

ENDURSKOÐUN Á STJÓRNFYRIRKOMULAGI VATNAJÖKULSPJÓÐGARÐS

Greinargerð starfshóps

Jón Geir Pétursson
Gunnþórunn Ingólfsdóttir
Daði Már Kristófersson



18.07.2013

EFNISYFIRLIT:

1. INNGANGUR	2
1.1. Vatnajökulspjóðgarður	3
1.2. Núverandi stjórnfyrikomulag Vatnajökulspjóðgarðs.....	3
2. GREINING Á NÚVERANDI STJÓRNFYRIKKOMULAGI.....	5
2.1. Þróun stjórnfyrikomulags þjóðgarða –örstutt yfirlit um alþjóðlegt samhengi.	5
2.2. Gagnaöflun starfshópsins	6
2.3. Helstu sjónarmið og ábendingar varðandi stjórnfyrikomulag þjóðgarðsins.....	6
3. NIÐURSTÖÐUR OG TILLÖGUR.....	11
3.1. Hvernig hefur tekist til?	11
3.2. Tillögur til breytinga á lögum	11
3.2.1. Svæðisráð.	11
3.2.2. Skilgreining á hlutverki framkvæmdastjóra.	11
3.2.3. Stjórn.....	12
3.2.4. Þjóðgarðsverðir	13
3.3. Önnur atriði og ábendingar	14
3.3.2. Staðsetning framkvæmdastjóra	14
3.3.3. Sýnileiki og kynning.....	14
3.3.4. Aðilar í svæðisráðum	14
3.2.4. Verkferlar og boðleiðir	14

1. INNGANGUR

Lög um Vatnajökulspjóðgarð voru sett árið 2007¹. Í lögnum var ákvæði til bráðabirgða sem kveður á um það að stjórnfyrikomulag garðsins skuli endurskoðað að ákveðnum tíma liðnum, í samstarfi ríkis og sveitarfélaga.

Umhverfis- og auðlindaráðherra skipaði því starfshóp í janúar 2013 til að fara yfir stjórnfyrikomulag þjóðgarðsins og gera tillögur til breytinga ef þurfa þætti. Í starfshópinn voru skipuð: Jón Geir Pétursson skrifstofustjóri í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu (formaður), Gunnþórunn Ingólfssdóttir sveitarstjóri Fljótsdalshrepps fh. Sambands íslenskra sveitarfélaga og Daði Már Kristófersson dósent í umhverfis og auðlindahagfræði við Háskóla Íslands.

Erindisbréf starfshópsins er í viðauka skýrslunnar.

¹ Lög um Vatnajökulspjóðgarð nr. 60/2007

1.1. Vatnajökulsþjóðgarður

Vatnajökulsþjóðgarður er stærsti þjóðgarður V-Evrópu og nær til um 13% af flatarmáli Íslands. Stjórnun landsvæðis af slíkri stærð er því óhjákvæmilega mjög viðamikill verkefni, þar sem eðlilega þarf að fjalla um fjölbreytta hagsmuni og sjónarmið.

Stjórnfyrikomulag Vatnajökulsþjóðgarðs var nýjung í stjórnun friðlýstra svæða í landinu, sem byggir á valddreifðu fyrikomulagi með virkri aðkomu sveitarstjórna og félagasamtaka.

Vatnajökulsþjóðgarður rekur sex starfsstöðvar með föstum starfsmönnum sem eru á Höfn, Skaftafelli, Kirkjubæjarklaustri, Reykjavík, Mývatnssveit, Ásbyrgi og Skriðuklaustri. Alls eru fastir starfsmenn 13, þar af fjórir þjóðgarðsverðir, og til viðbótar nokkrir tugir landvarða í hlutastörfum á sumrin.

Vatnajökulsþjóðgarður er ríkisstofnun. Í lögum og reglugerð um þjóðgarðinn er mælt fyrir um stjórnarsýslulega stöðu hans og skyldur þeirra sem að stjórnun hans koma. Þjóðgarðurinn skiptist í fjögur rekstrarsvæði sem rekin eru sem sérstakar einingar og eru mörk þeirra tilgreind í reglugerð um þjóðgarðinn. Starfsemi rekstrarsvæðanna skal síðan samræmd til að mynda sterka heild fyrir þjóðgarðinn allan.

1.2. Núverandi stjórnfyrikomulag Vatnajökulsþjóðgarðs

Stjórnfyrikomulag VÞG er skilgreint í öðrum kafla laga nr. 60/2007 á eftirfarandi hátt.

II. KAFLI laga nr. 60/2007

Stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs.

4. gr. Stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs.

Vatnajökulsþjóðgarður er ríkisstofnun og fer umhverfisráðherra með yfirstjórn mála er varða þjóðgarðinn. Með stjórn stofnunarinnar og umsjón með rekstri þjóðgarðsins fer sérstök stjórn skipuð af umhverfisráðherra. Í stjórn skulu sitja sjö fulltrúar: formenn allra svæðisráða þjóðgarðsins, einn fulltrúi tilnefndur af umhverfisverndarsamtökum og tveir fulltrúar skipaðir af ráðherra án tilnefningar, þ.e. formaður og varaformaður. Varamenn skulu skipaðir á sama hátt. Einn fulltrúi tilnefndur af útivistarsamtökum skal eiga áheyrnaraðild að fundum stjórnar. Stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs skal skipuð til fjögurra ára í senn.

5. gr. Ákvarðanataka í stjórn og daglegur rekstur.

Stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs skal funda eftir því sem ástæða þykir til en þó eigi sjaldnar en á þriggja mánaða fresti og skulu ákvarðanir hennar samkvæmt ákvæðum laga þessara teknar á fundum hennar. Svæðisráð getur, ef það telur nauðsynlegt að leita eftir afstöðu eða ákvörðun stjórnar um tiltekið málefni, óskað eftir því að haldinn sé fundur í stjórn þjóðgarðsins. Afl atkvæða ræður úrslitum mála á fundum stjórnar. Um ákvarðanir stjórnar gilda stjórnarsýslulög. Stjórn þjóðgarðsins er heimilt að ráða sér framkvæmdastjóra eða gera samning við aðra opinbera stofnun eða fyrirtæki um að annast daglegan rekstur og umsýslu stjórnar.

6. gr. Hlutverk stjórnar.

Stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs hefur umsjón með náttúruvernd í Vatnajökulsþjóðg.. Helstu verkefni stjórnar eru:

1. Stefnumótun í málefnum þjóðgarðsins í samræmi við markmið laga þessara.

2. Yfirumsjón með gerð tillögu að verndaráætlun og reglugerðar fyrir þjóðgarðinn.
3. Gerð fjárhagsáætlunar um rekstur þjóðgarðsins, ráðstöfun fjár til rekstrarsvæða og samþykkt rekstraráætlunar hvers svæðis.
4. Samræming á starfsemi rekstrarsvæða þjóðgarðsins.
5. Eftirlit með framkvæmd reglna þjóðgarðsins og verndaráætlunar.
6. Samstarf við stofnanir, sveitarfélög og hagsmunaaðila um málefni þjóðgarðsins.

Ráðherra getur með reglugerð kveðið nánar á um verkefni og starfsemi stjórnar Vatnajökulsþjóðgarðs.

7. gr. Svæðisráð.

Vatnajökulsþjóðgarður skiptist í fjögur rekstrarsvæði sem rekin skulu sem sjálfstæðar rekstrareiningar á ábyrgð þjóðgarðsvarða. Á hverju rekstrarsvæði skal starfa svæðisráð skipað af umhverfisráðherra til fjögurra ára í senn. Mörk rekstrarsvæða skulu tilgreind í reglugerð um Vatnajökulsþjóðgarð. Í svæðisráði skulu sitja sex fulltrúar: þrjú fulltrúar tilnefndir af sveitarstjórnnum þeirra sveitarfélaga sem eru á viðkomandi rekstrarsvæði, einn fulltrúi tilnefndur sameiginlega af ferðamálasamtökum á viðkomandi svæði, einn fulltrúi tilnefndur af útivistarsamtökum og einn fulltrúi tilnefndur af umhverfisverndarsamtökum. Svæðisráð kýs sér formann úr hópi sveitarstjórnarmanna og varaformann.

Þjóðgarðsvörður situr fundi svæðisráðs.

8. gr. Hlutverk svæðisráða.

Hlutverk svæðisráða Vatnajökulsþjóðgarðs er:

1. Að vera þjóðgarðsverði og stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs til ráðgjafar um málefni þjóðgarðsins á viðkomandi rekstrarsvæði.
2. Að vinna tillögu að verndaráætlun fyrir viðkomandi svæði.
3. Að gera tillögu að rekstraráætlun fyrir viðkomandi rekstrarsvæði innan þess fjárhagsramma sem því er ætlaður hverju sinni samkvæmt ákvörðun stjórnar.
4. Að gera tillögu að ráðningu þjóðgarðsvarða á viðkomandi rekstrarsvæði.

Ráðherra getur með reglugerð kveðið nánar á um verkefni og starfsemi svæðisráða Vatnajökulsþjóðgarðs.

9. gr. Þjóðgarðsverðir.

Á hverju rekstrarsvæði skal starfa þjóðgarðsvörður sem ráðinn er af stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs samkvæmt tillögu viðkomandi svæðisráðs. Á þeim rekstrarsvæðum þar sem eru tvær meginstarfsstöðvar þjóðgarðsins er heimilt að ráða tvo þjóðgarðsverði. Stjórn ákveður verkaskiptingu milli þjóðgarðsvarða á sama rekstrarsvæði í samráði við svæðisráð, þ.m.t. með hvaða hætti ábyrgð þeirra skv. 1.–3. másl. 10. gr. er skipt, og skal verkaskiptingin koma fram í erindisbréfi þjóðgarðsvarða.

10. gr. Hlutverk þjóðgarðsvarða.

Þjóðgarðsvörður annast daglegan rekstur og stjórn viðkomandi rekstrarsvæðis í umboði stjórnar. Þjóðgarðsvörður ber ábyrgð á fjárreiðum og reikningshaldi gagnvart stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs. Þjóðgarðsvörður ræður annað starfsfólk þjóðgarðsins. Önnur helstu verkefni þjóðgarðsvarðar eru:

1. Að aðstoða svæðisráð við gerð tillögu að verndaráætlun fyrir viðkomandi rekstrarsvæði.
2. Að koma verndaráætlun þjóðgarðsins til framkvæmda innan þess fjárhagsramma sem viðkomandi rekstrarsvæði er ætlaður hverju sinni.
3. Að hafa eftirlit með því að farið sé eftir ákvæðum laga þessara og reglugerðar um Vatnajökulsþjóðgarð og að ákvæði verndaráætlunar fyrir þjóðgarðinn séu virt.
4. Samstarf við stofnanir, sveitarfélög, landeigendur og aðra hagsmunaaðila um málefni þjóðgarðsins.

5. Fræðsla um náttúruvernd á viðkomandi svæði og um Vatnajökulsþjóðgarð.

11. gr. *Hlutverk Umhverfisstofnunar.*

Umhverfisstofnun veitir aðstoð og faglega ráðgjöf við verkefni stjórnar og svæðisráða samkvæmt sérstökum samstarfssamningi.

2. GREINING Á NÚVERANDI STJÓRNFYRIRKOMULAGI

2.1. Þróun stjórnfyrikomulags þjóðgarða –örstutt yfirlit um alþjóðlegt samhengi.

Allt frá stofnun Yellowstone þjóðgarðsins í Bandaríkjunum árið 1872 hefur stofnun þjóðgarða og annarra friðlýstra svæða verið helsta tæki stjórnvalda í hverju landi til verndar náttúru. Slík svæði þekja (2010) um 12,7% þurrlendis jarðar². Fyrsta friðlýsta svæðið á Íslandi var þjóðgarðurinn á Þingvöllum en lögin um hann voru samþykkt árið 1928 og gengu í gildi árið 1930. Síðan þá hefur friðlýstum svæðum fjölgað og þau stækkað og náþau nú yfir um 20% landsins. Þjóðgarðar eru þrír, Vatnajökulsþjóðgarður, Þjóðgarðurinn Snæfellsjökull og Þingvallabjóðgarður.

Lengst af voru þjóðgarðar almennt skipulagðir og stjórnað með miðstýrðum hætti í heiminum. Síðan á áttunda áratugnum hefur orðið mikil þróun í þá átt að dreifa valdi við stjórnun þjóðgarða og friðlýstra svæða, ekki síst til að bæta árangur og skapa sátt um rekstur svæðanna. Alþjóðlega hefur því hverskonar samstarf (e: community conservation/co-management) milli heimamanna, svæðisbundinna stjórnvalda og ríkisvalds rutt sér mjög til rúms (sjá m.a. ýtarlegri umfjöllun um þessa þróun hér³). Til dæmis hafa Norðmenn fært ábyrgð á rekstri sinna þjóðgarða í hendur sveitarfélaga m.a. með löggjöf frá árinu 2010 sem færir mun meira vald og ábyrgð á rekstri friðlýstra svæða heim í hérað⁴; í Svíþjóð er rekstur þjóðgarða á ábyrgð Lénstjórna og í Danmörku eru þjóðgarðar skv. lögum frá 2008 með valddreifðu stjórnfyrikomulagi⁵.

Hér á landi var þjóðgöörðum lengstum stjórnað með takmarkaðri beinni eða formlegri aðkomu/ákvarðanatöku hagsmunaðila eða heimamanna. Með lögnum um Vatnajökulsþjóðgarð frá 2007 var farið inná nýjar brautir með aðkomu hagsmunaðila heimamanna og valddreifingu í ákvarðanatöku um stjórn nýtingar og verndunar. Má segja að það hafi verið í anda þeirrar alþjóðlegu þróun valddreifingar við stjórn þjóðgarða sem staðið hefur yfir víða. Með stjórnfyrikomulagi Vatnajökulsþjóðgarðs var sveitarstjórnnum og hagsmunaaðilum falið mikið vald og ábyrgð á stjórnun svæðisins.

² Bastian Bertzky, Colleen Corrigan, James Kemsey, Siobhan Kenney, Corinna Ravilious, Charles Besançon and Neil Burgess (2012) Protected Planet Report 2012: Tracking progress towards global targets for protected areas. IUCN, Gland, Switzerland and UNEP-WCMC, Cambridge, UK.

³ Hutton, J. Adams, W.M. and Murombedzi, J.C. 2005 'Back to the barriers?: Changing narratives in biodiversity conservation', Forum for Development Studies 32, 2: 341-370.

Zimmerer, K. Galt L and M. Buck. 2004. "Globalization and multi-spatial trends in the coverage of protected-area conservation (1980-2000)." *Ambio: A Journal of the Human Environment* 33(8): 514-523.

⁴ Sjá umfjöllun um þetta valddreifða fyrirkomulag í Noregi hér <http://www.nasjonalparkstyre.no/>

⁵ Í Danmörku eru þjóðgarðar skipulagðir á nokkkuð ólíkan hátt en á hinum norðurlöndunum. Sjá hér umfjöllun um stjórnfyrikomulag þjóðgarða í Danmörku <http://www.danmarksnationalparker.dk/>

2.2. Gagnaöflun starfshópsins

Starfshópurinn hefur aflað gagna og leitað sjónarmiða með víðtækum hætti.

Starfshópurinn sendi spurningalista á helstu aðila sem koma að stjórn garðsins og fékk við því mjög ítarleg svör. Sami spurningalisti var síðan í kjölfarið settur á heimasíðu umhverfis- og auðlindaráðuneytisins þar sem öllum gafst færi á að senda inn svör. Alls bárust hópnum svör frá 30 aðilum.

Starfshópurinn hélt jafnframt fjóra opna fundi, einn á hverju hinna fjögurra rekstrarsvæða þjóðgarðsins. Fundirnir voru skipulagðir í samstarfi við svæðisráð og þjóðgarðsvörð á hverjum stað. Var haldinn fundur á Egilsstöðum þann 9. mars, á Skútustöðum í Mývatnssveit þann 12. mars, á Kirkjubæjarklaustri þann 25. mars og á Smyrlabjörgum í Suðursveit þann 25. mars. Á þessa fundi mættu þjóðgarðsverðir og aðrir starfsmenn, fulltrúar svæðisráða, sveitarstjórna og ýmsir aðrir. Alls voru um 50 þátttakendur á þessum fundum.

Starfshópurinn fékk einnig framkvæmdastjóra og stjórnarformann þjóðgarðsins á sinn fund til ítarlegri umræðu.

Alls hélt starfshópurinn 8 formlega fundi.

Með þessu starfi telur starfshópurinn sig hafa náð að kalla eftir og kynnast sem flestum sjónarmiðum varðandi stjórnfyrirkomulag þjóðgarðsins, bæði hvað varðar þá sem eru beinir þátttakendur í stjórnun þjóðgarðsins, svo og annarra.

2.3. Helstu sjónarmið og ábendingar varðandi stjórnfyrirkomulag þjóðgarðsins

Spurningarnar sem starfshópurinn samdi og sendi út voru eftirfarandi:

1. Hvernig finnst þér hafa tekist með stjórnun Vatnajökulsþjóðgarðs? (kostir og gallar).
2. Myndir þú vilja leggja til breytingar á núverandi fyrirkomulagi stjórnunar Vatnajökulsþjóðgarðs? Ef svo er, hverjar ættu þær að vera og af hverju?
3. Aðrar ábendingar til starfshópsins varðandi stjórnfyrirkomulag Vatnajökulsþjóðgarðs?

Við þessum spurningum bárust starfshópnum fjölmörg svör. Þessar spurningar voru jafnframt notaðar til að stýra umræðu á opnum fundum starfshópsins og komu þar fjölmörg svör og ábendingar. Í töflunum í þessum kafla er að finna samantekt helstu svara sem bárust.

Hvað varðar kosti við núverandi fyrirkomulag í spurningu 1. komu m.a. þessar ábendingar fram (Tafla 1a):

Tafla 1a. Hvernig finnst þér hafa tekist með stjórnun Vatnajökulsþjóðgarðs? Kostir.

- Hefur í stórum dráttum gengið vel.
- Sterk ítök heimamanna sem stuðlar að jákvæðu viðhorfi til garðsins.
- Heimamenn og notendur hafa nokkuð að segja um rekstur garðsins.
- Svæðisráð hafa sannað gildi sitt. Tryggt samstarf og upplýsingastreymi til sveitarfélaga á svæðinu, áhrif heimamanna hafa komist til skila við gerð og endurskoðun verndaráætlunar gegnum svæðisráðin.
- Svæðisráð mikilvæg í stjórn garðsins, grundvallaratriði varðandi vöxt og viðgang verkefnisins.
- Svæðisráð hafa sýnt að þau geta vel axlað þá ábyrgð sem þeim hefur verið falin og æskilegt að þeim sé falin meiri ábyrgð og stjórnun á sínu svæði með þjóðgarðsverði. Markmið um að styrkja byggð og atvinnustarfsemi þurfa að nást.
- Tekist í meginatriðum vel. Dreifð stjórn tryggir aðkomu og tengsl heimamanna og annarra sem láta sig þjóðgarðinn varða. Stjórnunarfyrirkomulagið alls ekki tímabundið. Lýðræðislegt og hvetur til aðkomu ólíkra aðila sem mynda svæðisráð og stjórn. Aðkoma sveitarfélaga byggir brýr til hagsmunaaðila um ýmis hefðbundin og óhefðbundin not af landi innan þjóðgarðs. Skipting í 4 rekstrarsvæði með 4 svæðisráðum hentar aðstæðum vel. Að formenn svæðisráð sitji í stjórn tryggir samræmingu milli svæða. aðkoma samtaka er góð. UAR gæti hugað sérstaklega að tryggingu fagþekkingar í stjórn.
- Tekist vel að flestu leyti, tryggir einhverja aðkomu heimamanna og almennings.
- Líkar vel við dreifða stjórn garðsins. Ekki óeðlilegt að viðhorft til stjórnunar og einstakra ákvarðana séu ólík frá einu svæði til annars.
- Stjórnfyrirkomulag hefur í meginatriðum tekist vel. Svæðisráð virk sem ráðgefandi aðilar og mjög mikilvæg. Þaðan koma tillögur um forgangsröðun, verndaráætlun, rekstrarþætti og ábendingar um samstarf á svæðinu. Bakhjarlar og samráðsaðilar starfsmanna.
- Aðkoma fjölbreytt hóps að ráðgjöf og stjórnun þjóðgarðsins í svæðisráðum og stjórn. Samráð við þennan fjölbreytta hóp. Afmarkað hlutverk þjóðgarðsins við rekstur og stjórnun þjóðgarðsins.
- Sterk aðkoma sveitarstjórna og heimamanna mikilvæg fyrir ákvarðanatöku og samstöðu um svona stórt verkefni.
- Dreifð stjórnun æskileg, s.s. með svæðisráðum. Stjórn þarf að samræma stefnu og ákvarðanir milli svæða.
- Lýðræðisleg aðkoma margra að stjórnun. Áhrif heimamanna í gegnum svæðisráð m.a. við mannráðningar. Samsetning svæðisráða og stjórnar a.m.k. ekki rangt fyrirkomulag.

Hvað varðar galla við núverandi fyrirkomulag komu m.a. fram þessar ábendingar (Tafla 1b):

Tafla 1b. Hvernig finnst þér hafa tekist með stjórnun Vatnajökulsþjóðgarðs? Gallar.

- Engir stórir gallar, meira spurning um að skýra valdmörk milli aðila/eininga
- Of mikil rekstrarleg ábyrgð framseld til framkvæmdastjóra.
- Formenn svæðisráða í stjórn geta myndað meirihluta í stjórn garðsins og virðist gæta vaxandi tilhneigingar í þá átt. Stundum vantar rýni á tillögur út frá heildarhagsmunum þjóðgarðsins.
- Stjórn og framkvæmdastjórn vasast í málum sem ættu að vera afgreidd innan einstakra rekstrarsvæða. Ekki alltaf skýrt gagnvart almenningi og hagsmunaaðilum hvar stjórnvald liggur, hjá þjóðgarðsvörðum, svæðisráðum, framkvæmdastjóra eða stjórn. Stjórn fær því mikið af erindum til sín.
- Ekki tekist að tryggja áhrifavald heimamanna, ekki tekið tillit til vilja þeirra. Nánast allt fé til uppbyggingar hefur farið á önnur svæði en mitt.
- Tilhneiging stjórnar að samþykkja umræðulaust tillögur og ályktanir svæðisráða.
- Þurfa fulltrúar í svæðisráði ekki að búa á viðkomandi svæði og þekkja af eigin raun land þjóðgarðsins og íbúa nærsveita og lífshætti þeirra?
- Fulltrúar svæðisráða geta myndað meirihluta í stjórn þjóðgarðsins, þetta getur leitt til þess að það skortir á málefnalega umræðu. Þarna getur því þurft að skerpa á hlutverki stjórnar.
- Fulltrúar stórra hópa eiga ekki aðkomu að stjórn þjóðgarðsins. Tryggja þarf að fulltrúar samtaka séu talsmenn fjölbreyttra sjónarmiða en ekki þröngra hagsmuna.
- Ekkert í stjórn skipulagi garðsins tryggir að fagþekking um stjórnun og skipulag þjóðgarðs sé til staðar innan þess.
- Tengsl við höfuðborgarsvæðið þyrfti að bæta.
- Skortir á faglega umfjöllun innan svæðisráða og stjórnar. Hætta á hagsmunapólitík frekar en faglegri umræðu. Fulltrúar í svæðisráðum hefur takmarkaðan tíma til að setja sig inn í mál.
- Byggja þarf upp aukna faglega þekkingu innan garðsins meðal starfsmanna. Þar þarf að vera veruleg dýpt þekkingar sem nauðsynleg er við úrlausn verkefna.
- Hlutverkaskipting óljós milli stórneininga. Verkaskipting milli svæða ekki skilað sér nægjanlega vel en hugmyndin góð. Vantar daglegan málsvara / talsmann. Vantar meiri kynningu og fræðslu.
- Yfirstjórn ætti ekki að sitja í Reykjavík og þannig úr tengslum við þjóðgarðinn
- Slá saman svæðisráðum og stjórn í eitt þjóðgarðsráð.
- Svæðisráðin geta þvingað mál í gegnum stjórn án umræðu ef þau koma sér saman.
- Varðandi afmörkun rekstrarsvæða þá ætti ekki að láta mörk þeirra liggja um mikilvæga ferðamannastaði eins og við Kverkfjöll og við Tungnafellsjökul.

Hvað varðar spurningu 2. um breytingar kom m.a. eftirfarandi fram (Tafla 2):

Tafla 2. Myndir þú vilja leggja til breytingar á núverandi fyrirkomulagi stjórnunar Vatnajökulsþjóðgarðs? Ef svo er, hverjar ættu þær að vera og af hverju?

- Í svæðisráð geti einungis valist fulltrúar hagsmunasamtaka sem hafa búsetu eða sterka tengingu við rekstrarsvæði.
- Æskilegt að aðili sem sinnir umhverfismálum og/eða skipulags- og byggingarmálum f.h. sveitarfélags taki sæti í svæðisráði.
- Skrifa þarf framkvæmdastjóra inn í lög, afmarka verksvið og skýra ábyrgð gagnvart stjórn. Hann má ekki verða of valdamikill. Boðvald framkvæmdastjóra ekki æskilegt nema hvað varðar fjármál og stærri framkvæmdir.
- Leyfi til starfsemi innan þjóðgarðs ætti að vera á hendi þjóðgarðsvarða. Verkaskipting er milli rekstrarsvæða varðandi ýmis fagleg mál og spurning hvort heimila eigi slíka verkaskiptingu í lögum með útfærslu í reglugerð.
- Æskilegt að hafa framkvæmdastjórn skipaða 2 þjóðgarðsvörðum og framkvæmdastjóra, sem geri tillögu að rekstrar og framkvæmdaáætlun.
- Fulltrúi samtaka útivistarfélaga hafi fullan rétt til jafns við aðra fulltrúa í aðalstjórn.
- Ekki hafa komið fram tillögur um betra stjórnfyrirkomulag. Allir starfsmenn þjóðgarðsins ættu að búa í einhverju þeirra sveitarfélaga sem land eiga að garðinum.
- Fjölga um einn í stjórn, gæti verið hlutlaus aðili s.s. frá háskóla eða stofnun.. Mætti einnig fækka í stjórn niður í 5 og rótera svæðisráðsmönnum á tveggja ára fresti.
- Bæta þarf sveitarfélaginu Fljótsdalshéraði inn í 16. gr. laganna um þjónustumiðstöðvar. Stjórn garðsins hefur unnið mikið verk í gerð skipurits fyrir garðinn sem ætti að staðfesta í lögum. Framfylgja lögum fastar og aðalstjórnstöð eða framkvæmdastjóri ætti að vera í einu af þjónustusveitarfélögum garðsins.
- Skerpa á hlutverki stjórnar og svæðisráða. Færa staðsetningu framkvæmdastjóra til Hafnar. Ekki bíða eftir öðrum málum varðandi stjórnarsýslu náttúruverndarsvæða.
- Mætti tryggja enn betur staðþekkingu fulltrúa í svæðisráði með því að skilyrða að þar sitji einstaklingar búsettir á viðkomandi svæði og snýr það ekki síst að fulltrúum samtaka. Einnig mætti horfa til þess að færa frekari völd og ábyrgð til svæðisráð og tryggja þannig enn frekar tengsl nærumhverfis við þjóðgarðinn.
- Fulltrúi útivistarfélaga fái atkvæðisrétt í stjórn. Myndi stuðla að meiri sátt.
- Leitast verði við að fulltrúar í svæðisráðum þjóðgarðsins séu búsettir í sveitarfélögum viðkomandi svæðis þjóðgarðsins.
- Fjölgað verði í stjórn þjóðgarðsins svo að þar verði a.m.k. 8 manns til að ýta undir meiri umræður og það gerist síður að naumur meirihluti taki ákvarðanir jafnvel án umræðu.
- Þess verði gætt að breiður hópur útivistar- og umhverfisverndarsamtaka skipi fulltrúa í svæðisráð og stjórn
- Þess sé gætt að fagþekking sé innan stjórnar. Hugsanlega mætti gera það á þann hátt að ráðherra skipaði þrjá fulltrúa og einn þeirra kæmi úr ráðuneytinu, fagstofnun eða háskóla og hefði þekkingu á sviði þjóðgarða og stjórnun þeirra. Hann yrði þá áttundi maður í stjórn.
- Styrkja ætti starfsstöð Vatnajökulsþjóðgarðs í Reykjavík. Hún ætti að vera sýnileg og opin almenningi. Þangað ættu ferðamenn að geta komið og skoðað kort og leitað upplýsinga um þjóðgarðinn, starfsemi hans og þjónustu og einnig kennarar með nemendur sína. Þar væri

starfandi kynningarfulltrúi."

- Skipa ætti varamenn í svæðisráð m.a. Vegna hæfismála. Mætti e.t.v. breikka hóp í svæðisráðum
- Sameining íslenskra þjóðgarða í nýrri stofnun. Núverandi kerfi þjónar ekki almenningi og ekki hinum friðlýstu svæðum.
- Slá stjórn og svæðisráðum saman í eitt ráðgefandi þjóðgarðsráð. Þarf skýrari lagaumgjörð um ábyrgð og valdsvið forstöðumanns/framkvæmdastjóra.
- Fulltrúar í stjórn þurfa að endurspegla þá sem búa í landinu og ferðast um það. Útiloka þarf alla sem hafa fjárhagslega hagsmuni af ferðamennsku um svæðið. Setja þarf starfsmönnum garðsins siðareglur varðandi það hvernig þeir tjá sig um mál sem varða náttúru Íslands og þá sem hennar njóta
- Forstöðumaður verði staðsettur í einhverju hinna fjögurra svæða þjóðgarðsins.
- Fulltrúi SAMÚT sé fullgildur stjórnarmeðlimur,
- Byggðastefna full skýrt leiðarljós. Gæta þarf að hagsmunaárekstrum við val á fulltrúum í svæðisráð og stjórn. Heimamenn þurfa að hafa eitthvað fram að færa í stjórn garðsins annað en bara heimilisfesti. Athuga að fulltrúar í svæðisráðum séu búsettir á viðkomandi svæði. Horfa þarf til breiðari hóps útivistarfélaga en bara Samút við val á fulltrúa þeirra.
- Æskilegt að fulltrúar svæðisráða búi á svæðunum.
- Styrkja fagþekkingu innan stjórnar þjóðgarðsins, t.d. með því að ráðherra skipi þrjá í stjórn. Styrkja fagþekkingu innan svæðisráða, skilyrða tilnefningu sveitarfélaga. Styrkja sýnileika og kynningu þjóðgarðsins á höfuðborgarsvæðinu, t.d. með gestastofu. Getur aukið tekjustreymi inn á svæði þjóðgarðsins.
- Endurskoða aftur stjórnarfyrirkomulag að 3-4 árum liðnum.
- Skoða mætti að skipta þjóðgarðinum í tvö rekstrarsvæði í stað fjögurra.
- Athuga með starfsstöð í Rangárvallasýslu, með sérfræðingum en ekki þjóðgarðsverði.
- Að ráðherra skipi aðeins formann en ekki einnig varaformann stjórnar. Fulltrúi útivistarfélaga fái atkvæðisrétt. Framkvæmdastjóri verði staðsettur á einni af lögbundnum starfsstöðvum þjóðgarðsins, ekki þörf á starfsstöð í Reykjavík.
- Skipa á stjórnina fólki sem þekkir til öræfaferða.

Hvað varðar spurningu 3 um aðrar ábendingar komu m.a. eftirfarandi atriðið fram (Tafla 3).

Tafla 3. Aðrar ábendingar til starfshópsins varðandi stjórnfyrirkomulag Vatnajökulsþjóðgarðs?

- Lagabreytingar þurfa að tryggja faglega stjórnun garðsins og taki á agnóum án þess að flytja öll völd frá heimamönnum til forstjóra.
- Ekki er raunhæft að svæðisráð hafi frumkvæði að gerð rekstrar- og framkvæmdaáætlana. Ætti að vera á hendi framkvæmdastjórnar. Svæðisráð geri tillögu til stjórnar um ráðningu þjóðgarðsvarða sem fyrr.
- Æskilegt að framkvæmdastjóri/forstjóri sé búsettur eða eigi lögheimili í einhverju sveitarfélagi sem land á að þjóðgarðinum.
- Gera mætti skyldu stjórnar að virða vilja svæðisráða mun skýrari.
- Ekki ástæða til að umbylta stjórnskipun.
- Mikilvægasti þátturinn í stjórnun þjóðgarðsins er að hagsmunaaðilar og íbúar á þeim landsvæðum sem þjóðgarðurinn starfar komi að stjórnun hans.
- Praktísk útfærsla í verkefnum er nokkuð önnur en lög kveða á um t.d. Hvað varðar stöðu framkvæmdastjóra en einnig um ráðningar þjóðgarðsvarða svo og um undirbúning fjárhags, rekstrar og framkvæmdaáætlana.

3. NIÐURSTÖÐUR OG TILLÖGUR

3.1. Hvernig hefur tekist til?

Eftir þessar ítarlegu yfirferð á stjórnfyrirkomulagi þjóðgarðsins og víðtækt samráð og gagnaöflun, er það er skoðun starfshópsins að valddreift stjórnfyrirkomulag Vatnajökulsþjóðgarðs hafi í grundvallaratriðum reynst vel. Þetta verkefni hefur frá upphafi verið unnið í nánu samstarfi ríkis og sveitarfélaga, með mikilli aðkomu hagsmunaðila. Starfshópurinn sér því ekki ástæður til róttækra breytinga á því. Í því samhengi vill starfshópurinn nefna sérstaklega eftirfarandi:

- Aðkoma heimamanna og hagsmunaðila að stjórn þjóðgarðsins hefur auðveldað ákvarðanatöku í ýmsum erfiðum málum og skilað sátt í veigamestu atriðum.
- Áhyggjur af flækjustigi vegna stjórnfyrirkomulagsins hafa ekki reynst á rökum reistar.
- Ákvarðanir eru yfirleitt teknar í sátt innan stjórnar og svæðisráða.
- Óánægja virðist snúast meira um eldri mál, ýmsum samskipti og einstökum ákvörðunum, frekar en gagnvart stjórnkerfinu sjálfu.
- Þó að mikið vald sé fært til sveitarstjórna og hagsmunaðila hefur ekki komið fram annað, en að með það vald hafi verið farið í samræmi við heildarhagsmuni þjóðgarðsins.

Starfshópurinn er hins vegar sammála um að það sé mikil nauðsyn að skýra betur nokkra þætti stjórnarfyrikomulagsins. Eru það sérstaklega atriði hvað varðar verkaskiptingu, valdmörk og ábyrgð einstakra aðila innan stjórnkerfisins.

3.2. Tillögur til breytinga á lögum

Starfshópurinn leggur til eftirfarandi breytingar á núverandi stjórnfyrirkomulagi. Þessar tillögur til breytinga eru þess efnis að þær kalla á lagabreytingar á II. kafla laga nr. 60/2007.

3.2.1. Svæðisráð.

Svæðisráð garðsins skapa mikilvæga tengingu heim í nærsamfélag þjóðgarðsins. Þau eru því afar mikilvægur vettvangur fyrir stjórnun þjóðgarðsins. Svæðisráðsfulltrúar eru sex. Ekki er kveðið á um að það séu tilnefndir varafulltrúar í svæðisráðin. Það getur komið niður á getu þeirra til að sinna starfi í ráðunum. Því er lagt til að í lögum kveðið verði á um skipun varafulltrúa í svæðisráðin.

3.2.2. Skilgreining á hlutverki framkvæmdastjóra.

Starfshópurinn leggur til að hlutverk framkvæmdastjóra þjóðgarðsins verði skýrt í lögum með sérstöku ákvæði. Leggur starfshópurinn til að leitað verði fyrirmynda td. í lögum um Úrvinnslusjóð nr. 162/2002, sem er opinber stofnun með stjórn og framkvæmdastjóra.

Mikilvægt er að ábyrgð sé skýr í rekstri svo viðamikils verkefni og stórrar stofnunar eins og Vatnajökulsþjóðgarðs. Með því að skýra hlutverk framkvæmdastjóra í lögnum er ætlunin að tryggja það að ekki ríki óvissa um hver beri ábyrgð á rekstri stofnunarinnar, ekki síst fjárhagslega.

Í núverandi lögum um þjóðgarðinn er ekki algilt að ráðinn verði framkvæmdastjóri og aðrar leiðir opnar. Stjórn þjóðgarðsins tók þá ákvörðun að ráða framkvæmdastjóra og hefur starfshópurinn ekki fengið nein þau sjónarmið upp um annað en að það sé hentugt fyrirkomulag og leggur til að það verði lögfest. Starfshópurinn telur þannig að skýra þurfi tilvist og hlutverk framkvæmdastjóra, svo og boðleiðir milli framkvæmdastjóra og annarra aðila innan stjórnfyrirkomulagsins.

Telur starfshópurinn að meginhlutverk framkvæmdastjóra eigi að felast í umsjón með daglegum rekstri þjóðgarðsins í umboði stjórnar. Hlutverk framkvæmdastjóra væri fólgið í að bera ábyrgð á að þjóðgarðurinn starfi í samræmi við lög og stjórnvaldsfyrirmæli, og jafnframt að bera ábyrgð á því að rekstrarútgjöld og rekstrarafkoma þjóðgarðsins sé í samræmi við fjárlög og að fjármunir séu nýttir á árangursríkan hátt. Framkvæmdastjóri fer með yfirstjórn starfsmannamála og er næsti yfirmaður þjóðgarðsvarða. Hann hefur samstarf við stofnanir, sveitarfélög, landeigendur og aðra hagsmunaaðila um málefni þjóðgarðsins og annast önnur verkefni sem stjórn þjóðgarðsins felur honum.

Starfshópurinn leggur til að við ráðningu framkvæmdastjóra verði eftirfarandi verklag haft. Stjórn auglýsi starfið, setji starfsramma í samræmi við lög og skili svo tilnefningu til ráðherra, sem skipar í starfið. Með því er komið í veg fyrir að ákvarðanir um launakjör séu viðfangsefni stjórnar, heldur fjalli Kjararáð um þau á samræmdan hátt. Um þetta hefur verið töluverð umræða í opinbera kerfinu, m.a. þar sem starfa stjórnir og óánægja að ekki sé hægt að greiða forstöðumönnum og forstjórum markaðslaun. Starfshópurinn telur hins vegar eðlilegt að starfskjör framkvæmdastjóra séu ákvörðuð til samræmis við aðra sem gegna sambærilegum störfum hjá ríkinu.

Starfshópurinn vill jafnframt taka það fram, að það að skipan framkvæmdastjóra sé skýrð og formfest, feli ekki í sér breytingu frá því að stjórn hafi áfram yfirumsjón með starfsemi þjóðgarðsins.

3.2.3. Stjórn

Starfshópurinn telur mikilvægt að yfir Vatnajökulsþjóðgarði verði áfram sérstök stjórn. Þetta verkefni er framkvæmt í nánú samstarfi ríkis og sveitarfélaga með mikilli aðkomu hagsmunaaðila og því mikilvægt að yfir stofnuninni sé formlega skipuð stjórn til að tryggja samráð, samstarf og traust milli þessara aðila.

Skýra þarf hins vegar betur verkaskiptingu stjórnar og framkvæmdastjóra, sem felst fyrst og fremst í að formgera hlutverk framkvæmdastjóra í lögnum þar sem ábyrgð hans er formlega skilgreind. Því leggur starfshópurinn til í lið 3.2.2. hér að ofan að lögin verði gerð skýr um skipan framkvæmdastjóra.

Starfshópurinn leggur jafnframt til smávægilegar breytingar á skipan stjórnarinnar. Í fyrsta lagi það að minnsta kosti annar fulltrúi ráðherra í stjórninni hafi fagþekkingu á verksviði þjóðgarðsins. Með því er stuðlað að því að fagþekking sé ávallt til staðar í stjórn þjóðgarðsins á viðfangsefnum hans. Í öðru lagi leggur starfshópurinn til að ferðapjónusta fái áheyrnarfulltrúa í stjórn garðsins. Með því er verið að samræma samsetningu í skipan stjórnar og svæðisráða auk þess sem viðfangsefni tengd atvinnuuppbyggingu, sérstaklega ferðapjónustu, munu væntanlega verða mjög vaxandi viðfangsefni þjóðgarðsins. Þessi tillaga breytir hins vegar ekki núverandi valdajafnvægi innan stjórnar.

Stjórn þjóðgarðsins hefur yfirumsjón með rekstri þjóðgarðsins og er mótað hlutverk sbr. 6. gr. laganna. Þar leggur starfshópurinn til smávægilegar breytingarþannig að hlutverki stjórnar verði breytt þannig að í lið 3 falli niður orðið „gerð“ og komi „samþykki“ og eins falli 6 liður niður, en það yrði hlutverk framkvæmdastjóra. Jafnframt myndi bætast við nýr liður sem segði svo: „gerir tillögu til ráðherra að skipan framkvæmdastjóra“

3.2.4. Þjóðgarðsverðir

Starfshópurinn telur það hafa skilað góðum árangri að þjóðgarðsverðir beri mikla ábyrgð á starfsemi á hverju rekstrarsvæði og hafi ákveðið sjálfstæði hvað varðar ákvarðanatöku. Einnig verði það áfram skýrt að þjóðgarðsvörður ráði starfsfólk innan viðkomandi rekstrarsvæðis, en að það sá gert að höfðu samráði við framkvæmdastjóra.

Þar sem rekstrarsvæðin fjögur og sambærileg svæðisráð eru grundvallareiningar í allri uppbyggingu á stjórnfyrirkomulagi og rekstri þjóðgarðsins leggur starfshópurinn til að það ákvæði að hægt verði að ráða tvo þjóðgarðsverði innan hvers rekstrarsvæðis verði felld úr lögunum. Slíkt hefur reyndar ekki verið gert, en gæti skapað óljós valdmörk og verkaskiptingu milli þjóðgarðsvarða innan sama rekstrarsvæðis.

Leggur starfshópurinn til að haldið verði í það fyrirkomulag að stjórn þjóðgarðsins í samráði við framkvæmdastjóra ráði þjóðgarðsverði, að fenginni tilnefningu viðkomandi svæðisráðs. Framkvæmdastjóri sem er starfsmaður stjórnar, er næsti yfirmaður þjóðgarðsvarða. Þannig sé skýrt að þjóðgarðsvörður sé yfirmaður starfsemi garðsins innan hvers rekstrarsvæðis með mikla ábyrgð og sjálfstæði, en hins vegar einnig skýrt að framkvæmdastjóri sé næsti yfirmaður þeirra.

3.3. Önnur atriði og ábendingar

Þessu til viðbótar vill starfshópurinn koma á framfæri nokkrum atriðum, sem ekki tengjast lagabreytingum, en hafa komið upp í vinnu starfshópsins:

3.3.1. Samræming

Það er mikilvæg áskorun að tryggja samræmingu rekstrarsvæðanna fjögurra innan þjóðgarðsins. Með það þarf að vinna markvisst og leggur starfshópurinn því til að það verði skoðað, að framkvæmdastjóri og þjóðgarðsverðir myndi fimm manna framkvæmdaráð þjóðgarðsins. Þar sem fjallað yrði sérstaklega um allar stærri framkvæmdir, um verkaskiptingu milli svæða og nýtingu mannauðs, auk annarra verkefna.

3.3.2. Staðsetning framkvæmdastjóra

Margar ábendingar komu til starfshópsins um staðsetningu framkvæmdastjóra, m.a. að hann skuli staðsettur í einhverju sveitarfélagi sem liggja að garðinum og eins að nálægð við stjórnslu höfuðborgarinnar sé kostur. Starfshópurinn leggur til hvað þetta varðar, að það sé líkt og verið hefur, verkefni stjórnar að ákvarða um staðsetningu framkvæmdastjóra þjóðgarðsins.

3.3.3. Sýnileiki og kynning

Starfshópurinn varð var í sinni vinnu við mikinn áhuga á að þjóðgarðurinn sé sýnilegur og sinni kynningarstarfi, ekki síst gagnvart ferðapjónustu. Starfshópurinn telur því mikilvægt að þjóðgarðurinn marki sér stefnu um uppbyggingu kynningaraðstöðu á völdum stöðum, ekki síst gagnvart ferðamönnum ss. á Egilsstöðum, Seyðisfirði, Akureyri, Hrauneyjum og Reykjavík og hugsanlega fleiri stöðum.

3.3.4. Aðilar í svæðisráðum

Starfshópurinn vill draga fram mikilvægi þess að í svæðisráðin veljist fulltrúar sem þekki til og hafi góð tengsl við viðkomandi samfélög. Tilgangur svæðisráða er að tryggja samráð við heimamenn og því þarf að huga að þessu við skipan fulltrúa þeirra.

3.3.5. Verkferlar og boðleiðir

Lögin marka ákveðin ramma utan um stjórnfyrirkomulag garðsins. Þessar tillögur sem starfshópurinn gerir í kafla 3.2. eiga að styrkja það. Hins vegar munu lögin ekki duga ein til að útfæra alla verkferla og boðleiðir innan stjórnkerfisins. Því er mikilvægt að stjórn þjóðgarðsins hafið frumkvæði að því - í nánú samráði við framkvæmdastjóra, þjóðgarðsverði og svæðisráð - að skilgreina verkferla innan stofnunarinnar, sérstaklega hvað varðar gerð rekstraráætlana og samræmingar í heildstæða áætlun fyrir þjóðgarðinn allan.