



Skýrsla nr. C19:05
Náttúruvernd og byggðapróun:
Áhrif verndarsvæða á grannbyggðir.
Desember 2019

HAGFRÆÐISTOFNUN



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Hagfræðistofnun Háskóla Íslands

Odda við Sturlugötu

Sími: 525-5284

Heimasíða: www.hhi.hi.is

Tölvufang: ioes@hi.is

Skýrsla nr. C19:05

Náttúruvernd og byggðapróun: Áhrif verndarsvæða á grannbyggðir.

Desember 2019

Formáli

Verkefnið sem hér er kynnt var unnið að beiðni Umhverfis- og auðlindaráðuneytis. Hagfræðistofnun fékk Rannsóknamiðstöð ferðamála, Rannsóknasetur Háskóla Íslands á Hornafirði og Rannsóknamiðstöð Háskólans á Akureyri í lið með sér og sérfræðingar á þessum fjórum stofnunum unnu saman að rannsókninni. Dr. Auður H. Ingólfssdóttir, sérfræðingur á Rannsóknamiðstöð ferðamála, leiddi verkefnið meðan á gagnasöfnun og skrifum stóð og sá jafnframt um viðtalsrannsókn á norðursvæði Vatnajökulsþjóðgarðs. Dr. Þorvarður Árnason, forstöðumaður Rannsóknaseturs Háskóla Íslands á Hornafirði, sá um rannsókn á suðursvæði Vatnajökulsþjóðgarðs og leiddi verkefnið til enda þegar Auður hvarf til annarra starfa. Hann naut aðstoðar Arndísar Láru Kolbrúnardóttur við viðtalsrannsóknina. Jukka Siltanen, sérfræðingur á Hagfræðistofnun, samdi kaflann um stöðu þekkingar og gerði tölvupóstkönnun meðal starfsmanna í þjóðgörðum. Hjalti Jóhannesson, sérfræðingur á Rannsóknamiðstöð Háskólans á Akureyri, samdi kafla um áhrif ýmissa landsáætlana og svæðisbundinna áætlana á þróun friðlýstra svæða og vann texta um skilgreiningar á byggðapróun. Guðrún Þóra Gunnarsdóttir, forstöðumaður Rannsóknamiðstöðvar ferðamála, kom einkum að ritstjórn skýrslunnar á lokastigum. Ásgeir H. Ingólfsson þýddi kafla Jukka Siltanens, sem frumsamdir voru á ensku.

Skýrslan var rýnd af tveimur óháðum sérfræðingum á sviðinu.

Reykjavík, 1. desember 2019,

Sigurður Jóhannesson.

Samantekt

Þótt meginmarkmið friðlýsinga sé að vernda náttúruna gegna sumar tegundir friðlýsinga einnig því hlutverki að gera verðmæta og sérstaka náttúru aðgengilega almenningi. Þetta hlutverk á sérstaklega við um þjóðgarða og hefur tengst þeim frá upphafi. Umræða um að friðlýsing geti einnig verið liður í byggðapróun og að þjóðgarðar geti verið aflgjafi í nærsamfélögum sínum, skapað störf og auðgað líf íbúa með fjölbreytilegum hætti, er hins vegar nýrri af nálinni.

Markmið þeirrar rannsóknar sem hér er kynnt er að rýna í samspil byggðapróunar og friðlýsinga og skoða samfélagsáhrif verndarsvæða¹ í helstu grannbyggðum þeirra, þ.e.a.s. í hverri þeirri byggð sem er annað hvort hluti af vernduðu svæði eða í næsta nágrenni þess. Ákveðið var að beina sjónum sérstaklega að þjóðgörðum. Á Íslandi eru þrjár þjóðgarðar: Þjóðgarðurinn á Þingvöllum (stofnaður 1930), Þjóðgarðurinn Snæfellsjökull (stofnaður 2001) og Vatnajökulsþjóðgarður (stofnaður 2008, m.a. með samruna þjóðgarðsins í Skaftafelli (1967) og þjóðgarðsins í Jökulsárgljúfrum (1973)). Í Vatnajökulsþjóðgarði hefur byggðapróun frá upphafi verið eitt af markmiðunum með stofnun þjóðgarðsins og er það ein ástæða þess að mest er fjallað um hann í skýrslunni sem hér fer á eftir.

Þegar ræða á samspil byggðapróunar og þjóðgarða (eða verndarsvæða í víðari skilningi) er mikilvægt að skýr og sameiginlegur skilningur ríki um hvað felst í þessum tveimur grunnhugtökum. Skilgreiningar á hlutverkum þjóðgarða eru tiltölulega auðfundnar, bæði í alþjóðlegum viðmiðum og í lögum og reglugerðum um íslenska þjóðgarða. Þróun byggða varðar t.d. lýðfræði, vinnumarkaðinn, efnahag, innviði og þjónustu (bæði opinbera og þjónustu einkafyrirtækja), en jafnframt þætti eins og félagsauð, mannauð, staðartengsl og samkennd íbúa. Áherslur í byggðapróun geta verið breytilegar frá einum stað til annars og einnig geta áherslur breyst með tímanum.

Auk skilnings á byggðapróun og hvað felst í því að friðlýsa svæði til að vernda náttúru þarf að átta sig á þeim kröftum sem helst tengja þessi svið saman. Þar leikur lykilhlutverk þjónusta við ferðamenn á friðlýstum svæðum og í grennd við þau. Ferðir fólks um friðlýst svæði efla tekjustreymi í grannbyggðum og styðja þannig við atvinnulíf, en geta jafnframt haft margvísleg önnur áhrif á samfélög og menningu íbúa, og þá bæði jákvæð og neikvæð.

Helstu verkþættir í rannsókn

Nýleg rannsókn á hagrænum áhrifum þjóðgarða og verndarsvæða á Íslandi bendir til þess að efnahagsleg áhrif náttúrutengdrar ferðamennsku á friðlýstum svæðum hérlendis séu umtalsverð (Siltanen, 2018). En efnahagsleg áhrif eru aðeins einn angur af samfélagslegum áhrifum sem friðlýst svæði geta haft og mikilvægt er að skoða þessi áhrif í víðara samhengi. Þessi rannsókn er liður í þeirri viðleitni. Hún er byggð á eftirfarandi verkþáttum:

- Samantekt á þekkingu úr erlendum rannsóknum sem snúa að ferðamennsku á náttúruverndarsvæðum.
- Greiningu á samfélagslegum áhrifum núverandi þjóðgarða á Íslandi.

¹ Orðið *verndarsvæði* er þýðing á enska hugtakinu *protected area*, sjá nánari umræðu í kafla 1.

- Tölvupóstkönnun meðal starfsfólks þjóðgarða.
- Viðtalsrannsókn við valda hagsmunaaðila á norður- og suðursvæði Vatnajökulsþjóðgarðs.
- Samantekt á samspili íslenskra byggðaáætlana við friðlýsingarferli.
- Samþættingu á niðurstöðum í sérstökum umræðukafla.

Staða þekkingar – erlendar rannsóknir

Í kafla um stöðu þekkingar eru dregnar saman niðurstöður nýlegra erlendra rannsókna sem varða ferðamál og stofnun nýrra verndarsvæða (einkum þjóðgarða), sérstaklega í tengslum við félagslega og efnahagslega þróun, viðskipti og nýsköpun. Kaflinn hefur að geyma mikinn fróðleik en í þessari samantekt er tæpt á nokkrum punktum sem vekja sérstakan áhuga í íslensku samhengi.

Fjallað er um viðmið Alþjóðanáttúruverndarsambandsins (International Union for Conservation of Nature, IUCN) um sjálfbæra ferðamennsku á náttúruverndarsvæðum. Rætt er hver geti verið ávinningur grannbyggða, en jafnframt er fjallað um slæm áhrif ferðamennsku á þær. Bent er á að ytri þættir, eins og markaðssetning, og innri þættir, eins og uppbygging innviða og afþreyingarmöguleikar í þjóðgörðum, geti laðað að fleiri ferðamenn. Fjallað er um rannsóknir þar sem skoðað er hvernig hægt er að styðja við frumkvöðla og ný fyrirtæki sem tengjast þjóðgörðum. Cairngorms-þjóðgarðurinn í Skotlandi er tekinn sérstaklega fyrir sem dæmi um þjóðgarð þar sem vel hefur gengið að vinna þétt með nærsamfélögum og þeim sem hagsmuna eiga að gæta til að vinna að þrífættu markmiði þjóðgarðsins; náttúruvernd, góðri gestaupplifun og blómstrandi efnahag á svæðinu. Eitt dæmi um vel heppnað samstarfsverkefni Cairngorms-þjóðgarðsins við fyrirtæki á svæðinu er hið opna Cairngorms-þjóðgarðsvörumerki. Fyrirtæki mega nota vörumerkið ókeypis til að kynna vörur og þjónustu, ef þau standast tiltekin skilyrði.

Samskipti þjóðgarða og helstu hagsmunaaðila eru einnig í brennidepli og m.a. rýnt í hlutverk trausts í þeim samskiptum. Slíkar rannsóknir voru skoðaðar sérstaklega vegna þess að í gagnasöfnun fyrir íslensku rannsóknina kom fram að víða skorti traust milli íbúa grannbyggða og stjórnenda þjóðgarða. Í erlendum rannsóknum sem skoðaðar voru var lögð áhersla á mikilvægi samráðs við alla hagsmunaaðila og að miklu skipti að eiga í samskiptum augliti til auglitis til að byggja upp traust. Í bandarískri rannsókn þar sem rætt var við 420 manns og byggt var á eins árs þátttökuathugun í þremur stórum þjóðgörðum kemur fram að eftirtalin atriði séu talin mikilvægust ef skapa eigi traust:

- Að stjórnendur þjóðgarða séu opnir fyrir framlagi heimafólks
- Að menningu grannbyggða sé sýnd virðing
- Bein og óformleg samskipti við heimafólk
- Að skyldum við stjórnun garðsins sé sinnt af fagmennsku og festu

Í erlendu rannsóknunum er bent á að bæði sé mikilvægt að persónulegt traust myndist milli heimafólks og stjórnenda þjóðgarða en einnig skipti það máli sem kalla mætti „kerfislægt traust“, þ.e.a.s. að stuðst sé við sanngjarnt og gagnsætt ferli þegar ákvarðanir eru teknar.

Þjóðgarðar og byggðaþróun á Íslandi

Í rannsókn Siltanens (2018) á hagrænum áhrifum þjóðgarða og annarra verndaðra svæða á Íslandi er sýnt fram á að friðlýst svæði geta haft umtalsverð góð efnahagsleg áhrif, en áhrifin eru ekki alls staðar eins. Þar geta skipt sköpum þættir eins og aðgengi að svæðum, uppbygging innviða innan þjóðgarðs sem og framboð af gistirými, veitingasölu og afþreyingu í næsta nágrenni. Starfsmenn þjóðgarðanna þriggja sem svöruðu netkönnun þessa verkefnis nefndu flestir atvinnutækifæri þegar spurt var um byggðaþróunarhlutverk þjóðgarðanna, bæði bein störf hjá þjóðgördunum og óbein eða afleidd störf. Bent var á að þar skipti ekki einungis fjöldi starfa máli heldur einnig hvers eðlis störfin væru. Störf við þjóðgarða gætu verið liður í því að auka fjölbreytni starfa á dreifbýlum svæðum og hækka menntunarstig. Annað sem nefnt var og snýr að byggðaþróun, án þess að tengjast endilega hagrænum áhrifum beint, var að þjóðgarðar gætu ýtt undir jákvæða sjálfsmynd íbúa og þannig eftl sjálfstraust þeirra og metnað. Þjóðgarði geti líka fylgt færi á stuðningi við rannsókn-, fræða-, lista- og menningarstarf í héraði auk þess sem heimafólk geti stundað meiri útivist. Allt geti þetta haft sitt að segja í eflingu byggða.

Vatnajökulsþjóðgarður – Viðtalsrannsókn

Ákveðið var að velja norður- og suðursvæði Vatnajökulsþjóðgarðs sem vettvang fyrir viðtalsrannsókn við haghafa til að kafa dýpra ofan í spurningar sem tengjast áhrifum þjóðgarðsins á helstu grannbyggðir. Á báðum svæðum eru áfangastaðir sem geta laðað að sér ferðamenn en þau eru ólík að því leyti að ferðamönnum hefur fjölgað mun meira fyrir sunnan jökul en norðan, m.a. vegna stóraukinnar verstrarferðamennsku á allra síðustu árum. Tekin voru samtals 16 viðtöl, átta á hvoru svæði, þar sem rætt var við þá sem hagsmuna eiga að gæta, svo sem fulltrúa sveitarfélaga, ferðaþjónustufyrirtækja, atvinnuþróunarfélaga, landeigenda og núverandi eða fyrrverandi starfsmenn þjóðgarðsins. Spurt var bæði út í góð og slæm áhrif þjóðgarðsins, helstu tækifæri og ógnanir og hvernig svarendur skynjuðu samskipti þjóðgarðs og heimafólks.

Þegar spurt var um almenn áhrif þjóðgarðsins á samfélagið nefndu viðmælendur á norðursvæði helst efnahagsáhrif, störf í heimabyggð og uppbyggingu innviða. Ánægja var með það að á síðari árum hefði verið lögð áhersla á að ráða fólk af svæðinu í sumarstörf. Bent var á að þótt fengur væri að uppbyggingu á innviðum innan þjóðgarðsins væru það vonbrigði að ekki hefði meira fé verið sett í hana og stundum væri lágmarksviðhaldi ekki sinnt. Miklar vonir eru bundnar við nýjan Dettifossveg og telja viðmælendur að hann geti skipt sköpum fyrir fjölgun ferðafólks í Jökulsárgljúfrum og lengt tímamann sem það dvelst á svæðinu. Vegurinn geti líka skapað möguleika á fjölgun ferðamanna yfir vetrartímamann.

Greinilegt er að gamlar deilur við náttúruverndaryfirvöld bæði í nágrenni Ásbyrgis og í Mývatnssveit lita enn viðhorf margra og enn þarf að takast á við skort á trausti. Fram kemur að margir óttast boð og bönn og vilja að meira samráð sé haft við heimafólk á öllum stigum ákvarðana um friðlýsingu svæða. Rauður þráður í gegnum öll viðtölin er að þegar djúpstaðu vantrausti er lýst er yfirleitt verið að vísa til þeirra sem koma að stjórn þjóðgarðsins og náttúruvernd almennt úr fjarlægð, en mun meiri ánægja er með samskipti við starfsfólk á svæðinu sem á heima þar og á í persónulegum samskiptum við íbúa. Þótt dæmi séu um viðmælendur sem vilja ekkert af þjóðgarðinum vita og telji hann eingöngu vera til vandræða þá

telja fleiri að kominn sé tími til að setja gamlar erjur til hliðar og meta það svo að viðhorf í garð þjóðgarðsins séu að breytast á svæðinu og að þau séu orðin jákvæðari en áður.

Á suðursvæðinu var dvalið lengur við skilgreiningar á lykillugtökum en á norðursvæðinu og hvaða skilning viðmælendur legðu í byggðaþróun, náttúruvernd, nærsamfélög og önnur skyld hugtök. Í samtölunum kom í ljós að skilningur á þessum hugtökum var fjölbreyttur og mismunandi skilningur hafði síðan áhrif á hvernig viðmælendur sáu fyrir sér hlutverk Vatnajökulsþjóðgarðs í byggðaþróun á svæðinu. Þeir, sem skilgreindu byggðaþróun sem fjölgun starfa eða uppbyggingu innviða, tengdu byggðaþróunarhlutverk þjóðgarða alfarið við slíka þætti og þeir sem álitu þjóðgarða snúast eingöngu um náttúruvernd áttu erfitt með að tengja starfsemi þjóðgarðsins við byggðaþróun. Einn viðmælandi vísaði í að samkvæmt upphaflegri hugmynd hefði þjóðgarðurinn ekki átt að vera „ríki í ríkinu“ heldur hefði hann átt að vinna með heimafólki og vera aflgjafi í samfélaginu. En ef marka má svör viðmælenda virðist þessi hugsun ekki almennt hafa náð að skila sér til íbúa á svæðinu.

Hraður vöxtur ferðaþjónustu á suðursvæðinu hefur skapað ýmis úrlausnarefni fyrir Vatnajökulsþjóðgarð. Annars vegar hefur þjóðgarðurinn átt fullt í fangi með að sinna hefðbundinni grunnþjónustu fyrir sífellt fleiri gesti. Hins vegar hefur fjölgun ferðamanna ýtt undir nýsköpun í afþreyingarferðaþjónustu á svæðinu. Það hefur haft í för með sér nýtt og áður óþekkt vandamál fyrir þjóðgarðinn. Það varðar það hvaða starfsemi er leyfð og þá hvernig. Í þeirri öru þróun sem orðið hefur í ferðaþjónustu hefur jafnframt skapast ákveðin togstreita milli fyrirtækja í eigu íbúa á svæðinu og fyrirtækja í eigu höfuðborgarbúa eða útlendinga. Mátti greina þessa togstreitu í viðtölunum þar sem sumir töldu stór, utanaðkomandi fyrirtæki ógna tilvist staðbundinna fyrirtækja.

Aðstæður á norður- og suðursvæði eru um margt ólíkar og því er erfitt um vik að bera saman áhrif þjóðgarðsins á grannbyggðir með markvissum hætti. Engu að síður eru nokkur atriði sem hægt er að draga fram, bæði vegna þess að svipuð sjónarmið koma fram á báðum svæðum og eins er stundum athyglisverður munur milli svæða. Þannig mátti á báðum svæðum greina vangaveltur um hvernig mætti tryggja að nærsvæði þjóðgarðsins nytu góðs af efnahagssumsvifum þjóðgarðsins eða tengdri starfsemi, frekar en að ávinningurinn rynni allur til þjónustufyrirtækja í stærri og fjarlægari byggðakjörnum. Uppbygging innviða og þörf á meira fjármagni til þjóðgarðanna var þema sem kom einnig skýrt fram á báðum svæðum. Þegar kom að samskiptum heimafólks við þjóðgarðinn mátti greina ákveðna tortryggni og vantraust á báðum svæðum, en það má m.a. rekja til stjórnsýsluvanda sem Vatnajökulsþjóðgarður hefur glímt við undanfarin ár. Á báðum stöðum kom fram að margir gerðu greinamun á stjórnsýslu þjóðgarðsins í Reykjavík og starfsfólki garðsins á hverju svæði og voru viðhorfin mun jákvæðari í garð starfsfólks á staðnum. En það sem skilur að svæðin tvö þegar kemur að samskiptum og trausti er mikil kergja sem er enn í sumum íbúum norðursvæðis vegna erfiðra samskipta við ríkið vegna friðaðra svæða, svo að áratugum skiptir. Þessi fortíðarvandi átti sér ekki samsvörum á suðursvæðinu.

Verndarsvæði og áætlanir um byggðapróun

Einn verkþáttur rannsóknarinnar var greining á því hvernig ýmis ferli og stefnumótandi áætlanir sem snúa að byggðapróun gætu haft áhrif á verndarsvæði og hver væru tengslin milli áætlana um friðlýsingar og stefnumörkunar um þróun byggða. Lítið var til áætlana á landsvísu og í einstökum landshlutum. Rýnt var í lög og áætlanir sem varða náttúruna, skipulags- og byggðaáætlanir, áætlanir í ferðapjónustu og áætlanir um innviði. Þegar þessi skjöl eru skoðuð kemur í ljós að lítið er um að beinlínis sé stefnt að því að nýta friðlýsingar svæða í þágu byggðapróunar. Þó má sjá ákveðin merki um þróun í þá átt í núverandi byggðaáætlun þar sem fjallað er sérstaklega um náttúruvernd og eflingu byggða og er fé sérstaklega eyrnamerkt því viðfangsefni. Breyting á lögum um Vatnajökulsþjóðgarð árið 2016, þar sem hnykkt er á byggðapróunarhlutverki þjóðgarðsins, er einnig dæmi um ákveðna hugarfarsbreytingu í þá átt að leggja meiri áherslu á hlutverk friðlýstra svæða í byggðapróun og atvinnusköpun.

Mismikið er fjallað um náttúru, náttúruvernd eða friðlýsingu í landshlutaáætlunum á borð við sóknaráætlanir landshluta og áfangastaðaáætlanir. Sem dæmi er fjallað á mjög ólíkan hátt um Vatnajökulsþjóðgarð í skýrslum um Norðurland, Suðurland og Austurland, þó að allir eigi þessir landshlutar land að þjóðgarðinum. Áberandi er að þeir sem standa að áætlanagerð á Suðurlandi sjá fleiri tækifæri í Vatnajökulsþjóðgarði en fólk í hinum tveimur landshlutunum. Þá er einnig áberandi að á Vesturlandi binda menn miklar vonir við þjóðgarðinn Snæfellsjökul í þessu samhengi.

Helstu ályktanir og ábendingar um framtíðina

Tilgangur þessarar rannsóknar er að greina samfélagsáhrif verndarsvæða og hvort og hvernig friðlýsingar gætu haft áhrif á þróun byggða. Þetta er sérstaklega mikilvægt í ljósi þess að stór friðlýst svæði er oft að finna á svæðum þar sem byggð er dreifð og oft nálægt samfélögum á landsbyggðinni sem hafa átt undir högg að sækja undanfarna áratugi. Ef rétt er að málum staðið getur friðlýsing skapað ný tækifæri fyrir þessi byggðarlög, en að sama skapi getur framsal á umsjón með svæðum til miðlægs ríkisvalds einnig vakið upp ótta hjá heimamönnum um að missa frá sér völd í eigin nærumhverfi. Því þarf að huga að ýmsu og virkt samráð við íbúa er algert lykilatriði.

Ljóst er að til að ávinningur af friðlýsingum fyrir grannbyggðir verði sem mestur þarf að horfa á samspil krafta sem hafa áhrif á þróun byggðanna. Þetta felur í sér rýni á stefnumörkun í byggðapróun og náttúruvernd en einnig þarf að horfa til þróunar ferðapjónustu, sem er sú atvinnugrein sem helst tengir þessi svið sterkast saman. Í þessu samhengi er hugmyndafræði sjálfbærrar þróunar mikilvægt leiðarljós, ekki síst heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun.

Eins og fram kemur í kafla um friðlýst svæði og helstu áætlanir um byggðapróun, hefur rekstur friðlýstra svæða ekki verið skoðaður í samhengi við byggð fyrir en í byggðaáætlun sem var gefin út í júní 2018. Að sama skapi er fremur fágætt að þjóðgarðar eða önnur friðlýst svæði séu fléttuð sérstaklega inn í stefnumörkun um ferðapjónustu. Friðlýst svæði virðast því varla hafa komist á blað sem mögulegir hvatar að byggðapróun á Íslandi. Hér má velta því fyrir sér hvort of þröng sýn á eðli byggðapróunar hafi torveldað möguleika á að samþætta rekstur friðlýstra svæða og

þróun grannbyggða þeirra. Ef hugmyndir um byggðapróun takmarkast við að skapa störf og byggja upp innviði er kannski ekki svo ýkja mikið sem friðlýst svæði geta lagt til þeirra mála. Heilsársstörf í grannbyggðum og ráðning heimafólks í tímabundin störf eins og landvörslu eru vissulega mikilvæg en þetta hefur þó tæpast afgerandi áhrif á byggðapróun. Sömuleiðis má segja að innviðauppbygging á friðlýstum svæðum sé mikilvæg, bæði fyrir útivist gesta og starfsemi ferðapjónustufyrirtækja innan svæðanna, en hún snerti almenna íbúa grannbyggða þó frekar lítið. Ef skilningur á byggðapróun er útvíkkaður, þannig að tekið sé tillit til fjölbreytilegra samfélagslegra þátta svo sem félagsauðs, samheldni eða seiglu, opnar það á nýja hugsun um sambúð friðlýstra svæða og grannbyggða.

Hér verður bent á nokkra þætti sem höfundar skýrslunnar telja að væri til framdráttar því markmiði að friðlýst svæði gegni ekki aðeins því hlutverki að vernda viðkvæma náttúru heldur einnig að stuðla að því að samfélagslegur ávinningur grannbyggða þeirra verði sem mestur. Ítarlegri umfjöllun um þetta er að finna í lokakafli skýrslunnar:

- Mikilvægt er að fá skýrari mynd af áhrifum ferðapjónustu á friðlýstum svæðum á margvíslegar hliðar byggðapróunar. Umsvif ferðapjónustu á Íslandi hafa stökkbreyst á innan við áratug. Ferðapjónusta er nú helsti burðarás fjölmargra samfélaga á landsbyggðinni. Stóraukin ferðapjónusta hefur leyst úr læðingi margvíslega þróunarkrafta sem bæði hafa verkað til góðs og ills fyrir fámenn byggðarlög, eins og iðulega má finna í grennd við þjóðgarða og önnur friðlýst svæði.
- Þjóðgarðar þurfa að takast á við breytta og umfangsmeiri ferðapjónustu en áður með því að horfa fram á við; minnka tilhneiginguna til að bregðast við úrlausnarefnum eftir að þau koma upp en sýna þess í stað meira frumkvæði og móta stefnu til framtíðar. Fyrsta skrefið í þátt átt gæti verið endurskoðun lagaramma um þjóðgarða þannig að hann taki mið af þessari nýju grunnstöðu í atvinnulífi.
- Í þessu samhengi þarf að hafa í huga að ferðapjónusta, þar sem tiltekin ferðavara eða -þjónusta er afhent einkaaðila gegn gjaldi, fellur ekki að öllu leyti undir markmið þjóðgarða um aðgengi að náttúru til almennrar útivistar né undir almannaréttinn. Þjónustufyrirtæki sem starfar innan þjóðgarðsmarka nýtir í raun almannagæði í einkabágu. Þetta er dæmi um það sem líta þarf til þegar koma skal böndum á samspil náttúruverndar og ferðapjónustu á friðlýstum svæðum.
- Rétt eins og stjórnendur þjóðgarða þurfa að hafa breyttan veruleika í ferðapjónustu í huga í sinni stefnumörkun þarf ferðapjónustan að taka meira tillit til friðlýstra svæða í áætlanagerð sinni. Þjóðgarðar og önnur friðlýst svæði eru eitt stærsta aðdráttarafl Íslands sem ferðamannalands og þar kemur álag af völdum ferðamanna líka einna skýrast fram. Þróun ferðapjónustu þarf að taka skýrara mið af samverkun ferðamennsku og náttúruverndar.
- Mikilvægt er að horfa til alþjóðlegra viðmiða þegar sjálfbær ferðamennska á friðlýstum svæðum er skilgreind. Hér má horfa til heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun sem og skilyrða Alþjóðanáttúruverndarsambandsins (IUCN) fyrir sjálfbæra ferðamennsku á verndarsvæðum. Alþjóðaferðamálastofnunin (UNWTO) veitir líka mikilvæga leiðsögn í þessum efnun.
- Virkt samráð við íbúa í helstu grannbyggðum þjóðgarða og annarra friðlýstra svæða er grundvallaratriði ef takast á að byggja upp nauðsynlegt traust milli heimafólks og þeirra sem stýra verndarsvæðum. Slíkt samráð þarf að ná lengra en að fylgja eftir reglugerðum

á vélrænan hátt. Mikilvægt er að ná fram samfelldu og skapandi samtali við nærsamfélagið um gæðin sem starfsemi friðlýsts svæðis hverfist um. Hér geta dæmi frá öðrum löndum, t.d. Cairngorms-þjóðgarðinum í Skotlandi, veitt innblástur og þangað má sækja góðar hugmyndir.

- Viðmælendur á norður- og suðursvæði bentu á fjárskort sem þröskuld í vegi þess að Vatnajökulsþjóðgarður næði að sinna fjölbættu hlutverki sínu sem skyldi. Lykilatriði er að tryggja þjóðgörðum og öðrum friðlýstum svæðum nægjanlegt fé ef takast á að útvíkka hlutverk þessara svæða, þannig að þau geti verið jákvætt afl í byggðaðróun.

Efnisyfirlit

Formáli	3
Samantekt	4
Helstu verkþættir í rannsókn.....	4
Staða þekkingar – erlendar rannsóknir	5
Þjóðgarðar og byggðapróun á Íslandi	6
Vatnajökulsþjóðgarður – Viðtalsrannsókn	6
Verndarsvæði og áætlanir um byggðapróun.....	8
Helstu ályktanir og ábendingar um framtíðina	8
Inngangur	12
2. Verndarsvæði og ferðaþjónusta.....	20
2.1 Ávinningur og áskoranir	20
2.2 Hagræn áhrif þjóðgarða	23
2.3 Þjóðgarðar sem stoð undir sjálfbæra byggðapróun	29
2.4 Mikilvægi trausts milli þeirra sem hagsmuna eiga að gæta.....	30
2.4.1 Skref í átt að sameiginlegri stjórn	34
2.5 Tillögur Alþjóðanáttúruverndarsambandsins (IUCN).....	35
3. Samfélagsleg áhrif íslenskra þjóðgarða.....	38
3.1 Spurningakönnun – viðhorf starfsmanna þjóðgarða á Íslandi	38
3.2 Vatnajökulsþjóðgarður - viðtöl við hagaðila á norður- og suðursvæði	41
3.2.1 Norðursvæðið – Helstu niðurstöður	42
3.2.2 Suðursvæðið – Helstu niðurstöður	49
3.2.3 Hvað er líkt og hvað er ólíkt?.....	61
4. Friðlýst svæði og áætlanir um byggðapróun	62
4.1 Landsáætlanir.....	62
4.2 Landshlutaáætlanir.....	73
4.3 Svæðisskipulag	81
4.4 Samantekt	83
5. Umræður og ályktanir	84

Inngangur

Náttúruvernd er stundum stillt upp sem andstæðu við efnahagsþróun. Sagt er að velja þurfi á milli þess að vernda náttúru eða nýta hana, t.d. til orkuvinnslu eða uppbyggingar iðnaðar. En með auknu efnahagslegu vægi ferðaþjónustu og dýpri skilningi á margvíslegu hlutverki náttúruverndar hafa þessi viðhorf verið að breytast. Náttúruvernd þarf ekki að vera andstæða við þróun efnahags heldur getur hún þvert á móti verið ein tegund nýtingar og þannig skapað fjölbreytileg verðmæti fyrir samfélagið. Í þessu verkefni er sjónum sérstaklega beint að byggðaþróun og samfélagsáhrifum verndarsvæða² á grannbyggðir, þ.e.a.s. hverja þá byggð sem er annað hvort á vernduðu svæði eða nálægt því.

Verkefnið er, eins og fram kemur í formála, unnið að frumkvæði Umhverfis- og auðlindaráðuneytisins. Markmið þess er að greina samfélagsáhrif friðlýstra svæða og hvort og hvernig friðlýsingar gætu haft áhrif á þróun byggða. Óskað var eftir því að dregin yrði saman þekking úr erlendum rannsóknum sem snúa að ferðamennsku, friðlýsingum og þjóðgörðum og að gerð yrði greining á hvernig núverandi þjóðgörðum á Íslandi hefur tekist að laða að sér gesti, stýra flæði ferðamanna og hver samfélagsáhrif á nærliggjandi byggðir hafa verið. Sérstaklega var óskað eftir því að Vatnajökulsþjóðgarður yrði skoðaður í þessu samhengi og að undirsvæði garðsins yrðu borin saman. Þá er í verkefnislýsingunni rætt um að skoða samspil byggðaáætlana við friðlýsingarferli og friðlýst svæði.

Verndarsvæði geta verið margvísleg (sjá skýringarbox hér að neðan). Dæmi um flokka friðlýstra svæða sem finna má í lögum um náttúruvernd nr. 60/2013 eru t.d. náttúruvé, þjóðgarðar, friðlönd, verndarsvæði með sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda, náttúruvinnur í hafi og friðlýsing svæða í verndarflokki verndar- og orkunýtingaráætlunar. Í þessu verkefni var ákveðið að beina sjónum sérstaklega að þjóðgörðum enda hafa þeir þá sérstöðu meðal verndaðra svæða að hlutverk þeirra er ekki aðeins að vernda náttúru heldur einnig að tryggja aðgang almennings að svæðinu til útivistar og til þess að kynnast náttúru og sögu þess svæðis sem tilheyrir þjóðgarðinum. Eitt af markmiðum þjóðgarða er þannig beinlínis að laða til sín gesti. Þeir geta því fallið vel að markmiðum landshluta um að fjölga ferðamönnum á svæðinu og þannig verið liður í byggðaþróun.

Friðlýsing vegna náttúruverndar

Alþjóðanáttúruverndarsamtökin (IUCN) nota hugtakið „verndað svæði“ (e. protected area) sem samheiti yfir allar gerðir náttúrlegra svæða sem njóta verndar af einhverjum toga:

Verndað svæði er skýrt afmarkað landsvæði sem er viðurkennt og helgað þeim tilgangi að vernda til langframa náttúru þess ásamt vistkerfisþjónustu og menningarlegum gildum og er stjórnað í því skyni með löggjöf eða öðrum skilvirkum hætti³.

Samtökin hafa jafnframt skilgreint sex ólíka verndarflokka (e. protected area categories) þar af einn sem er tvískiptur, þannig að verndarflokkar IUCN eru í raun sjö talsins.¹ Í hnotskurn má segja að val á verndarflokki helgist af þeim náttúruverðmætum sem í hlut eiga hverju sinni; friðlýsingin miðar þá að því að standa vörð um þessi verðmæti sem geta t.d. falist í

² Orðið *verndarsvæði* er þýðing á enska hugtakinu *protected area*.

³ Þýðing fengin úr *Hvítbók um náttúruvernd*, bls. 228 (Aagot V Óskarsdóttir, 2011). Á ensku hljóðar skilgreiningin svo: “A protected area is a clearly defined geographical space, recognised, dedicated and managed, through legal or other effective means, to achieve the long term conservation of nature with associated ecosystem services and cultural values.” Sjá: <https://www.iucn.org/theme/protected-areas/about>

fágætum tegundum, sérstæðum jarðminjum, stórum og fjölbreyttum vistkerfum, óbyggðum víðernum eða fögru landslagi. Verndarstigið er breytilegt eftir verndarflokkum, allt frá algerri friðun til verndunar sem miðar að því að varðveita hefðbundna landnýtingu og það samspil manns og náttúru sem slík nýting hefur lagt grunn að í aldanna rás.

Á Íslandi hefur myndast sú málvenja að tala um „friðlýsingarflokka“, frekar en verndarflokka. Og þá jafnframt „friðlýst svæði“, fremur en verndarsvæði. Með gildistöku laga nr. 60/2013 um náttúruvernd var íslenska flokkakerfið að verulegu leyti aðlagð að kerfi IUCN og í því sambandi bætt við friðlýsingarflokkum sem samsvara verndarflokkum Ia, Ib, V og VI⁴.

Verndarflokkar IUCN ⁵	Friðlýsingarflokkar á Íslandi
Ia Svæði undir strangri vernd (Strict Nature Reserve)	45. gr. Náttúruvæ
Ib Óbyggðir (Wilderness Area)	46. gr. Óbyggð víðerni
II Þjóðgarðar (National Park)	47. gr. Þjóðgarðar
III Náttúruvætti (Natural Monument or Feature)	48. gr. Náttúruvætti
IV Vistgerðir og búsvæði (Habitat/Species Management Area)	49. gr. Friðlönd
V Verndað landslag (Protected Landscape/ Seascape)	50. gr. Landslagsverndarsvæði
VI Verndarsvæði með sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda (Protected area with sustainable use of natural resources)	50. gr. a. Verndarsvæði með sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda
	51. gr. Náttúruminjar í hafi
	52. gr. Fólkvangar
	53. gr. Friðlýsing svæða í verndarfl. verndar- og orkunýtingaráætlunar
	55. gr. Friðlýsing heilla vatnakerfa
	56. gr. Friðun vistkerfa, vistgerða og tegunda

Friðlýsingarflokkurinn „þjóðgarðar“ í núgildandi náttúruverndarlögum samsvarar verndarflokki II hjá IUCN en þennan friðlýsingarflokk má rekja allt aftur til fyrstu laga um náttúruvernd á Íslandi⁶. Núverandi skilgreining hljóðar svo:

- Friðlýsa má sem þjóðgarða stór náttúrusvæði sem eru lítt snortin og hafa að geyma sérstætt eða dæmigert lífríki, jarðminjar og/eða landslag. Þegar tekin er ákvörðun um stofnun þjóðgarðs skal einnig líta til mikilvægis svæðisins í menningarlegu eða sögulegu tilliti.
- Friðlýsingin skal miða að því að vernda heildstæð náttúruleg vistkerfi, jarðminjar, landslag og menningarminjar sem einkenna svæðið og tryggja aðgang almennings að því til útivistar og til þess að kynnast náttúru og sögu svæðisins. Leggja skal áherslu á fræðslu og upplýsingar í þessu skyni.
- Í þjóðgörðum eru allar athafnir og framkvæmdir sem hafa varanleg áhrif á náttúru svæðisins bannaðar nema þær séu nauðsynlegar til að markmið friðlýsingarinnar náist. Frjálsa för fólks samkvæmt almannarétti er aðeins hægt að takmarka á afmörkuðum svæðum í þjóðgörðum þar sem það er nauðsynlegt til að vernda plöntur, dýr, menningarminjar eða jarðminjar.
- Landsvæði þjóðgarða skulu vera í ríkiseign nema sérstakar ástæður mæli með öðru og um það náist samkomulag milli ráðherra og landeigenda.⁷

⁴ Sjá nánar Aagot V Óskarsdóttir (2011, bls. 236).

⁵ Sjá nánar Aagot V Óskarsdóttir (2011, bls. 228-229).

⁶ <https://www.althingi.is/alttext/75/s/pdf/0232.pdf>

⁷ <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2013060.html>

Það sem einkum skilur þjóðgarða frá öðrum friðlýstum svæðum er margþætt hlutverk þeirra sem varðar ekki eingöngu náttúruvernd, heldur einnig útivist og ferðamennsku, fræðslu og rannsóknir og - í tilfalli Vatnajökulsþjóðgarðs - stuðning við þróun byggða í nágrenni verndarsvæðisins. Þetta margþætta hlutverk birtist í 2 gr. laga nr. 60/2007:

Markmið með stofnun Vatnajökulsþjóðgarðs er að:

1. Vernda náttúru svæðisins, svo sem landslag, lífríki, jarðmyndanir og menningarminjar.
2. Gefa almenningi kost á að kynnast og njóta náttúru og sögu svæðisins.
3. Stuðla að rannsóknum á svæðinu, fræða um það og ýta undir aukinn skilning almennings á gæðum og sérstöðu svæðisins.
4. Leitast við að styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðsins, m.a. með því að hvetja til sjálfbærrar nýtingar gæða svæðisins.⁸

Hlutverkið sem skilgreint er í 4. tölulið er nýmæli á Íslandi og kom fyrst fram haustið 2016, þegar lög um Vatnajökulsþjóðgarð voru endurskoðuð. Í upphaflegri reglugerð um þjóðgarðinn, nr. 608/2008, mátti þó finna vísi að þessari hugsun en þar stendur í 2. gr. um markmið friðlýsingarinnar: „Þessi landnýting er til þess fallin að styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðsins og ber því enn fremur að líta á Vatnajökulsþjóðgarð sem mikilvæga aðgerð til eflingar byggðar á svæðinu.“⁹

Í skýrslu þessari verður einkum horft til samspils þjóðgarða og byggðapróunar, þótt margt sem þar kemur fram mætti einnig heimfæra upp á aðra flokka friðlýstra svæða. Nokkrar rannsóknir hafa verið unnar hérlandis á samfélagslegum og/eða hagrænum áhrifum af stofnun þjóðgarða. Fyrst ber þar að nefna verkefnið *Vatnajökulsþjóðgarður: Náttúruvernd og atvinnulíf grannbyggða* sem unnið var á árunum 2001-2002, í aðdraganda að stofnun þjóðgarðsins (Edda Ruth Hlín Waage og Karl Benediktsson, 2002; Karl Benediktsson, Edda Ruth Hlín Waage og Steingerður Hreinsdóttir, 2003; Karl Benediktsson og Guðríður Þorvarðardóttir, 2005). Á árunum 2007-2009 vann Rannsóknasetrið á Hornafirði að framhaldsverkefni undir heitinu *Vatnajökulsþjóðgarður – áhrif á samfélag og umhverfi*. Tvær skýrslur voru birtar um það verkefni og laut önnur þeirra að viðtalsrannsókn við íbúa á öllum rekstrarsvæðum þjóðgarðsins (Arnþór Gunnarsson, Karl Benediktsson og Þorvarður Árnason, 2007). Í þessu sambandi er einnig vert að huga að rannsóknum á félagslegum þolmörkum heimamanna gagnvart ferðamönnum en slíkar rannsóknir hófust árið 1999 í þjóðgarðinum í Skaftafelli (Anna Dóra Sæþórsdóttir, Guðrún Gísladóttir, Arnar Már Ólafsson, Björn Margeir Sigurjónsson og Bergþóra Aradóttir, 2001). Nýverið birtist svo fyrsta fræðilega samantektin um stöðu friðlýstra svæða á Íslandi (Jón Geir Pétursson, Guðríður Þorvarðardóttir og Roger Crofts, 2016).

Rannsókn Jukka Siltanens (2018) á hagrænum áhrifum þjóðgarða og verndarsvæða á Íslandi benti eindregið til þess að náttúrutengd ferðamennska hafi mikil áhrif á efnahag og atvinnu á grannsvæðum. Í nágrenni Mývatns og í Þingeyjarsveit má til dæmis ætla að fjórðungur starfa tengist ferðapjónustu. Stuðst er við könnun á útgjöldum ferðamanna og líkan, sem notað hefur verið til þess að meta atvinnuáhrif verndarsvæða í Bandaríkjunum, Finnlandi og víðar, en niðurstöðurnar fá stuðning af skattagögnum og könnun meðal atvinnurekenda í ferðapjónustu.

⁸ <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2007060.html>

⁹ <https://www.reglugerd.is/reglugerdir/allar/nr/608-2008>

Ferðamennska á verndarsvæðum hefur einmitt haft mikil hagræn áhrif í þeim löndum sem rannsókuð hafa verið. Hún er uppspretta nýrra starfa, lífsviðurværis og tekna, auk þess að skapa ný tækifæri og vaxtarmöguleika á dreifbýlum svæðum sem hafa átt undir högg að sækja sökum aukinnar þéttbýlismyndunar, hás aldurs íbúa og þess að hefðbundnir atvinnuvegir hafa liðið undir lok eða færst annað.

Í skýrslu Siltanens (2018) er bent á að miklu munar frá einu svæði til annars á því hve stór hluti hagrænna áhrifa er staðbundinn og hversu mikið „lekur“ til stærri byggðakjarna og höfuðborgarsvæðisins. Þá höfðu sum friðlýst svæði meiri hagræn áhrif á hvern gest en önnur. Lagt er til í skýrslunni að í komandi rannsóknum verði skoðað hvernig verndarsvæði geta stuðlað að sjálfbærri afþreyingu, betri upplifun gesta og betra lífsviðurværi heimamanna. Einnig verði skoðað hvernig megi minnka álag sem náttúrutengd ferðamennska hefur á náttúruna og samfélagið, hvernig nærsamfélög geti aukið eigin hlut í tekjum af ferðamennsku á verndarsvæðum og tekið virkari þátt í þróun og rekstri verndarsvæða og náttúrutengdri ferðamennsku sem þeim fylgja. Þetta eru allt viðfangsefni sem tengjast umfjöllunarefnum sem snert er á í þessari skýrslu.

Hvað felst í hugtakinu byggðapróun?

Í ljósi þess að hugtakið *byggðapróun* er í brennidepli í þessu verkefni er rétt að staldra við og velta fyrir sér hvað felst í hugtakinu. Eins og fram kemur síðar í skýrslunni, í umfjöllun um niðurstöður netkönnunar og viðtalsrannsóknar, leggja ekki allir sama skilning í hugtakið. Opinber stefnumörkun hérlendis veitir ekki mikinn stuðning í þessum efnum þar sem hvergi er að finna skilgreiningu á orðinu í lögum eða reglugerðum.

Byggðapróun í íslenskri stjórnsýslu

Í lögum um Byggðastofnun (Lög um Byggðastofnun nr. 106/1999) er hugtakið byggðapróun ekki skilgreint. Í lögnum kemur fram að hlutverk Byggðastofnunar sé að „að efla byggð og atvinnulíf með sérstakri áherslu á jöfnun tækifæra allra landsmanna til atvinnu og búsetu.“ Orðið byggðapróun er notað í því samhengi að Byggðastofnun vinni að „gagnasöfnun og rannsóknum og fylgist með atvinnu- og byggðapróun og helstu áhrifaþáttum hennar og árangri opinberra stuðningsaðgerða á sviði atvinnumála og byggðapróunar.“ Af þessu má ráða að löggjafinn telji byggðapróun og atvinnuþróun nátengd atriði en setji þetta tvennt þó ekki alfarið undir sama hatt. Af samhenginu má ráða að í byggðapróun felist það að skapa búsetuskilyrði sem taki til fleiri þátta en atvinnutækifæra.

Í lögum um byggðaáætlun og sóknaráætlanir kemur hugtakið byggðapróun einu sinni fyrir en það er ekki skilgreint. Markmið laganna er „að efla byggðapróun og auka samráð milli ráðuneyta á sviði byggðamála, innan hvers landshluta og milli stjórnsýslustiga, jafnframt að færa til sveitarstjórna aukna ábyrgð á sviði byggða- og samfélagsþróunar“ (Lög um byggðaáætlun og sóknaráætlanir nr. 69/2015).

Stefnumótandi byggðaáætlun hefur verið samþykkt sjö sinnum af Alþingi síðan 1994. Hugtakið byggðapróun hefur þó aldrei verið skilgreint í þessum áætlunum og misjafnt er hversu oft það kemur fyrir. Í fyrstu áætluninni, fyrir árin 1994-1997, kemur fram að meginmarkmið byggðastefnu séu:

- Að treysta byggðina þannig að gæði landsins og aðrar auðlindir til lands og sjávar verði nýttar með hagkvæmum hætti.

- Að efla byggð á svæðum þar sem hægt er að reka fjölbreytt og arðsamt atvinnulíf og veita þjónustu að kröfum nútímasamfélags.
- Að draga úr fólksflutningum til höfuðborgarsvæðisins þannig að mannvirki þjóðarinnar nýtist skynsamlega. (Þingsályktun um stefnumótandi byggðaáætlun 1994–1997 nr. 20/117).

Meðal þess sem hefur breyst í tímans rás er það til hvaða svæða aðgerðir á sviði byggðapróunar taka. Oft hefur verið litið svo á hér á landi að byggðapróun eða byggðastefna varði sérstaklega dreifbýl svæði og þau sem höllum fæti standa. Stefnumbreyting hefur orðið hvað þetta varðar því að í frumvarpi til laga um byggðaáætlun og sóknaráætlanir (Lög um byggðaáætlun og sóknaráætlanir nr. 69/2015) var lögð áhersla á að lögin tækju einnig til höfuðborgarsvæðisins sem „mikilvæg[s] hlekk[s] byggðapróunar og samkeppnishæfni landsins“. Þessi skilningur er þó ekki einhlítur, því að í byggðaáætlun fyrir árin 2014–2018 er að finna verkefni sem gengur út á að „upplýsingar um byggðapróun og þróun borgarsvæða verði samanburðarhæfar við slíkar upplýsingar annars staðar á Norðurlöndum“ (undirstrikun höfunda). Í byggðaáætluninni 2018–2024 kemur orðið byggðapróun fram fjórum sinnum án þess að vera nokkurs staðar skilgreint (Þingsályktun um stefnumótandi byggðaáætlun 2018–2024 nr. 1242/148).

Á heimasíðu Byggðastofnunar og í útgefnu efni kemur hugtakið byggðapróun víða fyrir þrátt fyrir að það virðist hvergi beinlínis skilgreint. Í tengslum við undirbúning stefnumótandi byggðaáætlunar fyrir hvert fjögurra ára tímabil gefur Byggðastofnun út skýrslu með atriðum sem eru talin vera lýsandi fyrir byggðapróunina við upphaf áætlunarinnar. Rætt var um þau efnisatriði, sem hér fara á eftir, í riti sem út kom 2017 og fjallaði um byggðaáætlunina sem nú gildir, þ.e. 2018–2024 (Árni Ragnarsson, 2017):

- Staðhætti, þ.m.t. mannfjölda.
- Menntun.
- Efnahagsþróun.
- Samgöngur, þ.m.t. gagnaflutninga.
- Þjónustu (opinbera og einkaaðila).
- Atvinnugreinar.

Sjá má að greining á þessum atriðum rímar enn nokkuð vel við meginmarkmið byggðastefnu eins og þau voru árið 1994 þegar fyrsta stefnumótandi byggðaáætlunin var gerð (Þingsályktun um stefnumótandi byggðaáætlun 1994–1997 nr. 20/117).

Byggðapróun í norrænu og evrópsku samhengi

Byggðapróun er hliðstætt hugtak eða samheiti þess sem kallast „regional development“ eða „rural development“ á ensku. Á vettvangi Evrópusambandsins er einnig talað um „territorial development“. Á íslensku hefur þetta stundum verið þýtt beint, þ.e. sem svæðisþróun eða dreifbýlisþróun, en hvorugt hugtakið hefur náð fótfestu í tungumálinu. Hér að neðan verður fjallað stuttlega um þessi hugtök í norrænu og evrópsku samhengi til að grennslast aðeins nánar fyrir um hvað í þeim getur falist.

Hjá byggðarannsóknamiðstöðinni Nordregio sem rekin er af Norrænu ráðherranefndinni finnst ekki aðgengileg skilgreining á því hvað felst í því sem á ensku nefnist „regional development“. Gefið er út annað hvert ár ritið *State of the Nordic Region* sem lýsir stöðu byggðarinnar á Norðurlöndum. Þar er fjallað um nokkur atriði sem Nordregio telur lýsandi fyrir byggðapróun norrænu landanna og svæða innan þeirra:

- Lýðfræði (mannfjölda, borgvæðingu, búferlaflutninga).
- Vinnuþróun (atvinnu, hreyfanleika vinnuafis, menntun).
- Efnahag (hagvöxt, nýsköpun, erlendar fjárfestingar).

Einnig er fjallað um tiltekin áherslusvið til nánari skoðunar. Þetta er breytilegt eftir einstökum útgáfum ritsins, allt eftir því hvað er efst á baugi hverju sinni af því sem þykir mikilvægt fyrir byggðapróun. Í ritinu er svæðum Norðurlandanna raðað í styrkleikaröð skv. aðferðafræði Nordregio þ.e. „Nordregio Regional potential index“ eftir því hvað byggðin er talin standa traustum fótum hvað varðar það sem talið er upp að ofan, þ.e. lýðfræði, vinnumarkað og efnahag (Nordic Council of Ministers, 2018).

Á vettvangi Evrópusambandsins er „cohesion“ lykilhugtak á sviði byggðapróunar þ.e. „economic, social and territorial cohesion“. Það tengist því markmiði sambandsins að draga úr misvægi í þróun svæða. Hugtakið hefur verið þýtt sem efnahagsleg og félagsleg samheldni og samheldni svæða. Í þessu felst að byggja á styrkleikum hvers svæðis, hafa stjórn á borgvæðingu eða samþjöppun og tengja svæði betur saman. Einnig að bæta aðgengi og efla samvinnu (European Commission, e.d.).

Stóra byggðastefna Evrópusambandsins sem er í gildi núna er Europe 2020. Meginmarkmið hennar eru að auka atvinnuþátttöku, auka fjárfestingu, sérstaklega í rannsóknum og þróun, að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda, hækka menntunarstig og fækka þeim sem búa undir fátæktarmörkum (European Commission, 2010).

Niðurstaða um megininntak byggðapróunar

Hægt er að nýta íslensk lög og þingsályktanir óbeint til þess að átta sig á því hvað telst til marks um byggðapróun. Stöðulýsing Byggðastofnunar gefur ágætar vísbendingar um það sem stofnunin telur felast í byggðapróun. Rit Nordregio, *State of the Nordic Region* virðist gefa nokkuð trausta mynd af því hvað telja má að felist í hugtakinu. Því er óhætt að telja að almennt megi miða við að í hugtakinu felist a.m.k. *þróun lýðfræði, vinnumarkaðar og efnahags*. Á vettvangi Evrópusambandsins er notast við lykilhugtakið „cohesion“ sem felur í sér að kerfisbundið er unnið að því að auka samheldni svæða. Í því felst, til viðbótar við það sem Nordregio fjallar um, að minnka misvægi í þróun svæða og tengja svæði betur saman / bæta aðgengi og efla samvinnu. Líta má á þetta og finna samsvörun í íslensku samhengi. Þar er mikil áhersla á *innviði* sem binda samfélagið saman, s.s. samgöngur og gagnaflutningakerfi. Einnig er uppbygging *þjónustu* og aðgengi að henni áberandi í opinberri umræðu um byggðapróun. Því mætti gjarnan bæta þeim við listann sem fjallað er um í ofangreindu riti Nordregio. Á lista yfir það sem felst í byggðapróun í íslensku samhengi gætu því verið þessir grunnþættir:

- Lýðfræði (mannfjöldi, borgvæðing, búferlaflutningar).
- Vinnumarkaður (atvinna, hreyfanleiki vinnuafis, menntun).
- Efnahagur (hagvöxtur, nýsköpun, erlendar fjárfestingar).
- Innviðir (samgöngur, fjarskipti o.fl.).
- Þjónusta og aðgengi að henni (opinber og þjónusta einkaaðila).

Líta má á þetta sem ákveðin kjarnaatriði sem birtast við skoðun á tiltekinni stefnu og ritum á sviði byggðapróunar en þetta er ekki tæmandi listi. Einnig má búast við að það breytist frá einum tíma til annars hvað talið er til marks um byggðapróun. Til dæmis má búast við því að atriði sem varða umhverfismál fái meira vægi í framtíðinni og að litið verði til sjálfbærni markmiða Sameinuðu þjóðanna í auknum mæli (United Nations, e.d.). Þá má gera ráð fyrir að munur sé á því eftir svæðum hvaða þættir vega þyngst.

Uppbygging skýrslu

Skýrslan skiptist í nokkra kafla. Í þessum inngangskafli er gerð grein fyrir tilgangi verkefnisins og samhengi. Þá er aðferðum og gagnasöfnun lýst. Í öðrum kafla er farið yfir stöðu þekkingar,

horft til erlendra rannsókna og niðurstöður þeirra settar í samhengi við stöðu mála á Íslandi. Þar er einnig gefið stutt yfirlit um niðurstöður nýlegrar íslenskrar rannsóknar um hagræn áhrif friðlýstra svæða. Í þriðja kafla eru niðurstöður samanburðarrannsóknar kynntar. Sagt er frá viðtölum við þá sem hagsmuna eiga að gæta á¹⁰ á norður- og suðursvæði Vatnajökulspjóðgarðs. Einnig er þar gerð grein fyrir niðurstöðum tölvupóstkönnunar sem var send til starfsmanna þjóðgarðanna þriggja á Íslandi. Þriðja kafla er fylgt eftir með greiningu á landsáætlunum og svæðisbundnum áætlunum sem geta haft áhrif á þróun friðlýstra svæða. Í lokakafla, umræðum og ályktunum, er fléttað saman helstu niðurstöðum úr köflunum á undan, þær speglaðar við alþjóðlega þekkingu og dregið fram hvaða lærdóm megi draga af rannsókninni og hafa í huga við uppbyggingu friðlýstra svæða á Íslandi.

Aðferðir og gagnasöfnun

Gagnasöfnun fyrir verkefnið var tvíþætt. Í köflum um stöðu þekkingar og greiningu á áætlunum um byggðapróun var fyrst og fremst stuðst við heimildaleit á netinu. Umfjöllun um byggðapróun og þjóðgarða á Íslandi og samanburðarrannsókn milli norðursvæðis og suðursvæðis Vatnajökulspjóðgarðs er byggð á tölvupóstskönnun meðal þjóðgarðsvarða og annarra heilsársstarfsmanna þjóðgarðanna þriggja, svo og viðtölum við hagsmunaaðila norðan og sunnan við Vatnajökul.

Í heimildaleit um stöðu þekkingar var stuðst við alla helstu gagnagrunna sem gefa aðgang að fræðilegu efni um samfélagsáhrif verndaðra svæða, sem og byggðapróun og þjóðgarða. Leitað var bæði almennt að umfjöllun um samfélagsáhrif verndaðra svæða, til að átta sig á hvað fræðimenn horfðu mest á um þessar mundir, en eins var leitað sérstaklega að þemum sem komu upp í viðtalsrannsókn til að kanna hvaða fræðilegt efni væri til um þessi tilteknu þemu sem hægt væri að spegla við niðurstöður viðtalanna.

Upplýsinga um greiningu á áætlunum, sem geta haft áhrif á friðlýsingar, var einnig aflað á netinu. Rétt er að halda því til haga í þessu samhengi að áhrifin eru ekki í eina átt; áætlanir um byggðapróun geta haft áhrif á friðlýsingar og öfugt, þ.e.a.s. friðlýsingar geta haft áhrif á þróun byggða og atvinnulífs. Í verkefninu var annars vegar litið til áætlanagerðar á landsvísu og hins vegar til áætlana um einstaka landshluta (svæðisbundinna áætlana). Ekki var þó farið niður á áætlanagerð einstakra sveitarfélaga enda hefði það orðið mjög umfangsmikið verk. Í greiningunni var litið til laga og áætlana sem varða náttúruna og verndun hennar auk skipulags- og byggðaáætlana, áætlana í ferðaþjónustu, áætlana um innviði og verndaráætlana þjóðgarðanna.

Söfnun frumgagna var í formi spurningalista og viðtala. Í spurningalistanum var sjónum beint að starfsmönnum friðlýstra svæða. Hann var sendur til þjóðgarðsvarða (nema þess sem tók þátt í viðtalsrannsókninni) og flestra heilsársstarfsmanna í þjóðgördunum þremur (Þjóðgarðinum á Þingvöllum, Vatnajökulspjóðgarði og Þjóðgarðinum Snæfellsjökli). Í spurningakönnuninni var spurt um skilning svarenda á hugtakinu *byggðapróun*, spurt var um hlutverk þjóðgarða í byggðapróun, auk þess sem spurt var um markmið um byggðapróun í verndaráætlunum þjóðgarðanna og hvort þjóðgarðarnir hefðu áhrif á grannbyggðir og þá hvernig. Um opnar spurningar var að ræða sem kröfðust skriflegra svara (ekki krossaspurningar) og könnuninni var svarað undir nafni. Spurningalistinn var sendur á samtals 18 manns og bárust níu svör, átta í tölvupósti og frá einum bárust svörin símleiðis. Tvö svör komu frá Þingvöllum, eitt frá Snæfellsjökulspjóðgarði og sex frá Vatnajökulspjóðgarði (tvö af vestursvæði, tvö af

¹⁰ Þýðing á enska orðinu „stakeholder“.

suðursvæði, eitt af austursvæði og eitt af norðursvæði). Spurningalistann er að finna í Viðauka 1.

Viðtalsrannsóknin var samanburðarrannsókn milli tveggja svæða Vatnajökulspjóðgarðs, norðursvæðis og suðursvæðis. Aðstæður svæðanna eru ólíkar og því var talið fróðlegt að sjá hvort hagsmunaaðilar hefðu svipaðar hugmyndir um samfélagsáhrif þjóðgarðsins. Suðursvæðið er tiltölulega aðgengilegt frá höfuðborgarsvæðinu og hefur fengið til sín vænan skerf af fjölgun ferðamanna til landsins undanfarin ár en þau svæði sem tilheyra norðursvæði Vatnajökulspjóðgarðs eru þó nokkru fáfarnari. Tekin voru átta viðtöl á hverju svæði og reynt að velja viðmælendur með það í huga að samsetning þátttakendahópsins á suðursvæði og norðursvæði væri sambærileg.

Á hvoru svæði fyrir sig var rætt við núverandi og/eða fyrrverandi þjóðgarðsverði, fulltrúa sveitarfélaga á svæðinu, fulltrúa ferðaþjónustuaðila og aðra sem voru taldir hafa mikilvæga innsýn inn í áhrif þjóðgarðsins á nærliggjandi byggðir, t.d. bændur, landeigendur og fulltrúa byggðapróunarfélaga.

Haft var samband við viðmælendur, settur upp tími fyrir viðtal og fóru þau öll fram augliti til auglitis. Viðtölin voru tekin upp, afrituð og þau þemagreind. Viðmælendum var sagt í upphafi að viðtölin væru ekki nafnlaus, þar sem nafnalisti yrði birtur í viðauka skýrslunnar, en hins vegar er ekki vísað í einstaka viðmælendur inni í skýrslunni sjálfri, enda aðaltilgangur viðtalanna að draga fram tiltekin sjónarmið, en ekki leggja áherslu á hver sagði hvað. Allir viðmælendur samþykktu þessa tilhögun.

Bæði tölvupóstskönnunin og viðtalsrannsóknin, og úrvinnsla þeirra gagna, var gerð á þann hátt sem myndi flokkast til eigindlegra rannsóknaraðferða. Megináherslan var á að draga fram skoðanir, viðhorf og sjónarmið fólks sem tengist þjóðgörðunum og helstu grannbyggðum, bæði starfsmanna þjóðgarðanna og helstu hagsmunaaðila. Eigindlegar aðferðir þóttu henta betur í því samhengi þar sem þær eru hannaðar með það í huga að auka skilning á tilteknum fyrirbærum fremur en að leita algildra svara eða reyna að sanna eða afsanna fyrirfram mótaða tilgátu (Della Porta og Keating, 2008). Eigindlegar aðferðir gefa kost á fjölbreytilegri túlkun á gögnum og hvetja rannsakendur til að beita bæði rökhyggju og innsæi. Jafnframt er lögð áhersla á að leyfa gögnunum að „tala“ og hafa augun opin fyrir því að þau kunni að leiða rannsóknina í nýjar áttir. Dæmi um hvernig gagnasöfnun hafði bein áhrif í þessari rannsókn er sú mikla áhersla sem viðmælendur í viðtalsrannsókn lögðu á traust og þá tortryggni sem það veldur í samfélögum að traust ríki ekki milli fólks á staðnum og yfirvalda í náttúruverndarmálum á landsvísu. Með þessar niðurstöður í huga var kaflinn um stöðu þekkingar endurskoðaður og bætt við umfjöllun um erlendar rannsóknir þar sem horft var sérstaklega á mikilvægi trausts og samráðs við íbúa í nágrenni verndaðra svæða.

2. Verndarsvæði og ferðapjónusta

Í verkbeiðni umhverfis- og auðlindaráðuneytis var sérstaklega beðið um yfirlit yfir erlendar rannsóknir og markmið þessa kafla er því að draga saman nýlegar alþjóðlegar rannsóknir á sviði ferðamála, nýrra verndarsvæða og þjóðgarða. Þetta er því ekki fræðilegur kafli í þeim skilningi að gefið sé hefðbundið yfirlit yfir stöðu þekkingar heldur er áherslan á hagnýtar upplýsingar um almennar aðgerðir sem geta stutt við öra þróun svæða í grennd við þjóðgarða og gert sjálfbæran þjóðgarðsrekstur mögulegan. Einnig eru kynnt til leiks gagnleg stjórnþæki sem gætu hjálpað samfélögum og yfirvöldum í því verkefni að koma á fót nýjum verndarsvæðum í takt við niðurstöður alþjóðlegra rannsókna.

2.1 Ávinningur og áskoranir

Aðdráttarafl svæða á ferðamenn er hugtak sem oft er tengt við verndarsvæði, sérstaklega þjóðgarða. Eykst aðdráttaraflíð ef stofnað er verndarsvæði? Wall-Reinius & Fredman (2007) báru saman viðhorf gesta til þjóðgarða og stöðu á heimsminjaskrá Sameinuðu þjóðanna og friðlanda fyrir lífríki (e. biosphere reserve) og komust að því að þegar svæði urðu þjóðgarðar jókst virði þeirra fyrir ferðamenn og landshlutann verulega, um 80% í báðum tilfellum, og hafði áhrif á ákvörðun um að koma þangað hjá 44% gesta. Staða á heimsminjaskrá jók sömuleiðis á virði staðanna, 52% fyrir gesti og 67% fyrir landshlutann; hins vegar sögðu aðeins 5% að staða á heimsminjaskrá hefði ráðið úrslitum um komuna. Fæstir gestir vissu að staðir væru friðlönd fyrir lífríki áður en þeir komu og það hafði lítil áhrif á ákvörðun um að koma (1,5%) en jafnvel það gerði svæðið eftirsóknarverðara fyrir ferðamenn. Það að ákveðið svæði fái skilgreinda stöðu í gegnum friðlýsingar- og verndunarferli getur þannig eftl aðdráttarafl þess (Wall-Reinius & Fredman, 2007). Vandí fylgir hins vegar vegsemd hverri og ný úrlausnarefni fylgja fjölgun ferðamanna á friðlýstum svæðum.

Alþjóðanáttúruverndarsambandið (International Union for Conservation of Nature, IUCN) leggur áherslu á að ferðapjónusta á friðlýstum svæðum sé sjálfbær, allt frá stefnumótun til skipulags og rekstrar (Leung o.fl., 2018). Í því felst það sem hér fer á eftir:

- Að vernda náttúrulega og/eða menningarlega eiginleika sem draga ferðamenn að staðnum með því að viðhalda nauðsynlegum vistfræðilegum ferlum og fagurfræðilegum og andlegum eiginleikum, og með því að hjálpa til við að varðveita náttúrulega arfleifð og líffræðilegan fjölbreytileika.
- Virða rétt frumbyggja og nærsamfélaga og samfélagslegra sérkenna þeirra, vernda lifandi menningarlega arfleifð og gildi sem eru til staðar, og leggja sitt af mörkum til skilnings og umburðarlyndis milli menningarheima.
- Tryggja raunhæfa efnahagslega starfsemi til langframa, tryggja sanngjarna skiptingu félagslegs ávinnings milli leyfishafa og hagsmunaaðila sem ferðamennska hefur áhrif á, þar með talið stöðuga atvinnu, tækifæri til tekjuöflunar og félagslega þjónustu í gestgjafasamfélögum og stuðla að minni fátækt.
- Skapa viðeigandi tækifæri til þess að auðvelda innihaldsríka og góða reynslu fyrir gesti svæðisins, sem efla muni ábyrgðartilfinningu gagnvart náttúrunni og verndarsvæðum.

Alþjóðanáttúruverndarsambandið hvetur alla sem koma að þróun og rekstri ferðapjónustu á verndarsvæðum til þess að reyna að uppfylla þessi skilyrði. Þar sem tvö skilyrði af fjórum snúast um að tryggja félagslegan rétt íbúa nærsamfélaga, þá er þátttaka þeirra í áætlanagerð, uppbyggingu og rekstri verndarsvæða lykilatriði. Almenn styðja íbúar ferðamennsku sem

skapar störf og leiðir til annarra framfara, en stuðningur íbúa ræðst af ýmsu öðru og það getur tekið mörg ár að byggja upp samstöðu í grannbyggðum um að styðja náttúruvernd (Leung o.fl., 2018).

Í leiðbeiningum Alþjóðanáttúruverndarsambandsins (Leung o.fl., 2018) er ávinningi af ferðamennsku á verndarsvæðum skipt í þrennt: umhverfislegan, efnahagslegan- og félagslegan ávinning. Þótt gera megi greinarmun á flokkunum leggja rannsakendur áherslu á að ávinningur af þeim sé ávallt samtvinnuður. Sem dæmi myndi ýmis ávinningur tengdur umhverfismálum ekki skila sér án ferðamanna og eins ráðast margir félagslegir þættir af samskiptum við ferðamenn og velta á hagrænum áhrifum af útgjöldum þeirra. Mikilvægt er að gera sér grein fyrir öllu litrófi þess ávinnings sem hafa má af verndarsvæðum (Tafla 1), sérstaklega ef stofna á ný verndarsvæði, svo að ræða megi við hlutaðeigandi hagsmunaaðila strax í upphafi og að allir sem að verkefninu koma átti sig á möguleikunum sem felast í verndun og friðlýsingu. Sömuleiðis er mikilvægt að vita af slæmum áhrifum (Tafla 2) sem verndarsvæði geta haft á grannbyggðir, þannig að vitað sé hvað þarf að varast í undirbúningsferlinu. Hafa ber í huga að leiðbeiningar Alþjóðanáttúruverndarsambandsins eru í meginatriðum sniðnar að öllum verndarsvæðum, hvar sem er í heiminum, og því eru ýmis atriði í töflum 1 og 2 sem eiga síður við á Íslandi.

Tafla 1. Dæmi um ávinning af ferðaþjónustu á verndarsvæðum (Leung o.fl., 2018, bls. 10)

Tegund ávinnings	Ávinningur ferðaþjónustu
Umhverfisþættir	<ul style="list-style-type: none"> • Veita almenna fræðslu um mikilvægi verndunar • Aukinn skilningur og virðing á gildum náttúrunnar • Skapa meðvitund um gildi náttúruauðlinda og vernda auðlindir sem íbúar hefðu annars séð lítið eða ekkert verðmæti í, eða sem eru taldar dragbítar frekar en ávinningur • Styðja rannsóknir og þróun jákvæðra umhverfissiða og stjórnkerfa til að hafa áhrif á rekstur ferðaþjónustufyrirtækja, sem og á hegðun ferðamanna á áfangastað • Styðja eftirlit með náttúru og dýralífi með starfi sjálfbóðaliða
Efnahagsþættir	<ul style="list-style-type: none"> • Mynda efnahagslegan ávinning fyrir þjóð, svæði eða samfélög sem má nýta til að taka náttúruvernd fastari tókum • Auka atvinnu og tekjustreymi fyrir íbúa svæðisins • Örva nýja ferðaþjónustustarfsemi og auka fjölbreytni í hagkerfi svæðisins • Bæta aðstöðu á svæðinu, sem og samgöngur og samskipti, með því að auka sjálfbærni • Hvetja til framleiðslu á svæðinu og sölu varnings og þjónustu þaðan • Opna fyrir nýja markaði og gjaldeyrisviðskipti • Mynda skattstofna á svæðinu • Gera starfsmönnum kleift að rækta með sér nýja hæfileika • Bjóða leið til að styðja vernduð svæði fjárhagslega í gegnum ferðamannagjöld og þóknanir
Félagslegir þættir	<ul style="list-style-type: none"> • Bæta lífskjör heimamanna • Hvetja fólk til þess að virða menningu svæðisins og verndarsvæðanna og vera stolt af henni

	<ul style="list-style-type: none"> • Styðja fræðslu um umhverfismál fyrir bæði gesti og heimamenn, og stuðla að meiri skilningi á þeim gildum og þeirri auðlind sem felst í menningararfinum • Búa til aðlaðandi umhverfi fyrir áfangastaði, fyrir heimamenn ekki síður en gesti, en það gæti stuðlað að annarri sambærilegri starfsemi (s.s. í þjónustu- eða framleiðslugreinum) • Bæta skilning fólks á fjölmenningu í gegnum félagsleg samskipti • Hvetja til þróunar og verndunar á menningu, handverki og listum • Hvetja fólk til þess að læra tungumál og um menningu annarra • Kynna fagurfræðileg, andleg og heilsufarsleg gildi sem tengd eru vellíðan • Bæta líkamlega heilsu í gegnum útivist • Stuðla að andlegri heilsu með því að minnka streitu og þreytu • Gera náttúruvernd sýnilegri á staðnum, sem og á landsvísu og á alþjóðavettvangi • Túlka gildi, náttúruvernd og rekstrarmál fyrir gesti
--	--

Tafla 2. Dæmi um neikvæðar afleiðingar ferðapjónustu á verndarsvæðum (Leung o.fl., 2018, bls. 25)

Áhrifsvæði	Dæmi um neikvæðar afleiðingar ferðapjónustu
Félagslegar og menningarlegar	
Hefðir	<ul style="list-style-type: none"> • Athafnir afhelgaðar og smættaðar í verslunarvöru þegar þær eru settar á svið fyrir ferðamenn, en það breytir eðli lista, handverks, fatnaðar og hátíða sem skyndilega eru til sýnis í nýju samhengi. • Röskun á hefðbundnum takti og tímasetningum menningarlegra og trúarlegra athafna. • Hnignun handverkskunnáttu og -gæða, þegar meira magn er framleitt fyrir ferðamenn.
Sálrænt	<ul style="list-style-type: none"> • „Sýningaráhrifin“, þar sem fólk breytir hegðun sinni eftir að hafa fylgst með öðrum í þeirri von að öðlast með því betri stöðu í þjóðfélaginu. • Móðgun sem heimamenn finna fyrir þegar þeir mæta skrumskælingu á eigin menningu eða óviðeigandi hegðun hjá ferðamönnum sem getur valdið útlendingaandúð.
Glæpir og stöðugleiki	<ul style="list-style-type: none"> • Valda óstöðugleika í samfélögum, sem getur leitt til meiri glæpa, vándis, fjárhættuspila, betls, áfengis- og vímuefnaneyslu. • Kynferðisleg misnotkun á konum og ungmennum. • Flutningur heimamanna af svæðum vegna uppbyggingar ferðapjónustu.
Hlutverk	<ul style="list-style-type: none"> • Jaðarsetning þeirra íbúa sem ekki finna sér hlutverk í ferðapjónustu.
Efnahagsleg	
Atvinna	<ul style="list-style-type: none"> • Atvinnumöguleikar kunna að vera lítilfjörlegir, lág laun og litlar hæfniskröfur. Því verða tækifæri fyrir framgang og þjálfun heimamanna fátækleg. • Árstíðabundið atvinnuleysi utan ferðamannatímans.

Staðbundin viðskiptaþróun	<ul style="list-style-type: none"> Efnahagsleki, þegar stór hluti gróðans af ferðamennsku er sendur aftur út. Það hindrar viðskiptaþróun á staðnum. Árstíðabundin viðskipti kunna að valda vandræðum fyrir fyrirtæki utan ferðamannatímans.
Fjölbreytni	<ul style="list-style-type: none"> Fórarkostnaður sem felst í ruðningsáhrifum á aðrar arðbærar atvinnugreinar svo sem landbúnað eða námuvinnslu. Að verða háð ferðamennsku, en það gerir hagkerfið viðkvæmt, þar sem lífsviðurværi þjónustufyrirtækja og framleiðenda er í hættu ef ferðum fólks á svæðið fækkar. Ójöfn dreifing gæða, þegar þau safnast til dæmis á fáar hendur. Verðbólga, sem getur valdið því að vinsælir ferðamannastaðir verða of dýrir til þess að starfsfólkið geti átt heima þar.

Nýta má leiðbeiningar Alþjóðanáttúruverndarsambandsins til að meta hvort hugað hafi verið að öllum kostum og göllum í áætlunum og rekstri verndarsvæða. Með hagræn áhrif í huga má nefna sem dæmi að þjóðgarðar og verndarsvæði á Íslandi gætu stutt betur við framleiðslu og þjónustu í grannbyggðum sínum. Leggja mætti meira upp úr því að skapa atvinnu- og tekjur fyrir heimamenn. Á Íslandi er ferðaþjónusta mjög árstíðabundin atvinnugrein utan höfuðborgarsvæðisins og helstu áfangastaða á suðvestur- og suðurhluta landsins (Þórhallsdóttir & Ólafsson, 2017; Árnason & Welling, 2019). Finna þarf leiðir til þess að skapa fleiri efnahagsleg tækifæri á svæðum þar sem ferðaþjónusta er mjög árstíðabundin.

2.2 Hagræn áhrif þjóðgarða

Miklu munar á útgjöldum ferðamanna á hverju svæði, hversu lengi þeir stoppa og hvort þeir nota þjónustu á staðnum eða kaupa þjónustuna í stærri byggðakjörnum. Mathieson & Wall (1982) meta umfang hagrænna áhrifa út frá nokkrum þáttum:

- Eðli verndarsvæðis, aðstæðum á hverjum stað og hvað svæðið er aðgengilegt og aðlaðandi fyrir ferðamenn.
- Samanlögðum útgjöldum ferðamanna á svæðinu.
- Hvað atvinnulíf er þroskað og þróttmikið.
- Hve mikill hluti af útgjöldum ferðamanna verður eftir á svæðinu.

Þetta er grunnurinn undir mat á hagrænum áhrifum verndaðra svæða en ekkert af þessu er óbreytanleg stærð. Í rannsókn á hagrænum áhrifum verndarsvæða á Íslandi (Siltanen, 2018) reyndist helsti drifkrafturinn vera fjöldi gesta. Sums staðar jukust hagræn áhrif af ferðamennsku línulega eftir því sem gestum fjölgaði. Langtímaskipulag sem miðar að því að auka aðráttarafl svæðis og skapa tækifæri til viðskipta getur gegnt mikilvægu hlutverki í því að efla staðbundin hagræn áhrif (Neuvonen o.fl., 2010).

Rannsókn á 35 finnskum þjóðgörðum leiddi í ljós að nokkrir grunnþættir réðu mestu um fjölda gesta (Neuvonen o.fl., 2010). Þar bar hæst fjöldi afþreyingarmöguleika, hversu þétt net göngustíga var í þjóðgarðinum sem og fjölbreytni náttúrunnar. Í svipaðri greiningu á 205 evrópskum þjóðgörðum komust Schägner o.fl. (2016) að þeirri niðurstöðu að fjöldi göngustíga væri mikilvægasta skýringin á fjölda ferðamanna. Mætti rekja um 17% ferða í garðana til þessa. Einnig skipti aðgengi miklu máli sem og nálægð við þéttbýli.

Selby o.fl. (2011) rannsökuðu viðhorf frumkvöðla í ferðaþjónustu í þremur þjóðgörðum í Finnlandi og stjórnenda á sveitarstjórnarstigi sem taka ákvarðanir sem snerta þróun ferðaþjónustu þar. Þeir komust að því að mörg ferðaþjónustufyrirtæki eru lítil, eða mjög lítil, og skortir ýmsa lykilmætti í skilvirkni, markaðssetningu, stefnumótun og fagmennsku. Stjórnendum þeirra gæti mistekist að bera kennsl á sum tækifæri sem þjóðgarðar og vöxtur í ferðaþjónustu bjóða. Stefna yfirvalda á hverjum stað, stjórnámál og félagsleg og efnahagsleg saga móta viðskiptaumhverfið, og það hefur aftur áhrif á hvernig fólki gengur að koma auga á tækifæri í viðskiptum.

Rannsakendur notuðu fjóra flokka til þess að lýsa frumkvöðlum:

- *Sveigjanlegir* Átta sig á eftirspurn og náttúruauðlindum og nota þekkingu á viðskiptaumhverfinu til þess að taka góðar ákvarðanir.
- *Fylgjendur* Gera sér grein fyrir því hvaða auðlindir eru á svæðinu en ráða ekki yfir viðskiptaupplýsingum, bregðast við frekar en að taka frumkvæði og herma oft eftir ákvörðunum hinna sveigjanlegu.
- *Upplýstir en sáttir* Vita af tækifærum í viðskiptaumhverfinu en leggja mest upp úr eigin lífsstíl og þolanlegri rekstrarútkomu.
- *Sáttir* Hafa engan áhuga á að standa að nýjum verkefnum eða koma hugmyndum sínum í framkvæmd, þeir eru einfaldlega sáttir við það sem þeir hafa.

Selby o.fl. (2011) leggja einnig áherslu á hlutverk hins opinbera við að skapa forsendur fyrir þróun ferðaþjónustu. Yfirvöld þurfa ef til vill að veita upplýsingar og styðja við fyrirtæki, sérstaklega minnstu ferðaþjónustufyrirtækin, og skapa innviði í kringum náttúrusvæði. Rannsóknin dregur fram mikilvægi þess hvaða sýn leiðtogar í samfélaginu hafa á tækifæri í ferðaþjónustu.

Rannsakendur ræddu líka við stjórnendur á sveitarstjórnarstigi. Markmiðið var að komast að því hvaða hugmyndir þeir gerðu sér um náttúrutengda ferðamennsku, og hvernig þeir styddu við fyrirtæki sem starfa að ferðaþjónustu í þjóðgörðum.

Sveitarfélögin voru flokkuð í þrjá meginflokka eftir þjónustu sem þau veittu ferðaþjónustufyrirtækjum. Tæpur þriðjungur (30%) auðveldaði nýjum frumkvöðlum að hefja starfsemi, 9% sveitarfélaganna studdu við innviði og fjármögnun en meirihlutinn (61%) styrkti fyrirtæki sem voru fyrir á svæðinu.

Niðurstaða rannsóknarinnar var sú að þegar þjónusta sveitarfélaga við fyrirtæki væri skipulögð væri mikilvægt að kortleggja tegundir frumkvöðla á svæðinu, viðskiptavit þeirra og vaxtarmöguleika. Rannsókn Selby o.fl. (2011) gæti gefið hugmynd um hvernig greina má viðskiptaumhverfi fyrir ný verndarsvæði og meta hvers konar þjónusta myndi gagnast ferðaþjónustunni mest í upphafi á hverju svæði fyrir sig.

Bennett o.fl. (2012) bentu á að skortur á réttum samfélagslegum innviðum væri oft ein aðalástæða þess að ferðaþjónusta skilaði ekki þeim félagslega og efnahagslega ávinningi sem hún ætti að gera. Rannsakendur bjuggu til gátlista um uppbyggingu innviða til þess að meta hvort samfélög væru reiðubúin til þess að taka meiri þátt í staðbundinni ferðaþjónustu og njóta ávinnings af henni. Gátlistinn metur samfélögin út frá sjö lykilinnviðum (náttúrulegum, manngerðum, fjárhagslegum, pólitískum og stofnanalegum, félagslegum, menningarlegum og mannauði, sbr. yfirlit í töflu 3) en í ljósi matsins má ákveða hvaða aðgerðir þurfi til þess að samfélagið geti þróað ferðaþjónustuna áfram. Rannsakendurnir telja að gátlistinn geti haft víða skírskotun og hann megi nota víða um heim þótt ekki sé um frumbyggja eða verndarsvæði að ræða.

Tafla 3. Gátlisti um kortlagningu innviða (Bennett o.fl., 2012)

Tegund innviða	Lýsing
Náttúrulegir	Náttúruauðlindir sem ferðapjónustan nýtir og hvernig þær eru verndaðar.
Félagslegir	Formlegur og óformlegur félagsauður, meðal annars tengslanet, samstarf, aðild, sambönd byggð á trausti, vöruskipti og sameiginleg gildi sem styðja við þróun ferðapjónustu.
Mannauður	Færni og reynsla, þekking, líkamleg geta og heilsa.
Manngerðir	Mannvirkin og innviðirnir sem gera samfélögum fært að taka þátt í þróun ferðapjónustu.
Fjárhagslegir	Fjármagnið sem er til fyrir fólk og samfélög og gerir kleift að þróa ferðapjónustu.
Menningarlegir	Þær venjur, hefðir og menningarauður sem eru miðlæg í sjálfsmynd fólks og leiðir og ferli til þess að viðhalda þeim.
Pólítískir	Stefna og lagasetningar, pólitískur stuðningur, stjórnunarferli, og stofnanir sem auðvelda umbreytingu annarra innviða í tæki til þess að efla ferðapjónustu.

Gátlisti um uppbyggingu innviða var prufukeyrður í fimm samfélögum og var niðurstaðan sú að hann veitti heildræna sýn á hæfni hvers samfélags og myndi nýtast meðal annars í samskiptum við utanaðkomandi stofnanir. Hann yrði þannig grunnur að samfélagslegri áætlanagerð og tæki til að bera kennsl á leiðir til þess að byggja upp hæfni samfélaganna, sem hægt væri svo að endurmeta á nokkurra ára fresti.

Fjöl margar rannsóknir hafa sýnt fram á mikilvægi þess að nærsamfélög friðlýstra svæða skynji skýrt ákveðinn félagslegan og efnahagslegan ávinning af svæðunum. Í rannsókn Molina-Murillo o.fl. (2016) á tólf verndarsvæðum á Kosta Ríka var niðurstaðan sú að áhrifamenn og stjórnendur verndarsvæða yrðu að þróa betur og útskýra samfélagslegan ávinning af svæðunum vegna þess að vel heppnaður langtímarekstur og framtíð þeirra ylti á sambandinu við heimamenn. Fortin & Gagnon (1999) komust að svipaðri niðurstöðu þegar þjóðgarður í Quebec reyndist ekki færa nærsamfélögunum þann ávinning sem reiknað hafði verið með.

Fortin & Gagnon (1999) bentu á að mikilvægt væri að endurskilgreina hlutverk þjóðgarða og annarra friðlýstra svæða með innri greiningu og áætlanagerð, sem miðaði að öflugri samþættingu við nærsamfélögin. Til viðbótar við borgarafundi og þátttöku heimamanna í því að koma þjóðgördum á laggirnar þarf líka að meta heilbrigði nærsamfélaganna og fylgjast kerfisbundið með því, rétt eins og fylgst er með líffræðilegri heilsu þjóðgarðsins. Það gæti verið hjálplegt að meta samfélagsáhrif á grannbyggðir um leið og þjóðgarður er stofnaður og svo meðfram rekstri hans framvegis, ásamt lögbundnu mati á umhverfisáhrifum. Þetta kallar á meiri kröfur til stjórnenda þjóðgarða og starfsfólk með þekkingu í félagsvísindum og byggðapróun. Weaver & Lawton (2017) benda einnig á að þjóðgarðsverðir séu fremur þjálfaðir í að vernda líffræðilegan fjölbreytileika en því að stjórna ferðapjónustu og á því sviði skorti þá oft lykilmæni. Fortin & Gagnon (1999) bæta við að þörf sé á staðbundinni þjálfun ef samvinna við heimamenn eigi að bera árangur. Þeir gefa þessi ráð:

1. Bera á kennsl á skilmála og markmið samstarfsaðila þjóðgarðssamfélagsins á öllum stigum uppbyggingar, reksturs og eftirlits þjóðgarðsins
2. Skapa þarf vettvang fyrir umræður um algeng áhyggjuefni, eins og reynslu af samstarfinu og þróun ferðapjónustu, til þess að hámarka góð viðbótaráhrif og lágmarka slæm áhrif

3. Uppfæra skal kerfisbundna þekkingu á félagslegum og umhverfislegum þáttum til þess að hafa betri stjórn á breytingum, raunverulegum og fyrirsjáanlegum, sem aukin ferðamennska leiðir af sér.

Cairngorms-þjóðgarður – þjóðgarður sem vörumerki, samfélög sem þjóðgarður

Cairngorms-þjóðgarðurinn er stærsti þjóðgarðurinn í Skotlandi og jafnframt sá stærsti á Bretlandseyjum. Hann er þekkt dæmi um vel heppnaða uppbyggingu ferðaþjónustu í þjóðgarði, vegna þess hvernig staðið var að stofnun hans og hvernig hann er rekinn. Cairngormsþjóðgarðurinn var stofnaður árið 2003 og nær yfir 4.528 km² af skosku hálöndunum og alls fimm þéttbýliskjarna með samtals 18 þúsund íbúum (Cogentsi, 2010; CNPA, 2017a). Þjóðgarðurinn er rekinn í samvinnu hins opinbera, áfangastaðastofnana, frjálsra félagasamtaka og einkageirans. Stærsti hluti landsins (75%) er í einkaeigu, 15% eiga frjáls félagasamtök en aðeins 10% eru í eigu hins opinbera. Árið 2017 var talið að þjóðgarðurinn skapaði nærri 6.000 störf og 43% íbúa í nærsamfélögum garðsins störfuðu í ferðaþjónustu (Cogentsi, 2010).

Markmið þjóðgarðsins hverfast um það að viðhalda þremur grundvallarþáttum sem eru:

- Mjög góð upplifun gesta
- Sjálfbær og blómstrandi efnahagur á svæðinu
- Náttúruvernd sem tryggir að uppbygging ógni ekki náttúrulegum og menningarlegum verðmætum svæðisins

Sérhver þáttur er hlutaður niður í mælanleg fimm ára markmið sem er lýst í rekstraráætlun þjóðgarðsins, en hún er útfærð í samvinnu við ferðaþjónustusamráðsvettvang Cairngorms. Að samráðsvettvanginum koma fulltrúar hins opinbera (yfirvöld Cairngorms-þjóðgarðs, svæðisráð, VisitScotland o.fl.), áfangastaðastofnanir (t.d. viðskiptasamstarf Cairngorms og ferðaþjónustuskrifstofur á svæðinu) og einkageirinn og frjáls félagasamtök – samtals 49 samstarfsaðilar (CNPA, 2017a).

Samráðsvettvangur um ferðaþjónustu í Cairngorms-þjóðgarði hefur þróað aðgerðaáætlun fyrir ferðaþjónustu sem fylgir stefnumótun á landsvísu, niðurstöðum samstarfsáætlunar, sjálfbærri ferðaþjónustustefnu og stefnu um efnahagslega þróun og fjölbreytni. Ferðaþjónustan leiddi aðgerðaáætlunarferlið undir leiðsögn stjórnenda þjóðgarðsins. Kannað var hvaða markhópar væru lykillinn að fjölgun gesta, merki þjóðgarðsins var dreift og kynningarefni útbúið fyrir grannbyggðir þar sem notast var við myndmál þjóðgarðsins, útbúið var snjallsímaforrit til að hjálpa gestum að finna þjónustu í garðinum. Þá var skipulagt sameiginlegt markaðsstarf og samræmt samstarf um áfangastaðavörumerki fyrir allar ferðaskrifstofur, þjóðgarðinn og kynningarátak á afmörkuðum svæðum (CNPA, 2017b).

Meðal þess sem sérstakt er fyrir þjóðgarðinn er opið vörumerki. Fyrirtæki geta notað það án endurgjalds til þess að kynna vörur sínar og þjónustu, svo framarlega sem þau standast ákveðnar kröfur. Sem stendur nota um 300 fyrirtæki vörumerkið. Þjóðgarðurinn hvetur fyrirtæki jafnt sem fólk til þess að deila sögum af þjóðgarðinum og hefur gefið út sérstakan leiðbeiningarbækling í því skyni. Ferðaþjónustustofnanir og fyrirtæki eru jafnframt hvött til þess að nota þjóðgarðinn í öllum sínum samskiptum (CNPA, 2008a). Útdráttur úr leiðbeiningarbæklingnum sem fer hér á eftir sýnir vel stefnu þjóðgarðsins:

Þið eruð garðurinn. Yfirvöld Cairngorms-þjóðgarðs vinna að því að meginmarkmið garðsins náist. En þau ætla ekki kynna hann fyrir gestum, eða segja sögur sem gera hann stærri en samtölu einstakra hluta hans. Það er ekki þeirra hlutverk: Þau eiga ekkert land, þau reka engar ferðamannamiðstöðvar, skipa ekki beint neinn þjóðgarðsvörð sem getur frætt fólk um garðinn. Enda eru yfirvöld þjóðgarðsins ekki besta stofnunin til þess að sinna þessum mikilvægu hlutum. Til þess að Cairngorms-

Þjóðgarðurinn öðlist raunverulega merkingu þá þarf fólkið og staðirnir sem eiga sögurnar að segja þær, fólkið og staðirnir sem garðurinn samanstendur af. Allt fólkið sem býr hér og starfar, allar stofnanirnar og fyrirtækin sem starfa hér, þau eru líka garðurinn. Samskipti við fólk sem kemur á svæðið og sögurnar sem það heyrir móta viðhorf þess til garðsins og skera úr um það hvort því finnst að svæðið geti með réttu kallast þjóðgarður.

Áður en þjóðgarðurinn var settur á laggirnar var staða Cairngorms-svæðisins svipuð og margra annarra dreifbýlla svæða. Fólk leitaði til borganna vegna þess að þar var hægt að fá atvinnu- og menntun. Þessari þróun hefur nú verið snúið við og svæðið laðar nú til sín fleiri nýja íbúa en þá sem flytja í burtu og atvinnuleysi er í sögulegu lágmarki. Atvinnuleysi er núna 2 % en var 10% áður en þjóðgarðurinn var stofnaður. Ferðaþjónustan og störf tengd henni eru miklu síður árstíðabundin en fyrir tíu árum. Ekki er hægt að segja með vissu að þjóðgarðurinn skýri þessa breytingu en grannbyggðir hafa vaxið hæggar á sama tíma. Nýlega hafa svo fyrirtæki sem ekki eru bundin ákveðnum stað og frumkvöðlar í skapandi greinum og þekkingariðnaðinum sett niður höfuðstöðvar eða útibú í garðinum, fyrst og fremst vegna nálægðar við náttúruna og góðra lífsgæða fyrir starfsmenn. Þessi fyrirtæki styðja við efnahag svæðisins og þau kunna einnig að ýta undir hækkanði fasteignaverð á svæðinu (Cogentsi, 2010).

Sveitarfélögin eru hluti af þjóðgarðinum á einstakan hátt – vernd samfélaganna var hluti af yfirlýstu hlutverki yfirvalda Cairngorms-þjóðgarðs á sama hátt og verndun náttúrunnar þegar skoska þingið setti stjórnendur þjóðgarðsins í embætti: Hlutverk þeirra er að tryggja að einstökum eiginleikum Cairngorms sé sinnt – bæði náttúrulegu umhverfi hans og samfélögum á svæðinu, þeim sé viðhaldið og þau bætt, svo að bæði núlifandi kynslóðir og kynslóðir framtíðarinnar geti notið þeirra (Cairngorms Business Partnership, 2016). Birtingarmynd þessa hlutverks í nýjustu samstarfsáætlun Cairngorms, sem gildir frá 2017-2020, er að 1/3 áætlunarinnar snýst um byggðapróun sem einn af þremur hornsteinum garðsins. Til dæmis er það meðal forgangsmála að tryggja ódýrt húsnæði, því að húsnæðisverð hefur á sumum svæðum hækkað of mikið fyrir fjárhag heimamanna – tengd stefnumótun miðast við að 200 ódýr hús verði smíðuð á næsta fimm ára tímabili (CNPA, 2017a).

Þegar Peter Crane, yfirmaður gestaþjónustu Cairngorms-þjóðgarðs, var spurður um það hver galdurinn væri á bak við vel heppnað samstarf sveitarfélaga á svæðinu um rekstur og málefni þjóðgarðsins, svaraði hann því til að óteljandi fundir og samræður við íbúa væru lykillinn (Crane, April 2018). Á upphafsárum þjóðgarðsins höfðu stjórnendur hans mikið samráð við nærsamfélögin, en með takmörkuðum árangri. Menn höfðu á tilfinningunni að samtalið næði ekki eyrum allra íbúa, þar á meðal ungs fólks. Þjóðgarðsýfirvöld og Hálendisráðið ákváðu því að búa til hugmyndabanka fyrir samfélagsaðgerðaráætlun. Hann nota þau til þess að eiga árangursríkara samtal við samfélögin um verkefni sem þau standa frammi fyrir, þróa lausnir og gera fólk og samstarfsaðila virka þátttakendur (CNPA, 2008b). Hugmyndabankinn er ókeypis og aðgangur að honum er opin, þannig að hægt er að nota hann utan Cairngorms-þjóðgarðs.

Í sögu Cairngorms-þjóðgarðs má sjá mörg tækifæri og leiðir sem hingað til hafa ekki verið reyndar á Íslandi svo að vitað sé. Ýmislegt mætti einnig læra af samráðsferlinu og því hvernig samfélög voru með í samtalinu um þróun garðsins og uppbyggingu hans en á Íslandi hafa þjóðgarðar og helstu grannbyggðir í gegnum tíðina verið flokkaðir sem aðskildar einingar.

2.2.1 Hagræn áhrif þjóðgarða á Íslandi

Í rannsóknnum Siltanen (2017 & 2018) á hagrænum áhrifum þjóðgarða og verndaðra svæða á Íslandi kom í ljós að friðuð svæði drógu að sér þó nokkru fleiri gesti, sem höfðu skipulagt ferðina fyrirfram, en svæði sem ekki eru friðuð. Útgjöld á friðuðum svæðum og í þjóðgörðum voru mismikil en gisting, skoðunarferðir, kaffihús og veitingastaðir eru samanlagt meirihluti kostnaðar gesta á öllum stöðunum. Það þýðir einnig að mestar líkur eru á að atvinnutækifæri verði til í þessum atvinnuvegum á svæðum þar sem náttúrutengd ferðamennska byggist upp.

Ekki voru einungis borin saman útgjöld gesta í einstökum þjóðgörðum og áfangastöðum heldur voru hagræn áhrif þjóðgarðanna og staða innan þeirra einnig greind nánar. Tafla 4 veitir yfirsýn yfir greiningu Siltanens (2018) á hagrænum áhrifum með tvenns konar samanburðartölum: Um bein störf, sem tengja má við hverja þúsund gesti, og veltu í þúsundum króna, sem einnig má tengja hverjum þúsund gestum; bæði í næsta nágrenni verndaðra svæða og á landinu öllu. Á móti þessu kemur að ferðaþjónustan ryður frá sér – önnur starfsemi vikur. Þegar horft er á landið allt eru ruðningsáhrifin líkast til mikil, en í næsta nágrenni garðanna eru þau að líkindum miklu minni. Skýringin á því að ruðningsáhrif eru sennilega lítil í grennd við marga ferðamannastaði í náttúru Íslands er að þar hefur atvinnulíf víða átt undir högg að sækja. Ferðaþjónusta hentar til dæmis vel sem aukabúgrein í sauðfjárrækt, en sjaldgæft er að bændur og fjölskyldur þeirra hafi fulla atvinnu af því að rækta sauðfé. Siltanen byggir niðurstöður sínar á viðtölum við ríflega 3.000 ferðamenn á friðuðum svæðum, en þeir voru spurðir um tilefni ferðar og kostnað við hana. Hann sannreynði áhrif á atvinnu í næsta nágrenni svæðanna með athugun á skattagögnum og netpóstkönnun meðal ferðaþjónustufyrirtækja. Af þessum athugunum má ætla að áhrif svæðanna á atvinnulíf í næsta nágrenni séu almennt ekki ofmetin. Hér er ekki lagt mat á ruðningsáhrif ferðaþjónustunnar.

Tafla 4. Samanburður á hagrænum umsvifum sem tengja má við þjóðgarða.

Svæði	Gestir 2017	Bein störf		Bein störf / 1000 gesti		Efnahagsleg tengsl (þús. ISK)		Efnahagsleg tengsl (þús. ISK) / 1000 gesti		Heildar-skattar (þús. ISK)
		Staðb.	Samt.	Staðb.	Samt.	Staðbundið	Samtals	Staðbundið	Samtals	
Snæfellsjökull	392.168	344	670	0,9	1,7	1.934.763	3.606.061	4.934	9.195	1.426.234
Þingvellir	1.526.523	n/a	1.806	n/a	1,2	n/a	13.393.505	n/a	8.774	4.918.874
Vatnajökull (heild)	931.710	970	2.100	1,0	2,3	5.340.200	10.763.083	5.732	11.552	3.874.137
<i>Skaftafell</i>	735.728	840	1.887	1,1	2,6	4.703.866	9.700.025	6.393	13.184	3.428.526
<i>Jökulsárgljúfur</i>	123.770	98	153	0,8	1,2	456.459	745.121	3.688	6.020	320.897
<i>Laki</i>	7.836	15	21	1,9	2,7	77.291	106.827	9.864	13.633	40.302

Tengja má um það bil eitt starf í næsta nágrenni þjóðgarða við hverja þúsund gesti, en í Lakagígum má tengja um það bil tvö störf í nágrenninu við þúsund gesti. Gestir virðast eyða meira fé á leið til Lakagíga en annars staðar. Þar koma reyndar fáir og það kann að kalla á tiltölulega marga starfsmenn á hvern gest.

Jökulsárgljúfur er mjög óvenjulegt dæmi, þar sem 67% starfa sem tengjast því eru í næsta nágrenni þótt aðeins 41% af útgjöldum gesta verði þar eftir. Lítil gisting er í boði í grennd við gljúfrin. Gera má ráð fyrir að umferð aukist þar mikið þegar lokið verður við nýjan veg frá

Ásbyrgi að Dettifossi. Fróðlegt verður að fylgjast með áhrifum þess á efnahagsumsvif á svæðinu.

Hagræn umsvif – í krónum talin – sem tengja má þjóðgörðunum, fylgja almennt starfatölunum. Tengja má óvenjumikil umsvif í næsta nágrenni Skaftafells og Lakagíga við hverja þúsund gesti, eða um 6 milljónir króna. Sambærileg tala fyrir Snæfellsjökul er um 5 milljónir króna. Við Jökulsárgljúfur er talan enn minni, eða ríflega 3½ milljón.

Erfitt er að meta nákvæmlega áhrif þjóðgarða á efnahagsumsvif í næsta nágrenni þeirra, en rannsókn Siltanens frá 2018 bendir síður en svo til þess að stofnun þjóðgarðs boði deyfð í atvinnulífi í grannsvæitum.

2. 3 Þjóðgarðar sem stoð undir sjálfbæra byggðapróun

Cairngorms-þjóðgarður er gott dæmi um hvernig friðlýst svæði geta styrkt búskap og landbúnað í gegnum vörumerki og markaðssetningu. Tveir þjóðgarðar í Lúxemborg hafa gengið skrefi lengra með því að samþætta náttúruvernd, efnahagsþróun og stjórn auðlinda (Feyeh, 2016). Feyeh heldur því fram að með því að sameina margs konar nýtingu í garðinum og hverfa frá „hreinni vernd“ kunnist að vera stutt við byggðapróun svo að um munar.

Stefna þjóðgarðanna tveggja í Lúxemborg snýst um að ná jafnvægi á milli efnahagslegra og vistfræðilegra markmiða og bæta þannig líf fólks í dreifbýli. Þjóðgarðsyfirvöld hafa til dæmis notað leiki, skoðunarferðir og tilraunir með fólki til þess að gefa vísbendingar um hvernig hægt er að gera yfirborðsvatn og grunnvatn hreinna. Samið er við bændur um að vernda plöntur og dýrategundir auk jarðvegsins, loftsins og vatnsins. Í þessum samningum eru bændur meðal annars hvattir til þess að stunda lífrænan landbúnað en þar með dregur úr notkun áburðar og í framhaldi af því dregur úr verksmiðjubúskap og einræktun.

Þjóðgarðarnir eru með sérfræðinga í fullri vinnu við að veita bændum ráð um búskaparaðferðir, nýsköpun og leiðir til þess að auka verðmæti framleiðslunnar. Þetta hefur til dæmis leitt til þess að ný aðferð í jarðvegsvernd hefur verið innleidd. Með henni helst jarðvegur stöðugur, jafnframt því sem uppskera eykst og jarðvegsrof minnkar. Fyrir tíma þjóðgarðanna hafði landbúnaður á svæðinu aðallega framleitt dýrafóður sem var flutt út sem hrávara með litlum virðisauka. En nú eru meira en 80% framleiðslunnar unnin á staðnum til þess að auka verðgildið og meðal framleiðsluvaranna eru meðal annars te, nautakjöt, morgunkorn, sælgæti, ilmvötn, bjór, sinnep, sápa og húðkrem. Þessar vörur eru seldar á svæðinu undir vörumerki þjóðgarðsins, rétt eins og í Cairngorms-þjóðgarði.

Feyeh (2016) stingur upp á því að þjóðgarðar noti vistfræðilega, efnahagslega, félagslega og stjórnunarlega sjálfbærnivísa til þess að mæla framfarir á einstökum svæðum, þar sem enn er sums staðar áherslumunur og deilt um aðferðir sem notaðar eru. Og þrátt fyrir að heilt yfir séu framfarir í náttúruvernd og fjölbreytni framleiðslunnar hafi aukist, þá glíma báðir þjóðgarðarnir við það vandamál að íbúar taka lítinn þátt í stjórn þeirra og þeir líta ekki á sig sem hluta af þjóðgörðunum.

Þessi tilviksrannsókn vekur upp forvitnilegar spurningar í íslensku samhengi. Í fyrsta lagi þurfum við að horfast í augu við það að umhverfi mið-evrópskra þjóðgarða og verndarsvæða er auðvitað mjög ólíkt íslensku umhverfi – mikil þéttbýlismyndun og tæknivæddur landbúnaður hefur haft veruleg áhrif á náttúruna og stór ósnortin náttúrusvæði fyrirfinnast í raun ekki lengur á meginlandi Evrópu. Í öðru lagi þá tengist þessi nálgun flokkum V og VI (þ.e. landslagsverndarsvæðum og verndarsvæðum með sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda) hjá Alþjóðanáttúruverndarsambandinu frekar en flokkum I og II (þ.e. náttúruvæðum/óbyggðum víðernum og þjóðgörðum). Hins vegar er rétt að hafa í huga að umræður og deilur um friðlýst

svæði á Íslandi hafa í gegnum tíðina oft snúist um landbúnað og bithaga annars vegar og verndarsvæði hins vegar. Þessi tilviksrannsókn veltir upp spurningunni hvort báðir aðilar gætu grætt á svipuðum verndaraðgerðum á Íslandi. Gætu bæði íslensk náttúra og bændur landsins grætt á því að tækniþekking, fjármögnun sem og fjölbreyttari búskapur yrði reyndur og hann studdur hérlendis? Ein af lykilforsendum þess að slík samvinna beri árangur er að traust ríki á milli samstarfsaðila.

2.4 Mikilvægi trausts milli þeirra sem hagsmuna eiga að gæta

Eins og fram kom hér að framan sýndi rannsóknin á þjóðgörðunum í Lúxemborg að helstu úrlausnarefni þjóðgarðsyfirvalda voru skortur á þátttöku samfélagsins og að fólki fyndist það ekki tilheyra þjóðgörðunum. Svipuð vandamál hafa komið í ljós í mörgum öðrum rannsóknum.

Í tilviksrannsókn Fortin & Gagnon (1999) var traust á milli stjórnvalda og nærsamfélaganna rofið þegar allar ákvarðanir komu að ofan og ýmsar takmarkanir voru settar á atvinnulíf. Þótt Fortin & Gagnon hafi ekki greint stöðuna út frá hugtakinu *trausti*, þá hefur það verið greint í mörgum öðrum rannsóknum á verndarsvæðum og nýtingu náttúruauðlinda. Stern (2008) vísar í nokkrar rannsóknir og lýsir því hvernig „það hefur sýnt sig að það traust sem fólk hefur á náttúruauðlindastofnunum verður til þess að það verður ánægðara með reksturinn og andstaða við nýjungar minnkar.“ Þegar Pendjari-þjóðgarðinum í Benín var komið á fót (Idrissou o.fl., 2013) hófst skipulagsferlið á jákvæðum nótum og menn voru fullir bjartsýni. En þegar ávinningurinn, sem nærsamfélögin höfðu búist við, reyndist minni en vonast var til, tók við almenn gremja og vantraust, sem aldrei var rætt um eða unnið með.

Í greiningu sinni á ástandinu í Pendjari-þjóðgarðinum bentu Idrissou o.fl. (2013) á tvö lykilatriði sem hefðu getað komið í veg fyrir þessa stöðu og hindrað skort á trausti. Upphaflegar tekjuvonir nærsamfélaganna voru sennilega óraunhæfar. Mælt var með því að væntingum yrði stillt í hóf og að rætt yrði ítarlega við alla hagsmunaaðila til þess að koma í veg fyrir vonbrigði sem seinna gætu eyðilagt gagnkvæmt traust. Einnig var bent á að í þátttökuferlinu komu ekki allir mikilvægustu hagsmunaaðilar að umræðum og ákvörðunum. Í rannsókninni er vísað í Turnhout o.fl. (2010) þegar minnt er á að hagsmunaaðilar eru oft útilokaðir frá samvinnuverkefnum, viljandi eða óviljandi, með því að: (1) takmarka hverjir koma að ferlinu og takmarka rými fyrir samningaviðræður, (2) gefa sér fyrirfram hvaða málefni skipti máli, og (3) gefa sér niðurstöðu ferlisins fyrirfram, ásamt því hvernig fólk eigi að haga sér til þess að komast að þeirri niðurstöðu.

Í rannsókn Sterns (2008) má sjá fleiri ráð um hvernig byggja megi upp traust á milli stjórnenda þjóðgarða og íbúa grannbyggða. Stern rannsakaði orsakir staðbundinnar andstöðu við nálæg verndarsvæði í þremur þjóðgörðum í Ameríku með 420 viðtölum og þátttökuathugun (e. participant observation) sem tók tæpt ár. Rannsóknin sýndi að hugmyndir heimamanna um trúverðugleika stjórnenda þjóðgarðsins væru öruggasta vísbendingin um virka andstöðu gegn garðinum. Þetta skipti til dæmis meira máli en efnahagslegir hvatar, sem oft er talið að séu helsta hugðarefni heimamanna þegar kemur að verndarsvæðum. Niðurstöðurnar eru áminning um að leggja beri meiri áherslu á samskipti augliti til auglitis í nærsamfélagunum. Í rannsókninni kom fram að lykill að góðum tengslum við heimamenn væri meðal annars:

1. Að stjórnendur þjóðgarðs væru opnir fyrir framlagi heimamanna.
2. Að sýna menningu grannsamfélaga virðingu.
3. Að hafa bein og óformleg samskipti við heimamenn.
4. Að sinna skyldum sínum við stjórn garðsins fagmannlega og af festu.

Stern (2008) leggur áherslu á að þessar niðurstöður séu ekki til marks um að áþreifanlegur ávinningur af þjóðgörðum skipti ekki líka miklu máli, heldur að áætlanir sem byggist eingöngu á efnahagslegum ávinningi nægi ekki.

Í framhaldsrannsóknnum mótuðu Stern og samstarfsmenn hans (Stern & Coleman, 2015; Stern & Baird, 2015) umgjörð um tegundir trausts sem nota mætti sem leiðsögn fyrir framkvæmdastjóra og stofnanir við að byggja upp traust við stjórn á náttúruauðlindum (Tafla 5).

Tafla 5. Dæmi um jákvæða og neikvæða virkni trausts, skorts á trausti og vantrausts (Stern & Baird, 2015)

Tegund trausts	Jákvæð virkni	Neikvæð virkni
Vantraust	Hvati til þátttöku; umræður	Óskilvirk átök; upplýsingum ekki deilt; skemmdarverk; aðgerðaleysi
Skortur á trausti	Hvati til þátttöku; umræður	Sinnuleysi; aðgerðaleysi
Traust	Samvinna; nýsköpun; hugmyndum deilt; þátttaka; félagsauður	Sinnuleysi; andvaraleysi

Í Töflu 6 má sjá ítarlega greiningu Sterns & Bairds (2015) á tegundum trausts, uppruna þeirra, virkni og hvernig tegundir trausts geta stutt við traust af öðru tagi. Rannsakendur nefna að grunntraust sé oft lítið í upphafi þegar kemur að stjórn náttúruauðlinda, þar sem þátttakendur hafa áhyggjur af niðurstöðu ferlisins. Rökrétt traust byggist venjulega á væntingum, fyrri reynslu og samfelldum árangri. Eðlislægt traust byggist á tilfinningu sem fólk hefur gagnvart tilteknu fólki eða stofnunum. Hægt er að mynda traust með félagslegum tengslum, jákvæðri sameiginlegri reynslu, svipaðri skynjun á sjálfsmýnd eða svipuðu gildismati. Eins og nafnið gefur til kynna byggir kerfistraust á trausti á kerfi eða regluverki frekar en fólki eða einstökum stofnunum – traust myndast þegar ferli er talið sanngjarnt og lögmætt.

Tafla 6. Tegundir trausts (Stern & Baird, 2015)

Tegund trausts	Grunnur	Aðalvirkni	Algengar truflanir	Dæmi um stuðningsáhrif
Grunntraust	Tilhneigingar fólks; byggist á fyrri samskiptum, orðrómi, meðfæddum tilhneigingum	Grunnurinn sem traust getur annað hvort verið byggt á eða eyðilagt	Fyrri samskipti, utanaðkomandi atburðir	<i>Rökrétt:</i> skilvirk frammistaða getur breytt neikvæðri afstöðu <i>Eðlislægt:</i> jákvæð persónuleg samskipti geta breytt neikvæðri afstöðu <i>Kerfis:</i> sanngjarnt og gegnsætt ferli getur leyft áhættu þrátt fyrir neikvæða afstöðu

Rökrétt traust	Háð fyrirsjáanlegri hegðun þeirra sem fólk gæti þurft að treysta; að stórum hluta byggt á fyrri frammistöðu og greiningu á líklegri frammistöðu í framtíðinni	Gerir samstöðu um aðgerðir mögulegar, upplýsingamiðlun, lærdóm og aðlögun	Misheppnuð frammistaða; aðrar leiðir til þess að ná persónulegum markmiðum	<i>Eðlislægt:</i> góð persónuleg sambönd geta flýtt fyrir að hlutirnir lagist eftir misheppnaða frammistöðu og geta stutt aðrar leiðir til þess að ná markmiðum <i>Kerfis:</i> samþykktir ferlar geta verið fyrir hendi til þess að bregðast við misheppnaðri frammistöðu
Eðlislægt traust	Háð því að menn telji sig deila sameiginlegu gildismati eða eigi eitthvað annað sameiginlegt með þeim sem þeir gætu þurft að treysta, hefur oft þróast í gegnum góð bein samskipti þar sem sýnt hefur verið fram á virka hlustun og svörun	Opnar möguleika á samþykki um aðgerðir, upplýsingamiðlun og djúpnám, aðlögun og mögulega umbreytingu	Starfsmanna-velta; innbyrðis samkeppni; mistök byggð á ofmati (heilindi bregðast)	<i>Rökrétt:</i> skilvirk frammistaða getur tryggt þátttöku fólks, jafnvel ef persónuleg tengsl eru ekki ræktuð vel <i>Kerfis:</i> sanngjarnt og gegnsætt ferli getur leyft nýjum þátttakendum að einbeita sér að því að byggja upp tengsl, frekar en að sóa orku í að skilja eða búa til ferli upp á nýtt
Kerfistraust	Sanngjarnt og gegnsætt ferli dregur úr áhættu fólks í samskiptum sem byggjast á trausti	Dregur úr mikilvægi annarra tegunda trausts; fólk getur unnið saman þrátt fyrir lítið gagnkvæmt traust ef það treystir kerfinu vel	Breytingar á stefnu, forystu, fjármögnun eða markmiðum stofnana eða kerfis; afdrifaríkar umhverfisbreytingar	<i>Rökrétt</i> og/eða <i>eðlislægt</i> traust getur hjálpað hópum að horfa fram á veginn og takast saman á við kerfisbreytingar með beinskeyttum hætti með formlegu eða óformlegu námi

Loks kynna Stern & Baird (2015) hugtakið traustvistfræði með því að tengja fjölbreytni trausts við stofnanalega seiglu. Stjórnkerfi náttúruauðlinda krefst trausts ef það á að ná tilgangi sínum. Traust af ýmsu tagi getur varið kerfið fyrir truflunum og aukið seiglu þess. Þetta er það sem kallast stuðningsáhrif í Töflu 6. Meta má fjölbreytni trausts út frá fjölbreytileika og jafnvægi, rétt eins og vistkerfi: Hvers konar traust er fyrir hendi í kerfinu og af hvers konar trausti er nóg? Þegar traust er stöðugt og margs konar skiptir tegund stjórnkerfis ekki öllu máli. Í rannsókninni

er dregið sérstaklega á að starfsmannavelta sé lykilatriði í stofnunum sem stýra náttúruauðlindum, þar sem virkni þeirra byggist oft á rökréttu trausti á fólki og/eða eðlislægu trausti. Þegar kerfistraust er öflugt skipta skyndilegar breytingar á rökréttu eða eðlislægu trausti ekki sköpum.

Davenport o.fl. (2007) komust að mjög svipuðum niðurstöðum í alls óskyldri rannsókn í Bandaríkjunum. Viðtöl við þá sem hagsmuna áttu að gæta á svæðinu sýndu að traust var lykilatriði ef stjórn átti að vera skilvirk. Bent var á að illsamrýmanlegt gildismat, þekkingarskortur, takmörkuð þátttaka í samfélaginu og starfsmannavelta gerðu mönnum erfiðara um vik að byggja upp traust. Mikilvægt væri að almenningi gæfist kostur á að láta álit sitt í ljós og að tekið væri mark á því sem fólk hefði fram að færa.

Rannsakendur ræða um að tiltölulega auðvelt sé að staðla verkferla fyrir þátttöku almennings, en sú viðleitni bregðist oft vegna þess að hún virkar bara gagnvart stofnanatrausti og fælir þá frá sem bregðast við persónulegu trausti. Því er mikilvægt fyrir stjórnendur stofnana að átta sig á því hvaða tegundir trausts þeir þurfa einkum að byggja upp (Tafla 7).

Tafla 7. Tillögur um uppbyggingu trausts gagnvart samfélögum (Davenport o.fl., 2007)

<p>Til að stuðla að <i>persónulegu trausti</i> ættu stofnanir að:</p> <ul style="list-style-type: none"> • leggja áherslu á óformlegar hópeflisaðferðir sem skapa jarðveg fyrir endurtekin samskipti • hvetja starfsmenn til þátttöku í samfélaginu og umbuna þeim fyrir hana, bæði í vinnu sem og utan hennar • hvetja til lengri ráðningartíma og búsetu á staðnum.
<p>Til að byggja upp <i>kerfislægt traust á stjórnunarniðurstöðum</i> ættu stjórnendur að:</p> <ul style="list-style-type: none"> • hafa gildi nærsamfélagsins og þekkingu í huga við áætlanir og stefnumótun • þetta má til dæmis gera með því að ráða íbúa nærsamfélaga í vinnu, nota verktaka frá svæðinu og leggja áherslu á fyrirtæki í nærsamfélaginu
<p>Til að stuðla að <i>kerfislægu trausti á stjórnunarferla</i> þurfa stjórnendur að:</p> <ul style="list-style-type: none"> • finna leiðir til þess að aðlaga staðlaða þátttökufærla að þörfum nærsamfélagsins • hvetja íbúa til að láta til sín taka við allar ákvarðanir • setja á laggirnar samskiptavettvang til að gera þátttöku skýrari • finna viðburðum hentugan tíma fyrir íbúa samfélagsins og auglýsa vel í staðbundnum miðlum • láta íbúa meta hvernig staðið er að ákvörðunum, þar á meðal gerð samstarfsáætlunar, og sérstaklega það hvernig tillögur samfélagsins eru metnar.

Loks rannsökuðu Payton o.fl. (2005) áhrif trausts og tilfinningatengsla við staði á þátttöku fólks í starfi þjófgarðs. Hollusta við stað eða stofnanatraust virtust ekki vera sérstakar vísbendingar um að fólk væri reiðubúið til þess að vinna í þágu þjófgarða í þessari rannsókn. En ef fólk treystir stjórnendum þjófgarðs má nýta væntumþykju þess um staðinn til þess að fá það til þess að leggja sitt af mörkum til þess að hann megi dafna. Í kafla 5 komum við inn á traust í samhengi við íslenska þjófgarða og friðlýst svæði í umræðum um niðurstöður viðtalsrannsókna á norður- og suðursvæði Vatnajökulsþjófgarðs.

2.4.1 Skref í átt að sameiginlegri stjórn

Mikilvægi þess að hafa nærsamfélöginn með í ráðum um hönnun og stjórn verndarsvæða er rauður þráður í öllum nýlegum rannsóknum. Ýmiss konar leiðir má fara til að koma slíku samráði í kring. Plummer & Fennell (2009) bjuggu til hugtakið sveigjanlega samstjórn (e. adaptive co-managment) til að virkja sjálfbæra ferðaþjónustu á friðlýstum svæðum. Lykileiginleikar hugtaksins eru:

- *Fjölhyggja og samskipti.* Þátttakendur frá fjölbreyttum sviðum og mörgum lögum samfélagsins taka þátt í ferli til þess að skapa sameiginlegan skilning á málefni eða verkefni. Þetta ferli er byggt á samskiptum og samningaviðræðum. Ágreiningur felur í sér tækifæri.
- *Ákvarðanatöku og ábyrgð deilt.* Gagnvirk ákvarðanatöku. Stuðst er við þekkingu og reynslu úr mörgum áttum. Valdi er deilt milli þátttakenda samkvæmt fyrirfram ákveðnum leikreglum.
- *Tengsl, stig og sjálfstæði.* Þátttakendur á ýmsum stjórnsýslustigum og af ýmsum sviðum tengjast. Þrátt fyrir sameiginlega hagsmuni og skuldbindingar eiga þeir að starfa sjálfstætt að vissu marki. Stjórnkerfið teygir því anga sína víða en er samt sveigjanlegt.
- *Nám og aðlögun.* Litið er á aðgerðir og stefnu sem tilraunir. Endurgjöf, þar sem fólk skoðar niðurstöður í sameiningu og íhugar breytingar á framtíðarverkefnum, hefur í för með sér lærdóm fyrir samfélagið. Nám getur snert á venjum, gildum og stefnu, og/eða gagnrýnum spurningum um undirliggjandi stjórnsýslukerfi. Þessi aðferð er kölluð marglykkjunám (e. multiple-loop learning). Auðveldara er að breyta og aðlaga þegar traust og þekking safnast í félagslegu minni.

Plummer & Fennell (2009) greina sveigjanlega stjórnarhætti á hugmyndafræðilegum, tæknilegum og siðfræðilegum mælikvörðum. Þeir halda því fram að það sé skynsamlegt þar sem byggt er á samvinnu, sveigjanleika og reynslu. Kerfið leiði fólk í átt að samstjórn og frá stjórnarháttum sem snúast um skipanir að ofan. Um leið benda höfundarnir á að sjálfbær ferðaþjónusta sé enn hugmyndafræðilega eftir á og fylgi oft línulegri og vélrænni heimssýn en það þýðir að hagsmunaaðilar í ferðaþjónustu þurfa líka að læra á þessa nýju hugmyndafræði. Þá þarf líka að velta fyrir sér hvað hægt er að gera og hvort hugmyndafræðin er raunhæf þegar kemur að því að koma henni í verk. Þeir leggja áherslu á að margir hagsmunaaðilar komi að ákvörðunum á öllum stigum. Ákvarðanir séu lykilverkefni, sem megi auðvelda með því að skapa skilyrði fyrir stuðningskerfi: „umbun fyrir breiða þátttöku, stuðning við nám á ýmsu stigi; fóstro stofnanir sem eru sveigjanlegar og aðlögunarfærar; leyfa tilraunir og mistök sem hægt sé að læra af; og hvetja til gagnvirkra félagslegra ferla“ (Plummer & Fennell (2009), bls. 157). Þegar kemur að siðferði sveigjanlegra stjórnarháttanna þá þarf að notast við gagnvirka ferla þar sem margt kyns siðferðileg sjónarmið eru rædd opinskátt – ef þetta er ekki gert, verður langvinn spennan milli hagsmunaaðila vegna auðlindanýtingar eða verndunar. Greining þeirra Plummer & Fennell (2009) á raunsæjum mælikvarða er studd ríkulegum reynslusögum þar sem árangri hefur verið náð með samstjórn.

Sterling o.fl. (2017) skoðuðu hvernig virkja má hagsmunaaðila til þátttöku. Þegar vel tókst til voru þeir virkjaðir til samstarfs eins fljótt og hægt var, séð var til þess að þeir hefðu nægan tíma til þess að láta til sín taka og að samstarfið kostaði þá ekki of mikið. Vel heppnuð viðleitni til þess að virkja hagsmunaaðila til þátttöku í starfi þjóðgarða tekur mið af gildismati þeirra og felur í sér ákvarðanir sem eru teknar af hagsmunaaðilunum sjálfum, eða í samstarfi við þá, með nærsamfélagið í huga.

Ein leið til þess að takast á við valdaójafnvægi og mun á gildismati miðstýrðra stjórnvalda og nærsamfélaga gæti verið að skoða verndarsvæði í einkaeigu (PPA: privately protected areas) sem valkost.. Bingham o.fl. (2017) benda á að verndarsvæði í einkaeigu geti brugðist fljótt við skyndilegum umhverfisbreytingum án skrifinnsku og þar sé dreift einstaklingsfrumkvæði virkjað með stuðningi fjölbreyttra hagsmunaaðila og fjármögnunaraðferða. Ennfremur feli þau í sér útvíkkaða verndun til svæða sem ríkið er ófært um að eignast og/eða reka. Á einkareknum verndarsvæðum myndi samstjórnarkerfið snúast við og eigendur sjá um áætlanagerð og framkvæmd en hið opinbera tæki að sér eftirlit, mat og kynningu.

2.5 Tillögur Alþjóðanáttúruverndarsambandsins

Fyrr í kaflanum hafa verið kynnt til sögunnar einkenni, mynstur og aðferðir sem styðja við samfélagslega mótun þjóðgarða og annarra friðlýstra svæða. Við höfum einnig skoðað hvaða áhrif ýmsar hugmyndir að stjórn þjóðgarða geta haft og birt ítarlegt yfirlit um félagsleg málefni tengd því að friðlýsa svæði og reka þau. Í þessum hluta verður áherslan á tillögur frá Alþjóðanáttúruverndarsambandinu (IUCN) fyrir þróun nýrra verndarsvæða.

Ervin (2013) lýsir þeim þremur úrlausnarefnum sem verndarsvæði standa helst frammi fyrir: 1) svæðin eru ekki vel skipulögð og þau eru ekki rekin sem ein heild (lítil afskekkt svæði þar sem eru þrálát vandamál sem rekja má til skorts á skilvirkri stjórn, eftirliti og samskiptum), 2) verndarsvæði eru ekki hluti af víðtækari stefnumörkun, og 3) þau hafa ekki næg fjárráð til að mæta lágmarksrekstrarþörfum, hvað þá meir. Til að takast á við þessi meginvandamál kallar Ervin (2013) á grundvallarbreytingar á því hvernig hugsað er um verndarsvæði, og stingur upp á „þriggja E-a lausninni“: að *endurskoða tilgang* verndarsvæða frá því einu að varðveita vistkerfi staðanna yfir í það að þau uppfylli markmið um sjálfbærni og fjölbreytni lífs, auk þess sem þau styðji við byggð og atvinnulíf í grannsvæðum; að *endurskoða stöðu* svæðanna í samhengi við önnur stefnumál stjórnvalda, þannig til dæmis að þau séu skoðuð í samhengi við nánasta umhverfi og áætlanir um uppbyggingu þar; auk þess sem *endurfjárfesting* í verndarsvæðum geti verið hagkvæm leið til að ná samtímis markmiðum um sjálfbæran hagvöxt og líffræðilegan fjölbreytileika. Minnt er á að víða vinni opinberir styrkir vegna uppbyggingar eða framleiðslu gegn verndun líffræðilegs fjölbreytileika, sérstaklega þá innan friðlýstra svæða..

Weaver & Lawton (2017) leggja líka til mikilvæga grundvallarbreytingu á friðlýstum svæðum í framtíðinni. Þau segja aðferðir sem nú er beitt við að stýra þjóðgördum vera í anda „annarrar kynslóðar“-rekstrarlíkana, þar sem litið sé á gesti þjóðgarða sem ógn í eðli sínu og tekist sé á við þessa ógn með innilokun, stjórnsemi og hindrunum og í besta falli sé sæst á „sambúð“ sem engin vistfræðileg áhrif hafi, hvorki til góðs né ills. Rannsakendur hvetja stjórnendur þjóðgarða til þess að stefna í átt að „þriðju kynslóðar“-rekstrarlíkönum þar sem litið er á ferðir fólks um garðana sem tækifæri til að bæta þá. Þeir geti hlúð að velferð þjóðgarðanna á ýmsan hátt.

Alþjóðanáttúruverndarsambandið setur fram tillögur að bestu starfsvenjum fyrir friðlýst svæði. Þeim er ætlað að stuðla að sjálfbærri ferðaþjónustu á svæðunum (Leung o.fl., 2018):

- *Þrefaldur kjarni málsins.* Ferðaþjónusta á verndarsvæðum ætti að (i) stuðla að verndun náttúrunnar (náttúruverndargildi); (ii) búa til efnahagslegan ávinning fyrir rekstraraðila þjóðgarða og eigendur þeirra til þess að hjálpa til við að standa straum af rekstrarkostnaði; og tryggja grannbyggðum lífsviðurværi á sjálfbæran hátt (efnahagslegt gildi); og (iii) auðga menningu staðarins (félagsleg gildi).
- *Forgangsraða eftir samhengi verndarsvæðisins.* Bestu starfsvenjur ferðaþjónustu eru sniðnar að sérstöðu hvers svæðis. Ákveðin aðgerð sem er talin besta leiðin á einu svæði er e.t.v. bara einn góður kostur af mörgum annars staðar.

- *Gestir verða að hrifast af staðnum og móttökunum.* Ef ferðþjónusta á að vera skilvirkt tæki við vernd og þróun samfélaga þá þarf að stuðla að því að ferðafólk sé ánægt með komuna.
- *Byggja upp verndarsíðferði.* Fara ber fram á að starfsemi þjóðgarða og ferðþjónustufyrirtækja sem starfa þar skili sér í betri upplifun en á öðrum viðkomustöðum. Aðalmarkmið sjálfbærra verndarsvæða er ekki aðeins að ferðamönnum líði vel, heldur líka að innræta gestum síðræn gildi náttúruverndar. Gestir eigi að gera sér ljóst hvernig svæðið er verndað og hvers vegna – sú þekking stuðlar vonandi að varanlegum stuðningi.
- *Gera ráð fyrir slæmum áhrifum en ekki bara góðum.* Allar rekstrarákvarðanir á verndarsvæðum fela í sér einhverjar fórnir. Viðurkenna ætti það opinberlega og gera skýra grein fyrir kostum og göllum. Skoða ber vel áhrif á samfélag og umhverfi og fylgjast þarf með þessum áhrifum.
- *Bera virðingu fyrir sérstökum þörfum nærsamfélaga.* Ávinningur af ferðþjónustu á verndarsvæðum ætti að renna til nærsamfélaga, ekki síður en til fyrirtækja sem eru með höfuðstöðvar annars staðar. Eins ættu nærsamfélög ekki að bera óhóflegan kostnað af slæmum áhrifum ferðamennsku.
- *Fylgja þessu fjögurra skrefa ferli við alla áætlanagerð fyrir ferðþjónustu á verndarsvæðum:*
 1. Grunnildi um *umhverfismat og samfélagslegt mat* sem leggur grunninn að
 2. hugmyndafræðilegu líkani, sem er síðan notað til þess að búa til bæði
 3. áætlun fyrir svæðið og
 4. eftirlits- og matskerfi sem stýrir breytingum sem þarf að gera á rekstri svæðisins.

Til viðbótar beinir Alþjóðanáttúruverndarsambandið þessum tillögum til stjórnvalda sem leið til þess að stuðla að sjálfbærri ferðþjónustu (Leung o.fl., 2018):

- *Réttindi nærsamfélaga ættu að vera lögbundin.* Stjórnvöld geta aukið völd nærsamfélaga myndarlega með því að tryggja rétt þeirra í lögum. Í kjölfar þessarar grundvallarviðurkenningar geta stjórnvöld einnig leyft samfélögum að ákveða hvernig þau nýta eigið landsvæði. Þá gefst kostur á því að hefðbundinni starfsemi sé blandað við aðra nýtingu, ferðþjónusta sé til dæmis tengd við náttúruvernd, ef þau kjósa svo. Með markvissum stuðningi stjórnvalda geta þessi samfélög samið um sanngjarna ferðþjónustusamninga, til að tryggja að hluti af efnahagslegum ávinningi ferðþjónustunnar renni til þeirra. Þá ættu stjórnendur friðlýstra svæða að veita umsögn um löggjöf sem skiptir nærsamfélög máli, til þess að tryggja að heimafólk fái einhverju ráðið um þróun ferðþjónustu og aðgerðir á þeim slóðum þar sem það hefur hefur búið alla tíð.
- *Hvetja ætti fyrirtæki í ferðþjónustu til þess að taka upp sjálfbæra starfshætti.* Jafnvel þegar ferðþjónusta er í höndum fyrirtækja úr einkageiranum gegna stjórnvöld lykilhlutverki í því að hvetja til sjálfbærs verklags í greininni. Stjórnvöld geta skapað aðstæður og komið í gegn stefnumótun og þannig breytt hegðun gesta til þess að tryggja sem mestan ávinning af ferðþjónustu og halda slæmum áhrifum hennar í lágmarki.
- *Löggjöf og reglugerðir í ferðþjónustu ættu að vera hluti af stærri áætlunargerð.* Fyrir utan lög og reglugerðir sem eiga sérstaklega við um friðlýst svæði, geta einnig skipt máli reglur sem snúa að skipulagi landnýtingar, stjórn strandsvæða og hafsvæða, mati á umhverfisáhrifum, stofnun og rekstrarleyfi fyrirtækja, byggingarreglugerðum og ferðþjónustustöðlum.
- *Stjórnendur ættu að hafa skýrt umboð til þess að skipuleggja ferðþjónustu og stýra henni.* Stjórnendur ættu að hafa vald til þess að draga úr framboði á ferðþjónustu og

breyta eðli hennar og tímasetningum, jafnvel útiloka hana með öllu ef það er nauðsynlegt til þess að tryggja að grundvallarmarkmið náttúruverndar náist.

3.Samfélagsleg áhrif íslenskra þjóðgarða

Í verkefninu voru samfélagsleg áhrif þjóðgarða könnuð með tvennum hætti. Annars vegar með meginlegri spurningakönnun sem send var starfsmönnum íslensku þjóðgarðanna þriggja og hins vegar með eiginlegum viðtölum sem tekin voru við hagaðila sem búsettir eru í grannbyggðum Vatnajökulsþjóðgarðs, þ.e. í grennd við norður- og suðursvæði hans. Eins og fram kemur í kafla 2.2.1 hér að framan má nota viðurkenndar aðferðir til að meta hagræn áhrif verndaðra svæða, þar með talið þjóðgarða, og fá þannig fram tölulegar niðurstöður. Hagræn áhrif eru hins vegar aðeins ein tegund *samfélagsáhrifa* – þjóðgarðar geta haft áhrif á nærliggjandi byggðir með mun fjölbreytilegri hætti. En erfitt getur reynst að mæla þau áhrif í tölum, á sama hátt og hagrænu áhrifin, og því var farin sú leið að ræða við fólk sem þekkir vel til þjóðgarðanna og grannbyggða þeirra til að leiða fram fleiri þætti sem skipta máli fyrir þróun samfélags og menningar í fámennum og/eða dreifðum byggðum.

3.1 Spurningakönnun – viðhorf starfsmanna þjóðgarða á Íslandi

Útbúin var stutt netkönnun (Viðauki 1) sem send var til flestra heilsársstarfsmanna í þjóðgördunum þremur á Íslandi. Í könnuninni voru þeir spurðir álitis á ýmsu sem snýr að samfélagsáhrifum þjóðgarðanna og samspil verndaðra svæða og byggðaþróunar. Könnunin var send til 18 starfsmanna og bárust 9 svör. Hér á eftir verður gerð grein fyrir helstu niðurstöðum hennar.

Fyrsta spurningin í netkönnuninni var um byggðaþróun og hvernig viðkomandi myndi skilgreina hugtakið. Svörin voru nokkuð fjölbreytileg og ólík en flestir virtust þó tengja byggðaþróun við landsbyggðina og leiðir til að efla samfélög á landsbyggðinni. Fjölgun íbúa var nefnd sem mikilvægur þáttur í byggðaþróun sem og samsetning íbúanna. Flestir nefndu atvinnulíf sem mikilvægan þátt sem hefði áhrif á búsetuval. Mikilvægi frumkvöðla og lítilla fyrirtækja var nefnt sem og breytingar á atvinnuháttum í gegnum tíðina sem hefðu áhrif á þróun byggða. „Byggðaþróun er hvernig fólk er að reyna að skapa sér lífsviðurværi á landsbyggðinni“ sagði einn og annar skilgreindi byggðaþróun sem samspil samfélags og innviða. Auk atvinnulífs voru einnig heilbrigðisþjónusta, samgöngur, menntun og menning nefnd sem mikilvægir þættir sem hefðu áhrif á hvar fólk kysi að búa.

Í spurningu tvö var spurt um hlutverk þjóðgarðsins í byggðaþróun. Flestir nefndu atvinnutækifæri í því samhengi, bæði bein störf hjá þjóðgördunum og einnig óbein störf í tengslum við þjónustu við ferðamenn. Hvað varðar óbein störf var nefnt að erfitt væri að átta sig á því hvort það að svæðið væri þjóðgarður hefði meiri áhrif en ef um væri að ræða vinsælan áfangastað sem ekki væri verndaður. En að minnsta kosti væri hægt að telja til störfin í sjálfum þjóðgarðinum og þau störf gætu skipt máli þegar kæmi að því að auka fjölbreytni starfa í dreifbýlum svæðum og hækka menntunarstig. Nokkrir nefndu að það væri beinlínis hlutverk þjóðgarða að stuðla að eflingu byggðar. „Þjóðgarðurinn á að stuðla að eflingu byggðar með samstarfi og sköpun atvinnutækifæra,“ sagði einn og annar talaði á svipuðum nótum í sínu svari. Hann taldi það vera eina af grunnstöðum þjóðgarðsins að styðja við nærsamfélagið og fyrirtæki þar: „Við eigum að hvetja fólk til þess að starfa innan þjóðgarðsins og í samvinnu við þjóðgarðinn.“

Einn nefndi sem dæmi að þjóðgarður gæti lagt sitt af mörkum til að skapa óbein störf með því að finna leiðir til að hægja á ferðamönnum sem kæmu þangað. Þeir yrðu þar lengur og keyptu þar af leiðandi meiri þjónustu.

Annað atriði sem nokkrir nefndu sem svar við spurningunni um hlutverk þjóðgarða í byggðapróun var að það gæti ýtt undir jákvæða sjálfsmynd íbúa að þjóðgarð væri að finna á þeirra svæði. Þannig gæti þjóðgarður eflt sjálfstraust og metnað íbúa, eflt innviði og fjölgað atvinnutækifærum. Íbúar eigi að geta verið stoltir af því að hafa þjóðgarð í næsta nágrenni. Þá var einnig bent á að þjóðgarði fylgdi möguleiki á stuðningi við rannsóknar-, fræða-, lista- og menningarstarf í héraði og að þjóðgarður auki möguleika heimafólks til að stunda útivist og allt geti þetta talist mikilvægt í því að efla byggð.

Þriðja spurningin í netkönnuninni beindi sjónum að verndaráætlunum þjóðgarða og var spurt hvort þar væri að finna markmið sem tengdust byggðapróun og ef svo væri, hvernig gengi að vinna að þeim markmiðum. Hér sker Vatnajökulþjóðgarður sig úr að því leyti að frá upphafi hefur byggðapróun verið eitt af yfirlýstum markmiðum þjóðgarðsins, auk þeirra hefðbundnu hlutverka þjóðgarðs að vernda náttúru og tryggja aðgengi gesta að svæðinu til útivistar. Þó að byggðapróun sé ekki talin upp sem markmið í stefnumótunarskjölum hinna þjóðgarðanna tveggja töldu starfsmenn þjóðgarðanna á Þingvöllum og undir Jökli engu að síður að þjóðgarðar hefðu hlutverki að gegna í þessu samhengi. Starfmaður á Þingvöllum nefndi það markmið þjóðgarðsins að auka samstarf við menntastofnanir og þá stefnu að selja sem mest handverk úr héraði í minjabúð þjóðgarðsins. Á Snæfellsnesi er reynt að ráða heimafólk í störf hjá þjóðgarðinum. Eins voru vangaveltur um hvernig hægt væri að auka samstarf við heimafólk, t.d. með því að semja frekar við fyrirtæki á staðnum heldur en annars staðar frá ef til stæði að auka afþreyingarmöguleika innan þjóðgarðsins.

Í Vatnajökulþjóðgarði er krafan um að þjóðgarðurinn eigi að beita sér í byggðapróun þó skýrust. Þeir sem svöruðu netkönnuninni gerðu sér skýra grein fyrir því að byggðapróun væri eitt af markmiðum þjóðgarðsins og mikilvægi þess að starfsemi þjóðgarðsins efli byggð kemur fram á nokkrum stöðum í stjórnunar- og verndaráætlun garðsins. Áhersla á að ráða heimafólk í störf landvarða var nefnd sem viðleitni í þessa átt, sem og sala á handverki úr héraði í minjagripaverslunum og að kaupa sem mesta þjónustu af fyrirtækjum í nærumhverfi. „Heimamenn vinna þau verk sem til falla og hafa jafnvel þróað sérhæfingu í ákveðnum verkefnum, t.d. smíði útsýnispalla“ kom fram í einu svari. Þó var einnig bent á að þrátt fyrir áherslu á byggðapróun bæði í lögum og stjórnunar- og verndaráætlun Vatnajökulþjóðgarðs hefði skort á að ákveðin skref væru tekin í þessum efnun og t.d. væri enn beðið eftir atvinnustefnu fyrir þjóðgarðinn en hún væri þó í mótun.¹¹

Spurning fjögur var um jákvæð og/eða neikvæð samfélagsáhrif þjóðgarðsins á helstu grannbyggðir. Flestir nefndu góð efnahagsáhrif vegna starfa hjá þjóðgarðinum eða í tengslum við hann og/eða vegna óbeinna starfa í tengslum við aukinn fjölda ferðamanna. Starfsmenn á Þingvöllum nefndu að hugsanlega væri byggðapróunarhlutverk þess þjóðgarðs ekki það sama og hinna þjóðgarðanna tveggja vegna nálægðar Þingvalla við höfuðborgarsvæðið. Reykjavík væri í raun hluti af nærsvæði þjóðgarðsins og því væri auðvelt um vik að sækja þjónustu og starfsfólk þangað.

Sérstaklega var bent á góð áhrif Vatnajökulþjóðgarðs á suðursvæðið, þar sem hann væri styrkur fyrir lítil ferðþjónustufyrirtæki í nágrenni jökulsins sem væru að byggja upp þjónustu á svæðinu. Góð áhrif vegna ferðamanna væru hins vegar mismikil eftir landsvæðum. Þá var einnig nefnt að þó að hægt væri að greina skýr jákvæð efnahagsleg áhrif þjóðgarðsins þá væru almenn samfélagsleg áhrif óljósari og þar skorti líka skýrari sýn á það hvernig gæði þjóðgarðanna væru best nýtt. Þá hefði gengið hægt að fjölga heilsársstörfum í þjóðgördum og

¹¹ Atvinnustefnan var samþykkt af stjórn Vatnajökulþjóðgarðs í júní 2019, netkönnunin var gerð u.þ.b. hálfu ári fyrir.

Það mætti kalla slæm áhrif, þ.e.a.s. að of mikil áhersla hefði verið á skammtímastörf frekar en að ýta undir fjölgun heilsársstarfa með heilsársbúsetu starfsfólks á svæðinu.

Á Snæfellsnesi voru hin jákvæðu hagrænu áhrif nefnd og bent á það að umræðan um þjóðgarðinn hefði orðið meiri og jákvæðari í kjölfarið á rannsókn Siltanens (2017) sem benti til þess að þjóðgarðurinn hefði bein, góð efnahagsáhrif á svæðinu. Sú rannsókn hefði aukið meðvitund fólks á svæðinu um mikilvægi þjóðgarðsins og leitt til jákvæðari viðhorfa í garð náttúruverndar sem tækis í byggðaþróun. Nýlegt dæmi væri umræða um hugsanlega rafmagnsframleiðslu á Gufuskálum með vindmyllum. Sú hugmynd var slegin út af borðinu af sveitarstjóra sem sá meiri tækifæri í uppbyggingu þjóðgarðsins en vindmyllusmíði.

Í fimmtu spurningu var óskað eftir dæmisögum um tiltekna aðgerðir eða nálgun af hálfu þjóðgarðsins sem hefðu haft góð samfélagsáhrif. Meðal jákvæðra áhrifa sem voru nefnd í Þingvallabjóðgarði var að sú ákvörðun að friða svæðið hefði opnað fyrir þann möguleika að nýta svæðið betur en ella hefði verið fyrir háskóla og ýmsar stofnanir til að stunda rannsóknir og vöktun. Einnig að framkvæmdir á vegum þjóðgarðsins, oft til að geta þjónað ferðamönnum, hefðu leitt til þess að heimamenn í grennd við garðinn hefðu fengið færi á að sinna launaðri verktakavinnu allt árið um kring.

Á austursvæði Vatnajökulsþjóðgarðs var smíði Snæfellsstofu nefnd sem dæmi um aðgerð sem hefði skilað margvíslegum ávinningi. Eftir bankahrunið hefðu t.d. smíðir á svæðinu notið góðs af því að stjórnvöld ákváðu að halda áfram smíðinni og ferðaþjónustufyrirtæki á svæðinu séu ánægð með langan afgreiðslutíma í gestastofunni. Þá hafi litlir verktakar fengið verk við smíði göngubrúar, salernishúss og þeir tekið að sér ýmiskonar viðhaldsvinnu. Annað jákvætt sem var nefnt var möguleiki á að sækja um styrki í sjóðinn Vini Vatnajökulsþjóðgarðs, en fyrirtæki, stofnanir og fólk á svæðinu hafi verið styrkt til útgáfu, rannsókna og gerðar fræðsluefnis. Þá nefndu starfsmenn austursvæðis einnig samstarf þjóðgarðsins við þekkingarsamfélagið á Austurlandi (t.d. Austurbrú, skóla og fólk í rannsóknum) sem skilaði samfélagslegum ávinningi þótt ekki væri endilega hægt að mæla ávinninginn með peningalegum mælikvörðum.

Heilsársþjónusta Skaftafellsstofu var einnig nefnd sem dæmi um vel heppnaða aðgerð af hálfu þjóðgarðsins sem hefði haft góð áhrif á samfélagið. Fyrsti veturinn sem var opið allt árið var 2009-2010 þegar enn voru fremur fáir ferðamenn á svæðinu. Með heilsársþjónustu var grunnþörfum ferðamanna betur sinnt og um leið skapaðist grundvöllur fyrir afþreyingarferðaþjónustu sem síðan leiddi til aukinnar eftirspurnar eftir veitingum og gistingu. Annað sem var nefnt var að heilsársstarfsmenn sem hefðu flutt á viðkomandi svæði væru margir virkir þátttakendur í samfélaginu, t.d. félagar í björgunarsveitum og ýmsum félagsstörfum, sem telja mætti til jákvæðra samfélagslegra áhrifa.

Í sjöttu spurningu var beðið um sérstök dæmi um tiltekna aðgerðir eða nálgun af hálfu þjóðgarðsins sem hefði skemmt fyrir eða haft slæm samfélagsáhrif. Í Þingvallabjóðgarði var nefnt að hugsanlega hefði stjórn garðsins verið fullmikið í höndum þingkosinnar nefndar en með auknu samstarfi og samtali við sveitarfélagið hefðu opnast nýjar leiðir við stjórn þjóðgarðsins. Þá var einnig bent á að vegna fjölda ferðamanna á svæðinu væri umfangið of mikið til að lítil fyrirtæki í nærsveitum gætu sinnt þjónustu og því væru vörur og þjónusta oft keyptar af höfuðborgarsvæðinu.

Í Vatnajökulsþjóðgarði var dráttur á því að móta atvinnustefnu tekið sem dæmi um það sem væri á ábyrgð þjóðgarðsins og hefði haft neikvæð áhrif á nærsamfélög, sem og sá stjórnunarvandi sem Vatnajökulsþjóðgarður hefur átt við að glíma undanfarin ár. Sú staðreynd að aðalskrifstofa þjóðgarðsins er í Reykjavík var einnig nefnd í þessu samhengi og því velt upp hvort það leiddi til þess að fyrirtæki í Reykjavík væru tekin fram yfir önnur þegar þörf væri á sérfræðiþjónustu, t.d. hönnun, kortagerð, lögfræðiþjónustu, o.s.frv. Einnig voru vangaveltur um

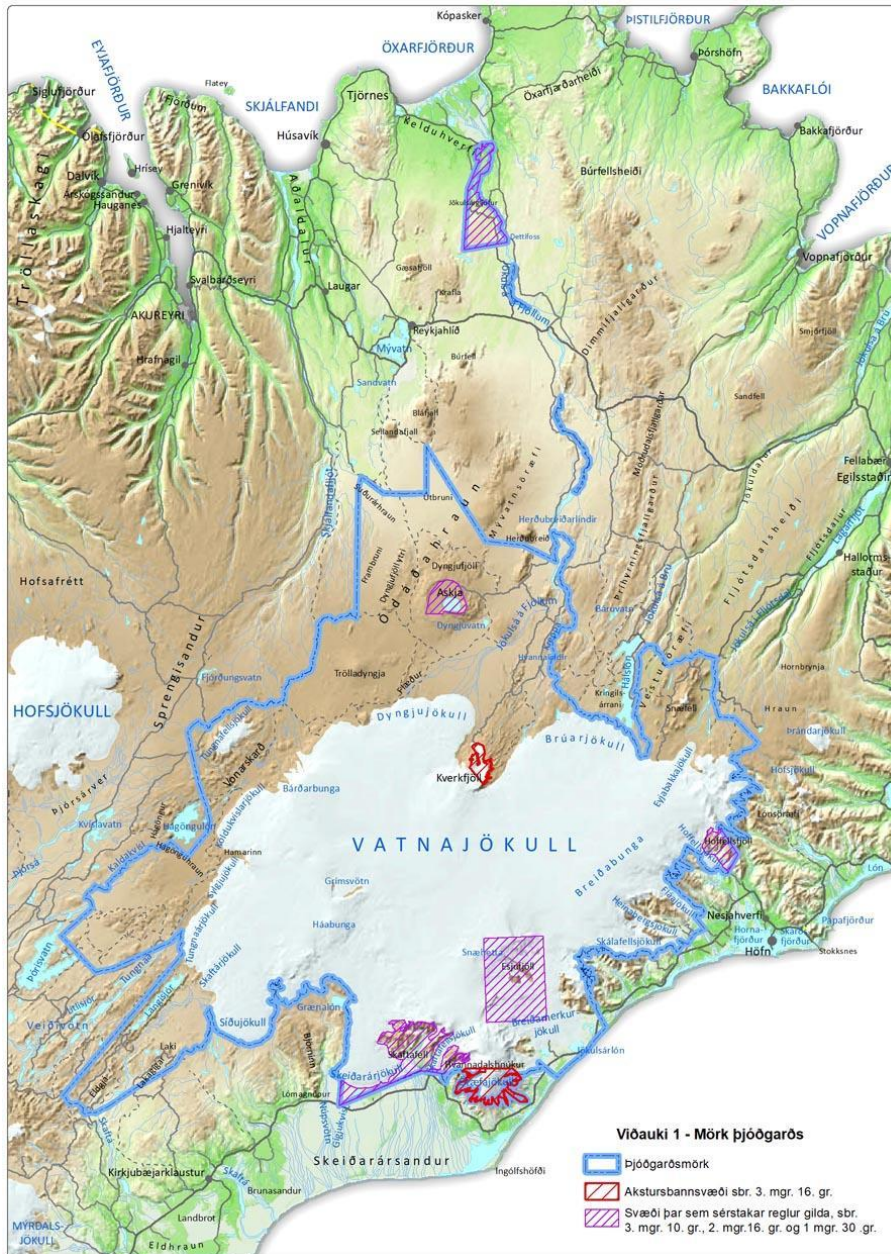
hvort gestastofur væru alltaf á réttum stað. Á Austurlandi er gestastofan t.d. nokkuð langt frá næsta byggðakjarna og hún kynni að skila meiri ávinningi ef hún væri í meiri alfaraleið. Í svörum við þessari spurningu var einnig nefnt ónýtt tækifæri, hugsanlega út af ótta við breytingar og óttann við að missa einhver réttindi við það að land yrði friðað. Þá skorti líka á að þjóðgarðurinn setti fram skilgreindar aðgerðir til að ná fram markmiðum um jákvæð áhrif á þróun byggðar.

Í svörum frá Snæfellsjökulþjóðgarði var mesta áherslan á góð áhrif þjóðgarðsins á samfélagið en það dæmi sem var tekið um áhrif sem kynnu að vera slæm var að umferð gæti aukist mikið í framtíðinni. Þá var nefnt að ef of margir ferðamenn væru á svæðinu gæti það þýtt verri þjónustu fyrir heimafólk. Markmiðið væri að hægja á ferðafólki frekar en að fjölga ferðamönnum, þ.e.a.s. að fá fólk til að vera lengur á svæðinu.

Í lok netkönnunar var opin spurning þar sem svarendum var frjálst að bæta við eigin hugleiðingum. Dæmi um atriði sem voru sett fram sem svar við þessari spurningu var mikilvægi gagnkvæms trausts milli þjóðgarðs og nærsamfélags og að þeir sem byggju í nágrenni þjóðgarðs leituðu þangað eftir tækifærum, t.d. til nýsköpunar í atvinnumálum. Bent var á þörf á að efla upplýsingastreymi frá þjóðgörðum til grannbyggða og að þjóðgarðar legðu áherslu á að styrkja ímynd sína gagnvart nærumhverfi sínu. Þá var einnig minnt á mikilvægi þess að líta út fyrir landsteinanna og læra af því sem vel væri gert í þjóðgörðum erlendis.

3.2 Vatnajökulþjóðgarður - viðtöl við hagaðila á norður- og suðursvæði

Ákveðið var að velja norður- og suðursvæði Vatnajökulþjóðgarðs sem vettvang fyrir viðtalsrannsókn við hagsmunaaðila til að kafa dýpra ofan í spurningar sem tengjast áhrifum þjóðgarðsins á helstu grannbyggðir. Á báðum svæðum eru merkir áfangastaðir sem draga að sér ferðamenn en suðursvæðið hefur það forskot fram yfir norðursvæðið að þangað er styttra að fara frá höfuðborgarsvæðinu og hefur það því fengið þó nokkru stærri skerf af fjölgun erlendra ferðamanna sem hafa sótt Ísland heim á síðustu árum, ekki þá síst vetrarferðamönnum. Þá er suðursvæðið mun nær Vatnajökli, höfuðeinkenni Vatnajökulþjóðgarðs, og því fróðlegt að sjá hvort og þá hvernig það hefur áhrif á tengsl íbúanna við þjóðgarðinn.



Mynd 1: Kort sem sýnir útlínur Vatnajökulsþjóðgarðs. (Vatnajökulsþjóðgarður, n.d.)

Tekin voru átta viðtöl á hvoru svæði við fulltrúa helstu hagsmunaaðila þar sem spurt var um skoðanir á áhrifum þjóðgarðsins á helstu grannbyggðir. Stuðst var við spurningaramma þar sem spurt var út í skilning á byggðapróun, hlutverk þjóðgarða og áhrif þjóðgarðsins á svæði viðmælenda. Spurt var um jákvæð og neikvæð áhrif og helstu tækifæri og ógnanir fyrir framtíðina. Einnig var spurt um skoðanir svarenda á samskiptum þjóðgarðsins og helstu hagsmunaaðila, hvað hefði gengið vel og hvað mætti bæta.

3.2.1 Norðursvæðið – Helstu niðurstöður

Norðursvæði Vatnajökulsþjóðgarðs nær annars vegar til Jökulsárgljúfurs, sem hefur að geyma áfangastaði eins og Ásbyrgi, Dettifoss, Hólmatungur og Hljóðakletta, og hins vegar svæðisins

norðan Vatnajökuls (sunnan við Mývatn), sem nær yfir Ódáðahraun og Krepputungu en þar er m.a. að finna náttúruperlur á borð við Öskju, Kverkfjöll, Hvannalindir og Herðubreiðarlindir.

Helstu grannbyggðir við Jökulsárgljúfur eru Húsavík, Kópasker, Öxarfjörður og Kelduhverfi og að hluta til Mývatnssveit, en Mývatnssveit er næsta byggð við svæðið norðan Vatnajökuls. Þá má segja að Akureyri njóti einnig góðs af nálægð við norðursvæði Vatnajökuls. Í viðtalsrannsókninni var sjónum þó ekki beint að Akureyri heldur minni byggðarkjörnum nær Þjóðgarðinum og voru tekin viðtöl við hagsmunaaðila á Húsavík, í Kelduhverfi, á Kópaskeri og í Mývatnssveit.

Meðal viðmælanda var fyrrverandi þjóðgarðsvörður í Þjóðgarðinum í Jökulsárgljúfrum, núverandi þjóðgarðsvörður á svæðinu norðan Vatnajökuls, bændur í Kelduhverfi, sveitarstjóri Norðurþings, framkvæmdastjóri atvinnuþróunarfélags Þingeyinga, landeigandi og fyrrverandi sveitarstjóri í Skútustaðahreppi og tveir ferðaþjónusturekendur, einn sem býður ferðir í Öskju og annar sem er með hestaferðir í Ásbyrgi (sjá nafnalista í Viðauka 2). Við val á viðmælendum var gætt að því að tala við fólk með fjölbreytileg sjónarmið og sem tengdist þjóðgarðinum með mismunandi hætti. Þá var hugað að landfræðilegri dreifingu og kynjaskiptingu, en af níu viðmælendum voru fjórir karlar og fimm konur (viðtölin voru samtals átta en í einu þeirra voru viðmælendur tveir).

Viðtölin voru tekin upp, þau afrituð og þemagreind. Þegar spurt var um almenn áhrif þjóðgarðsins á samfélagið voru helstu þemu efnahagsáhrif, störf í heimabyggð og uppbygging innviða. Þegar samskipti þjóðgarðsins við nærsamfélög bar á góma var það samráð við heimafólk, skortur á trausti og ótti við boð og bönn sem hægt var að greina sem lykilþemu. Í umræðu um þýðingu þjóðgarðsins í hugum fólks komu upp þemu tengd áhrifum á sjálfsmynd íbúa og breytingar á viðhorfum. Að síðustu komu fram í viðtölunum ákveðin þemu sem tengdust framtíðinni, bæði tækifærum, ógnunum og viðhorfum til hugsanlegs miðhálandisþjóðgarðs.

Áhrif á samfélagið

Efnahagsáhrif og uppbygging innviða var það sem oftast kom upp þegar spurt var um áhrif Vatnajökulsþjóðgarðs á helstu grannbyggðir á norðursvæði. Hvað efnahagsáhrif varðar var bæði vísað í bein störf hjá þjóðgarðinum sjálfum sem og óbein störf í ferðaþjónustu (veitingum, gistingu og afþreyingu). Bent var á mikilvægi þess að fjölga heilsársstörfum og eins var mjög áberandi í viðtölunum að fólk kunni sérstaklega vel að meta það að áhersla væri lögð á að ráða heimafólk til starfa í þjóðgarðinum. Þetta átti sérstaklega við í Kelduhverfi, þar sem markvisst hafði verið unnið í því að ráða heimafólk í sumarstörf, en það var stefnubreyting frá því sem áður var og íbúar á svæðinu kunnu að meta það eins og fram kemur hjá þessum viðmælanda:

En svo hefur það breyst síðasta áratuginn að fleiri sumarstarfsmenn eru þarna í þjóðgarðinum. Núna eru flestir unglingar hér í Kelduhverfinu að vinna þarna sem sumarstarfsmenn. Það var alls ekki þannig í byrjun. Þá var þarna varla nokkurn tímann heimamaður í vinnu.

Í Mývatnssveit hefur ekki gengið jafnvel að ráða heimafólk sem landverði enda mun meiri gróska í ferðaþjónustu utan þjóðgarðsins þar en í byggðinni nálægt Ásbyrgi og Jökulsárgljúfrum. Í viðtali við þjóðgarðsvörð á svæðinu norðan Vatnajökuls kemur þó fram að það sama gildi þar og í sveitunum nálægt Jökulsárgljúfrum, að ef heimafólk er ráðið til starfa þá sé sérstök ánægja með það.

Undanfarin sumur er ég búin að vera með einn heimamann. Ég finn að heimamenn eru rosa ánægðir með það. Leita mjög mikið til viðkomandi og treysta honum vel varðandi allar aðstæður á svæðinu. Það eru dæmi um að þeir hringi sérstaklega og biðji um þennan landvörð ef þeir vilja fá að vita hvernig vegurinn er eða veðrið.

Óbein störf sem tengjast fjölgun gesta og vexti í ferðaþjónustu eru ekki síður mikilvæg en störf sem eru beinlínis á vegum þjóðgarðsins. Þó var bent á að stundum nytu svæði sem væru lengra í burtu góðs af óbeinu störfunum:

...það er ákveðinn veikleiki að tekjurnar sem þó eru... þessar afleiddu...þær eru kannski fyrst og fremst hjá rútufyrirtækjum á Akureyri og kannski úr Mývatnssveit.... [...]...í allt of litlum mæli í Kelduhverfi og við Öxarfjörðinn.

Aðrir veltu fyrir sér að hve miklu leyti hægt væri að tengja fjölgun starfa í ferðaþjónustu við þjóðgarðinn. Í Mývatnssveit var bent á að áfangastaðir utan þjóðgarðsins, nær byggð, hefðu meiri efnahagsáhrif en ferðir fólks upp á hálendið. Þá voru einnig vangaveltur um að hve miklu leyti þjóðgarðurinn skipti máli sem aðráttarafl og sumir viðmælendur lýstu yfir efasemdum um að það hvort svæði væri þjóðgarður eða ekki hefði áhrif á fjölda gesta:

...svæði getur verið áhugavert þó það sé ekki friðlýst. Og við erum náttúrulega búin að sjá mörg dæmi um það að þó svæði sé hvorki friðlýst né þjóðgarður... að ef að það er fallegt og áhugavert þá hefur ferðamaðurinn áhuga á að heimsækja það.

Annar viðmælandi sem rekur ferðaþjónustufyrirtæki tók enn sterkar til orða:

...þeir [ferðamennirnir] eru bara að fara í Öskju. Þjóðgarðurinn? Ég skal segja þér það að við höfum aldrei auglýst að við séum að fara inn í þjóðgarð. Það hvarflar ekki að neinum ferðaþjónustuaðilum að segja frá því að við séum að fara inn í þennan þjóðgarð. Fyrir utan að fólk skilur ekkert hvað þessi Vatnajökulsþjóðgarður er.

Viðmælendur sem voru nær Jökulsárgljúfrum bentu á að góð efnahagsáhrif í tengslum við fjölgun ferðamanna næðu eingöngu yfir sumartímamann og fáir væru á ferðinni á veturna, sérstaklega í ljósi þess að vegurinn að Dettifossi í átt að Ásbyrgi væri lokaður stóran hluta ársins.

Þó að efasemdarraddir hafi heyrst um mikilvægi þjóðgarðsins sem aðráttarafls fyrir ferðaþjónustu sáu flestir gildi í uppbyggingu innviða sem hefði orðið fyrir tilstilli þjóðgarðsins. Þannig væru til merktar gönguleiðir, upplýsingaskilti, gestastofur og fleiri mannvirki sem tæpast væru þarna ef svæðið væri ekki þjóðgarður. Það að svæði með vinsælum en viðkvæmum náttúruperlum væri skilgreint sem þjóðgarður yrði svo enn mikilvægara þegar stundir líða fram ef fjöldi gesta margfaldast:

Segjum svo að umferðin tvöfaldist. Innviðir og allt.... við erum ekki tilbúin í það. Þá held ég að það hljóti að vera styrkur að svæðið sé nú þegar þjóðgarður og allavega skipulega verið að vernda þessar náttúruperlur og helstu staðina sem ferðamennirnir koma til með að heimsækja.

Á sama tíma og hlutverk þjóðgarðsins við uppbyggingu innviða var undirstrikað var líka deilt á það að uppbyggingin væri ekki nógu hröð og að meira fé þyrfti að fylgja til að hægt væri að byggja upp innviði eins og þyrfti. Það sjónarmið kom fram í einu viðtalinu að stundum virtist sem áhugi ríkisins væri mestur þegar kæmi að uppbyggingu svæða sem nýlega hefðu verið vernduð en eldri svæði yrðu útundan, sérstaklega ef þar væru einhver óleyst vandamál. Dæmi um þetta væri ákveðin stöðnun í fjölda heilsársstarfa innan þjóðgarðsins:

Þegar Vatnajökulsþjóðgarður var stofnaður voru tveir heilsársstarfsmenn í Ásbyrgi og það eru enn tveir tíu árum seinna. Það er svolítið sláandi. Þarna klikkar Vatnajökulsþjóðgarður. Að sýna ekki fram á að með honum komi aukið fjármagn til þess að auka atvinnu á svæðinu. Það eru liðin tíu ár og það er ekki ennþá komið.

Annar viðmælandi átaldi seinagang þjóðgarðsins þegar kæmi að uppsetningu og viðhaldi á lágmarksaðstöðu á vinsælum áfangastöðum og tók sérstaklega dæmi af því þegar salerni við Öskju voru endurnýjuð. Gamla klósettið var tekið að hausti og það var komið langt fram á næsta sumar áður en nýtt var sett upp. Í langan tíma var því engin salernisaðstaða, ekki einu sinni bráðabirgðakamar, og ástandið lagaðist ekki fyrr en málið fór í fjölmiðla. Þá var komið upp klósett næsta dag, að sögn þessa viðmælanda.

Uppbygging innviða getur verið vandasöm og einn viðmælandi velti fyrir sér hversu langt ætti að ganga í að auðvelda aðgengi að vinsælum stöðum:

Mikilvægur hluti ímyndar þessa svæðis í Öskju og víðar er kyrrðin. Fólk kemur þangað til að upplifa hana. Það hefur að mestu haldist en síðasta sumar vorum við farin að sjá fólksbíla í auknum mæli. Þeir komust með því að fara utan við á [austan við Jökulsá á Fjöllum]. Það fer ekki vel með bílana en það er hægt. Þetta vekur upp umræðuna um aðgengi. Ætti að brúa árnar eða eigum við að hafa náttúrulega þröskulda?

Samskipti þjóðgarðs og nærsamfélaga

Viðhorf íbúa á svæðinu og helstu hagsmunaaðila mótast ekki aðeins af því hvort þjóðgarðurinn skilar beinhörðum efnahagslegum ávinningi til nærliggjandi byggða heldur skiptir ekki síður máli að traust ríki milli þeirra sem stýra þjóðgarðinum og heimafólks. Þótt þjóðgarði fylgi peningar, uppbygging innviða og störf þá felur tilkoma hans líka í sér ákveðið afsal á völdum þar sem stýring svæðisins flyst að hluta til frá sveitarfélagi til þeirrar ríkisstofnunar sem hefur með þjóðgarðinn að gera.

Um Vatnajökulsþjóðgarð gilda sérlög, starfsmenn eru ríkisstarfsmenn og aðalskrifstofa er á höfuðborgarsvæðinu. Samskipti heimafólks við þjóðgarðinn eiga því bæði við um þá starfsmenn sem eru staðsettir á hverju svæði og þá sem eru við stjórnvölinn í höfuðstöðvum sunnan heiða. Stundum skynjar heimafólk einfaldlega að þegar kemur að samskiptum við þjóðgarðinn þá snúist þau um samskipti við ríkið – bæði Alþingi sem ákveður fjárframlög til garðsins og hina miðlægu stjórnslu í Reykjavík. Í öðrum tilfellum eru viðmælendur greinilega að vísa sérstaklega í persónuleg samskipti við starfsmenn á svæðinu. Rauður þráður í gegn um öll viðtölin er að þegar djúpstæðu vantrausti er lýst er yfirleitt verið að vísa til þeirra sem koma að stjórn þjóðgarðsins úr fjarlægð en mun meiri ánægja er með samskiptin við starfsfólk sem starfar á svæðinu og á heima þar.

Bæði í Mývatnssveit og í bændasamfélaginu í kring um Jökulsárgljúfur er áratugalöng saga um togstreitu við ríkið vegna stýringar á friðlýstum svæðum og var oft vísað í þessa forsögu í viðtölunum þegar málefni sem sneru að trausti bar á góma. „Sagan í gegnum tíðina hefur kannski svolítið verið saga samráðsleysis,“ sagði einn viðmælandi og lýsti þeirri reynslu íbúa að ákvarðanir hefðu oftast verið teknar „að ofan“ af ríkinu og íbúum síðan tilkynnt um hver niðurstaðan væri. „Það er ekkert leyndarmál að viðhorf heimamanna norðan Vatnajökuls er ekki jafn jákvætt til Vatnajökulsþjóðgarðsins og sunnan við hann,“ sagði annar.

Í Mývatnssveit voru tveir viðmælendur sérstaklega neikvæðir í garð þjóðgarðsins og vísuðu í söguna í því samhengi. Annar þeirra vísaði í að hann væri tortrygginn að fenginni reynslu því að hann hefði margoft reynt að ekki væri staðið við það sem búið væri að lofa. Vísaði hann þar bæði í samskipti við ríkið vegna sérlaga um Mývatn og Laxá sem voru í gildi frá 1974 til 2004

og reynslu sína sem landeigandi. Þá taldi hann að lítið hefði orðið úr fögrum fyrirheitum um aðkomu heimafólks að stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs. Jafnvel þegar búið sé að ná samkomulagi þá sé skipt um fólk í brúnni, nýtt fólk á Alþingi eða það er skipt um ráðherra og þá telja þeir sem taka við að þeir séu ekki bundnir af því sem áður var búið að semja um. „Þegar ég heyri þjóðgarður þá rísa á mér hárin,“ sagði þessi viðmælandi og vísaði þar sérstaklega í hvernig valdið færðist frá heimafólki og á höfuðborgarsvæðið. Hinn viðmælandinn í Mývatnssveit sem var sérstaklega neikvæður í garð þjóðgarðsins tók í sama streng: „Það er náttúrulega Reykjavík sem fjarstýrir þessu og á köflum finnst mér að starfsmennirnir viti ekki einu sinni hvað er í gangi.“

Viðmælendur frá byggðarlögum nálægt Ásbyrgi og Jökulsárgljúfri vísuðu einnig í slæm samskipti við ríkið á fyrri árum, sérstaklega á fyrstu áratugum Þjóðgarðsins í Jökulsárgljúfrum. Þær deilur snerust m.a. um beitarréttindi og tilfærslur á vegum og taldi heimafólk að ekki væri staðið við það sem lofað var í upphafi. Viðhorfin þar hefðu farið að breytast þegar loksins kom þjóðgarðsvörður sem bjó á staðnum allan ársins hring en þó eimir enn eftir af þessu gamla vantrausti, ekki síst þegar kynntar eru til leiks stórtækar hugmyndir um nýja friðun. Þannig hafi mörgum brugðið í brún þegar unnið var að undirbúningi að stofnun Vatnajökulsþjóðgarðs, en þá mættu fulltrúar ríkisins á fundi með kort, þar sem fram kom að til greina kæmi að friðlýsa allt áhrifasvæði Jökulsár, án þess að nokkuð hefði verið búið að ræða það við landeigendur eða aðra sem hagsmuna áttu að gæta á svæðinu. „Þegar menn sjá svona kort.... fólk fer bara alveg strax á bremsuna,“ sagði þessi viðmælandi og annar viðmælandi á sama svæði sagðist hafa upplifað það sama nýlega þegar kynnt voru áform um friðun Jökulsár á Fjöllum í tengslum við Rammaáætlun. Fólki virðist sem það eigi að hraða þessu í gegn og við það myndist ákveðin múgæsing og hræðsla hjá fólki og fyrri átök rifjast upp.

En viðhorfin í Kelduhverfi og Öxarfirði eru engu að síður að breytast og eru það ekki síst samskiptin við starfsfólk þjóðgarðsins á norðursvæðinu sem skiptir fólk máli sem og sú stefna að ráða sem flest heimafólk í störf í þjóðgarðinum.

Að baki því vantrausti í garð ríkisvaldsins sem birtist í mörgum viðtölum liggur ótti um boð og bönn og að heimafólk missi frá sér vald til þess að stýra umgengni við landið á sínu nærsvæði. Í Mývatnssveit var vísað í það hvernig sérlögin um Mývatn og Laxá hefðu leitt til þess að öll stjórnsýsla varð bæði tafsöm og háð duttlungum Nátturuverndarráðs og síðar Umhverfisstofnunar. „Það tók allt svo langan tíma og var líka töluvert kostnaðarsamara,“ bætti viðmælandinn við og fannst oft það sama vera upp á teningnum í Vatnajökulsþjóðgarði.

Ferðaðþjónusturekandi í Mývatnssveit var ósáttur við hversu neikvætt viðmót honum finnst hann fá frá þjóðgarðinum þegar hann kemur með ferðamenn inn í garðinn:

Mér finnst þjóðgarðurinn snúast dálítið um það að bíða hálfpartinn eftir að einhver geri eitthvað af sér...keyri í hringi eða eitthvað... og þá fer allt af stað. Oft vilja þau hafa lögregluvald, held ég... [...] mér líkar ekki að þau vilja stundum banna þetta og banna hitt... sem er stundum rakalaust. Stundum þarf að loka einhverju. En stundum eru bara engin rök fyrir að loka.

Þrátt fyrir talsvert afgerandi dæmi um djúpstætt vantraust sumra viðmælenda í garð þjóðgarðsins var líka að finna fjölmörg dæmi í viðtölunum um góð samskipti og merki um breytingar á viðhorfum íbúa til þjóðgarðsins. Þar voru það samskipti augliti til auglitis sem skiptu mestu máli og sú tilfinning að þeir sem væru í forsvari fyrir þjóðgarðinn nálgudust heimafólk með raunverulegan og einlægan áhuga á samráði og samvinnu, eins og eftirfarandi tilvitnun gefur til kynna:

Þú nærð ekki að mynda traust við neinn nema þú eigir samtal við hann. Af hverju ættir þú að treysta einhverjum sem þú hefur aldrei talað við?

Orð og athafnir þurfa að vera í samhljómi til að traust skapist og ýmiskonar atriði sem kannski láta lítið yfir sér voru engu að síður nefnd í viðtölum sem dæmi um gott samstarf við þjóðgarðinn. Hér má t.d. nefna samstarf við skóla, það að þjóðgarðurinn styðji við fjáröflun skólakrakka í unglingsáldum með því að láta þá fá einnota flöskur og dósir sem falla til í þjóðgarðinum yfir sumartímamann og það að þjóðgarðsverðir og starfsmenn þjóðgarðsins sýni áhuga á þróun svæðisins, þörfum ferðaþjónustu, komi á fundi um framtíð svæðisins og fleira í þeim dúr. Nálægðin við íbúa gefur fólki þá tilfinningu að starfsmenn þjóðgarðsins skilji þarfir þeirra og taki tillit til þeirra, ólíkt því sem er þegar „fólk að sunnan“ sér um að taka ákvarðanir. Eða eins og einn viðmælandi orðaði það: „Það er alveg sama hvað menn segja, um leið og stjórn á einhverju fjarlægist þig þá er hún allt öðruvísi en stjórn í nærsamfélaginu. Það er bara þannig.“

Sjálfsmynd og viðhorf

Í könnun meðal starfsmanna þjóðgarðanna þriggja kom fram að þjóðgarðar gegndu hlutverki í byggðapróun þar sem það gæti ýtt undir jákvæða sjálfsímynd íbúa að þjóðgarð væri að finna á þeirra svæði. En þetta virtist ekki eiga sérstaklega við hjá þeim viðmælendum sem tóku þátt í viðtalsrannsókn á norðursvæði Vatnajökuls. Þvert á móti sögðust flestir fyrst og fremst finna til tengsla við sjálfa staðina, t.d. Ásbyrgi, Dettifoss og Öskju, en töldu það ekki hafa neina sérstaka þýðingu fyrir sig persónulega að þessir staðir væru hluti af þjóðgarði. „Jú, jú auðvitað hefur það einhver áhrif, sérstaklega á erlenda ferðamenn, að vera með stimpilinn „national park“ á þessa frábæru náttúru. En ég er ekki viss um að það skipti eins miklu máli fyrir Íslendinga,“ sagði einn viðmælandinn og annar var á svipuðum slóðum þegar hann sagði:

Í augum fólksins þá skiptir þetta engu máli fyrir sjálfsmynd staðarins. Ekki þjóðgarðurinn sjálfur. Kannski að hafa Ásbyrgi og Dettifoss og þessa staði en ekki endilega að þetta sé þjóðgarður.

Ólíkt suðursvæði Vatnajökulsþjóðgarðs, þar sem jökullinn blasir við, þá er Vatnajökull í talsverðri fjarlægð frá helstu áfangastöðum á norðursvæði Vatnajökulsþjóðgarðs og töldu sumir viðmælendur að þetta gæti haft áhrif á hvort þjóðgarðurinn hefði áhrif á sjálfsmynd heimafólks. Starfsmaður þjóðgarðsins lýsti þessum mun:

Jökullinn einn og sér, hann er svo ríkjandi og áberandi á suðursvæðinu. Ég held að fólk tengi sterkt og auðveldlega við hann og það hefur áhrif...[..]. En hjá okkur er einhvern veginn lengra... bæði lengra í þjóðgarðinn og hann hefur ekki jafn sterka ímynd.

Á sama tíma og flestir viðmælendur virtust sammála um að tengsl heimafólks væru fyrst og fremst við tiltekna staði fremur en að þjóðgarðurinn sem slíkur væri hluti af þeirra sjálfsmynd kom líka fram í mörgum viðtölum að viðhorf væru að breytast hratt og sífellt fleiri horfðu til þjóðgarðsins sem mikilvægs hlekks í framtíðaruppbyggingu svæðisins. Þannig eru viðhorf í Kelduhverfi, Öxarfirði og á Húsavík mun jákvæðari í garð Vatnajökulsþjóðgarðs en þau voru í garð þjóðgarðsins í Jökulsárgljúfrum á upphafsárum friðlýsingar á svæðinu og í Mývatnssveit eru dæmi um að menn í ferðaþjónustu séu í fyrsta sinn að átta sig á möguleikanum á að markaðssetja ferðir upp á hálendið þannig að svæðið sé hluti af þjóðgarði. Hafi vantraust og skortur á samráði verið ríkjandi áður fyrr nefndu margir viðmælendur að þeir gerðu sér góða von um að viðhorfsbreyting bæði meðal heimamanna og þeirra sem stýra þjóðgarðinum myndi leiða til breyttra vinnubragða á komandi árum.

Framtíðin

Flestir nefndu nýjan veg frá Dettifossi að Ásbyrgi þegar spurt var um tækifæri og áskoranir sem framundan væru. Greinilegt er að miklar vonir eru bundnir við að þessi nýi vegur verði innspýting í ferðapjónustu á svæðinu í kringum Jökulsárgljúfur. Annað sem var nefnt sem tækifæri á ókomnum árum var að nýta þjóðgarðinn með markvissari hætti í markaðssetningu. Eins var nefnt að nýta mætti atvinnustefnu sem nú væri í mótnun í Vatnajökulsþjóðgarði sem tæki til að styðja við byggðaðróun. Því væri mikilvægt að klára hana sem fyrst.

Nýr Dettifossvegur var ofarlega í huga margra viðmælenda eins og eftirfarandi ummæli nokkurra viðmælenda sýna:

Með nýjum Dettifossvegi og meiri þroska í hvernig við tökum á móti ferðamönnum sé ég fyrir mér til lengri tíma litið mikil tækifæri fyrir okkur. Það eru gríðarleg tækifæri fyrir þá sem hér búa að efla þjónustuna og um leið upplifun þeirra sem koma. Og, í efnahagslegu tilliti, efla stöðu svæðisins. Ég er sannfærður um það.

...það er að þyngjast umræðan í Öxarfirði og Kelduhverfi að menn þurfi að vera tilbúnir að nýta tækfærin sem opnast eftir að vegurinn klárast. Þá verður komin alvöru tenging í gegn og þá skiptir máli að vera kominn með eitthvað.

Maður sér fyrir sér næstu 5-10 árin, með tilkomu Dettifossvegar, að þá geta náttúrulega orðið miklar breytingar. Maður veit ekki alveg hverjar þær verða.... kannski bara gegnumstreymissveit... [...] ...eða þá að það gæti orðið svipað og í Mývatnssveit þar sem er mikil gróska og mikið af fólki... þetta snýst um að það komi nýtt fólk inn á svæðið sem að sér einhver tækifæri.

Með tilkomu Dettifossvegar þá breytast aðstæður... í Kelduhverfi sérstaklega því þar kemur náttúrulega mesta rennslið og umferðin. Og þá held ég að þjóðgarðurinn komi sterkt inn þegar kemur að því að laða ferðamennina að allt árið. Það er alveg klárt mál.

Væntingar um meiri umferð með nýjum vegi eru greinilegar og þar sjá margir fyrir sér tækifæri en að sama skapi gæti skyndileg aukning á umferð líka falið í sér ýmis úrlausnarefni, bæði hvað varðar stýringu inn á svæðið og kröfur um að innviðir þjóðgarðs og samfélags, t.d. löggæsla og heilbrigðisþjónusta, geti þjónað fleira fólki. Annað sem er mörgum viðmælendum ofarlega í huga, sérstaklega á svæðinu nálægt Jökulsárgljúfrum, er að ekki sé nóg að leggja veg til að opna fyrir umferð heldur þurfi að finna leið til að tryggja að ferðamenn stoppi á svæðinu og skilji eitthvað eftir sig. Til að svo megi verða þurfi einhverjir að taka af skarið og byggja upp þjónustu á svæðinu. Viðmælandi í Kelduhverfi orðaði þessa hugsun þannig:

...það er stærsta áskorunin... að það verði ekki bara eitthvað gegnumstreymi... að menn komi ekki bara hérna, skilji eftir sig rusl, noti klósettin en gisti á Húsavík, Akureyri og eitthvað lengra í burtu. Og Mývatn... maður veit ekki alveg... það gæti orðið togstreita á milli svæða líka.

Samandregið má því segja að þrátt fyrir talsverðar deilur á fyrri árum um friðlýsingar á því svæði sem nú tilheyrir norðursvæði Vatnajökulsþjóðgarðs má greina merki um að viðhorf séu að breytast, meiri jákvæðni sé í garð þjóðgarðsins en áður og að heimafólk telji þjóðgarðinn mikilvægan fyrir byggðaðróun í framtíðinni og hann geti skapað fjölmörg tækifæri. Að sama skapi eru viðmælendur líka varkárir, telja að ýmislegt hafi ekki gengið sem skyldi áður fyrr og að mikilvægt sé að setja meiri kraft í að byggja upp innviði og styrkja þau svæði sem fyrir eru frekar en að setja alla orkuna í nýjan og stærri þjóðgarð.

3.2.2 Suðursvæðið – Helstu niðurstöður

Suðursvæði Vatnajökulsþjóðgarðs á aðeins eina grannbyggð, þ.e. Sveitarfélagið Hornafjörð. Sveitarfélagið er stórt (það þriðja stærsta á landinu) og nokkuð margbreytilegt, þar er einn þéttbýliskjarni (Höfn) þar sem u.þ.b. 75% íbúanna eiga heima. Aðrir íbúar dreifast um sveitirnar: Örafi, Suðursveit, Mýrar, Nes og Lón. Sambýlið við þjóðgarð má heita býsna rótgróið í sveitarfélaginu, sérstaklega í Örafum, vegna stofnunar Þjóðgarðsins í Skaftafelli fyrir rúmum 50 árum.

Sveitarfélagið Hornafjörður er eitt vinsælasta ferðamannasvæði landsins og þangað komu um 950.000 erlendir ferðamenn árið 2018 (Rögnvaldur Guðmundsson, 2019). Um 75% þeirra komu við í Skaftafelli en um 88% heimsóttu Jökulsárlón. Helsta aðráttarafl svæðisins er mikilfenglegt og fjölbreytt jöklalandslag, einkum þá skriðjöklarnir (sem eru allir innan marka þjóðgarðsins) og jökullónin fyrir framan þá. Á mörgum þessum stöðum er löng hefð fyrir ýmiss konar jöklatengdri ferðaþjónustu en hún hefur aukist mjög og þróast á allra síðustu árum, bæði vegna aukins fjölda ferðamanna en einnig – og ekki síður – vegna minnkandi árstíðasveiflu í komum þeirra (Þorvarður Árnason og Johannes T. Welling, 2019). Á vestasta hluta sveitarfélagsins (þ.e. frá Skaftafelli að Jökulsárlóni) er ferðaþjónusta nú víðast hvar starfrækt á heilsársgrunni. Samhliða þessum breytingum hefur fjöldi ferðaþjónustufyrirtækja innan sveitarfélagsins aukist verulega, ekki síst í afþreyingarferðaþjónustu. Vöxtur greinarinnar hefur kallað á stórauðinn mannafla sem að stærstum hluta hefur komið frá útlöndum; um áramótin 2018-19 voru þannig um 19% íbúa í sveitarfélaginu með erlent ríkisfang.

Viðmælendur á suðursvæðinu voru fyrrverandi þjóðgarðsvörður, fyrrverandi bæjarstjóri sem jafnframt var stjórnarformaður Vatnajökulsþjóðgarðs um hríð, núverandi bæjarstjóri, skipulagsstjóri sveitarfélagsins, framkvæmdastjóri ferðaþjónustuklasans, bóndi í Suðursveit, bóndi á Mýrum (báðir bændurnir starfræktu einnig ferðaþjónustu) og eigandi afþreyingarfyrirtækis (sjá nafnalista í Viðauka 2). Við val á viðmælendum var þess gætt að ræða við fólk með fjölbreytileg sjónarmið og sem tengist þjóðgarðinum með mismunandi hætti. Þá var hugað bæði að landfræðilegri dreifingu og kynjaskiptingu. Fimm viðmælendur voru búsettir á Höfn en þrír í sveitunum (Örafum, Suðursveit og Mýrum). Kynjahlutfall viðmælenda var jafnt: Fjórar konur og fjórir karlar. Viðtölin voru tekin upp, afrituð og greind.

Hvert er nærsamfélagið?

Viðmælendur á suðursvæði Vatnajökulsþjóðgarðs voru flestir fæddir í sveitarfélaginu Hornafirði og höfðu búið þar lengi. Rúmur helmingur þeirra hafði búið um tíma annars staðar vegna náms eða vinnu, en síðan flust til baka og sest að á Hornafirði. Viðmælendur voru allir fjölskyldufólk, flestir enn með ung börn á sínu framfæri. Upplifun viðmælenda á nærsamfélagi sínu (þ.e. byggðinni sem þeir tilheyrðu) var nokkuð breytileg. Helmingur hópsins leit á sveitarfélagið allt sem nærsamfélag sitt en hinir höfðu aðra og þrengri upplifun, sem var þá ýmist bundin við sveitina þar sem þeir bjuggu eða þéttbýlið á Höfn og eina eða fleiri sveitir í grennd við bæinn. Sýnin eða upplifunin á nærsamfélaginu hafði síðan áhrif á aðra þætti þegar umræðan fór að snúast um þróun byggðarinnar; nærsamfélagið myndaði ákveðinn útgangspunkt í þeirri umræðu hjá viðmælendum.

Í viðtalsrannsókninni var spurt um ástæður þess að fólk hafði kosið að búa í sveitarfélaginu Hornafirði. Svörin voru nokkuð margbreytileg, um helmingur viðmælenda nefndi börnin sín, uppeldi þeirra eða nærumhverfi, og margir einnig fjölskyldutengsl. Jafnframt var oft vísað í staðartengsl, það er að viðmælendi hefði fæðst í sveitarfélaginu eða myndað sterk tengsl við nærumhverfið, í gegnum t.d. útivist, veiðar eða smalamennsku.

Ég er fæddur og uppalinn hérna, vildi bara komast úr hringiðu Reykjavíkur, þjó þar. Eignaðist þarna mitt annað barn og sá ekki fyrir mér að vera í blokkaríbúð í Reykjavík að ala upp börnin mín og svona, hef alla tíð verið frekar mikill útivistarpési.

Tveir viðmælenda nefndu náttúruna, nálægð við hana eða fegurð hennar, sem ástæðu fyrir búsetuvalinu. Þá nefndu viðmælendur einnig mannlega þáttinn í nærsamfélaginu, sérstaklega þá nálægðina milli íbúa og félagslega stuðningsnetið. Einn viðmælenda nefndi tækifæri til að stofna eigið fyrirtæki, vegna uppgangs í ferðaþjónustu. Af ummælum viðmælenda að dæma voru þeir allir nema einn ánægðir með búsetuval sitt; sá sem var óánægður var m.a. ósáttur við grunnþjónustuna í sveitarfélaginu og hafði íhugað að flytja burt, en var bundinn svæðinu vegna þess að eignir hans væru þar.

Flestir viðmælendur nefndu sterka stöðu atvinnulífsins sem styrkleika nærsamfélagsins, einkum þá ferðaþjónustu og sjávarútveg, landbúnaður stæði heldur hallari fæti en ætti þó ákveðin sóknarfæri. Þá var samheldni íbúanna oft nefnd og einnig nálægð við aðra íbúa, því að samfélagið væri lítið. Tveir viðmælenda nefndu mikil tækifæri í nærumhverfinu sem íbúar hefðu nýtt eða gætu nýtt. Einn viðmælendi nefndi starfsemi opinberra stofnana.

Þetta er rosalega samheldið fólk sem býr þarna og það er sama hvað kemur upp á. Fólk hjálpast að og leysir vandamálin. Það eru ýmsar ógnanir og ýmislegt í umhverfinu sem neyðir okkur til að vinna saman, ég meina þó ekki tilneydd, en fólk bara gerir þetta. Þannig að samfélagið er samheldið og margt hefur gert það að verkum að fólk láti annað lönd og leið og geri bara það sem gera þarf.

Helsti veikleiki nærsamfélagsins, að mati viðmælenda, voru samgöngurnar; sveitarfélagið væri tiltölulega einangrað og vegakerfið orðið laskað. Þá var fámennið nefnt sem veikleiki, íbúar væru ekki nógu margir til að bera uppi nauðsynlegt þjónustustig. Aukið álag á grunnþjónustu og miklar breytingar á íbúasamsetningu vegna vaxtar í ferðaþjónustu voru einnig nefnd, svo og vaxandi erfiðleikar við skólalahlald í sveitunum. Tveir viðmælenda töldu nálægðina milli íbúa allt eins geta verið veikleika eins og styrkleika; tengslin á milli íbúa og embættismanna gætu verið of nán og einnig gæti verið snúið að taka á erfiðum málum vegna kunningssskapar á milli manna. Einn viðmælenda nefndi ákveðinn skort á víðsýni og að sumir íbúar bæru takmarkaða virðingu fyrir reglugerðum og skipulagsáætlunum.

Við erum of fá til þess að bera þetta uppi, við berum ekki uppi ýmsa þjónustu sem mætti alveg vera hérna. Eins og verslanir virðast ekki þrífast vel hérna, svona aðrar en matvöruverslanir. Okkur vantar svona 1000 manns í viðbót til þess að geta borið uppi ýmislegt.

Hvað er byggðapróun?

Í svörum viðmælenda komu fram talsvert ólíkar hugmyndir um hvað hugtakið „byggðapróun“ fæli í sér, svo og hverjir helstu áhrifaþættir hennar væru. Að hluta til helgast sá skoðanamunur af því að grunnhugmynd viðmælenda um *einunguna* sem væri að þróast – „byggðina“ – var ekki alltaf sú sama. Sumir horfðu á sveitarfélagið allt í því sambandi, á meðan aðrir voru fyrst og fremst að hugsa um þann hluta sveitarfélagsins sem stóð þeim næstur. Margir viðmælenda tengdu þrátt fyrir þetta byggðapróun við uppbyggingu af einhverjum toga, t.d. húsnæði (íbúabyggð), þjónustuframboð og samgöngur, svo og skipulag slíkra innviða. Einn viðmælenda kaus frekar að tala um „samfélagsþróun“ en byggðapróun og vildi þar horfa sérstaklega til eflingar á félagsauði innan byggðarlaga, frekar en til uppbyggingar efnislegra innviða.

Byggðaðróun í mínum huga merkir það að menn séu að hugsa til framtíðar, að það sé verið að spá í skipulag byggðarinnar og samfélagsins og það sé haldið utan um þessa hluti. Að atvinnumálin séu í lagi og húsnæðismálin séu í lagi og það sé framtíðarsýn hvenær við ætlum að byggja og hversu mikið, og hverjir ætla að kenna krökkunum okkar og hvernig ætlum við að hafa skólamálin og allt þetta. Bara þessar grunnstoðir, ef þessir hlutir eru í lagi, þá er allt í lagi.

Ég held að byggðaðróun í dag merki það að það sé ekki mínus. Svona út í sveitunum, þá er alltaf verið að selja eina og eina jörð sko, og svo býr enginn á henni lengi og það er skref aftur á bak, þannig að ég myndi halda ef sveitirnar myndu halda sínu, þá væri það byggðaðróun, því það hefur verið afturábak í einhver ár, áratugi núna. Það er fólk sem kaupir eignir sem á ekki heima hérna, er hérna aldrei og þá bara fækkar í samfélagunum. Ég myndi segja það að það væri góð þróun ef að þetta gæti staðið í stað.

[...] mér finnst auðveldara að tala um samfélagsþróun en byggðaðróun, því þá ertu kominn niður í samfélagið sem mér finnst skipta meiri máli heldur en endilega byggðin, sem ég kannski tengi við hús og brýr og fleira, því það eitt og sér gefur ákveðið tækifæri á að tengja fólk saman með vegum og brúm en samfélagið held ég sé algjört lyklatríði þegar talað er um byggðaðróun, hvernig samfélagið er [...] eiga menn auðvelt með samstarf, geta menn leitt saman ólíka hópa til að leysa vandamál, eða er ákveðinn hópur sem segir að það komi ekki til greina að vinna með þessum hóp og enda með því að það er betra að vandamálin séu óleyst og þróunin sé neikvæð heldur en að finna lausnir til að vinna saman og búa til stöðu þar sem samfélagið þróast á jákvæðan hátt? [...] opinber umræða hefur fyrst og fremst snúist um það að það sé mikilvægt að byggja flugvelli, brýr og vegi en ekki styrkja innviði mannlægs samfélags, þannig að mér finnst betra að tala um samfélagsþróun heldur en byggðaðróun.

Frumkvæði heimamanna

Í viðtölunum kom skýrt fram að byggðin (eða byggðirnar) í sveitarfélaginu Hornafirði hefur gengið í gegnum miklar breytingar á undanförunum áratugum, einn viðmælandi líkti þeim við „vaxtarverki“. Nær allir viðmælendur töldu að áhrifavaldar breytinganna hefðu verið blandaðir – þar hefðu bæði komið til ytri áhrif og innra frumkvæði sem fólst þá aðallega í því að nýta ný tækifæri sem hefðu skapast vegna aukinnar ferðapjónustu. Tveir viðmælenda nefndu áhrif þekkingarstarfs í heimabyggðinni, þ.e. fjallamenskunám Framhaldsskólans í Austur-Skaftafellssýslu og aðra starfsemi í Nýheimum, sem hefði skapað bætt umhverfi fyrir nýsköpun og frumkvöðlastarf innan sveitarfélagsins. Einn viðmælandi taldi að heimamenn væru sjálfir orðnir áráðnari en áður vegna nýrra tækifæra sem vöxtur ferðapjónustunnar hefði skapað. Annar viðmælandi hafði þó efasemdir um að í rótgrónum samfélögum (einkum þá út til sveitanna) væri mikill áhugi á breytingum.

[...] ég sé sko, að samfélagið þróast innanfrá með innspýtingum utan frá, þá hafa þættir í ytra umhverfi samfélagsins hjálpað, eins og þessi vöxtur ferðamanna, en mér fannst þetta samfélag tilbúið til að taka á móti þessum fjölda. Það helgaðist fyrst og fremst af því að hér voru aðilar sem voru búnir að mennta sig í fjallamensku og leiðsögn og við sjáum marga vera að sinna því núna [...] infrastrúktúr hér varðandi veitingahús og hótél var komin nokkuð vel á veg [...] það sprettur algjörlega upp úr jarðveginum hér finnst mér, þessi hugsun um að nýta þetta staðbundna sem margir veitingamenn eru með. Líka að öll lykilyfirtækin í ferðapjónustu, með ákveðnum undantekningum, eru í eigu heimamanna [...]

Þetta eru einkaaðilar, þetta eru bara heimamenn sem gripu boltann, sáu tækifærin og framkvæma. Það vantar fjármagn, svo eru settar fullt af kröfum á sveitarfélagið um að sinna innviðauppbýggingu en þeir fá ekkert fjármagn til þess. Ég trúi því að sveitarfélagið vilji gera betur en það vantar að ríkið og sveitarfélögin fylgi eftir þeirri uppbyggingu sem einkaaðilar hafa brugðist við [...] Það þyrfti, ef það kæmi til gistináttagjald, eða hvað sem verður, að það fari ekki beint til Reykjavíkur, að það skili sér á svæðin svo það sé hægt að byggja upp. Því heimamenn sjá miklu betur hvað þarf að gera heldur en einhver í einhverju Excel skjali í Reykjavík, án fordóma sko, en nærsamfélagið sér alltaf betur hvað vantar á hverjum stað.

Já, en kannski miðað við samfélagið sem er fyrir, þá vilja þeir kannski ekkert endilega vera að breytast mikið. Bara að halda áfram að vera í sínu. Það eru kannski flestir sem að hafa í einhverju lagi farið út í ferðaþjónustu á einhvern hátt. Það er aðallega ferðaþjónusta sem er breytingin. [...] Þeir sem vilja breytast eru búnir að gera það á einhvern hátt. Það er líka stór partur að maður býr á svona stað að maður vill bara fá að vera þar.

Viðmælendur voru flestir þeirrar skoðunar að það skipti töluverðu máli að frumkvæði að breytingum í samfélagi og atvinnulífi kæmi frá heimamönnum sjálfum. Þeir nefndu ýmis atriði máli sínu til stuðnings.

Ég held það skipti máli, ég held það að það sé svona skemmtilegra að það koma innan frá en að við verðum fyrir því. Ætli við séum ekki sáttari með það svoleiðis [...]

Já mér finnst það, það þarf að koma frá grasrótinni en ekki annars staðar frá. Öðruvísi verða breytingarnar ekki viðvarandi, eða samfélagið eins og við viljum hafa það, við þurfum að móta samfélagið sem við búum í.

En ef það kemur eitthvað stórt fyrirtæki og byrjar að vera með ferðir á landinu þínu, þá er ekki þol fyrir því. En ef þetta er einhver úr sveitinni, þá hefur það meiri skilning. [...] Maður finnur það alveg að það er miklu meira þol gagnvart því heldur en nokkurn tímann aðfluttu fyrirtæki sem kemur með fullt af mannskap, bílum og fleira, og plantar sér einhvern veginn inn á svæðið. Það er allt annar handleggur. Það er meira lítið á það sem ágang frekar heldur en hluti af því að búa þarna.

Ógnanir og tækifæri

Viðmælendur voru spurðir að því hvort þeir teldu eitthvað ógna nærsamfélaginu. Meirihluti þeirra taldi fyrirsjáanlegar ógnir ekki hafa mikil áhrif á samfélagið til lengri tíma lítið. Flestir viðmælendur nefndu breytingar í atvinnulífi sem mögulegar eða líklegar ógnir; samdrátt í ferðaþjónustu, veiðibrest í sjávarútvegi og erfiðleika í sauðfjárrækt. Einn viðmælandi nefndi vaxandi erfiðleika við skipaumferð um Ósinn (innsiglinguna til Hafnar) vegna landriss. Viðmælendur nefndu einnig þætti eins og erfiðleika við að manna störf í ýmiss konar grunnþjónustu, breytingar á íbúasamsetningu vegna aukinnar ferðaþjónustu og vaxandi ásókn stórra fyrirtækja sem væru ekki með höfuðstöðvar sínar í sveitarfélaginu.

Ekki eitthvað í nánustu framtíðinni. En maður veltir stundum fyrir sér þegar lætin eru sem mest [...] það er að verða erfiðara að fá fólk í sum störf, í störf sem skipta máli eins og í heilbrigðisþjónustuna og skólana og öllu því batterí [...] að þetta jafnvægi sko sé í lagi, að hérna séu ekki allir að fara að hoppa ofan í sömu körfuna, sem er svolítið trendið núna.

Meinarðu svona fyrir utan eldgos og berghlaup og svoleiðis? Það er nú kannski bara eins og ég er búin að segja eins og með bændasamfélagið, ef enginn kemur og tekur við þá leggst bara byggðin af, eða ekki byggðin heldur búskapur og svona. Það breytir öllu umhverfinu og samfélaginu. Þá ertu kannski ekki lengur með fólk sem hefur þessar rætur og þekkir sögu svæðisins. Það er bara alltaf öðruvísi að fá alveg nýtt samfélag með alveg nýju fólk sem er með alveg nýjar hugmyndir og þekkir ekki og er ekki með rætur. Það bara breytist. Ég er ekki að segja endilega að það sé verra en það verður bara öðruvísi. Mér finnst það í rauninni verra sjálf. Þetta er stór hluti af því að vera samfélag, að bera þennan hag sögunnar fyrir brjósti og samfélagsins. Þú ert svolítið með þetta í blóðinu eins og fólk man hvernig amma fór upp að steini og gerði þetta. Þetta er bara hlutur sem er mjög verðmætur en þetta er bara allsstaðar að breytast.

[...] en þessi stóru hótél og þessar keðjur, ég er mjög neikvæð gagnvart því að þær koma hérna í þetta samfélag [...] svo koma bara þessi stóru fyrirtæki og byggja risahótél hér og risahótél þar, og taka af okkur viðskipti og selja herbergin á verði sem við ráðum ekkert við að selja á, því við þurfum að halda rekstrinum gangandi [...] drepa niður þá minni ferðaþjónustu sem er búin að vera starfandi í tuttugu til þrjátíu ár.

[...] mér finnst það soldill mikill munur, því sá sem býr hérna leggur virkilega allt í þetta [...] og leggur þá eitthvað til samfélagsins í leiðinni þar sem hann býr og er með kennitöluna sína hér á þessum stað og borgar allt útfrá [...].

Að mati viðmælenda fólust *tækifærin* til áframhaldandi byggðaþróunar einkum í ferðaþjónustu en þá undir talsvert breyttum formerkjum frá því sem verið hefði. Hraður vöxtur ferðaþjónustunnar á undanförunum árum hefði leitt til fjöldaferðamennsku, en hægari vöxtur (eða jafnvel samdráttur) kallaði á aukna áherslu á gæði og fjölbreytni fram yfir magn. Einn viðmælenda nefndi tækifæri til vörubrúunar í sögu- eða menningartengdri ferðaþjónustu sem lítið hefði verið sinnt fram til þessa. Einnig var nefnt að nú væri tækifæri til að leggja meiri áherslu á uppbyggingu innviða í samfélaginu og fjölga störfum í öðrum greinum, einkum grunnþjónustu, sem erfitt hefði reynst að manna á meðan uppgangurinn í ferðaþjónustu var sem mestur. Tveir viðmælenda nefndu áframvinnslu í landbúnaði og/eða sjávarútvegi og einn viðmælenda sá tækifæri í bættum samgöngum. Þá voru orkumálin nefnd sem dæmi um ónýtt tækifæri. Tveir viðmælenda nefndu Vatnajökulsþjóðgarð og tækifærin sem gætu falist í sambýlinu við hann, t.d. í tengslum við landbúnað.

[...] fyrsta sem mér dettur í hug er svona slow, hæg, gæðaferðamennska, ekki þessi massatúrismi sem við höfum verið að upplifa. Það er ekki endalaust verið að troða fólk inn í 40 fermetra íshelli til dæmis, að taka sér tíma, þess vegna bara að fara í einhverra daga göngu með ferðamanninn, ég myndi segja að það væri tækifæri.

Þetta hefur verið rosa mikil fjöldamóttaka og fjöldaframleiðsla [...] það hefur kannski ekki endilega verið lagt nógu mikið upp með söguna eða menningartengda starfsemi eða ferðaþjónustu. Ég veit að það hefur verið reynt að gera það, en þú verður að hafa tíma til þess. [...] ferðamaðurinn fer ánægður og allt í lagi með það en veit kannski ekki neitt um svæðið og myndar ekki tengsl nema við kannski náttúruna sjálfa sem að stendur auðvitað alveg fyrir sínu. Mér sjálfri finnst, þegar ég fer í ferðir, þá vil ég gjarnan vita eitthvað um söguna og svæðið sem ég er á. [...] Það er alveg hægt að auka gæðin heilmikið ef það yrði lagt meira í það.

[...] mér finnst kannski tækifæri núna að þróa betur og efla innviði samfélagsins. Sem hefur kannski aðeins verið skilið eftir síðustu ár og kannski með svona breyttu landslagi,

sem virðist vera að þróast núna, þá kannski öflugri umsækjendur um störf og öflugra fólk til starfa heldur en hefur verið [...]

Það er fullt af tækifærum, til dæmis finnst mér alveg spurning hvernig við eigum að hafa samspilið við þjóðgarðinn þegar hann er orðinn svona stór hluti af sveitarfélaginu, þá finnst mér að íbúarnir þurfi að hafa talsvert um það að segja hvernig á hann að þróast og hvernig er fyrir okkur að hafa hann svona nálægt og mér finnst að heimamenn þurfi að njóta góðs af og njóta þess í einhverju að búa í návígi við þjóðgarðinn.

Hvað er þjóðgarður?

Skilningur viðmælenda á hugtakinu „þjóðgarður“ var nokkuð margbreytilegur. Sumir þeirra nefndu mörg atriði sem þeim þótti einkenna þjóðgarð, á meðan aðrir nefndu aðeins einn þátt. Flestir viðmælenda nefndu náttúrugæði af einhverjum toga (t.d. lífríki eða landslag) sem standa þyrfti vörð um; gæði sem sköpuðu verndarsvæðinu jafnvel ákveðna sérstöðu. Margir tengdu þessi gæði einnig við útivist, þ.e. tækifæri til að skoða og upplifa náttúruna innan verndarsvæðisins. Hluti af verndarstarfinu fælist í því að setja leikreglur um slíka útivist og einnig að gæta þess að þjóðgarðsgestir væru ekki í hættu. Einnig var nefnt að í þjóðgarði þyrfti að vera rými bæði fyrir verndun og nýtingu, þ.e. að á einhverjum hluta svæðisins væri hefðbundin nýting áfram leyfð. Aðeins tveir viðmælendur nefndu byggðaþróunarhlutverk þjóðgarða berum orðum og taldi annar þeirra mikilvægt að leggja áherslu á það hlutverk á meðan hinn var því fremur andsnúinn.

Mér finnst það eigi að vera náttúruparadís og svæði sem nýtur verndar og þjóðgarður á að vera stolt okkar allra.

Þjóðgarður merkir eitthvað einstakt, eitthvað sem að maður ætti að leggja leið sína til þess að skoða en maður kemur náttúrulega utan frá, einkennið náttúruþerla kemur upp í hugann og svona hreinleiki.

Ég hef verið voða fastur í þessu þrennu, náttúruverndin sem er innbyggð inn í „þjóðgarður“ er markmið um náttúruvernd og að vernda náttúru, síðan hefur mér fundist það að byggja upp útivistarmöguleika og í þriðja lagi byggðaþróun. Og síðustu tveir þættirnir finnast mér vera samofnir að því leytinu til að ef þú byggir upp, við höfum líkt þessu við bryggjur, ef það væru ekki bryggjur væri ekki hægt að gera út, ef það eru ekki innviðir til að stunda útivist, hvort sem það eru vegir inn að áningarstöðunum, gönguleiðir eða kort, landvarsla og slíkt, þá er ekki hægt að gera út á þessi svæði. Það er það sem mér finnst þjóðgarðurinn þurfa að ganga út á, að byggja upp þennan infrastrúktúr [...]

Þjóðgarður er nákvæmlega það sem að er í öllum þessum reglugerðum um þjóðgarða, að við eigum hann saman, að passa vel upp á hann. Þjóðgarður er fyrir mér alltaf meira, náttúruverndin heldur að hann eigi að vera að ýta undir alls konar fyrirtæki. Hann á fyrst og fremst að snúast um náttúru.

Þjóðgarður er eitthvað sem merkir það að við eigum, þetta er bara sameign þjóðarinnar.

Viðmælendur voru því næst spurðir hvort þeir teldu Vatnajökulspjóðgarð vera hluta af nærsamfélaginu eða ekki. Allir viðmælendur nema einn voru á því að svo væri, en flestir þeirra settu þó ákveðna fyrirvara. Margir nefndu að tengingin milli þjóðgarðsins og grannbyggðarinnar væri mest í kringum Skaftafell, því að þar ætti sambýlið sér lengsta sögu.

Tveir viðmælendur nefndu samskipti – eða samskiptaleyzi – við starfsmenn þjóðgarðsins innan svæðisins, annar á jákvæðum nótum (mikil samskipti) en hinn neikvæðum (lítil eða slæm samskipti). Einn viðmælandi gerði greinarmun á landi þjóðgarðsins og þjóðgarðinum sem stofnun; stofnunin Vatnajökulþjóðgarður væri í Reykjavík og ekki hluti af nærsamfélaginu. Annar viðmælenda nefndi árekstra sem hefðu átt sér stað fyrst eftir að Breiðamerkursandur varð hluti þjóðgarðsins. Tveir viðmælendur nefndu breytt viðhorf til hlutverks þjóðgarða sem ekki hefðu enn náð að festa rætur, hvorki meðal íbúa í grannbyggðum né í starfsemi þjóðgarðsins sjálfs. Einn viðmælandi nefndi að viðhorf íbúa til þjóðgarðsins og tengingar sínar við hann væru breytileg eftir því hvort viðkomandi tilheyrði upphaflega bændasamfélaginu eða nýja ferðaþjónustusamfélaginu sem hefði spröttið upp á sama svæði.

Já, kannski mest í Örafum og Suðursveit. Mér finnst, þó að hann nái alveg hingað, þá finnst mér minni tenging hér á Höfn við þjóðgarðinn, heldur en þeir sem búa alveg í eða við hann. En ég held það sé ríkt í hugum okkar Hornfirðinga að þetta byrjaði í Skaftafelli og ég held við lítum dálítið á Skaftafell sem hjartað. Fyrst var þetta Skaftafellsþjóðgarður, svo er hann alltaf að stækka, en ég held að hjartað sé, eða mér finnst það, í Skaftafelli, þar sem hann byrjaði. Ég held að tengingin sé mest þar.

[...] þjóðgarðurinn í Skaftafelli hefur lengi verið á kortinu og það eru, held ég, allir bara sáttir við það og stoltir af honum. Ég hugsa að heimamenn horfi meira á það sem friðarsvæði sem má ekki vera með beit á yfirleitt eða helst ekki búa á. Svólítið þessi gamaldags hugsun ennþá. Ég er ekkert viss um að það breytist neitt þannig séð, það er að segja ekki í gamla samfélaginu. Það nýja vill kannski frekar fá aðstöðu í garðinum og fá að gera ýmislegt innan þjóðgarðsins út af því að þar er öll náttúran sem að þau vilja selja. Ég hugsa kannski að gamla kynslóðin sé ennþá í gamla tímanum, það mátti ekki gera neitt.

Já, stór hluti af samfélaginu, það er rosalega mikið af starfsemi á svæðinu sem fer fram innan þjóðgarðsins. [...] þessu hefur verið stýrt utan frá, þó svo starfsemin sé hér, en stofnunin og batteríð hefur engan veginn verið að tengja sig við nærsamfélagið, og fólk hefur lítið að segja eða bara þetta er bara stofnun í Reykjavík, sko það er bara þannig.

Nei, það tel ég ekki vera, ég tel að þjóðgarðurinn sé með einhverja starfsmenn bara í flilabeinsturni sem eru ekki í neinu sambandi við samfélagið hér, bara á rúntinum á merktum bílum og hirða launin sín.

[...] ég held að Skaftafell sé farið að vera meiri hluti af eða nær samfélaginu þar, eða þar er meiri samvinna á milli, en eins og á Breiðamerkursandi, þar eru svona búnir að vera töluvert miklir árekstrar [...] þau hefðu mátt leita til okkar líka, ekki bara alltaf vera með boð og bönn. Bændurnir á svæðinu þekkja svæðið mjög vel, það er líka hægt að leita til þeirra með hvar má vera [...] í byrjun var þetta soldið, þegar fyrsta sumarið, það var frekar erfitt en þetta er allt að lagast [...]

[...] mér finnst eiginlega svolítið grunnt á því góða stundum sko, á milli þjóðgarðsins og annarra. Ég held að þjóðgarðurinn verði að vanda sig mjög í samskiptum við fólk og fyrirtæki vegna þess að [...] þjóðgarðurinn á allt undir góðu samstarfi við þessa aðila, og það versta fyrir þjóðgarðinn væri að lenda upp á kanti við meginþorra fólks. Það er ekki þar með sagt að þeir þurfi að segja já við öllu, en mér finnst þjóðgarðurinn ekki vera ríki í ríkinu, en þjóðgarðarnir gömlu voru auðvitað þannig og þessi þjóðgarður átti ekki að vera þannig, hann átti að vera hluti af samfélaginu, hann átti að vinna með fólkinu en ekki stilla sér gegn því. Hann átti einmitt að vera aflvaki í samfélaginu og er það, en mér finnst menn kannski þurfa að skerpa þessar línur aftur fljótlega.

Traust

Skóðanir innan viðmælendahópsins voru talsvert skiptar þegar talið barst að trausti milli þjóðgarðsins og einstakra hagaðila í grannbyggðinni. Enginn viðmælandi taldi þjóðgarðinn njóta fullkomins trausts og sumir töluðu um að traustið hefði minnkað á allra síðustu árum. Helsta ástæða minnkandi trausts væri óvissa og seinagangur á afgreiðslu á óskum ferðaþjónustufyrirtækja í heimabyggð um nýja afþreyingu innan þjóðgarðsmarka. Þrír viðmælendur bentu á móti á stóraukið umfang ferðaþjónustunnar og að þjóðgarðurinn hafi ekki haft bolmagn til þess að takast á við þessi auknu umsvif. Nokkrir viðmælenda töluðu um þjóðgarðinn sem stjórnsýslustofnun; stofnun sem færi með völd sem heimamenn væru ekki alltaf sáttir við. Einn viðmælenda sagðist bera persónulegt traust til starfsmanna þjóðgarðsins, en ekki til stofnunarinnar sem slíkrar. Einn viðmælandi benti á það að vantraustið gæti verið á báða bóga – þjóðgarðurinn treysti ekki hagaðilum til þess að nýta gæði þjóðgarðsins án þess að valda skemmdum. Einn viðmælandi hafði slitið samstarfi við þjóðgarðinn vegna ágreinings sem komið hefði upp og bar eftir það alls ekkert traust til hans.

Almennt séð held ég að það ríki þokkalegt traust, en ég veit alveg um aðila sem eru svona skeptískir. Ég held að öllum þyki vænt um þjóðgarðinn og að það eigi að vera þjóðgarður, en ég held að sumum finnist stundum þungt og snúið að koma sínum málum áfram gagnvart þjóðgarðinum, kannski ekkert öðruvísi en menn eru gagnvart sveitarfélaginu, að það sé kominn svona annar stór stjórnsýsluaðili hérna sem erfitt stundum er að eiga við.

Nei, það fer eftir hvaða hagsmunaaðila um ræðir, ef við ræðum um sveitarfélagið, þá held ég að það ríki fullkomið traust á milli sveitarfélagsins og þjóðgarðsins, en svo finnur maður það sterkt að það er ekki fullkomið traust á milli þeirra sem stunda atvinnu í þjóðgarðinum og þjóðgarðsins, og kannski ákveðinna hagsmunaaðila, félagasamtaka, sem kannski eiga ekki alveg samleið með markmiðum þjóðgarða. Að hluta til held ég að það sé þekkingarleysi og líka vegna þess að þjóðgarðurinn hefur bara ekki verið í stakk búinn [...] til þess að þjónusta þá hagsmunaaðila eða vinna með þeim eins og þarf. Þannig að ég held það sé aðalvandamál þjóðgarðsins, hann hefur stækkað of hratt miðað við innviðina.

Já, ég held það nú svona að mörgu leyti. Aftur á móti hefur verið rosalega til baka hvað reglurnar hafa verið lélegar. Sérstaklega í sambandi við alla atvinnustarfsemi. Á þessu svæði hefur það reynst þjóðgarðinum svolítið erfitt. Ég held að traustið hafa laskast töluvert. [...] Samskiptin snúast um það, að reyna að komast að einhverju samkomulagi um að reyna að nýta þjóðgarðinn. En það er eiginlega ekki til neinn rammi um það. [...] þannig að það er alltaf svona einhvers konar „bið“ ferli. [...] Það eru þessir vaxtaverkir, getum við sagt, með þjóðgarðinn og þessa breyttu ferðaþjónustu, og báðir aðilar eru að reyna að laga sig að hvor öðrum.

Nei, [...] heimamenn sækja um og fara að reglum og lögum og gera allt eins og á að gera, svo koma einhverjir stórfyrirtæki að sunnan bara með offorsi og látum og setja niður „base“ í Skaftafelli. Þeir sigla á lóninu og gera það sem þeim sýnist og komast upp með það. Þetta vekur mikla reiði gagnvart þjóðgarðinum hjá heimamönnum, þeim finnst ekki hlustað á sig [...]

Nei, ég myndi ekki segja það, ég myndi segja að allavegana eins og þetta var í byrjun [...] þá var alls ekkert traust til okkar sem vorum að nýta svæðið [...] mér finnst bara rosalega mikið vantraust á okkur [...] það kom starfsmaður þjóðgarðsins og var með

okkur smá og það gekk bara vel. [...] fólk hefur náttúrulega Skaftafell til viðmiðunar, þar mátti nú ekki gera bara nokkurn skapaðan hlut í fjölda ára, og fólk er bara soldið á bremsunni [...] Það er einmitt þetta vantraust, að halda að við séum alltaf að skemma eða, þú veist, treysta okkur ekki til að vera þarna [...]

Nei alls ekki, það getur ekki ríkt þegar hlutirnir hafa verið unnir á þann hátt sem þeir hafa verið unnir. [...] þegar þú hefur gengið of langt einhvern tímann, þá er það mjög erfitt [...] Ég ætla aldrei að eiga neitt samstarf við þetta, ekki eftir það hvernig þeir hafa komið fram við mig og okkur. Hef engan áhuga á samstarfi við þá, ég veit alveg hverskonar samstarf það yrði, ég væri að gera eitthvað fyrir þá og þeir ekki neitt fyrir mig.

Þjóðgarður og byggðapróun

Viðmælendur skiptust nokkurn veginn í tvö horn þegar spurt var hvort Vatnajökulsþjóðgarður ætti að hafa eitthvert hlutverk í byggðapróun. Um leið var ljóst að svörin tóku mið af því hvernig einstakir viðmælendur skildu þetta grunnhugtak umræðunnar, þ.e. „byggðapróun“. Flestir þeirra sem töldu þjóðgarðinn eiga að hafa hlutverk í byggðapróun tengdu það hlutverk annað hvort við fjölda og staðsetningu heilsársstarfa á vegum þjóðgarðsins, eða við uppbyggingu á íbúðarhúsnæði fyrir starfsmenn innan þjóðgarðsmarka. Þrír viðmælendur tengdu þetta hlutverk við þróun atvinnustarfsemi innan þjóðgarðsins. Tveir þeirra töldu að þjóðgarðurinn hefði fram að þessu ekki sinnt byggðapróunarhlutverki sínu af neinni alvöru, annaðhvort vegna þess að nauðsynlegur mannaflí væri ekki fyrir hendi til að sinna því eða vegna þess að þetta hlutverk hefði ekki verið sett í forgang af þeim sem stjórnðu þjóðgarðinum. Einn viðmælenda hafði efasemdir um að tilvist þjóðgarðsins skipti máli fyrir byggðapróun og taldi hann jafnvel geta verið ákveðna hindrun fyrir þróun byggðarinnar.

Já, bara til dæmis, hvað varðar staðsetningu starfa þjóðgarðsins, svo sem verið gagnrýnt í gegnum tíðina að stjórnsýsla þjóðgarðsins þarf ekki að vera staðsett í höfuðborginni. Þjóðgarðurinn hefur ákveðið hlutverk hvað byggðapróun varðar, ef hann vill starfa í nánari tengslum við nærsamfélagið, þá þarf stjórnsýslan að vera að hluta til staðsett þar og störfín, heilsársstörfín.

Já, það þarf að huga að því hverskonar uppbygging á að vera innan og við þjóðgarð, þegar þetta tekur svona mikinn hluta af sveitarfélaginu, þá hlýtur að vera óhjákvæmilegt að einhverjir búi innan þjóðgarðs og það þarf að taka tillit til heimamanna, að þeir geti búið í og við þjóðgarðinn.

Ekki eins og staðan er í dag. Jú jú, það er svo sem allt í lagi, ef að það er bara ráðið fólk í það. Eins og þetta hefur verið, þá er þetta rosalega stór pakki sem þjóðgarðurinn á að sjá um [...] Það á að framfylgja lögum og reglum en það er ekki hægt að reka það svona ef það vantar mannskap, að starfsfólk þjóðgarðsins eigi að bera ábyrgð á því. Það er jú allt í lagi að hafa byggðapróunarmarkmið ef því er bara framfylgt. Ef að þetta er inni í lögum og reglum og ekki framfylgt, þá er það náttúrulega verra heldur en ekki. [...] Maður finnur það að þetta skapar ekki traust þegar er verið að koma með eitthvað svona æðislega fallett á blaði en það er ekkert á bak við það. Það eyðileggur bara fyrir því sem er verið að reyna að gera.

[...] ég fann það mjög sterkt, þau skildu ekki markmiðin, þau skildu þjóðgarðinn þannig að það var verið að fara að vernda hálendi Íslands og það var umræðan í öllu stjórnkerfinu í Reykjavík, því þar var auðvitað átakapunkturinn. Virkjanir vs. verndun,

átakapunkturinn var ekki um byggðaþróun hér, þess vegna var áherslan þeirra allt önnur heldur en okkar, þess vegna þarf að skerpa þessar línur aftur, við erum hérna í þessum þjóðgarði því hann átti að vera aflvaki fyrir okkar byggð [...]

Nei, mér finnst bara að byggð geti þróast án þess að hafa Vatnajökulsþjóðgarð og myndi kannski þróast bara betur heldur en að hann væri ekki. Því að það eru allskonar boð og bönn í gangi, sko. Vegur sem hefur verið keyrt eftir í 100 ár, það má ekki keyra eftir honum lengur, það er verið að gera allskonar hluti. Forsjárhyggjan, ég vil ekki sjá þetta.

Viðmælendur voru beðnir að nefna dæmi, ef þeir gætu, um velheppnaðar byggðaaðgerðir af hálfu þjóðgarðsins eða önnur góð áhrif hans á nærsamfélagið. Margir viðmælendur nefndu mikla fjölgun ferðamanna og töldu tilvist þjóðgarðsins hafa átt sinn þátt í henni. Tveir viðmælenda nefndu opnun gestastofu þjóðgarðsins í Gömlubúð og einnig fjölgun heilsársstarfa á vegum þjóðgarðsins. Einn þeirra nefndi þó að starfsmenn þjóðgarðsins við Jökulsárlón sem bjuggu um tíma á Hrollaugsstöðum í Suðursveit hefðu ekki orðið hluti af nærsamfélagi, frekar en erlendir starfsmenn ferðaþjónustufyrirtækjanna. Þá nefndi einn viðmælenda fyrstu skref í átt til stýringar ferðamanna við Jökulsárlón sem dæmi um góð áhrif þjóðgarðsins. Tveir viðmælendur gerðu fjárskort þjóðgarðsins að umtalsefni og töldu að góð áhrif hans hefðu getað orðið mun meiri ef meiri áhersla og fé hefði verið lagt í uppbyggingu innviða, svo og til að ljúka vinnu við atvinnustefnuna. Einn viðmælenda taldi erlenda ferðamenn frekar þekkja gamla þjóðgarðinn í Skaftafelli en Vatnajökulsþjóðgarð; því mætti efast um það að Vatnajökulsþjóðgarður væri í raun og veru til.

Bara með því að vera með þjóðgarðsvörð staðsettan hér, nú síðast eru þau búin að ráða til sín heilsársstarfsmenn sem hafa alltaf verið tímabundið ráðnir, það eru jákvæð áhrif. Tilkoma Gömlubúðar, það er starfsmaður í kringum hana, myndi segja að það væri mjög gott.

[...] þetta fólk þekkir erlendis frá að þjóðgarður sé eitthvað sérstakt svæði, þannig ég held að það hafi alveg skipt máli, eins og til dæmis með Skaftafell, ég held að það hafi verið mikið aðdráttarafli hérna áður fyrr og er örugglega enn þann dag í dag, það er alltaf fullt af fólki labbandi þarna, þannig að ég held að þetta sé bara mjög jákvætt.

[...] þrátt fyrir að lítið hafi gerst þarna úti á Jökulsárlóni, þá hefur eitthvað gerst, það er einhver sem heldur í taumana, það er einhver sem fylgir því eftir, þetta er ekki bara villta vestrið, þó það sé kaos þarna þá er það ekkert í líkingu við það sem var. Það er búið að taka svolítið utan um þetta svæði, passa að fólk sé ekki að haga sér eins og asnar, keyra utan vegar og þú veist. Svona svolítill strúktúr kominn á þetta, það var ekki þannig.

[...] ég er sannfærður um það að þessi aukni fjöldi ferðamanna og tilvist þjóðgarðsins sé ákveðinn vendipunktur, ég er líka ánægður að við tókum frá þessa náttúru fyrir útivist og landvernd en ekki einhverja aðra nýtingu, vegna þess að það að nýta náttúru í þágu náttúruverndar er nýting [...] sumum finnst nýting vera bara það að virkja eða beita land eða eitthvað slíkt, en [...] það er nánast starfsemi í tengslum við alla skriðjöklana á öllu Hornafjarðarsvæðinu og vaxandi, þjóðgarðurinn mætti alveg gera meira, mætti alveg byggja hraðar upp og markvissara, en það sem hefur þó verið gert, hefur verið gert ágætlega, myndi ég segja.

Ég kem bara enn að þessu, að hann hefur ekki pening til að gera það sem hann ætti að gera og gæti gert. Og þetta er í mótun, atvinnustefna og allt mögulegt, er búið að vera á leiðinni svo lengi og maður bara hættir að taka mark á þessu, af því það gerist ekki neitt. [...] þjóðgarðurinn dregur að sér gríðarlega marga, það er mikil náttúrufegurð í þjóðgarðinum [...] því meira fjármagn sem er sett í uppbyggingu þar, það skilar sér

margfalt til baka [...] þjóðgarðurinn gæti skilað miklu meiru ef hann væri með almennilega gestastofu og almennilega þjónustu. Þannig að þeir hafa ekki tólin og tækin til þess að geta byggt upp, til þess að margfalda áhrif hans á nærsamfélagið, við getum fengið miklu meiri tekjur. Ef þjóðgarðurinn fengi fjármagn til að gera það sem blasir við að þarf að gera.

Sko, Vatnajökulsþjóðgarður er ekki til ennþá vegna þess, sko, bara sem dæmi, þá kemur til mín fólk og gistir hérna, það segir „Heyrðu, svo ætla ég að fara í þjóðgarðinn á morgun, í Skaftafell“. Vatnajökulsþjóðgarður er ekki einu sinni til! Fólk heldur að Vatnajökulsþjóðgarður sé Skaftafell og þjóðgarðurinn var í Skaftafelli, nú er Vatnajökulsþjóðgarður búinn að vera til í 10 ár eða eitthvað, finnst þér eðlilegt að fólk viti ekki að hann er til?

Samantekt

Viðtöl við fólk á suðursvæðinu leiða berlega í ljós hvað byggðamálin og náttúruverndarmálin geta verið flókin og margþætt fyrir þá sem upplifa þau dags daglega á eigin skinni. Skilningur viðmælenda á helstu grunnhugtökum umræðunnar – „nærsamfélagi“, „byggðaþróun“ og „þjóðgarði“ – er þannig æði fjölbreytilegur. Jafnframt er ljóst að skilningur viðmælenda á einu hugtaki getur haft keðjuverkandi áhrif á annan skilning, t.d. kemur skýrt fram að hugmyndir um byggðaþróun tengjast náið skilningi eða upplifun viðmælenda á byggðinni sem þeir miða þróunina við, þ.e. nærsamfélag sitt. Athyglisvert var þó að sjá ákveðið „rof“ birtast á milli þess sem viðmælendur töldu gera nærsamfélög þeirra ákjósanleg til búsetu og þess sem þeir töldu vera meginatriðin í byggðaþróun. Það sem helst skipti máli fyrir búsetuval fólks var gott, öruggt og frjálstlegt umhverfi fyrir börnin, nánd við aðra íbúa, samheldni íbúa og sterkt félagslegt tengslanet. Byggðaþróunin var á hinn bóginn fremur tengd við ytri eða efnislega þætti, svo sem möguleika á atvinnu, fjölgun fyrirtækja og uppbyggingu á húsnæði og innviðum. Einn viðmælenda taldi þó ástæðu til að leggja mun meiri áherslu en gert hefði verði á samfélagslegar hliðar byggðaþróunar og taldi uppbyggingu góðra tengsla á milli fólks skipta meira máli en uppbyggingu innviða.

Hugmyndir viðmælenda um byggðaþróunarhlutverk þjóðgarða taka einnig útgangspunkt í því hvernig þessi helstu grunnhugtök eru skilin. Þeir sem skilja byggðaþróun fyrst og fremst sem fjölgun starfa eða uppbyggingu innviða tengja byggðaþróunarhlutverk þjóðgarða alfarið við slíka þætti. Þeir sem álíta að starfsemi þjóðgarða varði náttúruvernd fyrst og fremst, og þá hvort heldur með jákvæðum eða neikvæðum formerkjum, eiga enn fremur erfitt með að tengja slíka starfsemi við byggðaþróun, því að hún er talin ganga út það á að stýra aðgengi og umsvifum fyrirtækja eða setja eintóm „boð og bönn“ sem bitni þá bæði á fólki og fyrirtækjum. Tveir viðmælenda líktu þessari síðasttöldu sýn við gamaldags hugsun um hlutverk þjóðgarða, þar sem áherslan er á náttúrufríðun sem er mun þrengra hugtak en náttúruvernd. Má það vissulega til sanns vegar færa, bæði þegar horft er til þróunar í alþjóðlegum hugmyndum og viðmiðum um stjórn friðlýstra svæða, þar sem horfið hefur verið frá „virkisvernd“ fyrri tíma, og þeirra framsæknu hugmynda sem lágu að baki stofnun Vatnajökulsþjóðgarðs á sínum tíma. Eins og einn viðmælenda komst að orði þá átti þjóðgarðurinn ekki að vera „ríki í ríkinu [...] hann átti að vera hluti af samfélaginu, hann átti að vinna með fólkinu en ekki stilla sér gegn því. Hann átti einmitt að vera aflvaki í samfélaginu [...]“. Ef marka má svör viðmælenda, þá hafa upplýsingar um þessar nýju hugmyndir um hlutverk Vatnajökulsþjóðgarðs ekki náð að skila sér nógu vel til almennra íbúa í sveitarfélaginu og því er ekki nema von að hugsun þeirra flestra um hlutverk þjóðgarðsins sé enn föst í gömlum farvegum eða því sem almannarómur hefur fyrir satt.

Flestir viðmælendur ræddu mikið um áhrif ferðaþjónustunnar og hvernig hún hefði verkað sem sterkt breytiafl í nærsamfélögum þeirra. Sérstaklega er þar horft til innri breytinga á samfélagunum sjálfum og til nýrra tækifæra sem vöxtur ferðaþjónustunnar hefði skapað. Hér væri þó ekki aðeins um fjölgun starfa að ræða heldur einnig hvati til þróunar og nýsköpunar í fyrirtækjarekstri, sérstaklega þá í framboði á afþreyingarferðum. Flestir viðmælendur voru enn fremur þeirrar skoðunar að frumkvæði heimamanna sjálfra hefði skipt miklu um þessa jákvæðu þróun í atvinnulífinu; fjölgun erlendra ferðamanna hefði vissulega skapað forsendur fyrir henni en heimamenn hefðu sjálfir gripið tækifærin sem þeim þannig buðust og nýtt þau til vaxtar eða nýsköpunar. Margir viðmælenda töluðu einnig um slæm áhrif af örri fjölgun ferðamanna á Vatnajökulspjóðgarð; of lítið fé hefði í áraraðir verið sett í rekstur þjóðgarðsins og því hefði hann á engan hátt verið tilbúinn til að takast á við þessa miklu og hröðu fjölgun þjóðgarðsgesta. Fjárskorturinn hefði leitt til manneklu í samanburði við gestafjölda, hægt á allri uppbyggingu innviða og leitt til tafa í stefnumótun, einkum þá frá gangi atvinnustefnunnar, en þetta hefði svo allt aftur bitnað á þróunar- og nýsköpunarstarfi fyrirtækja í ferðaþjónustu í grannbyggðinni.

Þegar lítið er um öxl til þróunar undanfarinna 8-9 ára virðist blasa við að óhemjuhraður vöxtur ferðaþjónustu á Hornafirði hefur sett suðursvæði Vatnajökulspjóðgarðs í tvöfaldan vanda. Í aðra röndina átti þjóðgarðurinn fullt í fangi með að sinna hefðbundinni grunnþjónustu sinni við sífellt fleiri ferðamenn en í hina röndina leiddi nýsköpun í atvinnugreininni sjálfri, einkum þá í afþreyingarferðaþjónustu, til þess að ný og áður óþekkt úrlausnarefni bárust stöðugt inn á borð þjóðgarðsins. Til lausnar á vanda sem tengdist nýsköpun var einkum lítið til þróunar og innleiðingar á atvinnustefnu fyrir þjóðgarðinn sem myndi setja ramma utan um atvinnustarfsemi innan marka hans. Drög að atvinnustefnu sem kynnt voru í vetur tóku þó ekki á því sem einn viðmælenda taldi eina mestu ógn sem stafaði að nærsamfélaginu, þ.e. ásókn utanaðkomandi fyrirtækja í þjóðgarðinn og grannbyggðina. Margir viðmælenda nefndu vaxandi umsvif fyrirtækja sem ekki hefðu rætur í nærsamfélaginu og þá í ýmiss konar samhengi. Sumir töldu stór utanaðkomandi fyrirtæki ógna tilvist staðbundinna fyrirtækja, því að í krafti stærðar sinnar hefðu þau ákveðið samkeppnisforskot í samanburði við örfyrirtækin í heimabyggð. Einn viðmælendi nefndi að landeigendur og aðrir hagaðilar hefðu minni þolinmæði gagnvart starfsemi utanaðkomandi aðila í nærsamfélaginu en gagnvart umsvifum sveitunganna; lítið væri á vaxandi starfsemi utanaðkomandi fyrirtækja sem ágang. Tveir viðmælendur töldu enn fremur stór utanaðkomandi fyrirtæki síður líkleg til að virða leikreglur um umgengni við náttúrugæði þjóðgarðsins en fyrirtæki heimamanna.

Skoðanir viðmælenda á umsvifum aðkomumanna vekja áleitnar spurningar um hlutverk þjóðgarða í byggðaþróun. Á aðkoma þjóðgarða að nýsköpun og atvinnuþróun fyrst og fremst að beinast að íbúum grannbyggða eða á hún einvörðungu að taka mið af lögmálum markaðarins? Eiga íbúar grannbyggða að njóta einhvers konar forskots í nýtingu þeirra tækifæra sem grundvallast á náttúrugæðum þjóðgarða vegna þess að þjóðgarðurinn er, eða á að vera, hluti af nærsamfélagi þeirra? Ef þessi gæði eiga að nýtast öllum fyrirtækjum, óháð stærð eða staðsetningu, er þá ekki nær að tala um almenna atvinnuuppbyggingu á lands- eða heimsvísu en byggðaþróun í nærsamfélaginu? Þetta eru ekki einföld viðfangsefni en þau mynda samt mikilvægan kjarna í samspili friðlýstra svæða og byggðaþróunar. Stofnun Vatnajökulspjóðgarðs hélst í hendur við miklar væntingar um góð áhrif á grannbyggðir hans. Þessar væntingar tengdust einkum því að þjóðgarðurinn myndi verka sem segull á ferðamenn. Ferðamönnum fjölgaði svo sannarlega og raunar miklu meira en nokkurn óraði fyrir. Fyrir vikið hafa fjölmörg fyrirtæki, bæði í grannbyggðinni og utan hennar, séð tækifæri í auknum umsvifum í þjóðgarðinum. Sum náttúrugæðin, eins og náttúrulegir íshellar, eru mjög takmörkuð auðlind og um nýtingu þeirra til afþreyingarferða hefur því skapast hörð samkeppni. Þegar hægir á fjölgun ferðamanna, eins og nú hefur gerst, eykst einnig samkeppni í öðrum undirgreinum ferðaþjónustu, s.s. gistingu og veitingum.

3.2.3 Hvað er líkt og hvað er ólíkt?

Í ljósi þess hversu ólíkar aðstæður eru hvað varðar samspil þjóðgarðs og helstu grannbyggða á norður- og suðursvæði Vatnajökulsþjóðgarðs er snúið að bera niðurstöður af svæðunum ítarlega saman. Engu að síður eru nokkur atriði sem standa upp úr vegna þess að svipuð sjónarmið koma fram á báðum svæðum eða þá að ákveðin atriði eru áberandi ólík.

Á báðum svæðum eru vangaveltur um hver njóti góðs af óbeinum störfum sem skapast í kring um friðuð svæði í tengslum við ferðaþjónustu og hvernig hægt sé að tryggja að nærsvæðin fái sinn skerf frekar en að allt renni til þjónustufyrirtækja í stærri en fjarlægari byggðakjörnum. Á norðursvæði var t.d. nefnt að of litlar tekjur vegna afleiddra starfa yrðu eftir í Kelduhverfi og Öxarfirði, þeim svæðum sem væru næst Jökulsárgljúfrum, og það væru frekar rútufyrirtæki á Akureyri sem nytu góðs af fjölgun ferðafólks á þessum slóðum. Á suðursvæði benti viðmælandi á að þol íbúa væri meira þegar fyrirtæki af svæðinu kæmi með marga ferðamenn inn á tiltekna staði á svæðinu heldur en þegar fyrirtæki utan svæðis kæmi með mikið af fólki og farartækjum. „Það er meira lítið á það sem ágang frekar heldur en hluta af því að búa þarna“, sagði þessi viðmælandi þegar hann ræddi um þessi utanaðkomandi fyrirtæki, oftast stór fyrirtæki frá höfuðborgarsvæðinu. Annar viðmælandi á suðursvæði lýsti einnig yfir neikvæðu viðhorfi í garð fyrirtækja sem kæmu inn á svæðið, t.d. stórra fyrirtækja sem byggðu risahótel og tækju þannig viðskipti af fólki af staðnum sem byðu gistingu en gætu ekki keppt við þessi stóru fyrirtæki. Þetta gæti drepit niður lítil ferðaþjónustufyrirtæki sem hefðu jafnvel starfað á svæðinu í áratugi.

Uppbygging innviða og þörf á meira fé til þjóðgarðanna var þema sem kom fram á báðum svæðum þó að birtingarmyndin væri örlítið mismunandi. Á norðursvæðinu var viðmælendum umhugað um að byggðir yrðu upp betri innviðir til að svæðið gæti tekið á móti fleiri ferðamönnum sem von væri á, m.a. í kjölfar nýs vegar milli Dettifoss og Ásbyrgis. Fundið var að því hversu hægt gengi að fjölga heilsársstörfum við þjóðgarðinn á svæðinu og bent á seinagang í uppsetningu og viðhaldi á lágmarksstöðu, s.s. salernisastöðu, á vinsælum áfangastöðum. Á suðursvæðinu hafa vaxtarverkir vegna fjölgunar ferðamanna á stöðum í þjóðgarðinum nú þegar komið fram af meiri þunga en á norðursvæðinu. Margir viðmælendur á því svæði nefndu fjárskort þjóðgarðsins og töldu að ef meiri áhersla hefði verið lögð á að byggja upp innviði og að ljúka við gerð atvinnustefnu hefðu góð áhrif þjóðgarðsins á byggðapróun getað orðið mun meiri. Aðfinnslur á suðursvæðinu áttu þó ekki síður við aðra innviði á svæðinu en þá sem snúa beint að þjóðgarðinum, t.d. samgöngur milli höfuðborgar og sveitarfélagsins.

Þegar kom að samskiptum heimafólks við þjóðgarðinn mátti á báðum svæðum greina nokkra tortryggni og vantraust sem m.a. má rekja til þess stjórnsýsluvanda sem Vatnajökulsþjóðgarður hefur glímt við undanfarin ár. Þetta birtist t.d. í pirringi yfir seinagangi í að afgreiða erindi og koma hlutum í verk og þeirri tilfinningu að meira væri um að þjóðgarðurinn setti boð og bönn en að hann leitaði ráða hjá heimafólki og ynni með því. Á báðum stöðum kom fram að margir gerðu greinarmun á stjórnsýslu þjóðgarðsins í Reykjavík og staðbundnu starfsfólki þjóðgarðsins sem býr í heimabyggð allan ársins hring. Persónuleg samskipti og skilningur á aðstæðum fólks sem býr í heimabyggð skiptir þannig miklu máli og tortryggni eykst ef langt er milli fólks. Það sem þó skilur að þessi tvö svæði þegar kemur að samskiptum og trausti er mikil kergja sem er enn hjá sumum á norðursvæði vegna erfiðra samskipta við ríkið út af friðuðum svæðum áratugum saman. Þessi reiði vegna löngu liðinna tíma átti sér ekki samsvörun á suðursvæðinu. Þar voru flest slæmu dæmin sem komu fram í viðtölum um eitthvað sem vísaði í aðstæður núna eða atburði á nýliðnum árum, en ekki áratugi aftur í tímann, þrátt fyrir að Skaftafellsþjóðgarður, sem nú er hluti af suðursvæði Vatnajökulsþjóðgarðs, hafi verið stofnaður nokkrum árum á undan þjóðgarði í Jökulsárgljúfrum.

4. Friðlýst svæði og áætlanir um byggðapróun

Eitt af því sem var óskað eftir í verkefnislýsingu fyrir þetta verkefni var að skoðað yrði hvernig ýmis ferli og stefnumótandi áætlanir sem snúa að byggðapróun gætu haft áhrif á friðlýst svæði og hvernig áætlanir um vernduð svæði og stefnumörkun um þróun byggða tengdust. Þetta er umfangsmikið verk sem þurfti að afmarka. Við ákváðum að fara ekki niður í greiningu í einstökum sveitarfélögum en líta þess í stað á áætlanagerð á landsvísu og í einstökum landshlutum, enda virðist sem áhersla hins opinbera sé á að samræma áætlanagerð í byggðamálum, ferðamálum og fleira í landshlutunum. Í greiningunni var litið til laga og áætlana sem varða náttúruna og verndun hennar auk skipulags- og byggðaaætlana, áætlana í ferðapjónustu og áætlana um innviði.

4.1 Landsáætlanir

Áætlanir á landsvísu ásamt lögum frá Alþingi setja rammann um friðlýsingu svæða og eru lög um náttúruvernd mikilvægust í þessu tilliti. Þá er Náttúruminjaskrá listi yfir svæði sem njóta friðlýsingar af einhverju tagi og önnur svæði sem eru merkileg en hafa ekki enn verið friðlýst. Í raun er skráin þá einskonar yfirlit yfir auðlindina. Margvísleg áætlanagerð á landsvísu getur haft þýðingu fyrir friðlýsingu svæða og samspil við þróun byggðar og ber þar fyrst að nefna Landsskipulagsstefnu 2015-2026. Byggðaaætlanir eru ályktanir Alþingis sem fjalla um stefnumótun hins opinbera í þeim málaflokki. Þá geta áætlanir um þróun innviða samfélagsins mjög tengst friðlýsingaráformum og nýtingu svæða um leið og innviðauppbygging er mjög mikilvæg fyrir stöðu byggðar og atvinnulífs og getur haft áhrif á aðgengi að friðlýstum svæðum.

Lög um náttúruvernd

Lög um náttúruvernd skapa meginramma um friðlýsingar svæða (Lög um náttúruvernd nr. 60/2013). Ferli friðlýsingar er lýst, stöðu og flokkun friðlýstra svæða eða náttúrufyrirbæra og hvernig vernd þeirra skuli framfylgt.

Fyrir sveitarfélög og aðra sem hafa hug á að nýta friðlýst svæði í tengslum við byggðapróun er mikilvægt að gera sér grein fyrir mismun á tegundum friðlýsingar og hvaða ákvæði gilda um þessa hluti, því að áhrif á byggðapróun og atvinnulíf fara líklega að talsverðu leyti eftir því um hvers konar friðlýsingu er að ræða. Í þjóðgörðum er heimilt að takmarka á afmörkuðum svæðum för fólks þar sem það er nauðsynlegt til að vernda plöntur, dýr, menningarminjar eða jarðminjar. Þá er einnig mikilvægt að hafa í huga að land þjóðgarða verður að vera í ríkiseign nema sérstakar ástæður mæli með öðru og að um það náist samkomulag milli ráðherra og landeigenda.

Athyglisvert er að sveitarfélög og aðrir hafa færi á að skapa störf með umsvifum sem tengjast svæðum sem þykja merk náttúru sinnar vegna, án þess að formleg friðlýsing af einhverju tagi hafi átt sér stað. Í 5. mgr. 13. gr. laganna segir: „Umhverfisstofnun er heimilt að gera samninga við sveitarfélög, einstaka landeigendur eða rétthafa lands um verkefni á sviði náttúruverndar á svæðum sem ekki hafa hlotið friðlýsingu, friðun eða vernd samkvæmt ákvæðum laga þessara en teljast sérstök sakir landslags, gróðurfars eða dýralífs.“

Hafa ber í huga að samkvæmt lögum um náttúruvernd (54. gr.) geta lögin sett hömlur á starfsemi og framkvæmdir utan friðlýsts svæðis. Leita skuli til Umhverfisstofnunar í slíkum tilvikum. Þannig þarf að hafa í huga að friðlýsing getur haft áhrif á aðra atvinnustarfsemi og þannig á byggðapróun viðkomandi svæðis. Þá er rétt að benda á að landeigandi getur skv. 58. gr. laganna

sótt um undanþágu til ráðherra frá ákvæðum friðunar, t.d. þegar hann telur að ákvæði auglýsingar um friðun valdi sér verulegu tjóni eða óhæfilegum vandkvæðum við nýtingu lands síns.

Fyrir sveitarfélög og aðra sem eiga atvinnuhagsmuni sem tengjast friðlýstum svæðum er 85. gr. laganna mikilvæg, því að þar kemur fram að Umhverfisstofnun getur falið fólki, samtökum, sveitarfélögum eða fyrirtækjum umsjón og rekstur náttúruverndarsvæða að þjóðgörðum undanskildum. Þessu tengt er að í 86. gr. kemur fram að Umhverfisstofnun má einnig fela fólki, fyrirtækjum eða sveitarfélögum að reka gestastofur á friðlýstum svæðum.

Landsskipulagsstefna 2015-2026

Landsskipulagsstefna skiptist í:

- a. skipulag á miðhálandi Íslands,
- b. skipulag í dreifbýli,
- c. búsetumynstur og
- d. dreifingu byggðar og skipulag á haf- og strandsvæðum.

Hér var sjónum bent að atriðum landsskipulagsstefnunnar sem varða tengsl friðlýsingar og byggðapróunar. Þrátt fyrir að athyglin beinist nokkuð mikið að hálandinu má ekki gleyma skipulagi haf- og strandsvæða því að úti fyrir ströndum landsins leynast friðlýst náttúruyfyrirbæri sem hafa mikið aðdráttarafl. Má nefna stóru hverastrýturnar í Eyjafirði sem dæmi. Í skipulaginu kemur fram að fyrir nýtingu miðhálandisins séu helstu úrlausnarefni sem blasa við í skipulagsmálum hugmyndir um orkuvinnslu og flutning á rafmagni (Skipulagsstofnun, 2016). Þverpólítísk nefnd um stofnun miðhálandisþjóðgarðs var skipuð vorið 2018 og þegar störfum hennar lýkur, en það er ráðgert á haustmánuðum 2019, mun ýmislegt skýrast í þessum efnunum.

Bent er á að sveitarfélög geti nýtt sér ákvæði skipulagslaga um hverfisvernd til að fylgja eftir flokkun svæða í verndarflokk rammaáætlunar og áformum um friðlýsingu í náttúruverndaráætlun. Sveitarstjórn getur beitt hverfisvernd til þess að tryggja varðveislu svæðis þar til það hefur verið friðlýst. Hægt er að hafa áfram hverfisverndarákvæði í aðalskipulagi sveitarfélagsins samhliða friðlýsingarskilmálum ef og þegar þeir liggja fyrir.

Í landsskipulagsstefnunni er bent á að umsvif mannsins ógni svæðum sem ástæða kann að vera til að friðlýsa. Umhverfisstofnun tekur annað hvert ár saman svokallaðan rauðan lista yfir friðlýst svæði sem gætu glatað verndargildi sínu eða hafa þegar gert það. Síðast var listi með þessari aðferðafræði tekinn saman árið 2016 (Umhverfisstofnun, 2017). Ferðapjónusta er sérstaklega nefnd til sögunnar sem ógn við svæðin. Árið 2016 var talin veruleg hætta á að sex svæði mundu missa verndargildi sitt, ef þau hefðu ekki misst það þá þegar að nokkru leyti. Þetta eru Skógafoss, Friðland að Fjallabaki, Helgustaðanáma, Verndarsvæði Mývatns og Laxár, Geysir og Reykjanesfólkvangur. Önnur 13 svæði voru þá á svokölluðum rauðum lista, en talin var hætta á að verndargildi þeirra tapaðist. Aðgerða er þörf til að snúa þróuninni við. Þótt hér sé ekki beint um að ræða áætlun þá er þetta mjög mikilvægt yfirlit fyrir sveitarfélög og svæði sem nýta má til að átta sig á stöðu þeirrar auðlindar sem náttúran á hverju svæði er. Nýta þarf listann til að grípa inn í þannig að svæðin glatist ekki og seinni kynslóðir geti ekki notið þeirra.

Aðferð við mat á stöðu friðlýstra svæða/ferðamannastaða hefur nú verið breytt og er nú talað um *ástandsmat ferðamannastaða*. Samkvæmt nýrri skýrslu frá Umhverfisstofnun (Umhverfisstofnun, 2018) eru nú eftirfarandi fimm svæði flokkuð sem áfangastaðir í hættu og fjöldi svæða flokkast sem appelsínugul:

1. Dettifoss (að austanverðu)

2. Innan Friðlands að Fjallabaki: Rauðufossar

Svæði sem ekki eru friðlýst en voru metin:

3. Geysir
4. Kerlingarfjöll-hverasvæði
5. Þjórsárdalur-Gjáin

Þessir listar geta nýst til að bæta áætlanagerð sveitarfélaga og annarra sem málið varðar og stjórna álagi á svæðin. Segja má að í svona vinnu sé bent á hættuna á að „auðlindin“ glatist, þ.e. þeir staðir þar sem unnt er að nýta friðun til byggðapróunar.

Í landsskipulagsstefnunni er minnt á að hröð uppbygging ferðaþjónustu og aukin umferð getur einnig reynt á þolmörk samfélaga og innviði landsins. Rannsóknir hafa farið fram á þessum þætti, svo sem á vegum Rannsóknarmiðstöðvar ferðamála. Álagið á samfélag er orðið mikið sums staðar, s.s. í Mývatnssveit. Nauðsynlegt er að taka tilliti til samfélagsálags í tengslum við alla áætlanagerð sem varðar ferðaþjónustu á slíkum svæðum, ekki síst í tengslum við möguleg samfélagsáhrif af friðlýsingu og umferð ferðamanna í tengslum við hana. Vísbendingar eru um að þessi tegund álags aukist eftir því sem ferðaþjónustan er meiri í hlutfalli við íbúafjölda (Eyrún Jenný Bjarnadóttir, Arnar Þór Jóhannesson og Guðrún Þóra Gunnarsdóttir, 2017).

Landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum

Markmið laga um Landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum er að „móta og samræma stefnu um uppbyggingu, rekstur og viðhald innviða í þágu náttúruverndar og til verndar menningarsögulegum minjum vegna álags af völdum ferðamennsku og útivistar“ (Lög um landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum nr. 20/2016). Áætlunin skal vera til 12 ára en skiptist í þriggja ára verkefnaáætlanir. Þessi lög og áætlun geta skapað mikilvægt tækifæri til að afla fjár til þess að vernda friðlýst svæði og svæði á náttúruminjaskrá og gera þau í leiðinni aðgengileg fyrir ferðamenn og almenning.

Í lögnum er ekki vísað sérstaklega til friðlýsingar svæða. Hins vegar kemur fram að ef staðir sem falla undir áætlunina séu ekki í eigu opinberra aðila þá skuli gera samning um vernd, uppbyggingu, viðhald og aðgengi ferðamanna. Ennfremur segir að staðir eða svæði sem njóta greiðslna úr ríkissjóði vegna þess að þau eru í landsáætluninni skuli vera opnir fyrir umferð almennings, án endurgjalds. Landeiganda sé þó heimilt að taka gjald fyrir veitta þjónustu á þessum stöðum.

Landsáætlunin sjálf var gefin út árið 2018 og þar kemur fram að ætlaðir voru rúmlega tveir milljarðar króna á tímabilinu 2018-2020 til að takast á við „gríðarlega, uppsafnaða þörf fyrir innviðauppbyggingu á ferðamannastöðum, -leiðum og -svæðum og inni í því aukin landvarsla“ (Umhverfis- og auðlindaráðuneytið, 2018, bls. 2). Lagt var til að meginþorri fjár til landsáætlunarinnar á þessu tímabili rynni til þannig verkefna. Þetta stuðlar að verndun svæðanna og þeirrar auðlindar sem ferðamannastaðir eru, en auk þess má búast við að nokkur atvinna og umsvif skapist þar sem verkin eru unnin.

Náttúruminjaskrá

Náttúruminjaskrá er einn mikilvægasti hluti opinberrar stefnumótunar um friðlýst svæði. Þar er ekki aðeins að finna þau svæði sem þegar njóta verndar skv. náttúruverndarlögum heldur eru þar einnig aðrir staðir og svæði sem teljast vera merkileg og ástæða er til að friðlýsa síðar. Segja

má að svæðin séu „tekin til hliðar“ fyrir friðun en þau njóta samt ekki, enn sem komið er, formlegrar verndar. Ekki er að sjá neinar tengingar milli þessarar stefnumótunar Náttúruminjasráðs um friðun og þess að nýta friðunina sem tækifæri til byggðapróunar á þeim svæðum sem viðkomandi náttúruminjar eru staðsettar. Segja má hins vegar að skráin sé eins konar yfirlit yfir „auðlindina“, sem nýta má til þess að efla byggð ef áhugi er á að nýta náttúruminjar í tengslum við friðun þeirra.

Stefnumótandi byggðaáætlun og sóknaráætlanir

Lög um byggðaáætlun og sóknaráætlanir (Lög um byggðaáætlun og sóknaráætlanir nr. 69/2015) setja mjög almennan ramma í kringum þessar grundvallaráætlanir sem ætlað er að hafa áhrif á byggðapróun í landinu. Markmið laganna er að efla byggðapróun og auka samráð milli ráðuneyta á sviði byggðamála, innan landshlutanna og milli stjórnsýslustiga. Einnig er það markmið laganna að færa aukna ábyrgð á sviði byggða- og samfélagspróunar til sveitarstjórna.

Ráðherra skal leggja fyrir Alþingi þingsályktun um stefnumótandi byggðaáætlun á þriggja ára fresti. Meginmarkmið slíkra áætlana er að jafna tækifæri landsmanna til atvinnu og þjónustu, jafna lífskjör og stuðla að sjálfbærri þróun byggðarlaga. Áherslu skal leggja á svæði sem búa við langvarandi fólksfækkun, atvinnuleysi og einhæft atvinnulíf. Byggðaáætlun skal ná til 15 ára, með framkvæmdaáætlun fyrir fyrstu fimm árin. Fjallað er m.a. um áform ríkisins um stuðning við atvinnulíf á svæðum sem eru á svokölluðu byggðakorti af Íslandi sem Eftirlitsstofnun EFTA hefur samþykkt fyrir hvert tímabil.

Sóknaráætlanir landshluta taka til allra átta starfssvæða landshlutasamtaka sveitarfélaga. Nánar er fjallað um sóknaráætlanir landshluta síðar í kaflanum.

Þingsályktun um stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2018-2024

Í aðgerðaáætlun með byggðaáætlun 2018-2024 má greina þau tækifæri og þann ávinning fyrir þróun byggðar í víðu samhengi sem gæti falist í friðlýsingu svæða, samanber nokkra eftirfarandi liði þessarar byggðaáætlunar (Þingsályktun um stefnumótandi byggðaáætlun 2018--2024 nr. 1242/148):

C.9. Náttúruvernd og efling byggða.

Verkefnismarkmið: Að náttúruvernd stuðli að eflingu byggða.

Greind verði tækifæri og ávinningur í héraði af þjónustu sem byggist á nýtingu náttúruverndarsvæða, svo sem í náttúrutengdri ferðaþjónustu. Hugað verði að því að verulegur ávinningur getur falist í friðlýsingu svæða og rekstri þeirra, svo sem með stofnun þjóðgarða eða jarðvanga. Árangur af verkefninu verði mældur í fjölda fyrirtækja í náttúrutengdri ferðaþjónustu innan landshluta.

Ábyrgð: Umhverfis- og auðlindaráðuneyti.

Framkvæmdaraðili: Landshlutasamtök sveitarfélaga.

Dæmi um samstarfsaðila: Markaðsstofur, háskólar, atvinnuráðgjöf landshluta, Umhverfisstofnun, Skógræktin og Landgræðslan.

Tímabil: 2018–2022.

Tillaga að fjármögnun: 57 milljónir króna úr byggðaáætlun.

Samkvæmt ofangreindu er ljóst að áhugi er til staðar hjá yfirvöldum til þess að nýta náttúruvernd og friðlýsingu sem drifkraft til byggðapróunar.

Eftirfarandi liður byggðaáætlunarinnar er nátengdur hinum fyrri og þar segir:

C.10. Fagmennska á sviði innviða á náttúruverndarsvæðum.

Verkefnismarkmið: Að efla fagþekkingu þeirra sem vinna að uppbyggingu innviða í náttúrunni.

Gæði uppbyggingar innviða verði aukin, dregið úr hættu á ónauðsynlegu raski og fé nýtt betur með því að auka fagþekkingu á sviði hönnunar innviða í náttúrunni þannig að þeir falli sem best að landslagi og stuðli að jákvæðri upplifun gesta. Stutt verði við verkefni sem samræmast stefnu landsáætlunar um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum 2018–2029.

Ábyrgð: Umhverfis- og auðlindaráðuneyti.

Framkvæmdaraðili: Landshlutasamtök sveitarfélaga.

Dæmi um samstarfsaðila: Umhverfisstofnun, Landgræðsla ríkisins, Skógræktin, Þjóðminjasafn Íslands, Þjóðgarðar og háskólar.

Tímabil: 2018–2020.

Tillaga að fjármögnun: 15 milljónir kr. úr byggðaáætlun.

Áfangastaðaáætlanir fyrir landshluta eru nýleg viðbót við skipulagsvinnu á sviði ferðaþjónustu þar sem hver og einn landshluti – eða réttara sagt svæði hverrar markaðsstofu ferðamála á landinu er krufið og meðal annars gerð SVÓT greining¹² fyrir ferðaþjónustu viðkomandi svæðis. Meðal þess sem fjallað er um í áfangastaðaáætlunum er náttúran, helsta auðlind ferðaþjónustunnar og á hvern hátt hún er best hagnýtt og vernduð.

C.12. Kynning og innleiðing áfangastaðaáætlana.

Verkefnismarkmið: Að stýra uppbyggingu og þróun ferðamannastaða.

Gert verði átak í að kynna og innleiða áfangastaðaáætlanir sem verði heildstætt ferli þar sem litið verði til skipulags og samhfingar í þróun og stýringu allra þeirra þátta sem geta haft áhrif á upplifun ferðamanna á viðkomandi svæði/áfangastað, þ.m.t. þarfir gesta, heimamanna, fyrirtækja og umhverfis. Landshlutarnir vinni sameiginlega stefnulýsingu sem hafi það markmið að stýra uppbyggingu og þróun svæðis yfir ákveðinn tíma, skilgreina hlutverk hagsmunaaðila, tiltaka beinar aðgerðir sem hver og einn beri ábyrgð á og hvaða bjargir/auðlindir þeir hyggist nýta við þá vinnu. Gerð áætlana ljúki vorið 2018 og verði þær kynntar vel í landshlutunum og gerðar aðgengilegar fyrir haghafa. Þá verði unnið markvisst að því í samvinnu við sveitarfélög að áætlanirnar séu í samræmi við aðalskipulagsáætlanir og landsáætlun um uppbyggingu innviða.

Ábyrgð: Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti.

Framkvæmdaraðili: Markaðsstofur landshluta.

Dæmi um samstarfsaðila: Ferðamálastofa, sveitarfélög, haghafar á svæðunum, Skipulagsstofnun og Umhverfisstofnun.

Tímabil: 2018.

Tillaga að fjármögnun: 30 milljónir króna úr byggðaáætlun.

Vert er að tekið sé eftir þessari stefnumótun. Það virðist vera nýmæli að stefna að nýtingu friðaðra svæða í þágu byggðaþróunar.

¹² SVÓT greining er aðferð sem beitt er til að greina styrkleika, veikleika, ógnanir og tækifæri í tengslum við stefnumótunarvinnu eða markaðsgreiningu.

Þá má finna í aðgerðaáætlun byggðaáætlunarinnar verkefni þar sem er fjallað um tækifæri sem felast í auknum rannsóknum á náttúru landsins og sem tengjast markmiðunum að ofan óbeint þar sem meðal annars er vísað til þess að nýta staðbundna sérstöðu náttúru viðkomandi svæðis. Þess er vænst að þetta geti skapað störf fyrir fræðimenn og verkefni fyrir háskólanema á þeim svæðum sem þetta varðar:

A.3. Efling rannsókna og vísindastarfsemi.

Verkefnismarkmið: Að auka rannsóknvirkni, vísindastarfsemi og nýsköpun á landsbyggðinni.

Efla skal grunngerð og afl þekkingar- og rannsóknasetra sem byggjast á svæðisbundinni sérstöðu samfélags, atvinnulífs og/eða náttúru. Stuðlað verði að faglegum tengslum þeirra á milli og við háskóla, rannsóknastofnanir og fyrirtæki. Með enn meira samstarfi verði mannauður og aðstaða nýtt betur og aðgengi nemenda og fræðimanna að auðlindum menningar og náttúru landsins stóraukið. Árangur af verkefninu verði mældur með fjölda samstarfssamninga, fjölda nemenda í meistara- og doktorsnámi sem nýta starfsaðstöðu og umhverfi setranna og þátttöku í rannsóknaverkefnum.

Ábyrgð: Mennta- og menningarmálaráðuneyti.

Framkvæmdaraðili: Mennta- og menningarmálaráðuneyti.

Dæmi um samstarfsaðila: Háskólar, rannsóknastofnanir, þekkingar- og rannsóknasetur, Þjóðminjasafnið og bókasöfn.

Tímabil: 2018–2024.

Tillaga að fjármögnun: Mennta- og menningarmálaráðuneyti.

Greinilegt er samkvæmt þessum verkefnum að í auknum mæli er litið til þess að hagnýta náttúruna á mismunandi hátt sem auðlind í þágu byggðapróunar.

Ferðamálaáætlun

Ferðamálaáætlun var samþykkt sem þingsályktun frá Alþingi 7. júlí 2011 en svo virðist sem talsverð þróun hafi síðan orðið í umræðunni um tengsl ferðaþjónustu, náttúruverndar og þróunar byggðar.

Í athugasemdum við tillögu Alþingis að ferðamálaáætlun 2011–2020 (Stjórnartillaga: ferðamálaáætlun 2011–2020 nr. 758/139) var aðeins tvisvar minnst á þjóðgarða og var það í tengslum við áherslur landshluta samkvæmt viðtölum við fulltrúa markaðsstofa landshlutanna og vefsíðum þeirra. Á Snæfellsnesi töldu menn vera tækifæri í tengslum við þjóðgarðinn þar og á svipaða lund var Vatnajökulsþjóðgarður nefndur á Suðurlandi. Í þingsályktuninni sjálfri um ferðamálaáætlun 2011–2020 var ekki minnst sérstaklega á þjóðgarða en hins vegar er lögð áhersla á náttúruvernd og að uppbygging innviða stuðli að verndun náttúrunnar, helstu auðlind ferðaþjónustunnar á Íslandi (Þingsályktun um ferðamálaáætlun 2011–2020 nr. 1657/139).

Vegvísir í ferðaþjónustu

Árið 2015 kom út Vegvísir í ferðaþjónustu þar sem iðnaðar- og viðskiptaráðherra og Samtök ferðaþjónustunnar tóku höndum saman um mótun stefnu í ferðaþjónustu til lengri tíma (Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og Samtök ferðaþjónustunnar, 2015). Í fimm ára

áætlun vegvísisins var meðal annars lögð áhersla á sjálfbæra þróun og náttúruvernd. Lagt var til að þjóðgarðar, önnur friðlýst svæði og þjóðlendur yrðu á einum stað innan stjórnkerfisins í stað þriggja. Þannig mætti auka skilvirkni stjórnsýslu, tryggja að náttúruverndarsjónarmið njóti sín og skerpa á rekstrarforsendum, eins og það var orðað. Einnig var meðal markmiða að skapa sameiginlegt yfirbragð friðaðra svæða gagnvart gestum. Markmið sem tengdist nokkuð byggðapróun og atvinnusköpun var að skilgreina áfangastaði ferðamanna í aðalskipulagi sveitarfélaga og að heimildir til innheimtu gjalda fyrir virðisaukandi þjónustu yrðu nýttar á áfangastöðum þar sem þannig háttaði til. Þá var lagt til að hugað yrði að náttúru- og minjavernd, sjálfbærni áfangastaða, þjónustu, landvörslu, viðhaldi og uppbyggingu áfangastaða. Margt af þessu getur verið atvinnuskapandi fyrir þau svæði sem um ræðir og var lagt til að Framkvæmdasjóður ferðamannastaða fjármagnaði m.a. uppbygginguna. Jafnari dreifing ferðamanna um landið, þannig að allir landshlutar nytu góðs af fjölgun ferðamanna, var meðal annarra áhersla er tengjast þróun byggða og atvinnulífs. Þannig var gerð tillaga um áfangastaðaáætlanir landshluta sem fjallað er um hér aftar í þessari skýrslu og lögð áhersla á ferðaþjónustuna sem eina af grunnstöðum atvinnulífs og byggðapróunar.

Framtíðarsýn og leiðarljós íslenskrar ferðaþjónustu til 2030

Þann 20. júní 2019 var síðan lögð fram til kynningar og umsagnar Framtíðarsýn og leiðarljós íslenskrar ferðaþjónustu til 2030 (Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, e.d.). Sú framtíðarsýn sem þar var kynnt er hugsuð sem undirstaða og afmörkun fyrir aðgerðabundna stefnumótunaryvinnu sem hefst haustið 2019 og lýkur vorið 2020. Í tillögum sem kynntar voru var lögð áhersla á sjálfbæra þróun í tengslum við ferðaþjónustu. Samfélagið skyldi njóta ávinnings af ferðaþjónustu, arðsemi sé ofar fjölda ferðamanna, ferðamenn njóti einstakrar upplifunar hér á landi og að jafnvægi ríki milli verndar og nýtingar. Sjá má þessar áherslur í grófum dráttum á myndinni hér að neðan. Ákveðin stefnubreyting virðist vera fólgin í þeirri framtíðarsýn sem þarna er kynnt og hún rímar nokkuð vel við hugmyndir manna um að nýta ferðaþjónustu og verndun svæða í auknum mæli til þess að efla byggð. Ekki er þó beint vikið að orsakasamhengi sem getur verið milli verndunar svæða og þróunar byggðar. Það er mál sem rétt gæti verið að huga að við framhald vinnu stjórnvalda við að móta þessa framtíðarsýn og leiðarljós fyrir ferðaþjónustuna.



Mynd 2. Áherslur í framtíðarsýn og leiðarljósi íslenskrar ferðaþjónustu til 2030 (Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, e.d.)

Innviðaaætlun á landsvísu

Áætlanir um uppbyggingu innviða á landsvísu geta stangast á við áform um friðlýsingu svæða og nýtingu friðlýsingar til að þróa byggð. Þarna kunna að birtast mestu andstæður milli einstakra þarfa og sjónarmiða um landnýtingu. Umræðan hefur almennt verið á þann veg að nýting svæða fyrir orkuvinnslu útiloki nýtingu sem tengist friðlýsingu. Almennt er litið svo á að uppbygging innviða sé í þágu samfélagsins og mikilvæg leið til að styrkja byggð. Þá fara þarfir ferðaþjónustunnar mjög oft saman við þarfir byggðanna, s.s. þar sem samgöngur bæta aðgengi að ferðamannastöðum. Þetta kann að fara saman við verndun svæða en aukið aðgengi að slíkum svæðum veldur þó almennt auknu álagi. Þá er náttúrulegu umhverfi að mismiklu leyti fórnað við uppbyggingu innviða. Á þessu sviði áætlunargerðar er því að finna alls kyns úrlausnarefni.

Rammaáætlun – Áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða

Markmið laga um Rammaáætlun eða laga um verndar- og orkunýtingaráætlun (Lög um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011) eru að „ tryggja að nýting landsvæða þar sem er að finna virkjunarkosti byggist á langtímasjónarmiðum og heildstæðu hagsmunamati þar sem tekið er tillit til verndargildis náttúru og menningarsögulegra minja, hagkvæmni og arðsemi ólíkra nýtingarkosta og annarra gilda sem varða þjóðarhag, svo og hagsmuna þeirra sem nýta þessi sömu gæði, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.“ Ná lögin til allra svæða þar sem er að finna virkjunarkosti til orkuvinnslu og virkjunarkosta sem hafa uppsett rafafli 10 MW eða meira eða uppsett varmaafli 50 MW eða meira. Ráðherra skal að minnsta kosti á fjögurra ára fresti leggja fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða.

Í Rammaáætlun skal leggja mat á verndar- og orkunýtingargildi landsvæða og efnahagsleg, umhverfisleg og samfélagsleg áhrif nýtingar, þ.m.t. verndunar (4. mgr. 3. gr.). Þetta ákvæði

vekur athygli, þ.e. að meta áhrif verndunar, því að það kallast ágætlega á við það verkefni sem þessi skýrsla fjallar um.

Niðurstaða Rammaáætlunar um flokkun svæða fellur undir lög um umhverfismat áætlana. Að lokinni meðferð samkvæmt lögnum leggur verkefnisstjórn Rammaáætlunar fyrir ráðherra rökstuddar tillögur um flokkun virkjunarkosta og afmörkun landsvæða í samræmi við flokkunina. Ráðherra tekur síðan tillögurnar til skoðunar og gengur frá tillögu um verndar- og orkunýtingaráætlun sem lögð er fram á Alþingi.

Bráðabirgðaákvæði er að finna í lögnum um Rammaáætlun sem kveður á um að ráðherra skuli skipa vinnuhóp til að skoða og gera tillögu um aðferðafræði við að meta verðgildi náttúrunnar. Þetta ákvæði er mjög athyglisvert fyrir þessa skýrslu og rannsókn. Niðurstöður starfshópsins birtust í skýrslu árið 2013 (Brynhildur Davíðsdóttir, Daði Már Kristófersson og Sigurður Jóhannesson, 2013). Þar var fjallað um margvíslegar aðferðir til að verðmeta náttúruna. Þjóðgarðar koma þar við sögu og þar á meðal aðferðir við að verðmeta þá.

Nú er unnið að fjórða áfanga Rammaáætlunar og eru upplýsingar um hana og alla fyrri áfanga rammaáætlunar á vefsvæði hennar („Rammaáætlun“, e.d.). Alþingi hefur þó ekki, þegar þessi skýrsla er rituð, afgreitt niðurstöðu þriðja áfanga Rammaáætlunar og þá flokkun sem þar var gerð á virkjunarkostum og landsvæðum í verndunar-, bið- og nýtingarflokka.

Kerfisáætlun Landsnets

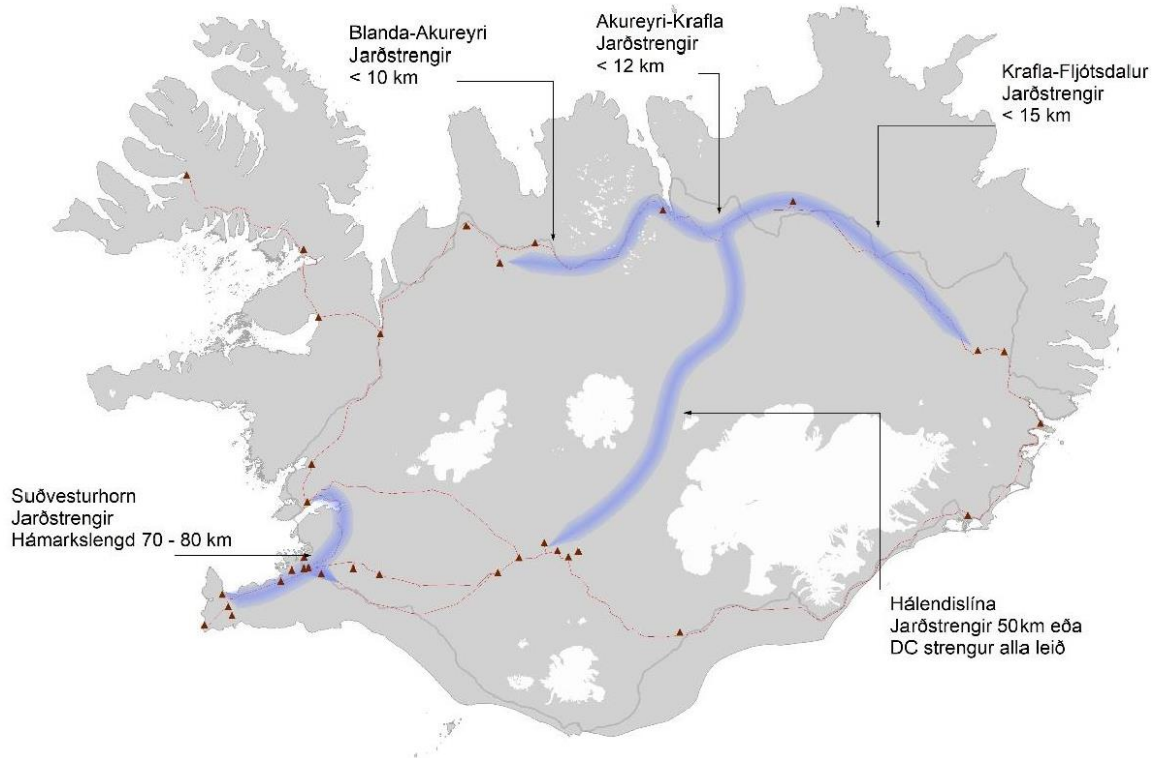
Landsnet vinnur á hverju ári Kerfisáætlun (Landsnet, 2018) samkvæmt raforkulögum (Raforkulög nr. 65/2003). Þar er fjallað um fyrirhugaðar framkvæmdir um uppbyggingu og þróun flutningskerfis raforku á landinu. Annars vegar er um að ræða 10 ára langtímaáætlun og hins vegar framkvæmdaáætlun til þriggja ára. Áætlunin skal samþykkt af Orkustofnun áður en hún er lögð fram (Landsnet, 2018). Á svipaðan hátt og Rammaáætlun, markar Kerfisáætlun Landsnets stefnu um leyfisveitingar til framkvæmda sem tilgreindar eru í lögum um mat á umhverfisáhrifum. Kerfisáætlun fellur líkt og Rammaáætlun undir lög um umhverfismat áætlana.

Greindir eru valkostir í nýjustu áætlun þar sem bornar eru saman tvær meginleiðir til uppbyggingar flutningskerfisins. Annar meginvalkosturinn byggist á tengingu yfir miðhálandið og kallast A kostur eða *hálandisleið* og er nokkrum útfærslum á þeirri leið lýst í áætluninni. Hinn meginvalkosturinn er að styrkja flutningskerfið meðfram núverandi byggðalínu og kallast B kostur eða *byggðaleið* og sömuleiðis eru nokkrar útfærslur á þeim valkosti. Allir valkostirnir fela þó í sér að gera nauðsynlegar framkvæmdir í flutningskerfinu á suðvesturhorninu, burtséð frá því hvað gert er annars staðar á landinu.

Bæði hálandisleiðin og byggðaleiðin myndu liggja innan marka miðhálandisins eins og það er skilgreint í Landsskipulagsstefnu 2015-2026. Nefnd sem greindi og kortlagði forsendur fyrir stofnun þjóðgarðs á miðhálandinu (Umhverfis- og auðlindaráðuneytið, 2017) miðaði við sömu afmörkun hálandisins og gert var í Landsskipulagsstefnunni. Hafa skal í huga að samkvæmt náttúruverndarlögum eru allar framkvæmdir í þjóðgörðum bannaðar nema þær séu nauðsynlegar til að markmið friðlýsingar náist. Í valkostagreiningu Kerfisáætlunar kom fram að kostirnir hafa alltaf neikvæð áhrif á náttúrulegt umhverfi, þó mismikið eftir útfærslum.

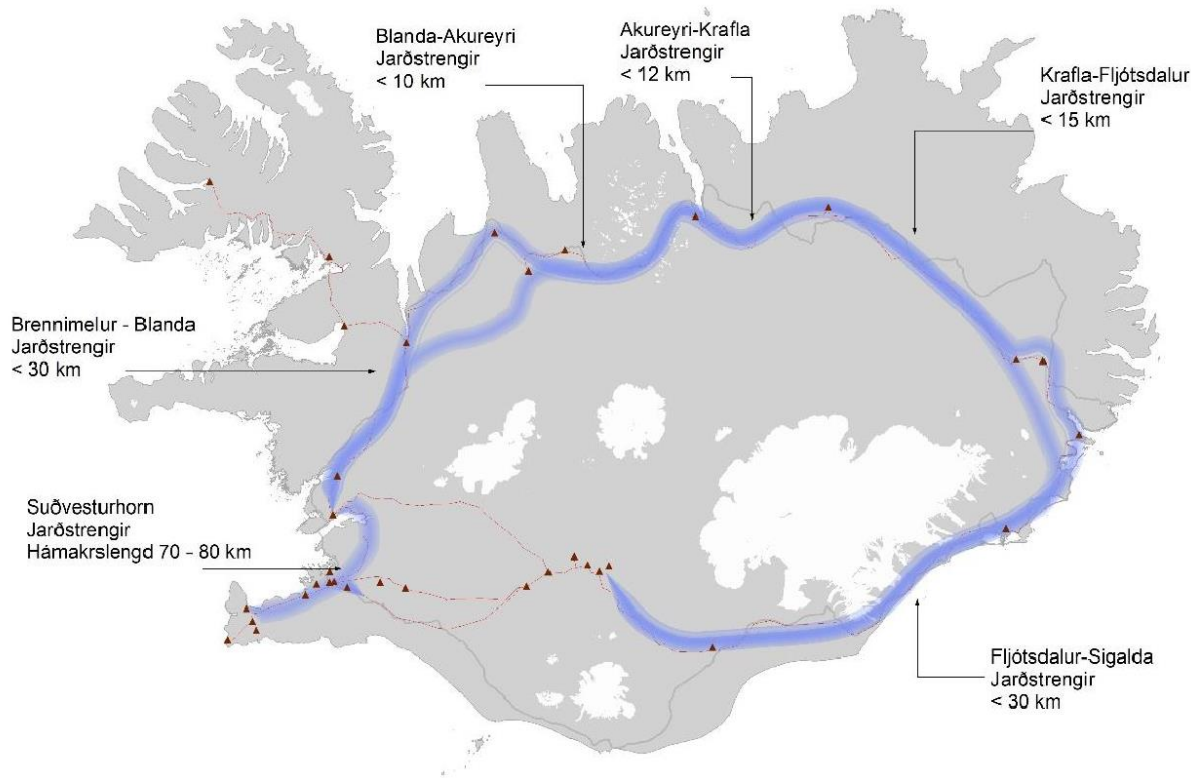
Mikil umræða hefur átt sér stað um jarðstrengi og loftlínur. Almennt virðist umræðan vera hliðhollari jarðstrengjum. Mörgum þykja þeir skaðminni kostur þar sem minna beri á þeim og þeir komi síður í veg fyrir annars konar notkun svæða, einkum í tengslum við ferðaþjónustu, en einnig virðist þetta sjónarmið stundum tengjast friðunaráformum. Þrátt fyrir að áhrif

jarðstrengja séu minni á ásýnd þá geta önnur áhrif verið talsverð s.s. þegar um er að ræða lagningu í hraun eða klöpp. Ekki verður farið nánar út í það hér en bent á valkostaskýrslur sem unnar voru vegna Suðurnesjalínu 2 (Landsnet, 2016; Landsnet og Alta ehf., 2016). Í Kerfisáætlun Landsnets er vísað til þess að stefna stjórnvalda um lagningu raflína sé sú að meta beri jarðstrengskosti á ákveðnum stöðum, svo sem ef línuleið er innan skilgreinds þéttbýlis, í friðlandi, við flugvöll eða innan þjóðgarðs og loks ef línuleið er innan friðlands sem verndað er af öðrum sökum en vegna sérstaks landslags (Landsnet, 2018). Jarðstrengir eru takmörkuð auðlind, ef segja má sem svo, þar sem lengd jarðstrengs innan hversrar línuleiðar er takmörkuð af raffræðilegum ástæðum. Kortin hér að neðan sýna hámarks lengd jarðstrengja á nokkrum svæðum á landinu miðað við hálendisleið¹³ og byggðaleið.



Mynd 3: Hámarksvegalengdir jarðstrengja miðað við valkosti í hálendisleið

¹³ DC strengur á kortinu vísar til mögulegs jafnstraumsstrengs (direct current) en venjulega er um riðstraum (alternative current) að ræða í flutningskerfinu.



Mynd 4: Hámarksvegalengdir jarðstrengja miðað við valkosti í byggðaleið

Vegalög

Í vegalögum kemur fram að vegir að þjóðgörðum og innan þeirra og vegir að fjölsóttum ferðamannastöðum utan þéttbýlis teljist til tengivega sem eru vegir utan þéttbýlis og liggja af stofnvegi á stofnveg eða af stofnvegi á tengiveg og eru a.m.k. 2 km. Tengivegir eru alla jafna í hærri þjónustuflokki en héraðsvegir eða landsvegir og þannig kann skilgreining á þjóðvegi að breytast og þjónusta að aukast við það að vegur lendi innan þjóðgarðs eða tengist honum (Vegalög nr. 80/2007).

Samgönguáætlun

Markmið laga um samgönguáætlun er að samræma áætlanagerð við framkvæmdir og rekstur í samgöngumálum með samgönguáætlun til fimmtán ára og fimm ára aðgerðaáætlun sem er hluti af samgönguáætlun (Lög um samgönguáætlun nr. 33/2008). „Við gerð samgönguáætlunar skal m.a. byggja á þeim meginmarkmiðum að samgöngur séu greiðar, hagkvæmar, öruggar og umhverfislega sjálfbærar auk þess sem þær stuðli að jákvæðri byggðaðróun“ eins og það er orðað í lögnum. Þá skal meta þörf ferðaðþjónustunnar fyrir bætтар samgöngur og taka tillit til þeirra. Þannig er ekkert í lögnum sjálfum sem varðar beinlínis friðuð svæði eða hagnýtingu þeirra fyrir byggðir, að öðru leyti en því að eitt helsta markmiðið er að bæta aðgengi eða greiðfæri auk áherslu á þarfir ferðaðþjónustunnar.

Þegar þetta er ritað er enn í gildi þingsályktun um samgönguáætlun fyrir árin 2011–2022 (Þingsályktun um samgönguáætlun 2011-2022 nr. 1630/140). Síðasti áfangi hennar er framkvæmdaáætlun 2015-2018 (Þingsályktun um fjögurra ára samgönguáætlun 2015-2018 nr. 1801/145). Í samgönguáætluninni 2011-2022 er ekki sérstaklega fjallað um einstök verkefni

sem kunna að varða beinlínis friðuð svæði að öðru leyti en því að hafa skuli markaðssvæði ferðapjónustu til hliðsjónar við mótun samgönguáætlunar.

Áætlanir um skógrækt

Nokkur opinber skógræktarverkefni, eins og það er kallað á heimasíðu Skógræktar ríkisins eru í gangi, þ.e. skógrækt á lögbýlum, Hekluskógar, Þorláksskógar, Þingskógar og Landgræðsluskógar (Skógræktin, e.d.). Þessi verkefni eru fjölbreytileg og ekki hægt að fjalla um þau enn sem komið er sem eina tiltekna landsáætlun. Hins vegar kann að verða svo í framtíðinni að um heildstæða skógræktaráætlun verði að ræða, meðal annars í tengslum við viðspyrnuna við loftslagsvánni. Skógrækt breytir landslagi, svo og sjálfsáning skóga sem eykst þegar dregur úr beit og með hlýnandi loftslagi. Hvort tveggja hefur áhrif á ásjón lands og útsýni en mikilvægt má teljast að í áætlunum um skipulagða skógrækt verði tekið tillit til hagsmuna ferðapjónustunnar.

4.2 Landshlutaáætlanir

Skóðaðar voru nokkrar áætlanir sem varða einstaka landshluta, einkum á sviði byggðamála og ferðamála en einnig voru skoðuð örfá dæmi um svæðisskipulag. Landshlutar í þessu samhengi eru yfirleitt sömu svæði og starfssvæði átta landshlutasamtaka sveitarfélaga og þau svæði sem Hagstofa Íslands miðar við í sinni gagnaöflun og miðlun. Þó eru til frávik frá þessu, svo sem á Norðurlandi þar sem bæði Norðurland vestra og eystra eru saman hvað varðar markaðsstarf og samstarf í ferðapjónustu. Litlu ítarlegri umfjöllun er um Norðurland eystra og Suðurland, en þar munar mest um viðtöl við fólk í Vatnajökulsþjóðgarði og nágrenni hans sem rakin hafa verið fyrir í þessari skýrslu.

Sóknaráætlanir landshluta

Sóknaráætlanir landshluta taka til allra átta starfssvæða landshlutasamtaka sveitarfélaga. Í þeim er gerð grein fyrir stöðu byggðar í landshlutanum, framtíðarsýn, markmiðasetningu og aðgerðum til að ná markmiðum. Í sóknaráætlunum koma fram svæðisbundnar áherslur í samræmi við markmið byggðaáætlunar, landsskipulagsstefnu, skipulagsáætlanir, menningarstefnu og aðra opinbera stefnumótun. Sóknaráætlanir ná að jafnaði yfir sama tímabil og byggðaáætlun. Landshlutasamtök sveitarfélaga vinna sóknaráætlanir á sínum starfssvæðum og bera ábyrgð á framkvæmd þeirra. Við skoðun á áætlunum fyrir landshlutana var kannað hve mikið væri rætt um að nýta náttúruna eða að friða hana til þess að styðja við byggðapróun.

Sóknaráætlun Suðurnesja 2015-2019

Meðal tækifæra sem talin eru upp í tengslum við sóknaráætlun Suðurnesja er fjölbreytt og falleg náttúra. Í tengslum við sameiginlega markaðsáætlun fyrir svæðið er náttúra landshlutans meðal þess sem talin er þörf á að kynna. Ekkert er fjallað um þjóðgarða eða friðlýsingar. Í áætluninni er hins vegar nokkuð rætt um jarðvanginn Reykjanes Geopark¹⁴ sem sé talinn mikilvægur fyrir

¹⁴ Samkvæmt European Geoparks, sem Reykjanes Geopark er hluti af, eru jarðvangar skilgreindir sem landsvæði sem býr yfir sérstakri arfleifð hvað varðar jarðfræði og þar sem til staðar er áætlun um sjálfbæra þróun sem er studd af tilteknu evrópsku þróunarverkefni. Svæðið þarf að hafa skilgreind mörk og vera nægilega stórt fyrir svæðisbundna efnahagsþróun („What is a Geopark“, e.d.).

þróun svæðisins og sé á meðal þess sem geri svæðið að þekktum áfangastað meðal erlendra ferðamanna (Samband sveitarfélaga á Suðurnesjum, 2015).

Sóknaráætlun fyrir Vesturland 2015-2019

Meðal almennra markmiða sóknaráætlunar á Vesturlandi er að vernda náttúruna. Þar er þó ekki sérstaklega átt við verndun í þeim skilningi að friðlýsa land heldur fremur sem almennt markmið um „að auka meðvitund íbúa og gesta um að umgangast náttúruna af virðingu. Sveitarfélögin gangi á undan með góðu fordæmi, bæði hvað varðar umgengni almennt og meðferð úrgangs“ (Páll Brynjarsson, 2015, bls. 16).

Sóknaráætlun fyrir Vestfirði 2015-2019

Áhersla er á sjálfbæra nýtingu náttúrunnar og umhverfis í þágu samfélagsins í Sóknaráætlun Vestfjarða. Þar eru talin vera sóknarfæri til að þróa byggð á svæðinu. Hvergi er beinlínis vísað til friðlýsingar í efnahagslegum tilgangi né til stofnunar þjóðgarða í þeim tilgangi (Fjórðungssamband Vestfirðinga, 2015). Mikil áhersla er lögð á að innviðir samfélagsins séu ekki sambærilegir að gæðum og annarra landshluta og að aðgengi að landshlutanum og tækifæri til að hafa samskipti innan hans séu ekki sem skyldi. Meðal áhersluverkefna áætlunarinnar var markaðssetning Vestfjarða þar sem þeir eru minnst sótti landshlutinn. Ekki er vísað sérstaklega til náttúrunnar sem aðráttarafls í kynningarefninu og ekki er rætt um að hagnýta hana. Áhersla á menningartengda ferðaþjónustu er áberandi.

Sóknaráætlun fyrir Norðurland vestra 2015-2019

Lögð er áhersla á náttúruna sem hluta af auðlindum svæðisins og ímynd þess, og rætt um að ástæða sé til að kynna vel, bæði innan sveitar sem og út á við. Athyglisvert markmið sem má finna í áætluninni er að „skoða [þurfi] leiðir til að nýta náttúru, sögu og umhverfi við nám og kennslu og kynna betur hvernig nýta [megi] þessar auðlindir til atvinnusköpunar á svæðinu.“ Þá skuli náttúruleg sérstaða fá að njóta sín. Má þarna sjá að lögð er áhersla á að náttúran sé auðlind sem nýtist í þróun byggðarinnar. Þarna er ákveðinn samhljóm að finna með svokölluðu C 9 verkefni í byggðaáætluninni.

Sóknaráætlun fyrir Norðurland eystra 2015-2019

Meðal tækifæra sem landshlutinn hefur samkvæmt áætluninni er Vatnajökulsþjóðgarður og nálægð við einstaka náttúru er talin upp meðal styrkleika svæðisins. En athygli vekur að þjóðgarðurinn er sjaldan nefndur í áætluninni og virðist ekki litið mikið til hans í tengslum við þróun ferðaþjónustu í landshlutanum eða sem þáttar í byggðaþróun.

Í sóknaráætluninni segir að „mikilvægt [sé] að nýta enn frekar þær miklu orkuauðlindir sem finnast í landshlutanum. Það [þurfi] þó að gera á sjálfbæran hátt og af virðingu við náttúru landshlutans.“

Í áætluninni kemur fram að augljós veikleiki svæðisins sé skortur á beinum samgöngum við alþjóðamarkaði. Þessi veikleiki eigi við um útflutningsgreinarnar, en ekki síður um ferðaþjónustuna. Má einnig ætla að þetta varði nokkuð hugmyndir um að nýta náttúruna og friðlýsingu svæða í þágu byggðaþróunar á svæðinu.

Meðal stærstu hagsmunamála landshlutans á sviði ferðaþjónustu er að kortleggja auðlindir í ferðaþjónustu og þörf fyrir uppbyggingu ferðamannastaða (merkingar, gönguleiðir o.fl.) og

forgangsraða verkefnum. Þá þurfi að setja enn meiri kraft í markaðsstarf landshlutans og auka áherslu á samvinnu sveitarfélaga og ferðaþjónustuaðila í landshlutanum. Þá verði áhersla lögð á að fá fé til að ljúka Dettifossvegi í samræmi við þingsályktun um stefnumótandi byggðaaætlun fyrir árin 2014-2017. Á vissan hátt virðist tilvist þjóðgarðsins, sem er eitt helsta aðráttarafl fyrir ferðamenn í landshlutanum, vera nýtt til þess að þrýsta á um að Dettifossvegi sé lokið.

Meginmarkmið í ferðaþjónustu eru að koma á millilandaflugi um Akureyrarflugvöll til langs tíma og efla samstarf í ferðaþjónustu um markaðssetningu á Norðurlandi. Meðal undirmarkmiða er að vinna að uppbyggingu innviða sem snúa að ferðaþjónustu, þ. á m. samgöngum og aðgengi að náttúruperlum.

Sóknaráætlun Austurlands 2015-2019

Í tengslum við hlutverk Austurlands kemur fram að landshlutinn sé þekktur áfangastaður ferðamanna sem hafi sterka innviði og gæðþjónustu sem sé byggð á „nánd við mannlíf, náttúru, menningu og afurðir svæðisins“ (Samráðsvettvangur um gerð sóknaráætlunar, 2015, bls. 3). Þá er lögð áhersla á að nýting auðlinda landshlutans í heimabyggð sé í hávegum höfð. Þjóðgarður kemur til umfjöllunar í þrenns konar samhengi. Í fyrsta lagi er rætt um hann meðal styrkleika svæðisins. Í öðru lagi kemur fram að einn veikleikanna sé „veik tenging Vatnajökulsþjóðgarðs við sveitarstjórnir og annað atvinnulíf“ (Samráðsvettvangur um gerð sóknaráætlunar, 2015, bls. 6). Í þriðja lagi er þjóðgarður nefndur í tengslum við gæðastjórnun í þjónustu þar sem fjallað er um að nýta þjóðgarða og önnur náttúruverndarsvæði til fræðslu á því sviði. Ekkert er fjallað um stækkun þjóðgarða eða annarra friðaðra svæða í tengslum við þróun svæðisins.

Sóknaráætlun Suðurlands 2015-2019

Athygli vekur að áherslur eru mjög ólíkar því sem kom fram í sóknaráætlun Norðurlands eystra og Austurlands sem einnig eiga land að Vatnajökulsþjóðgarði. Í sóknaráætlun Suðurlands er nokkrum sinnum komið inn á friðun og nýtingu náttúrunnar í þágu samfélagsins, en hvorki er minnst á þjóðgarða né aðra formlega friðlýsingu svæða.

Meðal áherslna í sóknaráætluninni er að „vinna að heildrænni kortlagningu á náttúru, mannauði og menningu á Suðurlandi og draga fram sérstöðu einstakra svæða.“

Eitt af stefnumiðum í sóknaráætluninni sem tengist áherslu á að kortleggja náttúru, mannauð og menningu er að „efla og byggja á styrkleikum, tækifærum og vaxtarsprotum atvinnulífs á Suðurlandi“ og verkefni því tengt er að „nýta náttúru, menningu, sögu og aðrar auðlindir landshlutans til atvinnusköpunar en í sátt við samfélagið.“

Önnur stefna áætlunarinnar er að „auka fjölbreytni í atvinnulífi á Suðurlandi“ og verkefni því tengt er að „byggt verði á náttúru, menningu, sögu og öðrum auðlindum landshlutans við sköpun nýrra atvinnutækifæra - í sátt við náttúru og verndarsjónarmið“ og „efla rannsóknir og þróunarstarf, einkum varðandi jarðvísindi, náttúru og ferðamál og leggja áherslu á hátt menntunarstig íbúa og fyrirtækja á svæðinu.“ Almenn ánægja virðist ríkja með Vatnajökulsþjóðgarð, stýringu og verndun sem honum fylgir. Þannig má sjá að áhersla er lögð á að nýta náttúruna og friðun hennar eftir atvikum í þágu atvinnu- og byggðaðróunar í landshlutanum.

Áfangastaðaáætlanir

Gerðar hafa verið svokallaðar áfangastaðaáætlanir í samvinnu Ferðamálastofu og markaðsstofa landshlutanna. Þær eru nokkurskonar viljayfirlýsingar um hvernig stýra skuli áfangastað, þar sem hlutverk einstakra hagsmunaaðila eru skilgreind, en auk þess eru þær aðgerðaáætlun um notkun auðlinda. Þessar áætlanir eru unnar á ýmsan veg eftir landshlutum og því er ekki eins auðvelt að bera efni þeirra saman og æskilegt væri.

Í áfangastaðaáætlunum er að finna yfirlit yfir þær áætlanir sem tengjast ferðaþjónustu og má sjá á myndinni hér að neðan hvernig höfundar einnar þeirra sjá þetta fyrir sér.

				Stoðkerfi
Á landsvísu	Atvinnuvega- og nýsköpunaráðuneyti	Umhverfis- og auðlindaráðuneyti	Samgöngu- og sveitarstjórnaráðuneyti	Ferðamálastofa
	<ul style="list-style-type: none"> Ferðamálaráðuneyti Skrifstofa ferðamála 	<ul style="list-style-type: none"> Landsáætlun 	<ul style="list-style-type: none"> Samgönguáætlun 	<ul style="list-style-type: none"> Útgefandi leyfa Framkvæmdasjóður ferðamála Verkkaupi á DMP áætlun
Umdæmissvæði	Landshlutasamtök	Atvinnuþróunarfélög	Markaðsstofa	Stjórnstöð ferðamála
	<ul style="list-style-type: none"> Eyþing Sóknaráætlun Svæðisáætlun Samtök sveitarfélaga Norðurland Vestra Sóknaráætlun 	<ul style="list-style-type: none"> Atvinnuþ. Eyjafjarðar Atvinnuþ. Þingeyinga Samtök sveitarfélaga Norðurland Vestra 	<ul style="list-style-type: none"> Markaðsstofa Norðurlands 	<ul style="list-style-type: none"> Samstarfsvettvangur Vegvísir ferðaþjónustunnar 5 ára tímabundið verkefni
Staðbundin	Sveitarfélög	Ferðamálasamtök	Ferðamálafélög	Íslandsstofa
	<ul style="list-style-type: none"> 20 sveitarfélög 	<ul style="list-style-type: none"> 2 ferðamálasamtök 	<ul style="list-style-type: none"> 7 ferðamálafélög 	<ul style="list-style-type: none"> Markaðsetning á landsvísu Ísland allt árið

Mynd 5: Áætlanagerð tengd ferðaþjónustu (Markaðsstofa Norðurlands, 2018).

Áfangastaðaáætlun Reykjaness

Í drögum að áfangastaðaáætlun Reykjaness er greint frá því að Jarðvangurinn Reykjaness Geopark hafi verið stofnaður árið 2012. Honum er ætlað að nýta styrkleika og náttúru Reykjanesskagans til þess að efla byggðapróun á svæðinu (Markaðsstofa Reykjaness, 2018). Árið 2012 var sótt um aðild jarðvangsins að alþjóðlegum samtökum jarðvanga, þ.e. European Geopark Network og Global Geopark Network. Reykjaness Geopark fékk síðan aðild að Global Geopark Network í lok ársins 2015 og viðurkenningu og vottun UNESCO sama ár. Reykjaness

UNESCO Global Geopark er álitinn mikilvægur þáttur í uppbyggingu og vörubrúun í ferðapjónustu á Reykjanesskaganum og heimamenn telja hann eitt mikilvægasta vörumerkið í ferðapjónustu svæðisins.

Áfangastaðaáætlun Vesturlands

Í áætluninni fyrir Vesturland er mikil áhersla lögð á hlutverk þjóðgarðsins á Snæfellsnesi fyrir ferðapjónustu á Vesturlandi og við einfalda orðaleit að orðstofninum *þjóðgarð* fannst orðið 64 sinnum (Markaðsstofa Vesturlands, 2019). Í raun virðist þjóðgarðurinn vera í aðalhlutverki þegar kemur að umfjöllun um þróun ferðapjónustu svæðisins. Gestastofa er á Malarrífi og áformað er að reisa þjóðgarðsmiðstöð á Hellissandi. Þjóðgarðurinn og umferð vegna hans eru notuð sem rök fyrir því að auka þjónustu við veginn um Snæfellsnes og þá um leið í þágu byggðapróunar á svæðinu. Þá kemur fram í áætluninni að lögð er áhersla á að skapa störf í tengslum við þjóðgarðinn og að sveitarfélög á Vesturlandi hafi árum saman barist fyrir því að fá fleiri landverði til starfa allt árið.

Áfangastaðaáætlun Vestfjarða

Í áfangastaðaáætlun Vestfjarða kemur fram að áform séu um að stofna þjóðgarð við Látrabjarg en að verkefnið hafi strandað á því að ekki sé eining um það meðal fjölmargra landeigenda hvernig standa beri að verndun svæðisins (Markaðsstofa Vestfjarða, 2018). Ekki er minnst á þjóðgarð að öðru leyti í áætluninni. Nokkuð er fjallað um friðlýst svæði, að stórum hluta í tengslum við friðlýsingarferli Látrabjargs. Áherslan í áætluninni er á að bæta aðgengi að landshlutanum frá meginvegakerfinu, einkum landleiðina, og að gerður verði svokallaður hringvegur 2 um landshlutann með því að ljúka framkvæmdum á Vestfjarðavegi nr. 60 (Markaðsstofa Vestfjarða, 2018). Með betra aðgengi að Vestfjörðum er þess vænst að heilsársstörfum í ferðapjónustu fjölgi. Þá er lagt til að komið verði á laggirnar Hornstrandastofu á Ísafirði. Áhyggjur eru af ágangi ferðamanna á náttúruperlur landshlutans, s.s. Dynjanda, Látrabjarg og Hornstrandafriðland, þar sem fólki af skemmtiferðaskipum er hleypt í land. Fram kemur að eftirlit með þessum stöðum þurfi að aukast.

Áfangastaðaáætlun Norðurlands

Norðurland vestra og eystra eru saman í þessari áfangastaðaáætlun. Náttúrunni og hagnýtingu hennar er gert nokkuð hátt undir höfði í áfangastaðaáætlun Norðurlands. Árið 2018 kom út lokaskýrsla og þar komu meðal annars fram þessi athyglisverðu ummæli þar sem náttúrulegu umhverfi er líkt við vöru:

Ferðamennska og umhverfið er samtvinnuð, því það helsta sem dregur ferðamenn til Íslands er stórbrotin náttúra. Því fylgja vandkvæði, því mikilvægt er að sama náttúra og er aðdráttaraflíð sé varin fyrir ágangi ferðamanna. Sjónarmið um náttúruvernd almennt eiga þar við, svo og ef varan er eyðilögð þá vantar aðdráttaraflíð (Markaðsstofa Norðurlands, 2018, bls. 82).

Reyndar er það svo að einhverjar mestu náttúruperlur landshlutans, Laxá og Mývatn, eru á rauðum lista Umhverfisstofnunar, vegna þess að ágangur ferðamanna er of mikill en viðbúnaður of lítill (Umhverfisstofnun, 2017, 2018). Fram kemur að fjárskortur og landeigendamál komi í veg fyrir nauðsynlega uppbyggingu (Markaðsstofa Norðurlands, 2018). Því er velt upp hvort eigi að leyfa óheftan aðgang ferðamanna að svæðinu, en það er talið geta leitt til álags á náttúruna. Nefndar eru til dæmis siglingar skemmtiferðaskipa til Akureyrar og vandamál sem fylgja lítt heftu aðgengi að landi samkvæmt almannarétti. Merkilegt má teljast hve lítið er fjallað um þjóðgarða í áætluninni þegar litið er til þess að þar er stór hluti Vatnajökulþjóðgarðs, bæði

sá hluti hans sem þróaðist út úr þjóðgarðinum í Jökulsárgljúfrum og sá hluti sem er á hálendinu norðan Vatnajökuls. Aðeins sex sinnum er minnst á þjóðgarð í texta áætlunarinnar. Áhersla er mikil á þróun innviða og að ná ferðamönnum inn á svæðið frá útlöndum með flugi á Akureyrarflugvöll. Þá er Dettifossvegur mjög ofarlega á blaði þegar rætt er um forgangsöröðun verkefna, en hann bætir mjög aðgengi að nyrsta hluta Vatnajökulsþjóðgarðs og hefur verið áherslumál ferðaþjónustunnar í landshlutanum.

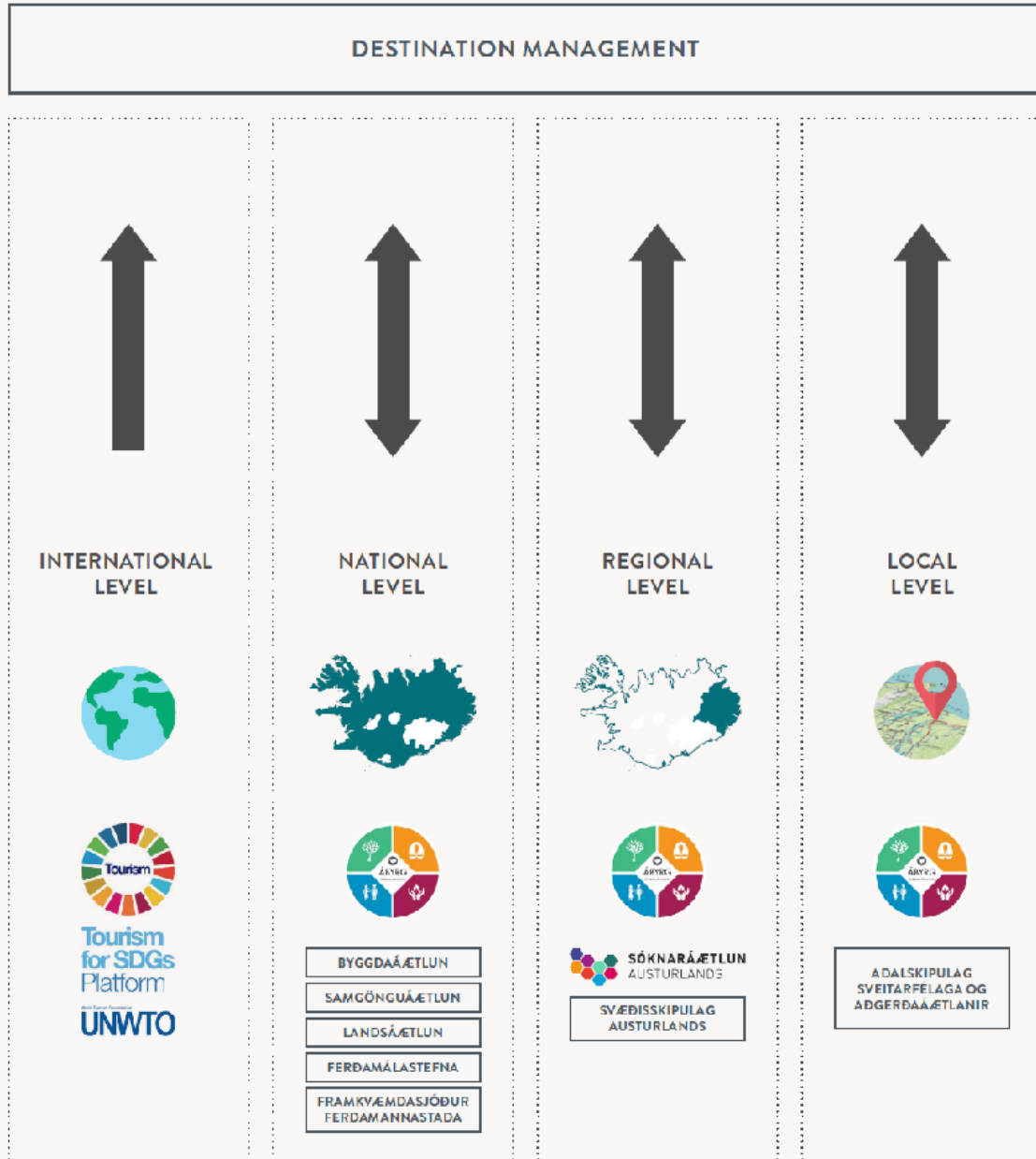
Áfangastaðaáætlun Austurlands

Þrátt fyrir að Vatnajökulsþjóðgarður sé að hluta til á Austurlandi er ekki mikið rætt um þjóðgarða í áfangastaðaáætlun fyrir landshlutann. Þá virðast þjóðgarðar eða friðlýsing svæða ekki vera sérstaklega nefnd í tengslum við þróun byggðar í landshlutanum. Raunar er áfangastaðaáætlunin talsvert frábrugðin hinum áætlununum og unnin á ensku. Eins og í flestum öðrum áfangastaðaáætlunum er í henni fjallað mikið um innviði og aðgengi að landshlutanum og mikilvægi ferðaþjónustunnar til að auka fjölbreytni starfa og að draga þurfi úr árstíðasveiflum í greininni. Nokkur áhersla er á byggðapróunarhlutverk ferðaþjónustu en þó ekki í tengslum við friðun svæða.

FRAMEWORK - SUSTAINABLE DEVELOPMENT & PLANNING



AUSTURLAND



Destination Austurland connects to sustainable development and planning on an International, National, Regional and Local levels.

Mynd 6: Áfangastaðaáætlun Austurlands og tengsl við aðra áætlanagerð á landinu (Austurbrú, 2018).

Áfangastaðaáætlun Suðurlands

Í áfangastaðaáætlun Suðurlands er mikil áhersla lögð á ferðaþjónustu í sátt við samfélag og náttúru og að náttúruvernd sé í forgrunni.

Mun meiri áhersla er lögð á þjóðgarða og að þeir séu nýttir í þágu ferðaþjónustu og byggðapróunar á Suðurlandi en til að mynda á Norðurlandi og Austurlandi sem einnig eiga land að Vatnajökulsþjóðgarði (Laufey Guðmundsdóttir, 2017). Einföld orðaleit sýnir 53 dæmi um orðstofninn þjóðgarð í Áfangastaðaáætlun Suðurlands en aðeins sex dæmi í áætlun um Norðurland, eins og fyrr segir.

Í tengslum við umfjöllun um Kötlu jarðvang og Vestmannaeyjar kom fram að „[f]erðaþjónustan [sé] skemmtileg atvinnugrein og í raun eitt helsta byggðamálið og því mikilvægt að stutt sé við uppbyggingu hennar. Vatnajökulsþjóðgarður og sú starfsemi sem þar fer fram [sé] mikilvægur fyrir svæðið en þar er helst að nefna gerð göngustíga og stýring“ (Laufey Guðmundsdóttir, 2017, bls. 30).

Gert er ráð fyrir að áfangastaðaáætlun fyrir Suðurland verði tengd öðrum áætlunum sem varða svæðið s.s. Samgönguáætlun, Sóknaráætlun Suðurlands, Stjórnunar- og verndaráætlun Vatnajökulsþjóðgarðs, Stjórnunaráætlun Kötlu jarðvangs og áætlunum sveitarfélaga. Þá er gert ráð fyrir að mótuð verði atvinnustefna fyrir Vatnajökulsþjóðgarð en þjóðgarðinn skortir fé til að geta stjórnað, svo að vel sé, umferð og starfsemi fyrirtækja og félaga í þjóðgarðinum. Einnig þurfi þjóðgarðurinn að móta stefnu um hvernig veita beri leyfi til atvinnustarfsemi í garðinum (Laufey Guðmundsdóttir, 2017, bls. 113). Meðal annarra aðgerða sem athygli vekja er að nýta þjóðgarðinn til að vinna með sveitarfélögunum að náttúruvernd og aukinni meðvitund um náttúruvernd. Þá er annað starfsmarkmið í tengslum við náttúruvernd að stækka þjóðgarðinn og efla aðra verndarflokka.

Atvinnustefna þjóðgarðanna og lög um þá

Atvinnustefna hlýtur að skipta miklu fyrir áhrif þjóðgarðanna á byggð. Hún er ekki ennþá til, en nú er unnið að atvinnustefnu fyrir Vatnajökulsþjóðgarð á grundvelli laga um garðinn, samanber nánari umfjöllun að neðan. Markmið um að þjóðgarðar hafi áhrif á byggð eru frekar nýtilkomin í lögin um Vatnajökulsþjóðgarð. Það gerðist með lagabreytingu árið 2016, þannig að greinilegt er að mikil hugarfarsbreyting hefur orðið á þessu sviði á stuttum tíma.

Vatnajökulsþjóðgarður

Í stjórnunar- og verndaráætlun Vatnajökulsþjóðgarðs frá 2013 var fjallað um áhrif sem þjóðgarðurinn kann að hafa á þróun byggðar (Vatnajökulsþjóðgarður, 2013). Þetta vekur nokkra athygli því að markmið um áhrif hans á byggð komu ekki inn í lögin fyrr en 2016. Svigrúm sveitarfélaga til að leyfa uppbyggingu innan þjóðgarðsins er takmarkað af stjórnunar- og verndaráætlun hans, því að samkvæmt lögum um þjóðgarðinn gengur stjórnunar- og verndaráætlun framur skipulagsáætlunum sveitarfélaga. Sveitarstjórnir eru bundnar af verndaráætlun við gerð skipulagsáætlana og leyfisveitingar fyrir landsvæði í Vatnajökulsþjóðgarði. Svo virðist sem áhersla Alþjóðanáttúruverndarsamtakanna á að hafa gott samráð við íbúa nærsvæða hafi haft góð áhrif á stjórnunar- og verndaráætlunina að þessu leyti. Skilaboð Alþjóða náttúruverndarsamtakanna, eins og vitnað er til þeirra í verndaráætluninni, eru: „Við þurfum að setja verndarsvæði í stórt samhengi til þess að sýna fram á að þau styrki líka atvinnulíf nærsvæða og almenna velferð. Þau séu þannig órjúfanlega samofin arðbæru og öruggu umhverfi.“

Í stjórnunar- og verndaráætlun kemur fram að „heimamenn [séu] ráðandi í stjórnun garðsins og hagsmunaaðilum, eins og samtökum um útivist og náttúruvernd, [sé] ætlaður veglegri sess en áður hefur verið við stjórnun og í starfsemi íslenskra þjóðgarða og náttúruverndarsvæða“ (Vatnajökulspjóðgarður, 2013, bls. 11).

Í breytingunni á lögum um Vatnajökulspjóðgarð árið 2016 var þannig bætt við nýju (4.) ákvæði í markmið hans (2. gr.) þar sem rætt er um að styrkja byggð. Eftir breytingu hljóðaði greinin svo:

1. Vernda náttúru svæðisins, svo sem landslag, lífríki, jarðmyndanir og menningarminjar.
2. Gefa almenningi kost á að kynnast og njóta náttúru og sögu svæðisins.
3. Stuðla að rannsóknum á svæðinu, fræða um það og ýta undir aukinn skilning almennings á gæðum og sérstöðu svæðisins.
4. Leitast við að styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðsins, m.a. með því að hvetja til sjálfbærrar nýtingar gæða svæðisins (Lög um Vatnajökulspjóðgarð | Lög | Alþingi nr. 60/2007).

Fram kom í frumvarpi um lagabreytinguna að þegar frumvarp til laga um Vatnajökulspjóðgarð var til umfjöllunar á Alþingi árin 2006–2007 var rætt um að þjóðgarðurinn gæti styrkt byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni hans. Talið er að þetta hafi verið veigamikilið markmið og að það hafi vegið þungt þegar löggin voru sett. Þrátt fyrir það rataði markmið um byggðastyrkingu ekki inn í löggin þá. Segja má að lagabreytingunni 2016 hafi m.a. verið ætlað að leiðrétta þetta og er það líklega til marks um að sýn fólks á hlutverk þjóðgarða og friðaðra svæða breytist hratt.

Stjórn þjóðgarðsins vinnur, samkvæmt frétt á heimasíðu garðsins, að mótun atvinnustefnu og leggur áherslu á samstarf við þá sem nýta þjóðgarðinn beint eða óbeint til atvinnusköpunar (Vatnajökulspjóðgarður, e.d.). Þannig er þessum hagsmunaaðilum, og öðrum sem áhuga hafa á, boðið til samráðsfunda um mótun atvinnustefnunnar. Haldnir voru fundir á öllum rekstrarsvæðum Vatnajökulspjóðgarðs í upphafi árs 2019, auk fundar í Reykjavík. Þá var lögð fyrir vefkönnun þar sem leitað var eftir sjónarmiðum um sömu atriði og fjallað var um á samráðsfundunum.

Athygli vekur að í Áfangastaðaáætlun Suðurlands var oft minnst á atvinnustefnu fyrir þjóðgarðinn. Greinilega eru miklar væntingar gerðar til hans þar hvað þetta varðar en merkilegt er að ekki er rætt um atvinnustefnu í áfangastaðaáætlunum fyrir Norðurland og Austurland sem þó eiga einnig land að þjóðgarðinum.

Þjóðgarðurinn Snæfellsjökull

Ekki er að sjá að rætt sé um atvinnustefnu í tengslum við Þjóðgarðinn Snæfellsjökul. Ekki eru sérstök lög um hann, en á vef Umhverfisstofnunar, þar sem fjallað er um garðinn, er ekki heldur efni um atvinnustefnu að finna („Þjóðgarðurinn Snæfellsjökull“, e.d.). Í Áfangastaðaáætlun Vesturlands er aukinheldur ekkert fjallað um mótun atvinnustefnu í tengslum við þjóðgarðinn.

4.3 Svæðisskipulag

Sex dæmi eru um svæðisskipulag hér á landi samkvæmt yfirliti frá Skipulagsstofnun:

- Svæðisskipulag Dalabyggðar, Reykhólahrepps og Strandabyggðar 2018-2030
- Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins 2015-2040
- Svæðisskipulag Snæfellsness 2014-2026

- Svæðisskipulag Eyjafjarðar 2012-2024
- Svæðisskipulag Suðurnesja 2008-2024
- Svæðisskipulag háhitasvæða í Þingeyjarsýslum 2007-2025

Svæðisskipulag háhitasvæða í Þingeyjarsýslum er athyglisvert framtak þar sem reynt er að skipuleggja orkunýtingu í anda sjálfbærrar þróunar. Háhitasvæði eru meðal vinsælustu svæða meðal ferðamanna, ekki síst erlendra ferðamanna. Því var sérlega fróðlegt að skoða nánar hvernig höfundar skipulagsins sjá fyrir sér samspil mismunandi landnotkunar s.s. náttúruverndar, orkunýtingar og ferðaþjónustu.

Svæðisskipulag háhitasvæða í Þingeyjarsýslum 2007-2025

Svæðisskipulag háhitasvæða í Þingeyjarsýslum er hið eina sinnar tegundar á landinu og er leiðarljós þess sem hér segir:

Í svæðisskipulagi háhitasvæða í Þingeyjarsýslum skal lögð áhersla á sjálfbæra orkuöflun og að við virkjun og mannvirkjagerð alla verði tekið tillit til umhverfis og landslags, sjónarmiða um náttúruvernd og útivistargildi svæðisins svo og samfélagslegs ávinnings og hagkvæmni í orkuvinnslu (Teiknistofa arkitekta, Gylfi Guðjónsson og félagar, Náttúrustofa Norðausturlands, VGK Hönnun og Samvinnunefnd um svæðisskipulag háhitasvæða í Þingeyjarsýslum, 2007, bls. 46).

Þannig er beinlínis gengið út frá því í skipulaginu að orkuvinnsla, samfélagslegur ávinningur og náttúruvernd geti farið saman. Sú áhersla er sem rauður þráður gegnum skipulagið, samanber m.a. þetta: „Við afmörkun orkuvinnslusvæða var litið til niðurstaðna rannsókna, náttúrufars, náttúruverndar og menningarminja. Til áréttingar stefnu eru sett hverfisverndarákvæði vegna náttúru- og menningarminja.“

Í greinargerð með skipulaginu kemur meðal annars fram að Umhverfisstofnun hefur unnið tillögur að friðlýsingu nokkurra landsvæða í Skútustaðahreppi. Umhverfisstofnun hafði, þegar skipulagið var gert árið 2007, ekki enn tekið afstöðu til friðlýsingar nema hvað varðar nokkur svæði. Þannig mælti stofnunin með því að friðlýst yrði svæði frá hverasvæðinu við Námafjall sunnan við Þjóðveg 1 og allt norður fyrir Hrutafjöll. Gert er ráð fyrir að virkjana- og iðnaðarsvæði, samkvæmt staðfestu skipulagi Skútustaðahrepps (m.a. Kröflustöð), verði undanskilið í friðlýsingu. Þá gerði Umhverfisstofnun tillögu að því að Jarðbaðshólar og nánasta umhverfi yrði friðlýst vegna náttúruminja, sem og fágætra plantna sem þar vaxa. Þetta svæði er í Bjarnarflagi og það er því í grennd gamallar gufuvirkjunar þar, Baðlónsins og nýrrar Bjarnarflagsvirkjunar sem Landsvirkjun hefur haft áform um að reisa á svæðinu (Teiknistofa arkitekta, Gylfi Guðjónsson og félagar o.fl., 2007).

4.4 Samantekt

Áætlanir og lög á landsvísu mynda ákveðinn ramma í kringum þætti á sviði náttúruverndar, byggðapróunar, innviðaupbyggingar og skipulagsmála. Þá má segja að sérlög, s.s. um Vatnajökulspjóðgarð falli hér undir. Þegar þessar áætlanir eru skoðaðar kemur í ljós að ekki er algengt að sjá að beinlínis sé stefnt að því að nýta friðlýsingar svæða í þágu byggðapróunar. Þó má sjá ákveðna þróun í þessa átt. Eitt er ákvæði í stefnumótandi byggðaáætlun um „Náttúruvernd og efling byggða“ eða það sem kallað hefur verið C-9 verkefnið í daglegu tali. Í sömu byggðaáætlun er einnig að finna verkefni um eflingu rannsókn- og vísindastarfsemi sem byggjast skuli á svæðisbundinni sérstöðu samfélags, atvinnulífs og náttúru. Með öðrum orðum að hagnýta skuli sérstöðu samfélags, atvinnulífs og náttúru til að skapa þekkingarstörf.

Breyting á lögum um Vatnajökulspjóðgarð árið 2016 er til marks um ákveðna hugarfarsbreytingu eða breyttar hugmyndir hvað varðar hlutverk friðunar svæða í þágu byggðapróunar og atvinnusköpunar. Þannig var bætt inn nýju markmiði um þjóðgarðinn en það hljóðar svo: „Leitast [skal] við að styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðsins, m.a. með því að hvetja til sjálfbærrar nýtingar gæða svæðisins.“ Raunar var fjallað um þetta hlutverk á vinnslutíma frumvarpsins en það rataði þá ekki inn í lög. Þá má nefna nokkrar áætlanir ríkisins, eða ígildi áætlana, sem miða að því að kortleggja og vernda þá auðlind sem náttúran og friðuð svæði eru. Þetta eru til dæmis Náttúruminjaskrá og Landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum.

Í landsskipulagsstefnu er að finna umfjöllun um ýmis álitamál í skipulagi og landnotkun, s.s. hvað varðar friðun svæða og innviðaupbyggingu. Áætlanir um uppbyggingu innviða samfélagsins geta stangast á við áform um friðlýsingu og nýtingu friðlýstra svæða til þróunar byggðar. Þarna kunna að birtast mestu andstæður milli einstakra þarfa og sjónarmiða um landnýtingu. Umræðan hefur oft verið á þann veg að nýting svæða fyrir orkuvinnslu útiloki nýtingu sem tengist friðlýsingu, en almennt er litið svo á að uppbygging innviða sé mikilvæg fyrir samfélagsþróun. Þá eru innviðir oft mikilvægir fyrir ferðaþjónustuna, til dæmis af því að þeir bæta aðgengi að ferðamannastöðum og tryggja fjarskipti og aðgang að rafmagni. Bættir innviðir geta farið saman við verndun svæða en aukið aðgengi veldur almennt auknu álagi. Á þessu sviði áætlunargerðar eru því erfið úrlausnarefni.

Miklu munar á því hve mikið er fjallað um náttúru, náttúruvernd eða friðlýsingu í tengslum við þróun einstakra landshluta í sóknaráætlunum og áfangastaðaáætlunum. Þrátt fyrir að Norðurland, Austurland og Suðurland eigi öll land að Vatnajökulspjóðgarði er afar misjafnt hvernig fjallað er um þjóðgarðinn. Áberandi er að þeir sem standa að áætlanagerð á Suðurlandi sjá fleiri tækifæri í þjóðgarðinum en fólk í hinum tveimur landshlutunum sem eiga land að honum. Þá vekur athygli að á Vesturlandi binda menn miklar vonir við Þjóðgarðinn Snæfellsjökul í þessu samhengi. Dæmi eru um að þörf á góðu aðgengi að þjóðgördum eða öðrum mikilvægum náttúruverndarsvæðum og viðkomustöðum ferðamanna sé nefnd sem rök fyrir uppbyggingu vegakerfis. Þar fara saman hagsmunir byggðar, atvinnulífs og verndunar. Þetta má finna bæði í sóknaráætlunum landshluta og áfangastaðaáætlunum. Fá dæmi eru um svæðisskipulag á landinu en eitt þeirra fjallar um nýtingu háhitasvæðanna í Þingeyjarsýslu til orkuframleiðslu og er fróðlegt að sjá hvaða úrlausnarefni blasa við þar. En áhugi er á að virkja orku á þessu mikla ferðamannasvæði, sem er að stórum hluta verndað með sérlögum, auk þess sem áform eru um að friða stærri hluta svæðisins.

5. Umræður og ályktanir

Fyrsti liðurinn í athugun á samspili verndarsvæða og byggðapróunar er að átta sig á skilningi manna á hugtökunum tveimur sem þar liggja til grundvallar, þ.e. *byggðapróun* annars vegar og *verndarsvæðum* hins vegar. Megináhersla er hér lögð á þjóðgarða því það er sá flokkur verndarsvæða sem oftast er nefndur í tengslum við byggðapróun. Einnig þarf að átta sig á þeim kröftum sem helst tengja þessi tvö svið saman, en stærsti einstaki tengiliðurinn þar á milli er án efa ferðaþjónusta sem fer fram í þjóðgörðum og í grennd við þá og sum önnur verndarsvæði. Þá er rétt að hafa í huga að stór verndarsvæði á norðlægum slóðum er alla jafna að finna þar sem byggð er dreifð og búseta og athafnir mannsins hafa því ekki enn sett afgerandi mark á náttúruna. Meiri líkur eru því á að stofnun verndarsvæða hafi veruleg áhrif á íbúa á landsbyggðinni en íbúa í bæjum eða borgum.

Það er kunnara en frá þurfi að segja að samfélög hafa mjög víða á landsbyggðinni átt undir högg að sækja undanfarna áratugi. Langvinn fækkun íbúa er þar skýrasta og sársaukafyllsta birtingarmyndin, enda má segja að hún holi samfélögin innan frá. Sífelld fámennari samfélög eiga æ erfiðara með að standa undir ýmiss konar grunnþjónustu; þjónustan hverfur til stærri byggðarlaga og þannig skapast vítahringur sem gerir samfélögin sífelld minna aðlaðandi fyrir þá sem enn kjósa að búa þar, hvað þá aðra sem gætu undir öðrum kringumstæðum hugsað sér að flytjast þangað. Áhrif á innri samfélagsþætti eru ekki síður afgerandi; stöðugt færri fólk verður að reyna að bera uppi félagsleg tengsl og menningarlíf innan byggðanna, nýliðun brestur í nær öllu sem gerir þær að gefandi og eftirsóknarverðu samfélagi manna, svo sem kórum, leikfélögum, íþróttaliðum, góðgerðarsamtökum og björgunarsveitum.

Margir samverkandi þættir hafa lagst á eitt við að stuðla að ofangreindri þróun – því að þetta er vissulega *þróun* af ákveðnum toga, þótt hún sé öll með neikvæðum formerkjum. Aðgerðum stjórnvalda í byggðamálum er, almennt séð, ætlað að hægja á þessari neikvæðu þróun, stöðva hana ef hægt er eða jafnvel – þegar best lætur – snúa taflinu við, þannig að byggðir styrkist á ný. Slík viðleitni er góðra gjalda verð, því að það hlýtur að vera mikið kappsmál fyrir þjóðina alla að landið haldist sem víðast í byggð og ekki síður að íbúar á landsbyggðinni geti áfram lagt sitt af mörkum, hvort heldur til þjóðarbúsins eða til íslensks samfélags og menningar. Áherslur í byggðamálum þurfa þó sjálfar að vera í stöðugri þróun og taka mið af kvikunni í samfélaginu hverju sinni. Aðgerðir sem voru taldar duga vel fyrir 20-30 árum kunna að vera fremur bitlausar núna vegna breyttra samfélagsaðstæðna, svo sem hærra menntastígs hjá ungu fólki en því sem eldra er og aukins jafnræðis kvenna og karla í atvinnusókn.

Jafnframt er mikilvægt að skoða aðgerðir í byggðapróun með það í huga hvernig þær falla að hugmyndafræði sjálfbærrar þróunar. *Sjálfbærni* er enn eitt grunnhugtakið sem iðulega ber á góma en hver virðist skilja eftir eigin höfði. Sjálfbær þróun á sér á hinn bóginn skýran hugmyndafræðilegan grundvöll í áratuga löngu starfi Sameinuðu þjóðanna, nú síðast með skilgreiningu 17 heimsmarkmiða um sjálfbæra þróun (Stjórnarráðið, á.d.). Nú kann annað slagið að vera þörf á tímabundnum inngrípum, t.d. til að verja brothættar byggðir, en almennt séð hlýtur þó þróun byggða að stefna að sjálfbærni þeirra – og þar með að þurfa að grundvallast á hugmyndafræði sjálfbærrar þróunar. Hvað þróun landsbyggðarinnar á Íslandi varðar er sérstaklega mikilvægt að skoða hina félagslegu stoð sjálfbærrar þróunar og hvaða leiðsögn heimsmarkmiðin geta veitt okkur í þeim efnum.

Hvað þarf að þróast í byggðum?

Eins og fram kemur í fyrsta kafla þessarar skýrslu hefur merking hugtaksins *byggðapróun* aldrei formlega verið skilgreind af íslenskum stjórnvöldum eftir því sem næst verður komist. Það er býsna sláandi og óvænt niðurstaða. Hugtakið gegnir eftir sem áður lykilhlutverki í margvíslegri stefnumótun og aðgerðum af hálfu hins opinbera sem hafa haft mikil áhrif á íslensk byggðarlög, sérstaklega þá á landsbyggðinni. Við rýni á grunnskjöllum koma í ljós ákveðin grunnstef sem hafa slegið tóninn fyrir byggðaaðgerðir undanfarinna áratuga. Þar ber mest á því sem varðar lýðfræði byggða, vinnumarkað, efnahag, innviði og þjónustuframboð. Minna virðist hafa verið horft til innri þátta í samfélögunum sjálfum, svo sem félagsauðs, samheldni eða seiglu¹⁵ (e. resilience), en eins og áður var nefnt geta slíkir þættir einnig skipt verulegu máli fyrir stöðu og þróun byggða (Anna Guðrún Edvardsdóttir, 2016).

Svör viðmælenda í viðtalsrannsókninni á suðursvæði Vatnajökulspjóðgarðs endurspeglar að stærstum hluta þessa viðteknu sýn á eðli byggðapróunar. Byggðapróun var þannig einkum tengd samfélagslegum þáttum sem tiltölulega einfalt er að mæla (t.d. íbúafjöldi og aldursskiptingu íbúa), hagrænum þáttum (t.d. fjöldi fyrirtækja eða hlutfalli atvinnulausra) eða uppbyggingu mannvirkja innan byggðarlaga (t.d. nýbyggingum eða samgöngubótum). Á norðursvæðinu voru það störf og innviðir sem komu fyrst upp í huga flestra viðmælenda þegar rætt var um hlutverk þjóðgarðsins í byggðapróun á svæðinu. Nokkrir viðmælenda á suðursvæðinu nefndu þó huglægarir fyrirbæri eins og ánægju og hamingju íbúa og einn lýsti beinlínis eftir nýrri hugmyndafræðilegri nálgun þar sem hugtakið samfélagsþróun yrði sett í öndvegi, í stað byggðapróunar. Einnig lögðu viðmælendur á suðursvæði meiri áherslu á félagsleg málefni í umræðum um það sem gerði nærsamfélög þeirra ákjósanleg til búsetu. Meðal annars var rætt um öryggi fyrir börn og samheldni íbúa. Svör starfsmanna þjóðgarða í spurningakönnuninni lutu fyrst og fremst að sköpun starfa, beint og óbeint, þ.e. að hinni hagrænu hlið byggðapróunar. Einnig var þó nefnt að þjóðgarðar gætu stuðlað að jákvæðri sjálfsmynd íbúa.

Í þessu tilliti er einnig talsvert sláandi að stofnun og rekstur friðlýstra svæða af ýmsum toga á Íslandi skuli ekki hafa verið skoðuð í byggðalegu tilliti fyrr en núgildandi stefnumótandi byggðaaætlun leit dagsins ljós í júní 2018. Í áætluninni eru tilgreindar 54 aðgerðir sem ráðast skuli í á gildistíma hennar (2018-2024), þar af er ein (aðgerð C.9) sem lýtur beinlínis að náttúruvernd og byggðapróun og önnur (aðgerð C.10) sem varðar aukna fagmennsku í uppbyggingu innviða í náttúrunni. Í sóknaráætlunum landshlutanna, að Suðurlandi undanskildu, er enn fremur lítið rætt um friðlýst svæði. Út frá ofangreindum niðurstöðum er erfitt að draga aðra ályktun en þá að þjóðgarðar og önnur friðlýst svæði hafi ekki enn komist á blað sem hvatar að byggðapróun á Íslandi.

Í hverju felst starfsemi friðlýstra svæða?

Hér að ofan voru raktar ýmsar vísbendingar um að í umræðu um byggðapróun hafi fram til þessa að mestu verið litið fram hjá hlutverki friðlýstra svæða í eflingu grannbyggða. Svo virðist sem hið sama megi segja um starfsemi friðlýstra svæða, því að þar er að því er virðist hliðstæður

¹⁵ Hugtakið „seigla“ (e. resilience) hefur verið notað í talsvert ólíku samhengi hérlendis, svo sem í tengslum við áfallapól (eða viðnámsþrótt) samfélaga gagnvart náttúruvá og varðandi getu einstaklinga (einkum þá ungs fólks) til að takast á við erfiðleika í lífi sínu og yfirstíga þá. Kjarninn í slíkum skilgreiningum er getan til að jafna sig – ná aftur fyrri stöðu – eftir að hafa sætt miklu og/eða óvæntu álagi. Hér er hugtakið seigla tengt við félagsvistfræðilegt kerfi (e. socio-ecological system), þar sem það lýsir hæfileika ákveðins samfélags til að ráða við breytingar, hvort heldur neikvæðar eða jákvæðar, og aðlaga sig að þeim (sbr. umfjöllun í Anna Guðrún Edvardsdóttir (2016), bls. 44-47).

aðskilnaður milli heima náttúruverndar og byggðaþróunar. Þjóðgördunum á Snæfellsnesi og Þingvöllum hefur þannig ekki væri ætlað neitt skilgreint hlutverk í byggðaþróun. Vatnajökulsþjóðgarður hefur frá upphafi stefnt að því að sinna þróun byggðar (markmið sem lögfest var haustið 2016) en árangurinn hefur fram til þessa reynst takmarkaður, ef marka má svör viðmælenda í viðtals- og spurningakönnunum þessa verkefnis.

Hér má velta því fyrir sér hvort of þröng sýn á eðli byggðaþróunar hafi torvelað möguleika á að samþætta rekstur friðlýstra svæða og jákvæða þróun grannbyggða þeirra. Ef hugmyndir manna um byggðaþróun takmarkast við sköpun starfa eða uppbyggingu innviða, þá er að sama skapi kannski ekki ýkja mikið sem friðlýst svæði geta lagt fram. Vissulega er mikilvægt að fjölga heilsársstörfum við náttúruvernd í grannbyggðum og að ráða heimamenn í tímabundin störf eins og landvörslu, en starfsgildin ein og sér hafa þó engin afgerandi áhrif á byggðaþróun. Innviðauppbyggingin er sömuleiðis mikilvæg bæði fyrir ferðir gesta og starfsemi ferðaþjónustufyrirtækja á friðlýstum svæðum, en hún snertir flesta íbúa grannbyggðanna samt frekar lítið.

Stærsta vandamálið hér er sennilega skortur á heildstæðri sýn um áhrif hinnar umsvifamiklu ferðaþjónustu sem á sér stað innan friðlýstra svæða á margvíslegar hliðar byggðaþróunar. Umsvif ferðaþjónustunnar á Íslandi hafa stökkbreyst á innan við áratug og nú er svo komið að ferðaþjónustan er orðin helsti burðarrás fjölmargra samfélaga á landsbyggðinni. Þessari umbreytingu má líkja við tilurð nýs veruleika í íslensku samfélagi; nýrrar og áður óþekktar grunnstöðu sem hefur afgerandi áhrif á líf fólks og sambúð þeirra (Þorvarður Árnason og Arndís Lára Kolbrúnardóttir, 2019). Stóraukin ferðaþjónusta hefur leyst úr læðingi margvíslega þróunarkrafta sem bæði hafa verkað til góðs og illis fyrir fámenn byggðarlög, sem einmitt má oft finna í grennd við þjóðgarða og önnur friðlýst svæði.

Þjóðgarðar á Íslandi hafa ekki farið varhluta af þessum umbreytingum, enda sækja ferðamenn markvisst í svæði þar sem náttúrugæði eru mikil og þar sem þessum gæðum er viðhaldið með verndaraðgerðum. Áhrif aukinnar ferðaþjónustu hafa komið skýrast fram á Suðurlandi, svo og á Vesturlandi að nokkru leyti, því að þar hefur minnkandi árstíðasveifla í komu ferðamanna leitt til stöðugs álags á verndarsvæði – og starfsmenn þeirra – allt árið um kring. Árið 2010 komu þannig um 134.000 erlendir ferðamenn í Skaftafell, þar af um 24.000 (18%) utan sumartímans (Rögnvaldur Guðmundsson, 2019). Árið 2018 komu samtals 716.000 erlendir gestir í Skaftafell og þar af komu um 399.000 (56%) utan sumartímans. Aukningin í heildarfjölda gesta á þessu átta ára tímabili er ríflega fimmföld en aukningin utan sumartíma tæplega sautjánföld. Á sama tíma hefur ferðaþjónustufyrirtækjum sem nýta sér náttúrugæði innan suðursvæðis Vatnajökulsþjóðgarðs fjölgað verulega, sérstaklega vegna ýmis konar vetrarferða sem voru svo til óþekktar á svæðinu þar til fyrir fimm til sex árum (Þorvarður Árnason og Johannes T. Welling, 2019).

Rök um byggðaþróun – einkum þá hvað varðar fjölgun ferðamanna sem myndu sækja þjónustu til helstu grannbyggða – vógu þungt í umræðum um stofnun Vatnajökulsþjóðgarðs á sínum tíma (Arnþór Gunnarsson, 2010). Í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð nr. 60/2007 kemur orðið *ferðaþjónusta* þó aðeins einu sinni fyrir og þá í tengslum við leyfisveitingar vegna viðburða (15. gr. b). Væntanlega er fyrst og fremst verið að vísa til ferðaþjónustufyrirtækja í ákvæðinu um samninga við þjónustuaðila sem bætt var inn í nýjustu útgáfu laganna í september 2016 (15. gr. a). Reglugerð um Vatnajökulsþjóðgarð (nr. 608/2008) er enn fremur afskaplega fáorð um ferðaþjónustu, en þar segir þó: „Ferðaþjónusta með aðstöðu innan þjóðgarðsins skal skipulögð á grundvelli sjálfbærrar ferðaþjónustu“ (18. gr). Hugtakið sjálfbær ferðaþjónusta er jafnframt skilgreint í reglugerðinni (4. gr. liður 4):

Sjálfbær ferðaþjónusta mætir þörfum ferðamanna og heimamanna en stuðlar um leið að verndun og auknum markaðstækifærum til framtíðar. Þetta felur í sér að auðlindum er stjórnað með þeim hætti að efnahagslegum, félagslegum og fagurfræðilegum þörfum er fullnægt, á sama tíma og viðhaldið er menningu, nauðsynlegum vistfræðilegum ferlum, líffræðilegri fjölbreytni og nauðsynlegum lífsskilyrðum.

Viðbrögð íslenskra þjóðgarða við stórauknum straumi erlendra ferðamanna hafa að stærstum hluta verið *afturvirk* (e. retroactive); þau hafa snúist um það að reyna að vernda náttúrugæði svæðanna eftir fremsta megni og tryggja góða upplifun gesta, þrátt fyrir margfalt álag. Á meðan á þessum björgunaraðgerðum hefur staðið hafa önnur mál, ekki síst þau sem horfa fram á við, þurft að sitja á hakanum. Staðreyndin er einfaldlega sú að starfsemi íslenskra þjóðgarða snýst núorðið að langstærstum hluta um að sinna þeim mikla fjölda erlendra gestua sem sækir þá heim. Þetta kallar á endurskoðun hugmyndarammans um þjóðgarða, þannig að hann taki betur mið af þessari nýju grunnstöðu. Hingað til virðist hafa verið litið á ferðaþjónustu innan þjóðgarða sem nokkurs konar „aukaafurð“ útivistar, en eins og áður hefur komið fram er það eitt meginhlutverk þjóðgarða að skapa tækifæri fyrir almenning til útivistar. Á Íslandi og annars staðar á Norðurlöndum verður einnig að líta til almannaréttarins í þessu sambandi (sbr. 18. gr. náttúruverndarlaga). En ferðaþjónusta innan þjóðgarða, þar sem tiltekin ferðavara eða þjónusta er afhent gegn gjaldi, fellur ekki alls kostar undir markmið um aðgengi til almennrar útivistar né undir almannaréttinn. Slík atvinnustarfsemi felur m.a. í sér kröfur til þjónustufyrirtækja um gæði og öryggi ferðavörunnar. Hér þarf einnig að líta til þess að þjónustufyrirtæki sem starfar innan þjóðgarðsmarka nýtir í raun almannagæði í einkaþágu.

Góð áhrif þjóðgarða og annarra friðlýstra svæða á byggðapróun geta verið margvísleg, eins og vikið verður að hér á eftir. Allra fyrst þarf þó að koma böndum á samspil náttúruverndar og ferðaþjónustu, því að þar eru stærstu þróunarkraftarnir að verki. Hér virðist blasa við að líta þurfi til hugmyndafræði sjálfbærrar þróunar, eins og raunar er tiltekið í reglugerð um Vatnajökulspjóðgarð. Erfitt er að sjá hvernig ósjálfbær ferðaþjónusta getur samrýmst markmiðum um starfsemi þjóðgarða og annarra friðlýstra svæða.

Í hverju felst sjálfbær ferðaþjónusta?

Eins og áður hefur komið fram er lítið vikið að þjóðgördum eða friðlýstum svæðum í áfangastaðaáætlunum sem unnið hefur verið að á undanförunum tveimur árum. Undantekningar í þeim efnum eru áfangastaðaáætlanir Suðurlands og Vesturlands. Verkefnið var unnið að tilhlutan Ferðamálastofu og í lýsingu þess (Ferðamálastofa, á.d.) segir:

Um er að ræða heildstætt ferli þar sem litið er til skipulags og samhæfingar í þróun og stýringu allra þeirra þátta sem geta haft áhrif á upplifun ferðamanna á viðkomandi svæði/áfangastað, þ.m.t. þarfir gesta, heimamanna, fyrirtækja og umhverfis. Áfangastaðaáætlun er sameiginleg stefnuýfirlýsing sem hefur það að markmiði að stýra uppbyggingu og þróun svæðis yfir ákveðinn tíma, skilgreina hlutverk hagsmunaaðila, tiltaka beinar aðgerðir sem hver og einn hagsmunaaðili ber ábyrgð á og hvaða bjargir/auðlindir þeir hyggjast nýta við þá vinnu.

Mikilvægt er að hafa í huga að áfangastaðaáætlun tekur á skipulagi, þróun og markaðssetningu svæðis auk þess sem að skilgreindar eru þær leiðir sem fyrirhugað er að fara við stýringu á hinum ýmsu ferlum sem ráða þróun atvinnugreinarinnar innan svæðisins: uppbyggingu, efnahagslegu vægi, þjónustuþáttum o.s.frv.

Eins og sjá má kemur orðið *þróun* víða fyrir í lýsingunni hér að ofan. Þróunin er þó hvorki tengd sjálfbærni né byggðapróun þar, heldur virðist hún fyrst og fremst hverfast um nokkurs

konar endurskilgreiningu á svæðum eða byggðarlögum sem *áfangastöðum* fyrir erlenda ferðamenn. Þróunarþátturinn er því mest tengdur við ferðaþjónustuna sjálfa og þann stuðning sem hún þarf á að halda frá nærsamfélögum. Í áfangastaðaáætlun Austurlands er þó bæði gert ráð fyrir tengingu við heimsmarkmið fyrir sjálfbæra ferðamennsku (e. tourism sustainable development goals) og aðra áætlanagerð á landsvísu, þ.m.t. byggðastefnu.

Áfangastaðaáætlanirnar eru ákveðin birtingarmyndir þessa „nýja veruleika“ sem vikið var að hér að framan og sýna jákvæða viðleitni til þess að ná utan um áhrif vaxandi ferðaþjónustu á íslenskt samfélag og atvinnulíf. Í ljósi mikilvægis náttúrunnar fyrir íslenska ferðaþjónustu, svo og verulegra hagrænna áhrifa friðlýstra svæða sem rannsókn Siltanens (2018) leiddi í ljós, verður þó að teljast sérkennilegt að friðlýstum svæðum hafi ekki verið gefinn meiri gaumur en raun ber vitni í þessum fyrstu útgáfum áfangastaðaáætlana.

Eins og fram kom í kafla 5, þá er í þingsályktun um ferðamálaáætlun 2011–2020 ekki minnst sérstaklega á þjóðgarða. Þar er hins vegar lögð áhersla á náttúruvernd og að uppbygging innviða stuðli að verndun náttúrunnar, helstu auðlind ferðaþjónustunnar á Íslandi. Þessar áherslur eru mikilvægar en samt skýtur nokkuð skökku við að friðlýst svæði – svæði þar sem lögð er áhersla á virka og skipulagða náttúruvernd – skuli ekki vera tekin til sérstakrar umræðu í ferðamálaáætlun. Þjóðgarðar og önnur friðlýst svæði eru í senn eitt stærsta aðdráttarafl Íslands sem ferðamannalands og þau svæði þar sem álag af völdum ferðamanna kemur einna skýrast fram. Ferðamenn sækja í náttúrugæði friðlýstra svæða en heimsóknir þeirra á slík svæði valda álagi sem getur stefnt þessum sömu gæðum í hættu.

Í Vegvísi um ferðaþjónustu frá október 2015 er náttúruvernd skilgreind sem ein af sjö forgangsverkefnum stefnumótunar í ferðaþjónustu. Í umræðu um framtíðarsýn segir enn fremur (bls. 7): „Náttúran er helsta aðdráttarafl íslenskrar ferðaþjónustu og markvisst er unnið að verndun hennar með álagsstýringu og sjálfbærni að leiðarljósi.“ Hér virðist fyrst og fremst vera horft til almennrar náttúruverndar, frekar en verndaraðgerða innan friðlýstra svæða. Friðlýst svæði koma þó til nánari umræðu á bls. 18 en þar segir:

Leitað verði leiða til að ferðaþjónustuaðilar sem nýta þessar þjóðarauðlindir í atvinnuskyni starfi í anda skilgreininga Alþjóðaferðamálastofnunarinnar um sjálfbæra ferðaþjónustu og leiðbeininga Alþjóðanáttúruverndarsamtakanna (IUCN) um ferðamennsku á friðlýstum svæðum. Efla þarf samstarf náttúruverndaryfirvalda og ferðaþjónustuaðila til þess að samhæfa vinnubrögð og styrkja áherslur.

Tillögur um framtíðarsýn og leiðarljós íslenskrar ferðaþjónustu til 2030 sem nýlega voru kynntar minnst ekki sérstaklega á þjóðgarða né önnur friðlýst svæði. Þar eru samt stigin ákveðin skref í átt að skýrari hugmyndaramma um sjálfbæra ferðaþjónustu; þannig skal samfélagið njóta ávinnings af ferðaþjónustu og arðsemi er sett ofar fjölda ferðamanna. Yfirskrift plaggisins er „leiðandi í sjálfbærri þróun“ og annað af yfirmarkmiðum þess er „ferðaþjónustan er þekkt fyrir sjálfbæra þróun, gæði og einstaka upplifun.“

Tíminn á eftir að leiða í ljós hvernig þau áhersluatriði sem tilgreind voru Vegvísi í ferðaþjónustu árið 2015 verða útfærð í þessari nýju ferðamálastefnu sem nú er unnið að. Í ljósi umfjöllunarinnar í Vegvísinum um starfsemi ferðaþjónustuaðila innan friðlýstra svæði er vert að rifja upp skilyrði Alþjóðanáttúruverndarsamtakanna (IUCN) fyrir sjálfbæra ferðamennsku á verndarsvæðum sem kynnt voru til sögunnar í 2. kafla þessarar skýrslu. Þessi skilyrði eru:

Vernda þá náttúrulegu og/eða menningarlegu eiginleika sem draga ferðamenn að staðnum með því að viðhalda nauðsynlegum vistfræðilegum ferlum og fagurfræðilegum

og andlegum eiginleikum, og með því að hjálpa til við að varðveita náttúrulega arfleifð og líffræðilegan fjölbreytileika;

Virða rétt frumbyggja og nærsamfélaga og samfélagslegra sérkenna þeirra, vernda lifandi menningarlega arfleifð og gildi sem eru til staðar, og leggja sitt af mörkum til skilnings og umburðarlyndis á milli menningarheima;

Tryggja raunhæfa efnahagslega starfsemi til langframa, tryggja sanngjarna skiptingu félagslegs ávinnings gagnvart öllum leyfishöfum og hagsmunaaðilum sem ferðamennska hefur áhrif á, þar með talið stöðuga atvinnu, tekjuöflunartækifæri og félagslega þjónustu til handa gestgjafasamfélögum og stuðla að minni fátækt;

Skapa viðeigandi tækifæri til þess að auðvelda innihaldsríka og góða reynslu fyrir gesti svæðisins, sem stuðla muni að aukinni ábyrgðartilfinningu gagnvart náttúrunni og verndarsvæðum.

Alþjóðaferðamálastofnunin (UNWTO) hefur enn fremur nýlega leitast við að tengja viðmið um sjálfbæra ferðaðjónustu við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun (UNWTO, á.d.). Ferðaðjónusta er sérstaklega talin tengjast markmiðum 8, 12 og 14. Um tengsl ferðaðjónustu við markmið nr. 8, þ.e. markmiðið um góða atvinnu og hagvöxt (e. decent work and economic growth), segir á vefsíðu stofnunarinnar:

Ferðaðjónusta, sem þjónustugrein, er ein af fjórum stærstu útflutningsgreinum á heimvísu, sem nú skapar um eitt af hverjum tíu störfum í heiminum. Góðir möguleikar á atvinnu í ferðaðjónustu, einkum fyrir ungt fólk og konur, og stefnumótun sem hvetur til aukins fjölbreytileika í gegnum virðiskeðjur ferðaðjónustunnar getur aukið jákvæð áhrif ferðamennsku á samfélag og efnahag.

Af ofangreindum dæmum ætti að vera ljóst að víða má leita fanga í alþjóðlegum hugmyndastraumum og viðmiðum til að ná betra taki á merkingu hugtaksins *sjálfbær ferðaðjónusta* í íslensku samhengi. Þetta er ekki síst aðkallandi þar sem ferðaðjónusta er hnattræn atvinnugrein – erlendir ferðamenn sem heimsækja Ísland koma hvaðanæva úr heiminum. Viðfangsefni sjálfbærrar ferðaðjónustu eru að stærstum hluta þau sömu í heimalöndum þeirra og hér hjá okkur. Íslendingar ferðast sjálfir í miklum mæli og út um allan heim; við erum því sjálf ýmist í hlutverki gests eða gestgjafa. Þess vegna er eðlilegt að Ísland – sem og önnur þjóðríki – reyni að laga ferðaðjónustuna heima fyrir að alþjóðlegum viðmiðum. Sjálfbær ferðaðjónusta getur með öðrum orðum aldrei verið séríslenskt fyrirbæri, þótt vissulega þurfi að líta til aðstæðna okkar héraðs, ekki þá síst til þeirra miklu gæða sem felast í náttúru landsins.

Niðurstöður greininga á ferðamálastefnunni, framtíðarsýn og leiðarljósum ferðaðjónustunnar og áfangastaðaáætlunum benda til þess að sambandsleysi ferðaðjónustu og friðlýstra svæða sé að miklu leyti *gagnkvæmt*. Þótt ferðaðjónustan hafi skýra sýn á mikilvægi almennrar náttúruverndar á Íslandi, þá hefur sú vitund ekki enn náð til sérstaks mikilvægis friðlýstra svæða í þessu tilliti. Eins og áður var nefnt hefur stefnumótun um friðlýst svæði alls ekki beinst að mikilvægi ferðaðjónustunnar sem skyldi.

Geta friðlýst svæði stuðlað að byggðapróun?

Í kaflanum um stöðu þekkingar koma fram fjölmörg dæmi um leiðir til að ná fram samlegðaráhrifum friðlýsinga og byggðapróunar. Nokkur lykilatriði í því sambandi eru virkt samráð við íbúa í grannbyggðum, að íbúar grannbyggða njóti góðs af tilvist friðlýsts svæðis bæði í samfélagslegu og hagrænu tilliti, að friðlýst svæði hvetji til nýsköpunar í atvinnulífi og styðji við hefðbundnar greinar og, síðast en ekki síst, að gott traust ríki milli stjórnenda friðlýstra svæða og íbúa í grannbyggðum.

Stuðla má að virku samráði með margvíslegum hætti. Mestu skiptir að samtal við íbúa grannbyggðarinnar og, eftir atvikum, aðra sem málið varðar, verði lifandi hluti af allri starfsemi friðlýsts svæðis. Í því felst m.a. að leiða fram opna, víðtæka umræðu innan grannbyggða um veigamiklar nýjungar eða grundvallarbreytingar sem fyrirhugað er að ráðist í. Aðkoma íbúa, sveitarstjórna og almenningssamtaka að daglegri stjórn friðlýstra svæða er einnig afar mikilvæg í þessu tilliti og má í því sambandi benda á stjórnunarfyrrirkomulag Vatnajökulspjóðgarðs þar sem valdi er dreift á marga ólíka aðila. Rannsóknir á erlendum þjóðgörðum sýna að Vatnajökulspjóðgarður er ekkert einsdæmi í heiminum hvað þetta varðar og að almennt séð gæti vaxandi tilhneigingar til að færa meira vald til þeirra sem búa næst friðlýstum svæðum og verða þess vegna fyrir mestum áhrifum af þeim.

Frumforsenda slíks samráðs er að sjálfsgöðu að sameiginlegur skilningur ríki um gæðin sem verið er að vernda og, í framhaldi af því, hvernig best verði staðið að slíkri vernd. Íslensk lög og reglugerðir, ásamt alþjóðlegum viðmiðum, setja hér ramma sem allir þátttakendur í samráðinu þurfa að virða. Virkt samráð snýst ekki um það að uppfylla á vélrænan hátt tiltekin skilyrði góðrar stjórnsýslu, heldur að ná fram langvinnu og skapandi samtali við nærsamfélagið um þau gæði sem starfsemi hins friðlýsta svæðis hverfist um. Með slíku samtali, svo og með úrlausn einstakra mála, eykst skilningur þátttakenda á sjónarmiðum annarra sem koma að þessum málum og um leið gera þeir sér betur grein fyrir því hvers vegna þá kann að greina á um einstök málefni. Fullkomin sátt um allar ákvarðanir um verndun og nýtingu friðlýsts svæðis mun e.t.v. ekki alltaf nást, en forsendur ágreiningsins verða í það minnsta orðnar öllum ljósar.

Í stærra samhengi er virkt samráð af þessum toga í senn liður í almennri þróun í átt að virkara íbúalýðræði og í þróun „lærdómssamfélags“ (e. learning society) þar sem litið er á úrlausn samfélagslegra viðfangsefna sem ferli til að efla þekkingu íbúa og þar með hæfni til að takast á við brýn og áður óþekkt viðfangsefni í framtíðinni. Í þessu síðasttalda glittir því í eitt hlutverk friðlýstra svæða í byggðapróun, það er að hvetja til þess að slíkir samfélagsferlar verði til.

Í alþjóðlegum viðmiðum um náttúruvernd hefur vaxandi áhersla verið lögð á það að íbúar í grannbyggðum njóti góðs af nálægð sinni við náttúru- og menningargæði friðlýsts svæðis. Slík gæði geta verið ein meginforsenda þess að atvinna og byggð þrífist í grennd við friðlýst svæði. Þá kann stofnun friðlýsts svæðis að setja skorður við hefðbundinni nýtingu, sem áður var stunduð, svo og nýtingu sem e.t.v. hefði komið til greina ef ekki hefði orðið af friðlýsingunni. Sem dæmi má nefna að ríflega 60% af sveitarfélaginu Hornafirði eru nú innan marka suðursvæðis Vatnajökulspjóðgarðs og því fer varla á milli mála að tilvist þjóðgarðsins hefur veruleg áhrif á möguleika íbúa sveitarfélagsins til að afla tekna í heimabyggð. Jafnvel má ganga svo langt að hugsa sér að eitt af markmiðum með friðlýstum svæðum geti verið að vernda byggð innan þeirra eða í grennd við þau. Hér má nefna Cairngorms-þjóðgarðinn í Skotlandi sem dæmi, en hann var stofnaður um svipað leyti og Vatnajökulspjóðgarður. Stór hluti samstarfsáætlunar hans lýtur að þróun byggðanna sem honum tengjast og einn liður í því er að tryggja húsnæði á viðráðanlegu verði fyrir íbúa, því að húsnæðisverð hefur eftir stofnun þjóðgarðsins sums staðar hækkað meira en fjárhagur heimamanna leyfir.

Einnig viðgengst það víða á friðlýstum svæðum erlendis að fyrirtæki í grannbyggðum hafi ákveðinn forgang að náttúrugæðum svæðisins. Slík forgangsöröðun er vandasöm en vissa samsvörun má þó finna við „jákvæða mismunun“ og „sértækar aðgerðir“ sem iðulega hefur verið beitt þegar talið er hallað á tiltekna hópa innan samfélagsins. Hér skiptir öllu máli að aðgangur fyrirtækja að takmörkuðum náttúrugæðum grundvallist á heildstæðu og sanngjörnu mati á hæfni hvers fyrirtækis til þess að nýta umrædd gæði, en ekki eingöngu á því endurgjaldi sem það hefur burði til að greiða. Matið getur þá t.d. tekið mið af því hve vel starfsemi fyrirtækisins samrýmist meginmarkmiðum hins friðlýsta svæðis, hversu vel það uppfyllir viðmið sjálfbærrar ferðaþjónustu og/eða stefnu fyrirtækisins í mannauðs- og gæðamálum. Ef aðgangur að náttúrugæðum friðlýsts svæðis fylgir *eingöngu* „lögmálum markaðarins“ – það er að slíkur aðgangur sé ávallt seldur hæstbjóðenda – þá er verulega hætt við því að örfyrirtæki í grannbyggðum fari halloka gagnvart stærri keppinautum. Við úthlutun aðgangs að slíkum gæðum (sem eru í senn náttúruverðmæti og almannagæði) hlýtur að þurfa að horfa til fleiri þátta, ekki síst ef hið friðlýsta svæði hefur skilgreindu byggðaþróunarhlutverki að gegna.

Friðlýst svæði geta einnig hvatt til nýsköpunar – undir formerkjum sjálfbærrar þróunar – með margvíslegum hætti. Einn liður í því getur verið ráðgjöf og stuðningur við nýja eða hefðbundna starfsemi sem tengist friðlýstu svæði. Sem dæmi má nefna þjóðgarða í Lúxemborg sem hafa ráðið sérfræðinga til að veita bændum í grannbyggðum sínum tæknilega ráðgjöf um búskaparaðferðir, nýsköpun og virðisaukandi vörur. Einnig þekkist það víða erlendis að staðbundin matvæli, handverk og aðrar vörur sem framleiddar eru af íbúum grannbyggða séu auðkenndar með þjóðgarðsmerki, að uppfylltum vissum skilyrðum.

Í ljósi þess hve ferðaþjónustan er orðin miðlæg í starfsemi þjóðgarða mætti einnig hugsa sér að þeir hefðu yfir að ráða sérfræðingum sem gætu veitt fyrirtækjum fræðslu og ráðgjöf um þróun sjálfbærrar eða visthæfrar ferðaþjónustu (e. eco-tourism). Rannsókn Selby o.fl. (2011) í Finnlandi leiddi í ljós að mörg ferðaþjónustufyrirtækin í grannbyggðum þjóðgarðanna sem þeir skoðuðu voru lítil eða örsníma fyrirtæki sem skorti ýmsa lykilmætti, t.d. í markaðssetningu, stefnumótun og fagmennsku, og af þeim sökum gæti þeim mistekist að bera kennsl á tækifærin sem þjóðgarðurinn og fjölgun ferðamanna hefðu skapað. Þótt engin sambærileg rannsókn hafi enn verið gerð hérlendis þá hljóma slíkar lýsingar á starfsaðstæðum fyrirtækja kunnuglega í grannbyggðum Vatnajökulsþjóðgarðs. Jafnframt gæti verið æskilegt að þjóðgarðar væru sjálfir með markaðsdeild sem ynni með fyrirtækjum í grannbyggðum, t.d. í landbúnaði og ferðaþjónustu, að kynningu og markaðssetningu alls svæðisins. Burtséð frá hagrænum ávinningi sem af þessu gæti hlotist, þá skapast með þessu tækifæri til samstarfs og gagnkvæmrar þekkingarmiðlunar sem getur eflt tengsl þjóðgarða og grannbyggða með margs konar hætti.

Traust gegnir lykilhlutverki í nær öllu sem rætt hefur verið um hér að framan. Samstarf af hvaða toga sem er byggist á trausti. Þetta kristallast vel í ummælum eins viðmælanda á norðursvæðinu: „Þú nærð ekki að mynda traust við neinn nema þú eigir samtal við hann. Af hverju ættir þú að treysta einhverjum sem þú hefur aldrei talað við?“ Erlendu rannsóknirnar sem fjallað var um í 2. kafla skýrslunnar draga þetta skýrt fram og kallast jafnframt sterklega á við mörg ummæli þátttakenda í viðtalsrannsókninni. Einn mikilvægur lærdómur sem af þessu má draga er að friðlýst svæði hafi yfir að ráða heilsársstarfsmönnum sem eigi heima á svæðunum eða í grannbyggðum þeirra og þá jafnframt að þeir séu reiðubúnir að deila lífi og kjörum með öðrum íbúum. Undir slíkum kringumstæðum er frekar lítið á þá sem þátttakendur í nærsamfélagi. Þátttaka þeirra í félags- og menningarlífi getur enn fremur skipt verulegu máli í fámennum byggðarlögum. Jafnframt er mikilvægt að skammtímaströf standi heimamönnum til boða, t.d. í landvörslu, og að reynt sé að greiða götu þeirra í slík störf eins og hægt er, t.d. með því að bjóða reglulega starfstengd námskeið í grannbyggðum þjóðgarða. Önnur mikilvæg forsenda trausts er opin og gegnsæ málsméðferð í öllu sem lýtur að aðgengi að gæðum friðlýsts svæðis. Síðast

en ekki síst skiptir aðgangur íbúa að ákvörðunum miklu máli, eins og rætt var í tengslum við virkt samráð hér að framan.

Horft til framtíðar

Samkvæmt *Landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum* frá 2018 voru ætlaðir rúmlega tveir milljarðar króna á tímabilinu 2018-2020 til að takast á við „gríðarlega, uppsafnaða þörf fyrir innviðauppbyggingu á ferðamannastöðum, -leiðum og -svæðum og inni í því aukin landvarsla“ (Umhverfis- og auðlindaráðuneytið, 2018, bls. 2). Nánast allir viðmælendur í viðtalsrannsókninni gerðu langvarandi fjárskort Vatnajökulsþjóðgarðs að umtalsefni og þá í margvíslegu samhengi. Fjárskorturinn var ekki aðeins talinn bitna á grunnstarfsemi þjóðgarðsins heldur var hann einnig talinn hamla því að þjóðgarðsstarfsmenn gætu bætt á sig nýjum hlutverkum og verkefnum sem þó væru mjög aðkallandi, ekki síst í byggðalegu tilliti.

Því hefur verið haldið fram að greiningar eins og þær sem gerðar voru í rannsókn Siltanens (2018) ofmeti hagræn áhrif friðlýstra svæða vegna þess að ferðamenn myndu koma á þessi svæði hvort sem þau væru friðlýst eða ekki. Hér þarf að stíga mjög varlega til jarðar. Friðlýsingar hafa vissulega ekki skapað þau náttúrugæði sem ferðamenn sækjast eftir að upplifa – það hefur náttúran sjálf gert – en þær eru samt sem áður forsenda þess að slík gæði skapi hagrænan ávinning með tvennum hætti. Í fyrsta lagi snýr náttúruverndarhlutverk friðlýstra svæða að því að viðhalda þeim gæðum sem upplifun ferðamanna byggir á; án skipulegrar verndunar myndu þessi gæði rýrna og ferðamenn í kjölfarið hætta að sækja í þau (eða öllu heldur það sem eftir stendur). Í öðru lagi getur verndarstarfinu fylgt uppbygging á innviðum til útivistar, efling fræðslustarfs, fyrirtækjaráðgjöf og samstarf um markaðssetningu sem styður við eða jafnvel eykur upplifun ferðamanna. Hér er afar mikilvægt að líta ekki á friðlýst svæði og starfsemi ferðaþjónustufyrirtækja sem tvo algerlega aðskilda heima, heldur sem nátengd og samverkandi fyrirbæri. Starfsemi friðlýstra svæða snýst að sjálfsögðu ekki eingöngu um þjónustu við ferðamenn eða eftirlit með þeim, en slík verkefni eru samt sem áður snar þáttur í daglegri starfsemi þeirra. Af því fylgir þá jafnframt að friðlýst svæði verða að njóta sanngjarns hluta af hagrænum ávinningi sem þau eiga drjúgan þátt í að skapa, annars er fótunum kippt undan starfsemi þeirra.

Hér að framan hefur komið fram að friðlýst svæði geta stutt við þróun byggða á ýmsan hátt. Í hagrænu tilliti er það einkum ferðaþjónustan sem tengir þessi tvö svið saman, en mikilvægt er að hafa í huga að byggðaðróun þarf í senn að líta til ytri og innri þátta samfélaga í grannbyggðum. Hlutverk friðlýstra svæða í byggðaðróun varðar því ekki einungis eflingu atvinnulífs í grannbyggðum heldur einnig hvernig tilvist þeirra getur stutt við samfélagsleg og menningarleg gæði. Sem dæmi um slíkan stuðning má nefna búsetu starfsmanna í grannbyggðum og þátttöku þeirra í félagsstarfi og menningarlífi, fjölgun starfa við hæfi háskólamenntaðs fólks (með fjölbreyttan akademískan bakgrunn), fjölgun starfa sem henta konum jafnt sem körlum, fjölgun starfa sem laða að sér ungt fólk, stuðning við nýsköpunarstarf fyrirtækja í sjálfbærri eða visthæfri ferðaþjónustu, samstarf við bændur í grannbyggðum, samstarf við skóla og þekkingarstofnanir í grannbyggðum, og þannig mætti lengi telja. Fyrsta verkefnið sem blasir við er að endurskoða viðteknar og að mestu óskráðar hugmyndir um byggðaðróun sem hérlendis hafa alltof lengi verið við lýði. Samhliða því þarf að ráðast í endurskoðun á markmiðum náttúruverndar þannig að þar skapist rými fyrir raunverulegan stuðning við sjálfbæra byggðaðróun. Þannig má gera tangarsókn að því þríhliða sambandsleysi sem hefur hingað til torvelað hugsun okkar um jákvætt og skapandi samspil friðlýsinga, ferðaþjónustu og byggðaðróunar.

Heimildaskrá

- Aagot V Óskarsdóttir (ritstj.) (2011). *Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands*. Reykjavík: Umhverfissráðuneytið. Sótt 26. september á https://www.stjornarradid.is/media/umhverfissraduneyti-media/media/PDF_skrar/Hvitbok_natturuvernd.pdf
- Anna Guðrún Edvardsdóttir (2016). The interaction of the knowledge society and rural development in Iceland and Scotland (Doktorsritgerð, Háskóli Íslands). Sótt 26. júní 2019 af <https://hdl.handle.net/20.500.11815/162>
- Anna Dóra Sæþórsdóttir, Guðrún Gísladóttir, Arnar Már Ólafsson, Björn Margeir Sigurjónsson og Bergþóra Aradóttir (2001). *Polmörk ferðamennsku í þjóðgarðinum í Skaftafelli*. Reykjavík: Ferðamálaráð Íslands o.fl.
- Arnþór Gunnarsson. (2010). *Orðræða um stofnun Vatnajökulsþjóðgarðs. Ferðamennska, sjálfbærni og samfélag* (Meistaraprófsritgerð, Háskóli Íslands). Sótt 26. júní 2019 af <http://hdl.handle.net/1946/5622>
- Arnþór Gunnarsson, Karl Benediktsson og Þorvarður Árnason (2007). *Vatnajökulsþjóðgarður. Niðurstöður viðtalsrannsóknar við hagsmunaðila 2007*. Hornafjörður: Fræðasetur Háskóla Íslands á Hornafirði.
- Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið. (á.d.). Samráðsgátt - Framtíðarsýn og leiðarljós íslenskrar ferðaþjónustu til 2030. Sótt 25. júní 2019 af [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=1408](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=1408)
- Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og Samtök ferðaþjónustunnar. (2015). *Vegvísir í ferðaþjónustu*. Reykjavík. Sótt 29. janúar 2020 af https://www.dropbox.com/s/jm4cibq2ivkqx56/Vegvísir_i_ferdathjonstu-v2.pdf?dl=1
- Árni Ragnarsson. (2017). *Stöðugreining 2017, Byggðaðpróun á Íslandi*. Sauðárkrókur: Byggðastofnun. Sótt 20. september 2018 af <https://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/stodugreining-2017-04-06a.pdf>.
- Austurbrú. (2018). *Action Austurland - Destination Management Plan Austurland 2018-2021*. Austurbrú og Ferðamálastofa. Sótt 25. febrúar 2019 af http://www.austurbru.is/static/files/PDF/2018/181201_afangastadurinnausturland_dmp_digital.pdf.
- Bennett, N., Lemelin, R. H., Koster, R., & Budke, I. (2012). A capital assets framework for appraising and building capacity for tourism development in aboriginal protected area gateway communities. *Tourism Management*, **33**(4), 752-766.
- Bingham, H., Fitzsimons, J. A., Redford, K. H., Mitchell, B. A., Bezaury-Creel, J., & Cumming, T. L. (2017). Privately protected areas: advances and challenges in guidance, policy and documentation. *Parks*, **23**(1), 13-28.
- Brynhildur Davíðsdóttir, Daði Már Kristófersson og Sigurður Jóhannesson. (2013). *Hagraent mat á náttúrugæðum og umhverfisáhrifum. Verkefni unnið á vegum Umhverfis- og auðlindaráðuneytisins*. Háskóli Íslands. Sótt 11. febrúar 2019 af <http://www.ramma.is/media/beinleid/Hagraent-mat-a-natturugaedum-final.pdf>.

- Cairngorms Business Partnership, (2016). This Special Place – The Cairngorms National Park. Sótt 9. mars 2019 af <https://visitcairngorms.com/thisspecialplace>.
- Cairngorms National Park Authority (CNPA), (2008a). Sharing the Stories of the Cairngorms National Park: A guide to interpreting the area's distinct character and coherent identity. Sótt 9. mars af <https://cairngorms.co.uk/authority/publication/181/>.
- Cairngorms National Park Authority (CNPA), (2008b). Our Community... A Way Forward – A Community Action Planning Toolkit. Sótt 9. mars af <https://cairngorms.co.uk/resource/docs/publications/18022010/CNPA.Paper.1489.A%20Community%20Action%20Planning%20Toolkit.pdf>.
- Cairngorms National Park Authority (CNPA), (2017a). Cairngorms National Park Partnership Plan 2017-2022. Sótt 9. mars af <https://cairngorms.co.uk/working-partnership/national-park-partnership-plan/>.
- Cairngorms National Park Authority (CNPA), (2017b). Tourism: Action + Change. Tourism Action Plan for the Cairngorms National Park 2017-2022. Sótt 9. mars af <https://cairngorms.co.uk/wp-content/uploads/2017/04/170406TourismActionPlanSingleWeb.pdf>.
- Cogentsi, (2010). The Economic and Social Health of the Cairngorms National Park. Report prepared for the Cairngorms National Park Authority, Highlands and Islands Enterprise and Scottish Enterprise. Sótt 10. mars af <https://cairngorms.co.uk/resource/docs/publications/14092010/CNPA.Paper.1633.The%20Economic%20and%20Social%20Health%20of%20the%20Cairngorms%20National%20Park%202010%20-%20complete%20document.pdf>.
- Crane, P. (apríl 2018). *Cairngorms National Park*. Erindi á ráðstefnunni Verndarsvæði og þróun byggðar, Reykjavík, Iceland.
- Davenport, M. A., Leahy, J. E., Anderson, D. H., & Jakes, P. J. (2007). Building trust in natural resource management within local communities: a case study of the Midewin National Tallgrass Prairie. *Environmental management*, **39**(3), 353-368.
- Della Porta, D. & Keating, M. (2008). *Approaches and methodologies in Social Sciences. A Pluralist Perspective*. New York: Cambridge University Press.
- Edda Ruth Hlín Waage og Karl Benediktsson (2002). Vatnajökulsþjóðgarður: Sjóarmið úr grasrótinni. *Landabréfið*, 18–19(1), 41–57.
- European Commission. (2010, 6. mars). Commission unveils 10-year economic strategy for Europe. Sótt 14. júní 2019 af https://web.archive.org/web/20100306083951/http://ec.europa.eu/news/economy/100303_en.htm.
- European Commission. (e.d.). Territorial cohesion. Sótt 14. júní 2019 af https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/territorial-cohesion/.
- Ervin, J. (2013). The three new R's for protected areas: repurpose, reposition and reinvest'. *PARKS Journal*, **75**.
- Eyrún Jenný Bjarnadóttir, Arnar Þór Jóhannesson og Guðrún Þóra Gunnarsdóttir. (2017). *Greining á áhrifum ferðaþjónustu og ferðamennsku í einstökum samfélögum: Höfn, Mývatnssveit og Siglufjörður*. Akureyri: Rannsóknamiðstöð ferðamála. Sótt 5. febrúar 2019 af http://www.rmfi.is/static/research/files/04-2016-samfelagsahrif_lokpdf.

- Ferðamálastofa (á.d.). Áfangastaðaáætlanir. Sótt 26. júní 2019 af <https://www.ferdamalastofa.is/is/troun-og-samstarf/afangastadaaaetlanir>
- Feyeh, F. B. (2016). Nature Parks as instruments for sustainable integrated regional development: Review of a survey of opinions from stakeholders in Luxembourg. *PARKS Journal*, **22**, 89-101.
- Fortin, M. J., & Gagnon, C. (1999). An assessment of social impacts of national parks on communities in Quebec, Canada. *Environmental Conservation*, **26**(3), 200-211.
- Fjórðungssamband Vestfirðinga. (2015). *Sóknaráætlun Vestfjarða 2015-2019*. Ísafjörður: Fjórðungssamband Vestfirðinga. Sótt 27. febrúar 2019 af <https://www.byggdastofnun.is/static/files/Soknaraetlun/2015-19/soknaraetlun-vestfjarða-2015-2019.pdf>.
- Idrissou, L., van Paassen, A., Aarts, N., Vodouhè, S., & Leeuwis, C. (2013). Trust and hidden conflict in participatory natural resources management: The case of the Pendjari national park (PNP) in Benin. *Forest Policy and Economics*, **27**, 65-74.
- Jon Geir Petursson, Gudridur Thorvardardóttir og Roger Crofts (2016). Developing Iceland's protected areas: Taking stock and looking ahead. *Parks*, **22**(1), bls. 13-24.
- Karl Benediktsson, Edda Ruth Hlín Waage og Steingerður Hreinsdóttir (2003). *Þjóðgarðstal. Viðhorf heimamanna til stofnunar Vatnajökulsþjóðgarðs*. Hornafjörður: Háskólasetrið á Hornafirði.
- Karl Benediktsson og Guðríður Þorvarðardóttir (2005). Frozen opportunities? Local communities and the establishment of Vatnajökull National Park, Iceland. Í D. B. A. Thompson, Martin F. Price and Colin A. Galbraith (ritstjórar), *The Mountains of Northern Europe: Conservation, Management, People and Nature*. Edinburgh: Scottish Natural Heritage, bls. 335–347.
- Landsnet. (2016). Suðurnesjalína 2. Valkostaskýrsla. Seinni hluti. (bls. 109). Sótt af Landsnet: <https://www.landsnet.is/library/Skrar/Frettir/2016/2016.08.15/2509-394-001-SKY-001-V04-Athugun%20C3%A1%20jar%20C3%B0streng%20sem%20kost%20C3%AD%20220%20kV%20SN2.pdf>
- Landsnet, & Alta ehf. (2016). Suðurnesjalína 2. Valkostaskýrsla. Fyrri hluti—Samantekt. (bls. 20). Sótt af Landsnet: <https://www.landsnet.is/library/Skrar/Frettir/2016/2016.08.15/SN2%20-%20valkostask%20C3%BDrsla%20-%20fyrri%20hluti.pdf>
- Landsnet. (2018). Kerfisáætlun Landsnets 2018 - 2027. *Langtímaáætlun um þróun meginflutningskerfis raforku (nr. Landsnet-18 023)*. Reykjavík: Landsnet. Sótt 29. janúar 2019 af <https://orkustofnun.is/media/raforka/Kerfisaaetlun-2018-2027-Langtimalaetlun-lokautgafa-v02.pdf>.
- Laufey Guðmundsdóttir. (2017). *Áfangastaðaáætlun DMP á Suðurlandi*. Markaðsstofa Suðurlands og Ferðamálastofa. Sótt 21. febrúar 2019 af <https://www.south.is/static/files/DMP/afangastadaaaetlun-dmp-sudurland-12.11.2018.pdf>.
- Leung, Y-F., Spenceley, A., Hvenegaard, G., and Buckley, R. (eds.). (2018). *Tourism and Visitor Management in Protected Areas: Guidelines for sustainability*. Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 27, Gland, Switzerland: IUCN. xii + 128 pp.
- Lög um byggðaáætlun og sóknaráætlanir nr. 69/2015.

Lög um Bygðastofnun nr. 106/1999.

Lög um landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum nr. 20/2016.

Lög um náttúruvernd nr. 60/2013.

Lög um samgönguáætlun nr. 33/2008.

Lög um Vatnajökulsþjóðgarð nr. 60/2007.

Lög um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011.

Markaðsstofa Norðurlands. (2018). *Áfangastaðaáætlun Norðurlands 2018 - Okkar áfangastaður*. Akureyri: Ferðamálastofa og Markaðsstofa Norðurlands. Sótt 21. febrúar 2019 af https://www.northiceland.is/static/files/DMP/dmp_skyrsla_2018_2utgafa_web.pdf.

Markaðsstofa Reykjaness. (2018). *Áfangastaðaáætlun Reykjaness. Þróun ferðamála í sátt við náttúru og samfélag 2018-2022 (drög til umsagnar)*. Reykjanesbær: Markaðsstofa Reykjaness og Ferðamálastofa. Sótt 26. febrúar 2019 af https://www.visitreykjanes.is/static/files/pdf/Afangastadurinn/msr-afangastadaaetlun_reykjaness-web.pdf.

Markaðsstofa Vestfjarða. (2018). *Áfangastaðaáætlun Vestfjarða*. Reykjavík: Ferðamálastofa. Sótt 26. október 2018 af <https://www.ferdamalastofa.is/static/files/ferdamalastofa/DMP/afangastadaaetlun-vestfjarda.pdf>.

Markaðsstofa Vesturlands. (2019). *Áfangastaðaáætlun Vesturlands 2018 - 2020*. Borgarnes: Markaðsstofa Vesturlands og Ferðamálastofa. Sótt 25. febrúar 2019 af <https://www.ferdamalastofa.is/static/files/ferdamalastofa/DMP/vesturland-05022019-4.pdf>.

Mathieson, A. and Wall, G. (1982). *Tourism: Economic, Physical and Social Impacts*. London: Longman.

Molina-Murillo, S., Otárola, M. & Shreeve, K. (2016). Understanding the link between benefits from protected areas and their relationship with surrounding communities: An exploration in Costa Rica. *PARKS Journal*. **22**. 79-88.

Mules, T. (2005). Economic impacts of national park tourism on gateway communities: the case of Kosciuszko National Park. *Tourism Economics*, **11**(2), 247-259.

Neuvonen, M., Pouta, E., Puustinen, J., & Sievänen, T. (2010). Visits to national parks: Effects of park characteristics and spatial demand. *Journal for Nature Conservation*, **18**(3), 224-229.

Nordic Council of Ministers. (2018). *State of the Nordic Region 2018*. Nordic Council of Ministers. doi:10.6027/NORD2018-001.

Páll Brynjarsson. (2015). *Sóknaráætlun Vesturlands 2015-2019*. Borgarnes: Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi. Sótt 25. febrúar 2019 af <https://www.byggdastofnun.is/static/files/Soknaraetlun/2015-19/soknaraetlun-vesturlands-2015-2019.pdf>.

Payton, M. A., Fulton, D. C., & Anderson, D. H. (2005). Influence of place attachment and trust on civic action: A study at Sherburne National Wildlife Refuge. *Society and Natural Resources*, **18**(6), 511-528.

- Plummer, R., & Fennell, D. A. (2009). Managing protected areas for sustainable tourism: prospects for adaptive co-management. *Journal of Sustainable Tourism*, **17**(2), 149-168.
- Raforkulög nr. 65/2003.
- Rammaáætlun. (e.d.). Sótt 11. febrúar 2019 af <http://www.ramma.is>
- Reglugerð um Vatnajökulsþjóðgarð nr. 608/2008.
- Rögnvaldur Guðmundsson. (2019). *Erlendir ferðamenn í Austur-Skaftafellssýslu og að þremur stöðum þar 2004-2018*. Hafnarfjörður: Rannsóknir og ráðgjöf ferðaþjónustunnar
- Samband sveitarfélaga á Suðurnesjum (2015). *Sóknaráætlun Suðurnesja 2015-2019*. Sótt 26. febrúar 2019 af https://www.byggdastofnun.is/static/files/Soknaraaetlun/2015-19/soknaraaetlun-sudurnesja-2015-2019_lokautgafa.pdf.
- Samráðsvettvangur um gerð sóknaráætlunar. (2015). *Sóknaráætlun Austurlands 2015-2019*. Samband sveitarfélaga á Austurlandi. Sótt 27. febrúar 2019 af http://www.austurbru.is/static/files/PDF/2016/UA/soknaraaetlun_austurlands_2015-2019_endurskodun_2016.pdf.
- Schägner, J. P., Brander, L., Maes, J., Paracchini, M. L., & Hartje, V. (2016). Mapping recreational visits and values of European National Parks by combining statistical modelling and unit value transfer. *Journal for nature conservation*, **31**, 71-84.
- Selby, A., Petäjistö, L., & Huhtala, M. (2011). The realisation of tourism business opportunities adjacent to three national parks in southern Finland: entrepreneurs and local decision-makers matter. *Forest Policy and Economics*, **13**(6), 446-455.
- Siltanen, J. (2018). *Economic impact of Iceland's protected areas and nature-based tourism sites. Report for the Ministry for the Environment and Natural Resources*. Hagfræðistofnun Háskóla Íslands.
- Skipulagslög nr. 123/2010.
- Skipulagsstofnun. (2016). *Landsskipulagsstefna 2015–2026 ásamt greinargerð*. Reykjavík: Skipulagsstofnun. Sótt 29. janúar 2019 af http://www.landsskipulag.is/media/pdf-skjol/Landsskipulagsstefna2015-2026_asamt_greinargerð.pdf.
- Skógræktin. (e.d.). Opinber skógræktarverkefni. Sótt 18. september 2019, af Skógræktin: <https://www.skogur.is/is/nyskograekt/skoggraedsluverkefni/verkefni-til-landbota-og-uppgraedslu-med-skogi>
- Sterling, E. J., Betley, E., Sigouin, A., Gomez, A., Toomey, A., Cullman, G., ... & Filardi, C. (2017). Assessing the evidence for stakeholder engagement in biodiversity conservation. *Biological Conservation*, **209**, 159-171.
- Stern, M. J. (2008). The power of trust: toward a theory of local opposition to neighboring protected areas. *Society and Natural Resources*, **21**(10), 859-875.
- Stern, M. J., & Baird, T. D. (2015). Trust ecology and the resilience of natural resource management institutions. *Ecology and Society*, **20**(2), 14.
- Stern, M. J., & Coleman, K. J. (2015). The multidimensionality of trust: Applications in collaborative natural resource management. *Society & Natural Resources*, **28**(2), 117-132.

Stjórnarráðið (á.d.). Heimsmarkmiðin. Sótt 26. júní 2019 af <https://www.stjornarradid.is/verkefni/utanrikismal/throunarsamvinna/heimsmarkmidin/>
Stjórnartillaga: ferðamálaáætlun 2011--2020 nr. 758/139.

Teiknistofa arkitekta, Gylfi Guðjónsson og félagar, Náttúrustofa Norðausturlands, VGK Hönnun og Samvinnunefnd um svæðisskipulag háhitasvæða í Þingeyjarsýslum. (2007). *Svæðisskipulag háhitasvæða í Þingeyjarsýslum 2007-2025, greinargerð*. Sótt 29. janúar 2019 af <https://www.thingeyjarsveit.is/static/files/skipulagsmal/svaedisskipulag/greinargerdstadfest-080116-an-uppdatta.pdf>.

Turnhout, E., van Bommel, S., Aarts, N. (2010). How participation creates citizens: participatory governance as performative practice. *Ecology and Society* **15**(4), 1–26.

United Nations. (e.d.). Sustainable Development Goals .. Sustainable Development Knowledge Platform. Sótt 14. júní 2019 af <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>.

UNWTO (á.d.). Tourism & Sustainable Development Goals. Sótt 26. júní 2019 af <http://tourism4sdgs.org/tourism-for-sdgs/tourism-and-sdgs/>

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið. (2017). *Forsendur fyrir stofnun þjóðgarðs á miðhálandi Íslands Áfangaskýrsla nefndar: Samantekt um greiningu og kortlagningu á miðhálandi Íslands*. Reykjavík: Umhverfis- og auðlindaráðuneytið. Sótt 12. febrúar 2019 af https://www.stjornarradid.is/media/umhverfisraduneyti-media/media/PDF_skrar/Midhalendi--Fyrri-afangi-skyrslu-08022017.pdf.

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið. (2018). *Stefnumarkandi landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum. Verkefnaáætlun 2018-2020*. Reykjavík: Umhverfis- og auðlindaráðuneytið. Sótt 18. mars 2019 af <https://www.ferdamalastofa.is/static/research/files/verkefnanaaetlun-2018-2020-20180322pdf>.

Umhverfisstofnun. (2017). Rauði listinn - svæði í hættu. Yfirlit til umhverfis- og auðlindaráðuneytis. Reykjavík: Umhverfisstofnun. Sótt 5. febrúar 2019 af <https://www.ust.is/library/Skrar/utgefid-efni/Annad/Rau%C3%B0listask%C3%BDrsla%202017%20finale.pdf>.

Umhverfisstofnun. (2018). *Ástandsmat áfangastaða innan friðlýstra svæða*. Reykjavík: Umhverfisstofnun. Sótt 19. mars 2019 af <https://ust.is/library/Skrar/utgefid-efni/astand-fridlystra-svaeda/%C3%81standsmat%20fer%C3%B0amannasta%C3%B0a%20innan%20fri%C3%B0l%C3%BDstra%20sv%C3%A6%C3%B0a-2018.pdf>.

Umhverfisstofnun. (e.d.). *Náttúruminjaskrá*. Sótt 29. janúar 2019 af <http://www.ust.is/einstaklingar/nattura/natturuminjaskra/>.

Vatnajökulspjóðgarður. (2013). *Stjórnunar- og verndaráætlun Vatnajökulspjóðgarðs*. Reykjavík: Vatnajökulspjóðgarður. Sótt 28. mars 2019 af https://www.vatnajokulsthjodgardur.is/static/files/Stjornsysla/PDF-skjol-kort/stjornunar-og_verndar_2013.pdf.

Vatnajökulspjóðgarður. (e.d.). *Samráð um atvinnustefnu*. Sótt 12. mars 2019 af <https://www.vatnajokulsthjodgardur.is/is/um-thjodgardinn/samrad-um-atvinnustefnu>.

Vegalög nr. 80/2007.

- Weaver, D. B., & Lawton, L. J. (2017). A new visitation paradigm for protected areas. *Tourism Management*, **60**, 140-146.
- Wall-Reinius, S. W., & Fredman, P. (2007). Protected areas as attractions. *Annals of Tourism Research*, **34** (4), 839-854.
- What is a Geopark. (e.d.). Sótt 18. september 2019, af http://www.europeangeoparks.org/?page_id=165
- Þingsályktun um ferðamálaáætlun 2011--2020 nr. 1657/139.
- Þingsályktun um fjögurra ára samgönguáætlun 2015--2018 nr. 1801/145.
- Þingsályktun um samgönguáætlun 2011--2022 nr. 1630/140.
- Þingsályktun um stefnumótandi byggðaáætlun 1994--1997 nr. 20/117.
- Þingsályktun um stefnumótandi byggðaáætlun 2018--2024 nr. 1242/148.
- Þjóðgarðurinn Snæfellsjökull. (e.d.). Sótt 12. mars 2019 af <http://www.ust.is/snaefellsjokull/>
- Þorvarður Árnason og Arndís Lára Kolbrúnardóttir. (2019). *Nýr veruleiki í mótun? Rannsókn vegna áhersluverkefnis SASS „Félagsleg þolmörk íbúa á Suðurlandi gagnvart ferðamönnum og ferðaþjónustu*. Höfn: Rannsóknasetur Háskóla Íslands á Hornafirði. Sótt 26. júní 2019 af https://www.sass.is/wordpress/wp-content/uploads/2019/06/SASS_NyrVeruleiki_Lokaskýrsla.pdf
- Þorvarður Árnason og Johannes T. Welling (2019). Winter Tourism and Seasonality in Iceland. Í U. Pröbstl-Haider, H. Richins & S. Türk (ritsjórar), *Winter Tourism: Trends and Challenges*. Wallingford, UK: CAB International, bls. 442-460.
- Þórhallsdóttir, G. & Ólafsson, R. (2017). A method to analyse seasonality in the distribution of tourists in Iceland. *Journal of Outdoor Recreation and Tourism*, **19**, 17-24.

Viðauki 1 – Tölvupóstkönnun

Spurningalisti

1. Nafn og staða
2. Hvernig myndir þú skilgreina byggðapróun?
3. Hvert sérð þú hlutverk þjóðgarðsins í byggðapróun?
4. Hefur þjóðgarðurinn markmið sem snúa að byggðapróun í verndaráætlun? Ef já, getur þú sagt okkur hvernig gengur að vinna að þessum markmiðum?
5. Hverskonar samfélagsáhrif (ef einhver, jákvæð eða neikvæð) hefur þjóðgarðurinn á helstu grannbyggðir?
6. Getur þú lýst einhverjum sérstökum þáttum, nálgunum, aðstæðum eða góðum dæmum sem hafa stutt við þróun nálægra byggða sem tengjast þjóðgarðinum?
7. Getur þú lýst einhverjum sérstökum þáttum, nálgunum eða aðstæðum sem hafa haft neikvæð áhrif á þróun nálægra byggða sem tengjast þjóðgarðinum?
8. Eitthvað sem þú vilt segja að lokum? Vangaveltur, athugasemdir eða tillaga að efnisþáttum sem þarf að ræða?

Þátttakendur

1. Torfi Stefán Jónsson, verkefnastjóri, Þingvellir þjóðgarður
2. Agnes Brá Birgisdóttir, þjóðgarðsvörður, Vatnajökulsþjóðgarður, austursvæði
3. Harald Schaller, verkefnastjóri, Þingvellir þjóðgarður
4. Steinunn Hödd Harðardóttir, aðstoðarmaður þjóðgarðsvarðar, Vatnajökulsþjóðgarður, suðursvæði
5. Fanney Ásgeirsdóttir, þjóðgarðsvörður, Vatnajökulsþjóðgarður, vestursvæði
6. Jóna Björk Jónsdóttir, aðstoðarmaður þjóðgarðsvarðar, Vatnajökulsþjóðgarður, vestursvæði
7. Guðmundur Ögmundsson, þjóðgarðsvörður, Vatnajökulsþjóðgarður, norðursvæði
8. Helga Árnadóttir, þjóðgarðsvörður, Vatnajökulsþjóðgarður, suðursvæði
9. Jón Björnsson, þjóðgarðsvörður, Snæfellsjökulsþjóðgarður

Viðauki 2 – Viðmælendur í samanburðarrannsókn

Vatnajökulshjóðgarður – Norðursvæði

1. Kristján Þór Magnússon, sveitarstjóri Norðurþings
2. Reynhard Reynisson, framkvæmdastjóri atvinnuþróunarfélags Þingeyinga
3. Sigprúður Stella Jóhannsdóttir, fv. þjóðgarðsvörður í Jökulsárgljúfrum
4. Jóhanna Katrín Þórhallsdóttir, þjóðgarðsvörður á norðursvæði, staðsett í Mývatnssveit
5. Guðrún María Valgeirsdóttir, fv. sveitarstjóri Skútustaðahrepps og landeigandi
6. Gísli Rafn Jónsson, Vogum Mývatnssveit og eigandi Myvatn Tours
7. Einar Björnsson og Guðríður Baldvinsdóttir, bændur í Lóni í Kelduhverfi
8. Charlotta Englund, verkefnastjóri brothættra byggða, Kópaskeri, og eigandi hestaleigu

Vatnajökulshjóðgarður – Suðursvæði

1. Matthildur Ásmundardóttir, bæjarstjóri Hornafjarðar
2. Gunnlaugur Róbertsson, skipulagsstjóri sveitarfélagsins Hornafjarðar
3. Regína Hreinsdóttir, fyrrverandi þjóðgarðsvörður suðursvæðis
4. Hjalti Þór Vignisson, fyrrverandi stjórnarformaður Vatnajökulshjóðgarðs
5. Olga Ingólfssdóttir, framkvæmdastjóri Ríkis Vatnajökuls ehf.
6. Magnús Guðjónsson, bóndi og ferðaþjónustuaðili, Mýrum
7. Þórey Bjarnadóttir, bóndi og ferðaþjónustuaðili, Suðursveit
8. Óskar Arason, Höfn í Hornafirði, eigandi Iceguide