co. 1972-1975	Samgöngu- ráðuneytið, 1983 (Bláa skýrslan)	Samgöngu- ráðuneytið, 1989-1990 (Hjörleifsnefndin)	Samgöngu- ráðuneytið, 1996	Samgöngu- ráðuneytið, 2005	Iðnaðarráðuneytið, 2011
Skipulag	Byggja upp innviði. Börf á heildstæðri stefnumótun fyrir þróun ferðaþjónustu. Minnka árstíðasveiflur.	Byggja upp innviði. Tryggja fjármagn fyrir Ferðamálaráð. Minnka árstíðasveiflur.	Skapa langtíðastefnu fyrir þróun ferðaþjónustu. Auka aukomu og stuðning hins opinbera. Beta aðengi að áhaettuþjármagn.	Undirstöðu- atvinnugreini. Auka arðsemi. Áhersla á laga- og reksrartlegt umhverfi Minnka árstíðasveiflur.	Tryggja samkeppnis- hæfni ferðaþjónustunnar. Hámarka arðsemi atvinnugreinarinnar.	Auka arðsemi. Upp- bygging ferðamannastaða. Minnka árstíðasveiflu. Fagnennska. Samgöngur Viðbragðsáætlun við náttúruhamförum.
Umhverfi og sjálfbærni	Minnst á umhverfi- svernd. Þróun ferða-þjónustu líka fyrir heitna-aðila.	Minnst á mikilvægi náttúruverndar.	Umhverfisvernd forsenda ferðaþjónusta. Skipulag ferðamannastaða, stjórnun á straumi ferðamanna.	Sjálfbærni. Áhersla á umhverfis- vitund í þróun ferðaþjónustu.	Umhverfisvernd mikilvæg. Þróun ferðaþjónustu tengt þolmarka- rannsóknun.	Sjálfbær þróun ferðaþjónustu. Verndun ferðamannastaða.
Ímynd, markaðs- mál, vöru- þróun og nýsköpun	Drög lögð að leiðum til markaðssetningar. Hugmyndir að aðgerðum settar fram sem stjórnvöld gætu frankvæmt.	Miðlegir markaðir skilgreindir: Bandaríkin og norður Evrópa. Áhersla á beina fjárfestingu og sértaek verkefni.	Stefna fyrir markaðssetningu. Samvinna við hagsmunaaðila innlendis og erlendis. Áhersla á fjölbreytni í atvinnusköpun. Nýsköpun undirliðgjandi.	Markaðssókn aukin. Markhópar skilgreindir Menningsrartur mikilvægur þáttur. Nýsköpun undirliðgjandi markmið.	Áhersla á ímynd. Náttúra, menning og fagnennska. Byggja á upp ímynd og hana ber að verja. Nýsköpun og vöruþróun skýrt orðuð markmið.	Vöruþróun. Klarar. Einfalt og virkt stoðkerfi. Samvinna opinberra – og einkaaðila. Skilgreina sérstöðu Íslands. Nýsköpun og vöru- þróun ein megin stoða. Kannanir, rannsóknir og spár meginþáttur. Sjálfsæði rannsókn. Tölfraeðilegar upplýsingar.
Rannsóknir og menntun	Þarf að efla. Sérstaklega tölfraeðileg gögn fyrir stefnumótun.	Þarf að efla. Tölfraeðileg gögn. Starfsmenntun.	Efla rannsóknir. Sérstaklega sofnun og utarnihald tölfraeðilegra gagna. Efla menntun í atvinnugreininni.	Efla þarf rannsóknir og menntun auk starfsþjálfunar. Uppbygging háskólamenntunar.	Undirstríkað sem leið að markmiðum. Efling allra skólastiga.	

stofnana ráðuneytisins með það fyrir augum að styrkja bakland ferðaþjónustunnar⁶ eins og nánar verður komið að hér á eftir. Spurðir um ástæður fyrir skilningsleysi á atvinnugreininni nefna viðmælendur sérstaklega hversu erfitt hefur reynst að henda reiður á framlagi ferðaþjónustu til hagkerfisins. Ferðaþjónusta er margbrotin atvinnugrein og það var ekki fyrr en 2008 að Hagstofa Íslands birti hliðarreikninga fyrir ferðaþjónustuna (e. *Tourism Satellite Account*) sem taka tillit til mismunandi vægis ferðaþjónustu í ólíkum atvinnugreinum (Hagstofa Íslands, 2008). Viðmælendur í rannsókninni voru sammála um að birting hliðarreikninganna hefði breytt mjög miklu fyrir viðurkenningu á ferðaþjónustu sem mikilvægri atvinnugrein.

Innan Alþingis sem samþykkir þingsályktanir um stefnu ferðaþjónustu, má oftast en ekki finna meintu áhugaleysi stað þó vissulega blandist hefðbundnar flokkspólitískar væringar inn í myndina⁷. Þó ber að undirstrika að áhugi og áhugaleysi á ferðaþjónustu virðir ekki flokkslínur, finna má efasemdarmenn jafnt sem talsmenn í öllum flokkum. Steingrímur J. Sigfússon gegndi starfi landbúnaðar-, samgöngu- og þar með ferðamálaráðherra frá 1988 – 1991. Hann rifjar upp að þegar hann hafi komið að samgönguráðuneytinu haustið 1988 hafi „ferðaþjónustan svona sem atvinnugrein [verið] illa skilgreind og í raun og veru kannski ekki viðurkennd“. Viðhorf til ferðaþjónustu var ekki alltaf jákvætt eins og hann lýsir:

[E]n það var þá, og jafnvel enn, við talsverða fordóma næstum því að segja, að etja. Það er að segja, það heyrast enn þann í dag svona nánast, nánast sko hnuss í mönnum þegar talað er um ferðaþjónustu og niðri á Alþingi hafa staðið upp menn alveg fram á síðustu ár og sagt, „já, já einhver láglaunastörf á sumrin sko“. Þannig að hún hefur haft á sér því miður kannski alltof mikið það yfirbragð, að þetta væri ekki alvöru atvinnugrein, að þetta væri fyrst og fremst bara árstíðabundið, jafnvel að þetta væru bara fyrst og fremst bara láglaunastörf og þeir sem að svona eru hallir undir stórar lausnir, þeir kannski hafa tilhneigingu til að gera lítið með svona grein.

Skilningur á atvinnugreininni hjá stjórnvöldum hefur því verið misjafn. Magnús Oddsson, fyrrverandi ferðamálastjóri (1990-1991 og 1993-2007) segir í því sambandi:

Það hefur alltaf tekist að fá fullan skilning og með viðræðum og öðru við þann ráðherra sem að sko fór með málaflókkinn hverju sinni. En það hefur alltaf gengið mjög erfiðlega að útfæra þennan skilning lengra.

Umræða um skilnings- og áhugaleysi stjórnvalda þrátt fyrir umtalsverða vinnu við stefnumótun fyrir greinina ber vitni um rof eða tengslaleysi á milli stjórnvalda og stefnumótunar þeirra annars vegar og atvinnugreinarinnar hins vegar. Kjartan Lárusson dregur þetta skýrt fram þegar hann segir:

[O]g ég verð að segja eins og er að ég get ekki séð að allar þessar stefnumarkningar og annað slíkt hafi skilað því sem að þær áttu að skila en hins vegar hefur atvinnugeirinn, aftengdur hinu opinbera, haldið sínu striki þrátt fyrir oft mjög erfiðar aðstæður.

Einfold framsetning á sögu stefnumótunar sem sjá má í töflu 1 gefur til kynna að stefnumótun sé tiltölulega rökrétt og línulegt ferli sem á sér stað innan veggja Alþingis og stofnana framkvæmdavaldsins og sé svo flutt út á vettvang atvinnugreinarinnar. Ef stefnumótun ferðapjónustu hérlendis er fylgt eftir koma í ljós flókin gerendanet sem markast af óvæntum samsetningum tengsla og tengslaleysis. Ég mun nú rekja stuttlega tilurð tveggja stefnumótunarplagga. Í fyrsta lagi er það fyrsta formlega stefnumótunin í ferðapjónustu sem samgönguráðuneytið gaf út árið 1996 og í annan stað er um að ræða þá síðustu sem gefin var út á vegum iðnaðarráðuneytisins og samþykkt af Alþingi 7. júní 2011.

Fiskur og ljósið í myrkrinu

Aðdragandi stefnumótunar fyrir ferðapjónustu sem samgönguráðuneytið gaf út árið 1996 var nokkur. Fyrsta heildstaða stefnumótunin sem kom raunverulega til kasta Alþingis var afrakstur nefndar sem Hjörleifur Guttormsson þáverandi alþingismaður var formaður fyrir. Hún var rædd sem þingsályktunartillaga vorið 1991, studd þingmönnum úr öllum flokkum. Þrátt fyrir það kom hún ekki til atkvæðagreiðslu og sofnaði í nefnd ekki síst fyrir tilstuðlan þingmanna Sjálfstæðisflokksins sem þá var í stjórnarandstöðu. Stuttu síðar tók ný ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Alþýðuflokks við stjórnartaumunum og ekki var unnið að heildstæðri stefnumótun á næstu árum. Halldór Blöndal, sem gegndi stöðu samgönguráðherra á árunum 1991 – 1999, rifjar upp að atvinnuástand á þessum tíma hafi gert þeim erfitt fyrir að vinna að framgangi ferðapjónustu. Það var mikill samdráttur í þjóðfélaginu og gjaldeyrisskortur sem olli því að það var lítið um fjárfestingar og erfitt um vik fyrir ríkið að koma að málum. Aðrir málaflakkar en ferðapjónusta voru settir ofar í forgangsröðina þegar kom að opinberri fjárfestingu.

Árið 1995 hefst hins vegar vinna í samgönguráðuneytinu að stefnumótun í ferðamálum. Hún var sérstaklega á höndum aðstoðarmanns ráðherra, Ármanns Kr. Ólafssonar (1995-1999). Hann segir að ráðherra hafi haft forgöngu um að lyfta ferðapjónustunni upp úr „skúffunni“ og í kjölfarið var ráðinn starfsmaður inn í ráðuneytið til að vinna að gerð áætlunarinnar og framkvæmd hennar. Að áliti Halldórs og Ármanns var viðhorf til ferðapjónustunnar á þessum tíma jákvætt innan stjórnsýslunnar. Önnur ráðuneyti vildu t.d. ná málaflakki til sín, bæði utanríkisráðuneyti og umhverfisráðuneyti. Ármann rifjar upp:

...þá held ég að það hafi allir verið sammála um það að sko ferðapjónusta væri eitthvað sem menn væru sammála um að væri að þróast yfir í að verða alvöru atvinnuvegur sem yrði að lyfta undir.

Hins vegar hafi þetta alltaf verið „slagur um peninga“ á milli ráðuneyta og erfitt um vik nema í gegnum einstök verkefni.

Unnið var að stefnumótuninni á annan hátt en áður hafði verið gert. Hjörleifsnefndin svokallaða hafði verið þingmannanefnd sem kallaði til sín aðila úr atvinnulífinu og stofnanakerfinu. Í þetta sinn var stefnumótunarferlið opnað meira fyrir hagsmunaaðilum. Skipaður var stýrihópur sem setti á stofn 15 vinnuhópa sem fjölluðu um tiltekin málefni og skiluðu tillögum og greinargerðum í alls níu skýrslum. Ennfremur

sendi stýrihópurinn út um 200 bréf til einstaklinga, fyrirtækja og hagsmunaaðila þar sem þeim var boðið að koma með ábendingar (Samgönguráðuneytið, 1996a). Ýmislegt nýstárlegt kom upp í þessari vinnu. Menningartengd ferðaþjónusta var til að mynda rædd sérstaklega, hugtakið sjálfbærni ávann sér sess og einnig var rætt um ráðstefnuferðaþjónustu svo eitthvað sé nefnt. Ármann rifjar upp:

Þannig að það var lagt rosalegt effort í þetta. Svo þegar þetta er allt saman komið út, þá er semsagt farið í hvern og einn málaflokk og gerðar ítarlegar framkvæmdaráætlanir fyrir hvern og einn [...] Og hvað sem má segja sko um þetta þá líka man ég eftir því hvað það voru markviss vinnubrögð [...] og þetta var bara þannig plagg að starfsmaðurinn [...] hún bara, þú veist, það var bara farið í hvern einasta hlut.

Á árunum 1996 til 1999 var settur nokkur kraftur í að fylgja eftir stefnumótun ráðuneytisins. Töluleg markmið voru sett fram í upphafi hennar sem kváðu t.a.m. á um 6% aukningu gjaldeyristekna fram til 2005, að ársverk í ferðaþjónustu yrðu 7000 árið 2005 og að meðaltalsfjölgun gesta yrði um 6% fram til sama árs. Auk þess voru markmið sett fram um jöfnun í dreifingu ferðamanna eftir árstíðum, fjölgun gistinátta og dagsferðamanna með skemmtiskipum. Skemmst er frá því að segja að öllum tölusettum markmiðum var náð fyrir árið 2005 (sjá einnig Ferðamálaráð Íslands, 2001). Skiptar skoðanir eru þó meðal fólks í geiranum um árangur þessarar vinnu. Halldór Blöndal segir sjálfur að: „Stefnumótunin olli því að fólkið í greininni fór að hugsa öðruvísi vegna þess að það var það sem kom að því, og það var það sem skipti máli, held ég“. Ármann tekur í sama streng og undirstrikar að mest af þeirri vinnu sem lá stefnumótuninni til grundvallar var unnið kauplaust og segir að „bullandi dýnamík“ hafi orðið meðal fólks sem kom að henni. Hins vegar hefur verið bent á að það hafi verið veikleiki að stefnumótunin hafi ekki verið samþykkt á Alþingi en aðeins gefin út af ráðherra. Einhverjir velta fyrir sér hvort að það hafi verið stefnunni að þakka að tölulegum markmiðum hennar var náð og telja að atvinnugreinin sem slík hafi í raun náð þeim árangri óháð hinu opinbera stöðkerfi þar sem það var vart til staðar, samanber orð um tengslaleysi á milli hins opinbera og atvinnugreinarinnar hér að framan. Hér er ekki ætlunin að leggja ítarlegt mat á árangur stefnumótunarinnar heldur skoða nánar hvað verður til þess að stefnumótun í ferðaþjónustu í þeirri mynd sem hún var kemst á koppinn á þessum tíma.

Þó að sitt sýnist hverjum um áhuga stjórnvalda á ferðaþjónustu ber flestum saman um að ákveðna breytingu megi greina í viðhorfi þeirra til atvinnugreinarinnar á árunum 1990-1995. Eins og áður segir fundu Halldór og Ármann fyrir jákvæðni gagnvart ferðaþjónustunni í kringum stefnumótunarvinnuna og Magnús Oddsson, fyrrverandi ferðamálastjóri sem stýrði stefnumótunarvinnu ráðuneytisins, nefnir að upp úr 1990 hafi ferðamál farið að fá jákvæðan stimpil í pólitíkinni sem hlutur sem virki vel. Hér er án efa margt sem kemur til. Augljós ástæða er einfaldlega meiri fjöldi ferðamanna sem sótti landið heim. Mikilvægur þáttur í því tilliti er leiðakerfi Icelandair (áður Flugleiðir) sem var skipulagt í núverandi mynd árið 1988. Þar þjónar Ísland sem millilendingarhöfn á leiðum milli Evrópu og Norður Ameríku. Á sama tíma var flugvélafloti félagsins endurnýjaður. Þetta ýtti undir trú á að ferðaþjónusta gæti verið raunveruleg atvinnugrein.

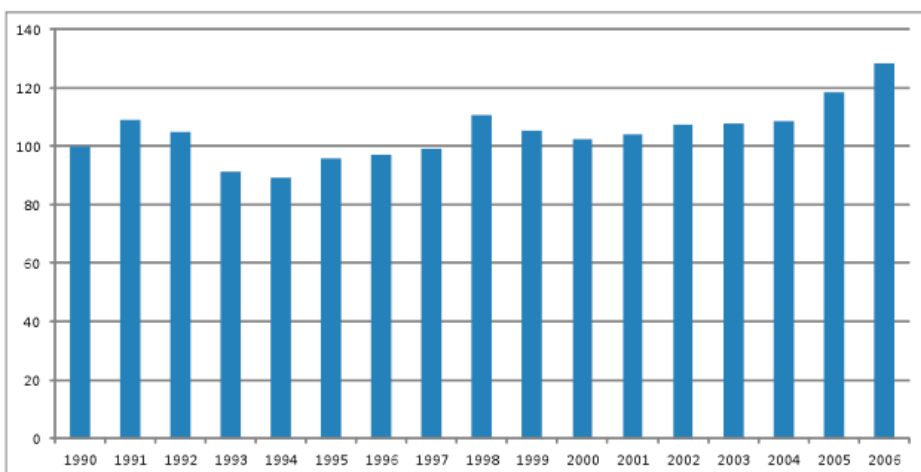
Ennfremur má benda á að frá seinni hluta níunda áratugarins fram á miðjan þess tíunda styrkti Framleiðnisjóður landbúnaðarins uppbyggingu ferðaþjónustu í dreifbýli umtalsvert, bæði með framlögum til bænda sem hugðu á uppbyggingu ferðaþjónustu á jörðum sínum og til Ferðaþjónustu bænda til eflingar á ráðgjöf og markaðssetningu (Framleiðnisjóður landbúnaðarins, 1993). Meira kom þó til.

Svo virðist sem þorskur og þá sérstaklega fjarvera hans á Íslandsmiðum, hafi haft mikil áhrif fyrir viðurkenningu á ferðaþjónustu sem atvinnugrein sem aftur liðkaði fyrir framgangi stefnumótunar fyrir greinina. Í skýrslu Hafrannsóknastofnunar frá árinu 1992 þar sem fjallað er um aflahorfur fyrir fiskveiðiárið 1992/3 er dregin upp dökk mynd:

Nýliðun þorsks hefur verið með afbrigðum léleg síðan 1985 eða samfelt í 7 ár. [...] Árgangur 1986 er lélegasti þorskárgangur sem fram hefur komið síðustu 4 áratugin og er nú talinn vera 86 milljónir nýliða. Árgangar 1987-90 virðast mjög svipaðir að stærð eða 125-155 milljónir nýliða, en árgangur 1991 virðist jafnvel enn minni eins og þegar er komið fram. Það fer ekki á milli mála að þróun þorskstofnsins á næstu árum mun mótast af þessari lélegu nýliðun. (Hafrannsóknastofnun, 1992, bls. 8)

Röð lélegra þorskárganga kallaði á verulegan samdrátt í aflaheimildum (Hafrannsóknastofnun, 1992; Ólafur K. Pálsson o.fl., 1994). Sem dæmi drógust úthlutaðar aflaheimildir á botnfiski saman um rúm 35% á fimm ára tímabili, 1988-1993 (Friðrik Þór Guðmundsson, 1993). Þetta var mikið áfall fyrir þjóðarbúið og ekki bætti úr skák að markaðsverð sjávarafurða tók dýfu á sama tíma og náði lágmarki árið 1994 (mynd 1). Á tímabilinu 1988 til 1995 voru aðeins þrjú hagvaxtarár og þar af tvö þeirra með vöxt undir 0,5%. Mestur var samdrátturinn árið 1992 en þá dróst verg landsframleiðsla saman um 4,5% (Hagstofa Íslands, 2011b).

Mynd 1. Ársmeðaltal verðvísitölu sjávarafurða 1990-2006. (Hagstofa Íslands, 2011c)



Árið 1993 er útlitið sérstaklega svart. Hafrannsóknastofnun lagði til mikinn niðurskurð á þorskkvóta og að alls yrðu aðeins veidd 150 þúsund tonn á fiskveiðiarinu 1994/5. Niðurstaðan var þorskaflinn uppá 179 þúsund tonn en ekki hafði minna verið veitt frá árinu 1942 (Hafrannsóknastofnun, 1995). Til samanburðar var þorskaflinn 1990 335 þúsund tonn (Hafrannsóknastofnun, 1993). Það var við þessar kringumstæður sem „ljós kviknaði í myrkrinu“ þegar annarskonar „fiskur“ kom fram á sjónarsviðið.

Þann 4. júní 1993 birtist grein eftir Magnús Oddsson þáverandi ferðamálastjóra í Morgunblaðinu með fyrirsögninni: „Gjaldeyrstekjur af hverjum erlendum ferðamanni nær þær sömu og af hverju tonni af þorski“. Þar segir:

Undanfarið hefur gífurleg umræða verið um skýrslu Hafrannsóknastofnunar um ástand þorsksstofnsins. Forstjóri Þjóðhagsstofnunar hefur sagt að útflutningsverðmæti hugsanlegs niðurskurðar væri nálægt 1 milljarði við hver 10.000 tonn, sem afli minnkaði um. Þessar upplýsingar fannst mér áhugaverðar því að gjaldeyrstekjur af erlendum ferðamönnum hafa á undanförunum árum verið nálægt 0,9 milljörðum af hverjum 10.000, sem koma hingað. Í framhaldi af gengisbreytingum sl. haust er því líklegt að ekki verði um mikinn mun að ræða á þeim gjaldeyrstekjum sem hver erlendur ferðamaður skilar á þessu ári og af hverju þorsktonni (Magnús Oddsson, 1993).

Í framhaldinu ræddi hann um ört vaxandi „ferðamannastofn“ sem hægt væri að auka „veiðar“ úr. Á þessum tíma hafði Ferðamálaráð bent á að hægt væri með litlum tilkostnaði að fjölga ferðamönnum um 100.000 fram til ársins 2000⁸. Magnús benti á að líklegt væri að „einhverjar „aðgerðir“ hefðu verið settar í gang, ef fréttir bærust um að hægt væri með tiltölulega litlum fjárfestingum að auka þorskafla á sama hátt, þ.e. 100.000 fleiri tonn árið 2000, en nú er“.

Inntur eftir áhrifum þessa pistils segir Magnús:

Jaaaá... það vakti rosalega athygli, ég hefði aldrei trúað því. Ég man alltaf eftir þessu, þetta var í júní '93, þá kom þetta upp og var slegið upp á baksíðu Moggans. Ég var austur í sumarbústað og það varð allt vitlaust skilurðu, bara sko... einn eftirmiðdag, þetta varð allt í einu bara heita „stuffið“ í þjóðfélaginu. Allt í einu var þetta sett í samhengi við eitthvað sem menn skyldu sko. [...] Því menn skildu þorsk!

Samlíking ferðamanna og þorsks var því tilraun sem heppnaðist að því leyti að stjórnvöld og almenningur uppgötvuðu að ferðaþjónusta gat skipt verulegu máli fyrir þjóðarbúið; fjarvera ferðaþjónustu í umræðu um efnahagsmál var ekki lengur forsvaranleg. Magnús beitti þessari líkingu oft eftir þetta í ræðu og riti til að gera „ferðamanninn“ að þekktri stærð í hugum fólks. Hin raunverulega og ógnvænlega fjarvera þorsksins af Íslandsmiðum auðveldaði þar með þýðingu ferðaþjónustu inn í orðræðu um hagvöxt og þjóðhagsmál almennt og skapaði henni sess og veitti henni nærveru innan hennar.

(Eld)virkni stefnumótunar

Árið 2005 var í fyrsta sinn samþykkt á Alþingi þingsályktunartillaga um stefnu í ferðamálum og gildi hún fyrir árin 2006-2015 (Samgönguráðuneytið, 2005). Fljótlega varð ljóst að það þyrfti að endurskoða hana með hliðsjón af þeim markmiðum sem sett höfðu verið fram. Ýmsar utanaðkomandi aðstæður knúðu þar á, ekki síst breytingar á hlutverki Ferðamálaráðs og stofnun Ferðamálastofu ásamt færslu ferðaþjónustunnar frá samgönguráðuneyti til iðnaðarráðuneytis um áramótin 2007/8. Einnig má atla að fjármálahrúnið haustið 2008 hafi haft umtalsverð áhrif þar sem í kjölfar þess var mikil áhersla lögð á eflingu ferðaþjónustu (sjá t.d. Jóhannesson og Huijbens, 2010). Vinna við gerð nýrrar áætlunar hófst á árinu 2010 og þann 7. júní 2011 var ný ferðamálaáætlun fyrir árin 2011-2020 samþykkt á Alþingi.

Helga Haraldsdóttir, skrifstofustjóri ferðamála og Sigríður Ó. Kristjánsdóttir, verkefnisstjóri á skrifstofu ferðamála hjá iðnaðarráðuneytinu tóku báðar þátt í stefnumótunarvinnunni, Helga sem meðlimur stýrihóps og Sigríður sem starfsmaður hópsins. Helga hefur víðtæka reynslu af ferðamálum og stefnumótunarvinnu enda verið starfsmaður í ráðuneyti ferðamála frá 1998 og þar af sem skrifstofustjóri frá 2003. Verklagi við stefnumótunina var breytt nokkuð frá því sem var árið 2004. Þá var þriggja manna nefnd með stóru baklandi fólks. Að sögn Helgu þótti reynslan af því ekki nægilega góð, tengslin við baklandið þóttu ekki nógu kraftmikil og því var „ákveðið í þessari stefnumótunarvinnu að setja stýrihóp, verkefnastjóra og baklandið yrði Ferðamálaráð, þetta tíu manna lögskipaða Ferðamálaráð“. Þessi breyting gerði stefnumótunarvinnuna og samtalið við bakland ferðaþjónustunnar markvissara að mati ráðuneytisins. Ferðamálaráð varð virkur aðili í mótun stefnunnar þar sem það fékk tillögur stýrihópsins til rýningar og umsagnar. Áætlunin var gerð að þingsályktunartillögu og Helga tekur fram að hún sé frábrugðin fyrri áætlunum að því leyti að „þingið sér aðgerðaráætlun. Þannig að þingið er með miklu ítarlegra plagg í höndunum heldur en fyrri ferðamálaáætlun bauð upp á.“

Stýrihópurinn hittist mánaðarlega á tímabilinu apríl til október 2010. Hópurinn aflaði gagna annars vegar með viðtölum við hagsmunaaðila og stöðkerfi ferðaþjónustunnar og hins vegar með skoðun á fyrirliggjandi gögnum. Þar að auki var sett upp heimasíða og fólk hvatt til að senda inn tillögur eða athugasemdir. Alls voru tekin 42 viðtöl og var áhersla lögð á að velja viðmælendur sem endurspegluðu vítt svið ferðamála sem víðast af landinu. Á þessum grunni var greiningarskýrsla samin sem Ferðamálaráð fékk til umsagnar en þar að auki var byggt á umsögnum og rýnifundum með hagsmunaaðilum þegar lokaskýrsla stefnunnar ásamt aðgerðaáætlun var samin (Alþingi, 2011).

Ýmislegt áhugavert kemur fram í nýrri ferðamálaáætlun og greinileg áhersla á að styrkja grunnstöðir atvinnugreinarinnar á heildstæðan hátt til að mynda með því að tengja rannsóknir við vörubrúun. Í því sambandi hefur ráðuneytið leitast við að efla klasasamstarf, þ.e. samstarf fyrirtækja og stofnana á ákveðnum sviðum ferðaþjónustu, s.s. heilsuferðaþjónustu og matartengdri ferðaþjónustu. Hugmyndir um slík samstarfsverkefni eru settar fram í ferðamálaáætluninni á skýrari hátt en áður og ráðherra ferðamála á þessum tíma, Katrín Júlíusdóttir tekur af allan vafa um stefnu ráðuneytisins:

„Við erum að nota tæki sem heitir peningar til þess að svona þrýsta mönnum inn í klasavinnu“. Í ljósi þess að margir innan atvinnugreinarinnar hafa upplifað rof á milli orða og aðgerða stjórnvalda og kannast lítt við raunveruleg tengsl stjórnvalda við hana vakna spurningar um hversu raunhæfar slíkar hugmyndir séu.

Af orðum Helgu um verklag stefnumótunar má ráða að stýrihópurinn hefur leitast við að ná til atvinnugreinarinnar en þó vekur óneitanlega athygli að flestir viðmælendur stýrihópsins voru fulltrúar opinberra stofnana. Enginn fulltrúi Icelandair Group, langstærsta ferðaþjónustufyrirtækis landsins er á meðal viðmælenda en þess ber þó að geta að einn framkvæmdastjóra Icelandair á sæti í Ferðamálaráði fyrir hönd Samtaka ferðaþjónustunnar. Síðustu misseri hefur vinna farið fram hjá stofnunum iðnaðarráðuneytisins, Ferðamálastofu, Nýsköpunarmiðstöð og Bygðastofnun með það að markmiði að „lækka múra“ á milli þeirra og skapa ferðaþjónustunni aðgang að þekkingu, gögnum og greiningarvinnu hjá þeim öllum. Aðspurð segir Helga þessa vinnu hafa breytt miklu fyrir ferðaþjónustuna þar sem hún hefur fengið aðgang að öðrum vettvangi en áður sem býður upp á öflugt faglegt umhverfi hvað varðar nýsköpun og vörubrúun. Hún tekur fram að ferðaþjónustunni hafi verið tekið vel hjá stofnununum.

Að þessu sinni er ekki ætlunin að meta árangur stefnunnar eða þeirrar samræmingarvinnu sem ráðuneytið hefur lagt áherslu á. Innri vinna hjá ráðuneyti ferðamála er þó án efa mikilvæg til að styrkja stöðkerfi ferðaþjónustunnar og auka líkur á því að klasavinna fyrirtækja og opinberra stofnana beri árangur. Það er þó líka ljóst að aðrir atburðir hafa ekki síður átt þátt í því að skapa grundvöll að nánara og virkara samstarfi stjórnvalda og atvinnugreinarinnar. Þegar eldgos hófst í Eyjafjallajökli áttu fæstir von á að það myndi hafa viðlíka áhrif á alþjóðlegar flugsamgöngur og reyndin varð. Eftir ferðamannavænt eldgos á Fimmvörðuhálsi milli 21. mars og 13. apríl 2010 hófst mun öflugra gos í megingíg Eyjafjallajökuls. Þetta gos spjó upp miklum gosmekki sem náði tveggja til sex kílómetra hæð. Þar með sköpuðust aðstæður fyrir tengsl gosagna og þotuhreyfla sem hafði geigvænlegar afleiðingar fyrir flugrekstur og ferðaþjónustu, ekki síst hér á landi (Benediktsson, Lund, og Huijbens, 2011). Háloftavindar báru öskuskýið í átt að Skandinavíu, Bretlandi og meginlandi Evrópu með þeim afleiðingum að um 80% af flugstjórnarsvæði Evrópu var lokað, um 100.000 flugferðum var aflýst og 10 milljón farþegar voru strandaglópar á flugvöllum víða um Evrópu (Lund og Benediktsson, 2011, bls. 7). Þessi atburður leiddi til þess að stjórnvöld og ferðaþjónustan tóku höndum saman og settu stærsta markaðsátak í sögu ferðaþjónustu hérlendis á laggirnar undir titlinum „Inspired by Iceland“. Hér verður ekki rýnt frekar í tilurð og árangur átaksins sem er umdeilanlegur heldur vil ég beina sjónum að hliðaráhrifum þess á samband stjórnsýslu ferðaþjónustu við atvinnugreinina sjálfa⁹.

Katrín Júlíusdóttir lýsir nokkurskonar menningarbreytingu í samstarfi hins opinbera og atvinnugreinarinnar á þeim tíma sem hún hefur gegnt ráðherraembætti (frá maí 2009):

[O]g síðan náttúrulega er kannski annað sem mér finnst hafa gerst og það er að það hefur alltaf verið svona, hvað á að segja, menn hafa svolítið barist sko á þessu sviði, það hefur verið ofsalegur barningur og svona „blame game“ og menn svona einhvern veginn verið að...

Í atvinnugreininni þá?

K: Já... og... en eftir gosið í fyrra þar sem menn neyddust til að þjappa sér saman að þá erum við að vinna allt öðruvísi heldur en þegar ég byrjaði hér fyrst. Menn eru bara núna aktívt að ræða hvað getum við í sameiningu gert betur, opinberir og einkaaðilar. Og þá er ég ekki að tala um sko, kannski að einstök fyrirtæki vinni með hinu opinbera heldur sko, heildarsamtökin vinni meira með okkur og flugfélögin líka náttúrulega sem skiptir máli. Og ég held að, að... sko mér finnst kúltúrin í öllu þessu starfi hafa breyst voða mikið á þessu ári.

[...] út af þessu, núna ætlum við t.d. í vetrarferðþjónustu áttak og það dettur engum í hug að gera það upp á gamla móðinn. Menn vilja bara gera það í, svona samskonar samvinnuanda eins og átakið út af Eyjafjallajökli eins og Inspired by Iceland hefur gert.

Já einmitt, króna á móti krónu...

K: Já það var svona króna á móti krónu og hvað á ég að segja, hippafilingur yfir því. Menn settust allir við borð, sama hvort þú varst flugfélag sem lést aðeins minna heldur en hitt sko, það sátu allir við sama borð og sama hvað þú hafðir sett mikið inn, að það var ekkert staðið upp fyrir en menn höfðu komist að einhverri sameiginlegri niðurstöðu. Það var enginn sem vó þyngra en annar. Þannig að ég held að þetta hafi eytt ofboðslegri tortryggni bara þessi vinnuadferð.

Helga tekur í sama streng og segir að andrúmsloftið hafi gjörbreyst í kjölfar Eyjafjallagossins og nefnir líka áhrif þess á aðkomu stofnana ráðuneytisins að ferðamálum:

[V]ið fundum þetta til dæmis mjög mikið í kringum eldgosið, þegar það kemur svona óvænt risaverkefni inn á borð hjá okkur, að þá er ekkert hægt að spyrja hver, það er bara hver einasta laus hönd sem tengist ráðuneytinu, að hún er bara gripin og það skiptir engu máli hvort hún vinnur hjá Bygðastofnun eða Orkustofnun eða hvað...

Katrín og Helga lýsa hér breytingu á viðhorfum aðila ferðþjónustunnar hvers til annars sem óvíst er að hefði orðið nema vegna þess að gosaska hitti fyrir þotuhreyfla í háloftunum vorið 2010. Segja má að það sem stefnumótunarvinna fyrri ára hefur ekki áorkað, það er, að ná að skapa virka tengingu á milli stjórnvalda og atvinnugreinarinnar hafi að einhverju leyti gerst í krafti raunverulegrar eldvirkni.

Lokaorð

Stefnumótun í ferðþjónustu á sér nokkuð langa sögu hér á landi en þrátt fyrir það virðast stjórnvöld til skamms tíma ekki hafa lagt mikla áherslu á að byggja upp stoðkerfi fyrir atvinnugreinina. Með tilvísun til mismunandi kynslóða stefnumótunar sem Fayos-Solá (1996) fjallaði um er ljóst að í dæmi Íslands skarast þær. Höfuðáhersla hefur lengstum verið lögð á að fjölga ferðamönnum og stjórnvöld hafa sett umtalsverða fjármuni í ýmiskonar markaðsátök með takmörkuðum mælingum á ávinningi. Hér

hefur hins vegar frá upphafi verið lögð áhersla á að ferðaþjónustan sé frumkvöðladrifin og að heimafólk sjái sér hag í uppbyggingu hennar og nýlega hefur vörupróun og nýsköpun á grundvelli rannsókn- og þróunarstarfs verið sett á oddinn. Fyrirtæki og aðrir hagsmunaaðilar virðast hafa haft nokkuð góðan aðgang að stefnumótunarvinnu, að minnsta kosti frá gerð stefnu samgönguráðuneytisins 1996. Það væri áhugavert rannsóknarefni að greina á heildstæðan hátt inntak og forsendur stefnumótunar í ferðaþjónustu síðustu áratugi. Jafnframt þyrfti frekari rannsókna við til að greina hvort og þá hvernig breyttir stjórnsýsluhættir hafi haft áhrif á gerð og innihald stefnumótunar auk verkaskiptingar á milli opinbera- og einkageirans.

Hér hef ég lagt áherslu á að fylgja eftir tilurð stefnumótunar í ferðaþjónustu hérlendis á tveimur afmörkuðum tímabilum og varpa ljósi á hvernig samband tengsla og tengslaleysis ólíkra gerenda hefur haft áhrif framköllun stefnumótunar. Tilurð stefnumótunar hefur þar með verið leidd fram í krafti gerendanets sem er í stöðugri mótun. Í báðum þeim dæmum sem rakin hafa verið er ljóst að víðfeðm tengslanet einstaklinga og stofnana eiga þátt í gerð stefnumótunar. Hér hafa þó rök verið færð fyrir því að aðrir ómannlegri gerendur hafi haft umtalsverð áhrif og þar með sýnt fram á að gerendanet stefnumótunar eru margleit og beintengd meginauðlind ferðaþjónustu á Íslandi, þ.e. náttúrunni. Í greininni var lögð höfuðáhersla á að sýna fram á áhrif hinna ómannlegru gerenda á kostnað þess að draga upp heildstæðari mynd af gerendaneti stefnumótunar í ferðaþjónustu sem felur í sér fleiri raddir og sjónarmið en umfjöllunin gæti gefið til kynna.

Tvö dæmi um þátt ómannlegra gerenda voru stuttlega rakin. Í fyrsta lagi er ljóst að „fjarvera“ þorskstofnsins á fiskimiðum landsmanna sem birtist í mælingum Haf-rannsóknastofnunar á nýliðun þorsksárganga knúði á um að ferðaþjónusta væri tekin alvarlega sem gjaldeyrisskapandi atvinnugrein. Þorskur var tengdur inn í gerendanet ferðaþjónustu með orðum Magnúsar Oddssonar og gaf hinni sveimkenndu atvinnugrein raunverulega vigt. Í annan stað er ljóst að gosaska Eyjafjallajökuls hafði víðtæk áhrif á andrúmsloft hérlendis. Fyrir utan augljós áhrif á nærumhverfi sitt kom í ljós að tengsl öskuagna frá gosi Eyjafjallajökuls og þotuhreyfla gat verið lífshættuleg blanda fyrir flugfarþega. Þessi blanda hafði hins vegar jákvæð áhrif á andrúmsloft í stjórnsýslu ferðaþjónustu hér á landi. Eldgosið setti vissulega vinnu við stefnumótun 2011-2020 í nokkurt uppnám en um leið skapaði það tengsl á milli stjórnvalda og atvinnugreinarinnar sem ekki höfðu verið áður til staðar á sama hátt og styrkti gildi samvinnu á milli greinarinnar og stjórnvalda.

Stefnumótun í ferðaþjónustu hér á landi sem annars staðar er afurð aðstæðna á þeim tíma sem unnið er að henni en markast um leið af fortíð og framtíðarhorfum. Nálgun gerendanetskenningarinnar dregur ef til vill skýrast fram að þó að rannsóknir á stefnumótun leitist við að ná utan um og lýsa þeim tengslanetum sem liggja til grundvallar er ólíklegt að hægt sé að lýsa slíkum tengslum í heild sinni eða af fullkomleika. Eins og dæmin um þorskin og óstýrillátt eldfjall sýna geta óvæntir gerendur skotið upp kollinum með ófyrirsjáanlegum afleiðingum. Í tilfelli íslenskrar ferðaþjónustu virðast hefðbundnir (mannlegir) hagsmunaaðilar gerendanets hennar telja að tími sé kominn til að tengjast sterkari böndum en áður sem vekur von um að stefnumótun í

ferðaþjónustu geti þjónað hlutverki sínu til eflingar atvinnugreinarinnar og skynsamlegrar uppbyggingar á áfangastaðnum Íslandi.

Þakkir

Rannsóknin sem þessi grein byggir á var styrkt af Rannsóknasjóði Rannís. Ég þakka viðmælendum mínum sérstaklega fyrir tíma þeirra og fyrirhöfn. Einnig þakka ég Edward H. Huijbens, forstöðumanni Rannsóknamiðstöðvar ferðamála við Háskólann á Akureyri fyrir gagnlegar ábendingar við ritun greinarinnar og tveimur rýnum fyrir þeirra athugasemdir og ráðleggingar. Allt sem betur mætti fara er að sjálfsögðu á ábyrgð höfundar.

Aftanmálgreinar

- 1 Ekki eru tiltækar tölur um fjölda starfa 2010 en það ár skóp ferðaþjónusta 14,2% gjaldeyristekna.
- 2 Emírbayer (1997) fjallar um grundvallaratriði í verufræði tengslahyggu, þó ekki sérstaklega útfrá sjónarhorni gerendanetskenningarinnar.
- 3 Þessi færsla gerendanetskenningarinnar frá þekkingarfræði að verufræði aðgreinir nálgunina frá ýmsum velþekktum sjónarhornum. Þar má nefna félagslega hugsmíðarhyggju sem dæmi en þar er lögð áhersla félagslega uppbyggingu veruleikans og að hægt sé að greina ólík sjónarhorn og túlkun fólks á veruleikanum. Þar er veruleikinn hins vegar aðeins til í eintölu.
- 4 [...] method does not 'report' on something that is already there. Instead, in one way or another, it makes things more or less different. The issue becomes how to make things different, and what to make.
- 5 Málefni ferðaþjónustunnar voru vísuð hjá samgönguráðuneytinu til áramóta 2008. Tveir ráðherrar Samfylkingarinnar, Kristján L. Möller (2007) og Össur Skarphéðinsson (2008-2009) gáfu ekki kost á viðtali.
- 6 Aðrar fagskrifstofur ráðuneytisins, skrifstofur nýsköpunar og þróunar og orkumála hafa fjóra starfsmenn (sérfræðinga og lögfræðinga) hvor.
- 7 Alþingi hefur samþykkt þingsályktun um stefnu í ferðamálum í tvígang. Fyrst 3. maí 2005 vegna ferðamálaáætlunar 2006-2015 og hins vegar 7. júní 2011 vegna ferðamálaáætlunar 2011-2020. Ferðamálaáætlun 1996-2005 var ekki borin upp sem þingsályktunartillaga og því aðeins stefna ráðuneytis.
- 8 Þess má geta að ferðamönnum fjölgaði um tæp 150 þúsund frá 1993 til 2000.
- 9 Í skýrslu samstarfsaðila Inspired by Iceland átaksins er því haldið fram að átakið hafi skilað tæpum 34 milljörðum króna inn í íslenskt efnahagslíf sem mörgum fannst hæpin ef ekki villandi fullyrðing (Sjá t.d. Inga Hlín Pálsdóttir & Einar Karl Haraldsson, 2011; Rannsóknamiðstöð ferðamála, 2011)

Heimildir

- Alþingi. (2009-2010). Svar iðnaðarráðherra við fyrirspurn Gunnars Braga Sveinssonar um rannsóknir í ferðaþjónustu í samburði við aðrar atvinnugreinar. Þskj. 984 - 405. mál. Sótt 16. nóvember 2011, af <http://www.althingi.is/altxt/138/s/pdf/0984.pdf>
- Alþingi. (2011). Tillaga til þingsályktunar um ferðamálaáætlun 2011-2020. Þskj. 758 - 467. mál. Sótt 20. mars 2011, af <http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=139&mnr=467>
- Arnaboldi, M., og Spiller, N. (2011). Actor-network theory and stakeholder collaboration: The case of Cultural Districts. *Tourism Management*, 32(3), 641-654.
- Benediktsson, K., Lund, K. A., og Huijbens, E. (2011). Inspired by Eruptions? Eyjafjallajökull and Icelandic Tourism. *Mobilities*, 6(1), 77-84.

- Callon, M., og Latour, B. (1981). Unscrewing the big Leviathan: How actors macro-structure reality and how sociologists help them to do so. Í K. Knorr-Cetina og A. V. Cicourel (ritstjórar), *Advances in social theory and methodology: Toward an integration of micro- and macrosociologies* (bls. 277-303). Boston: Routledge og Kegan Paul.
- Checchi & co. (1975). *Tourism in Iceland: Phase 2*. Washington: Checchi & co.
- Cloke, P., og Jones, O. (2004). Turning in the graveyard: Trees and the hybrid geographies of dwelling, monitoring and resistance in a Bristol cemetery. *Cultural Geography*, 11, 180-208.
- Cloke, P., og Perkins, H. C. (2005). Cetacean performance and tourism in Kaikoura, New Zealand. *Environment and Planning D: Society and Space*, 23(6), 903-924.
- Connelly, G. (2007). Testing Governance - A research Agenda for Exploring Urban Tourism Competitiveness Policy: The Case of Liverpool 1980-2000. *Tourism Geographies*, 9(1), 84-114.
- Diken, B. (2011). Fire as a Metaphor of (Im)Mobility. *Mobilities*, 6(1), 95-102.
- Dillon, M. (2000). Poststructuralism, Complexity and Poetics. *Theory, Culture and Society*, 17(5), 1-26.
- Dredge, D., og Jenkins, J. (2011). New spaces of tourism planning and policy. Í D. Dredge og J. Jenkins (ritstjórar), *Stories of Practice: Tourism Policy and Planning* (bls. 1-12). Aldershot: Ashgate.
- Dredge, D., Jenkins, J., og Whitford, M. (2011). Tourism planning and policy; Historical Development and Contemporary Challenges. Í D. Dredge og J. Jenkins (ritstjórar), *Stories of Practice: Tourism Policy and Planning* (bls. 13-35). Aldershot: Ashgate.
- Emirbayer, M. (1997). Manifesto for Relational Sociology. *American Journal of Sociology*, 103(2), 281-317.
- Farsari, I., Butler, R. W., og Szivas, E. (2011). Complexity in Tourism Policies: A Cognitive Mapping Approach. *Annals of Tourism Research*, 38(3), 1110-1134.
- Fayos-Solá, E. (1996). Tourism policy: a midsummer night's dream? *Tourism Management*, 17(6), 405-412.
- Ferðamálaráð Íslands. (2001). *Stöðumat á stefnumótum í ferðaþjónustu*. Reykjavík: Ferðamálaráð Íslands.
- Ferðamálastofa. (2011). Ferðaþjónusta á Íslandi í tölum: Mars 2011. Sótt 16. nóvember 2011, af <http://www.ferdamalastofa.is/Category.mvc/Display/516>
- Ferðamálastofa. (2012a). Fjöldi ferðamanna um Leifstöð 2010 og 2011. Sótt 18. janúar 2012, af <http://www.ferdamalastofa.is/Category.mvc/Display/503>
- Ferðamálastofa. (2012b). Tourism in Iceland in figures, April 2012. Sótt 4. júní 2012 af http://www.ferdamalastofa.is/upload/files/Tourism_in_Iceland_in_figures_May_%202012.pdf
- Framleiðnisjóður landbúnaðarins. (1993). *Árskýrsla Framleiðnisjóðs landbúnaðarins 1991 og 1992*. Blönduós: Framleiðnisjóður landbúnaðarins.
- Franklin, A. (2004). Tourism as an ordering: Towards a new ontology of tourism. *Tourist Studies*, 4(3), 277-301.
- Friðrik Þór Guðmundsson. (1993). Úthlutun veiðiheimilda 1993-1994: Helmingur kvótans í höndum 40 fyrirtækja. *Sjómannablaðið Víkingur*, 55(3), 57-60.
- Gunnar Þór Jóhannesson. (2005). Hreyfingar ferðaþjónustu: Skipun þróunarverkefnis í ferðaþjónustu á Vestfjörðum. *Landabréfið*, 21(1), 21-38.
- Gunnar Þór Jóhannesson. (2008). Ferðaþjónusta á Jadrinum: Um tilurð og þróun ferðaþjónustu á Íslandi frá 1944. Í Ingjaldur Hannibalsson (ritstjóri), *Rannsóknir í Félagsvísindum IX: Viðskiptafræðideild og Hagfræðideild*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Hafrannsóknastofnun. (1992). *Nýttjastofnar sjávar og umbverfisþattir 1992: Aflaborfur fiskveiðiárið 1992/93*. Reykjavík: Hafrannsóknarstofnun.
- Hafrannsóknastofnun. (1993). *Nýttjastofnar sjávar og umbverfisþattir 1992/93 - Aflaborfur fiskveiðiárið 1993/4*. Reykjavík: Hafrannsóknarstofnun.
- Hafrannsóknastofnun. (1995). *Nýttjastofnar sjávar 1994/95 - Aflaborfur fiskveiðiárið 1995/96*. Reykjavík: Hafrannsóknarstofnun.
- Hagstofa Íslands. (2008). *Ferðaþjónustureikningar 2000-2006*. Reykjavík: Hagstofa Íslands.
- Hagstofa Íslands. (2011a). *Ferðaþjónustureikningar 2009-2011*. Reykjavík: Hagstofa Íslands.
- Hagstofa Íslands. (2011b). Samandregið yfirlit landsframléiðslu og þjódartekna 1945-2010. Sótt 20. desember 2011, af <http://www.hagstofa.is/Hagtalur/Thjodhagsreikningar/Thjodhagsreikningar>

- Hagstofa Íslands. (2011c). Verðvísitala sjávarafurða eftir mánuðum 1990-2006. Sótt 22. desember 2011, af <http://www.hagstofa.is/Hagtolar/Sjavarutvegur-og-landbunadur/Verdvisitolar-sjavarafurda>
- Hall, C. M., Dieter, K. M., og Saarinen, J. (ritstjórar). (2009). *Nordic Tourism: Issues and Cases*. Bristol: Channel View Publications.
- Harrison, P. (2007). "How shall I say it...?" Relating the nonrelational. *Environment and Planning A*, 39, 590-608.
- Hetherington, K., og Lee, N. (2000). Social order and the blank figure. *Environment and Planning D: Society and Space*, 18, 169-184.
- Inga Hlín Pálsdóttir, og Einar Karl Haraldsson (ritstjórar). (2011). *Skýrsla samstarfsaðila*. Reykjavík: Íslandsstofa.
- Jóhannesson, G. T. (2005). Tourism Translations: Actor-Network Theory and tourism research. *Tourist Studies*, 5(2), 133-150.
- Jóhannesson, G. T. (2010). Emergent Vikings: The social ordering of tourism innovations. *Event Management*, 14(4), 261-274.
- Jóhannesson, G. T., og Huijbens, E. (2010). Tourism in times of crisis: Exploring the discourse of tourism development in Iceland. *Current Issues in Tourism*, 13(5), 419-434.
- Latour, B. (2005). *Reassembling the Social: An introduction to Actor-Network-Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Latour, B. (2007). A Plea for Earthly Sciences. Sótt 01. september 2010, af <http://www.bruno-latour.fr/articles/article/102-BSA-GB.pdf>
- Law, J. (2004). *After Method: Mess in social science research*. London og New York: Routledge.
- Law, J. (2007). Actor Network Theory and Material Semiotics. Sótt 17. nóvember 2011, af <http://heterogeneities.net/publications/Law2007ANTandMaterialSemiotics.pdf>
- Law, J., og Mol, A. (2001). Situating Technoscience: An Inquiry into Spatialities. *Environment and Planning D: Society and Space*, 19(5), 609-621.
- Lund, K. A., og Benediktsson, K. (2011). Inhabiting a risky Earth: The Eyjafjallajökull eruption in 2010 and its impacts. *Anthropology Today*, 27(1), 6-9.
- Magnús Oddsson. (1993, 4. júní). Gjaldeyrstekjur af hverjum erlendum ferðamanni nær þær sömu og af hverju tonni af þorski. *Morgunblaðið*.
- Mol, A. (1999). Ontological politics. A word and some questions. Í J. Law og J. Hassard (ritstjórar), *Actor Network Theory and after* (bls. 74-89). Oxford: Blackwell.
- Mol, A., og Law, J. (1994). Regions, Networks and Fluids: Anaemia and Social Topology. *Social Studies of Science*, 24, 641-671.
- O'Neill, P., og Whatmore, S. (2000). The Business of Place: Networks of Property, Partnership and Produce. *Geoforum*, 31, 121-136.
- Ólafur K. Pálsson, Björn Æ. Steinarsson, Einar Jónsson, Gunnar Jónsson, Gunnar Stefánsson, og Sigfús A. Schopka. (1994). *Stofnmæling botnfiska á Íslandsmiðum 1993: Fjölrit nr. 35*. Reykjavík: Hafrannsóknarstofnun.
- Paget, E., Dimanche, F., og Mounet, J.-P. (2010). A Tourism Innovation Case: An Actor-Network Approach. *Annals of Tourism Research*, 32(3), 828-847.
- Pförr, C. (2006). Tourism Policy in the Making: An Australian Network Study. *Annals of Tourism Research*, 33(1), 87-108.
- Povilanskas, R., og Armatienė, A. (2011). Seaside resort-hinterland nexus: Palanga, Lithuania. *Annals of Tourism Research*, 38(3), 1156-1177.
- Rannsóknamiðstöð ferðamála. (2011). ... hvaða tækifæri eru í norðurljósunum? Hlutverk gagnrýnna rannsókna í ferðaþjónustu. Uppþökur af órráðsstefnu í hátíðarsal HÍ. Sótt 10. janúar 2012, af <http://www.rmfi.is/>
- Ren, C. (2011). Non-human agency, radical ontology and tourism realities. *Annals of Tourism Research*, 38(3), 858-881.
- Rodger, K., Moore, S. A., og Newsome, D. (2009). Wildlife Tourism, Science and Actor Network

- Theory. *Annals of Tourism Research*, 36(4), 645-666.
- Samgönguráðuneytið. (1996a). *Stefnumótun í ferðaþjónustu*. Reykjavík: Samgönguráðuneytið.
- Samgönguráðuneytið. (1996b). *Stefnumótun í ferðaþjónustu: Sjálfbær ferðaþjónusta*. Reykjavík: Samgönguráðuneytið.
- Samgönguráðuneytið. (2005). *Ferðamálaáætlun 2006-2015*. Reykjavík: Samgönguráðuneytið.
- Stevenson, N., Airey, D., og Miller, G. (2008). Tourism Policy Making: The Policymakers' Perspectives. *Annals of Tourism Research*, 35(3), 732-750.
- Strauss, A., og Corbin, J. (1998). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory* (2. útgáfa). London, Thousand Oaks og New Delhi: Sage.
- Sørensen, E., og Tørfing, J. (2005). The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 195-218.
- Thomas, R., og Thomas, H. (2005). Understanding Tourism Policy-Making in Urban Areas, with Particular Reference to Small Firms. *Tourism Geographies*, 7(2), 121-137.
- Tribe, J. (2010). Tribes, Territories and Networks in the Tourism Academy. *Annals of Tourism Research*, 37(1), 7-33.
- Tribe, J. (2011). Editorial: Developments in tourism social science. *Annals of Tourism Research*, 38(1), 7-26.
- Van der Duim, R. (2005). *Tourismscapes: An actor-network perspective on sustainable tourism development*. PhD. thesis, Wageningen University, Wageningen.
- Van der Duim, R. (2007). Tourismscapes: An Actor-Network Perspective. *Annals of Tourism Research*, 34(4), 961-976.
- Van der Duim, R., Ren, C., og Jóhannesson, G. T. (ritstjórar.). (2012). *Actor-Network Theory and Tourism: Ordering, materiality and multiplicity*. London og New York: Routledge.
- Viðskiptaráð Íslands. (2011). *Tökumst á við tækifærin: atvinnulíf til athafna*. Reykjavík: Viðskiptaráð Íslands.
- Wray, M. (2009). Policy communities, networks and issue cycles in tourism destination systems. *Journal of Sustainable Tourism*, 17(6), 673-690.
- Xiao, H., og Smith, S. L. J. (2006). The making of tourism research: Insights from a social sciences Journal. *Annals of Tourism Research*, 33(2), 490-507.

