

Alþingi b.t. umhverfis- og samgöngunefndar  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík 10. maí 2019

**Efni: Umsögn um frv. um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða, 778. mál**

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 12. apríl sl., þar sem óskað er umsagnar Vatnajökulsþjóðgarðs um ofangreint frumvarp.

**Forsendur**

Í upphafi er rétt að það komi fram að stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs er jákvæð gagnvart því að koma á laggirnar Þjóðgarðastofnun sem hafi á hendi mál er varða þjóðgarða og önnur náttúruverndarsvæði sem undir stofnunina munu heyra. Það er ljóst að mikil þörf er á því að samræma og stjórnsýslu þjóðgarða og friðlýstra svæða, efla miðlægt faglegt starf en um leið að tryggja valddreifingu og að störf og verkefni séu unnin heima í héraði.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að tilefni og nauðsyn lagasetningar er að núverandi stjórnkerfi náttúruverndar er á hendi margra aðila og eru veigamikil rök fyrir að hægt sé að efla og styrkja það með því að sameina í eina stofnun sem sérhæfir sig í stjórnun og rekstri þjóðgarða og náttúruverndarsvæða. Vatnajökulsþjóðgarður er 10 ára og miðlæg þjónusta þjóðgarðsins hefur verið fámenn. Það hefur valdið því að þjóðgarðurinn nær illa að uppfylla allar þær skyldur sem formleg stjórnsýsla gerir til hans auk þess sem skortir á nauðsynlega miðlæga fagþjónustu t.d. á sviði náttúruverndar, skipulagsmála, framkvæmda og fræðslumála. Efling kjarnastarfsemi er því jákvætt skref í stjórnun og rekstri þjóðgarða og náttúruverndarsvæða á Íslandi. Stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs telur mikilvægt að auk þess að bæta stjórnsýslu verði sérhæfð fagþekking á sviðum náttúruverndar og menningarminja og sjálfbærrar nýtingar verndarsvæða eflað verulega.

**Ábendingar og athugasemdir stjórnar**

**1. Gildissvið**

Samkvæmt frumvarpinu gilda lögin um verndun náttúrfars, sögu og menningarminja. Einnig er Þjóðgarðastofnun ætlað að annast undirbúning friðlýsinga. Velta má fyrir sér hvort skýrar mætti kveða á um kröfur um að stofnunin verði fagstofnun í náttúruvernd, móttöku og fræðslu gesta auk almennrar stjórnsýslu og rekstrar. Umhverfisstofnun hefur séð um um friðlýsingu annarra náttúruverndarsvæða en þjóðgarða og virðist sem það eigi áfram að vera þannig. Það má spyrja hvort einn og sami aðilinn ætti ekki að annast alla slíka vinnu, bæði vegna þjóðgarða og friðlýstra svæða og sérhæfða sig í þeim vinnubrögðum sem þarf að viðhafa.

**2. Faglegur styrkur**

Mikilvægt er að miðlæg eining þjóðgarðastofnunar verði faglega sterk og rétt mönnum. Í frumvarpinu er talað um sérfræðiþekkingu á sviði ýmiskonar stjórnsýslu, fjármála og rekstar en minna er talað um að byggja upp fagþekkingu á sviði meginhlutverks þjóðgarða þ.e. það sem starfið snýst fyrst of fremst um, náttúruvernd, móttöku og fræðslu gesta, miðlun upplýsinga, umhverfisstjórnun og fleira er lýtur að faglegri stjórnun.

Rétt er einnig að benda á að tryggja þarf fjármagn til að mögulegt sé að vinna stefnur og áætlanir nýrrar stofnunar strax á fyrstu mánuðum hennar.

### **3. Markmið, valdmörk og stjórnýsla**

Markmiðið með breytingunum eru m.a. skilvirkni, yfirsýn á einum stað og samlegð í rekstri. Stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs telur að einnig þurfi að vera ljóst að efla eigi faglegan grunn verndunar og sjálfbærar nýtingar. Ekki er augljóst af lestri frumvarpsins hvernig ná á öllum þessum markmiðum samhliða því að tryggja dreifða stjórnun. Hér er sérstaklega horft til þess er snýr að einföldun og skilvirkni. Mikilvægt er að skýra betur valdsvið og valdmörk hverrar einingar.

Í Vatnajökulsþjóðgarði er mikil reynsla af skiptingu í fjögur rekstrarsvæði og svæðisráð. Ýmsar leiðir er hægt að fara í útfærslu rekstrarsvæða og umdæmisráða fyrir landið allt, m.a. að vinna út frá núverandi svæðum Vatnajökulsþjóðgarðs og bæta við nýjum þar sem við á. Í öllu falli þyrfti að skýra hvernig þessi mörk verða og hver áhrif þeirra verða á þjóðgarða. Eins þarf að skýra hvernig fara á að því að velja fulltrúa í stjórn, t.a.m. hvort þeir koma úr umdæmisráðinu og hvernig verður samband umdæmisráðs og stjórnar. Þá telur stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs farsælast að yfir stofnun sem fari með svo víðtækt vald um land allt og um ræðir verði sjálfstæð stjórn, sem samsett gæti verið með áþekkingum hætti og gert er í Vatnajökulsþjóðgarði.

Að fenginni reynslu af rekstri Vatnajökulsþjóðgarðs og þeim áskorunum sem upp hafa komið á þeim vettvangi telur stjórn nauðsynlegt að tilkoma hinnar nýju stofnunar (a) undirstriki raunverulega valddreifingu út til starfssvæða þjóðgarða/verndarsvæða og (b) auki skilvirkni og skýri valdmörk eininga í stjórnkerfinu í heild. Umfram allt er mikilvægt að það sé alveg skýrt hvert hlutverk ólíkra aðila er í stjórnkerfinu og hver ber að lokum ábyrgð á úrlausn mála t.d. ef þessir ólíku aðilar ná ekki saman þannig að mál dagi ekki uppi í hringsóli milli eininga í kerfinu.

### **4. Skipting fjármuna**

Ekki verður auðveldlega séð af frumvarpinu hver hugmyndin er um dreifingu fjármagns innan stofnunarinnar.

Umtalsverð fjárframlög fara í málflokkinn Vatnalsþjóðgarð, Þingvallabjóðgarð, Snæfellsþjóðgarð og friðlýst svæði sem Umhverfisstofnun fær fjármagn til að sinna. Hverjar verða grunnforsendur fyrir skiptinu þess fjármagns? Einnig eru sértekjur sem eru mikilvægar einkum á vissum svæðum svo sem í Þingvallabjóðgarði og á suðursvæði Vatnajökulsþjóðgarðs. Hvernig verður farið með þetta fjármagn? Mikilvægt er að frá upphafi verði grunnviðmið um skiptingu fjármagns skýr. Hér gæti jafnvel verið nauðsynlegt að setja fram, kannski í reglugerð hlutfalla skiptingu fjármagns í málaflokka eða inn á svæði.

Raunveruleg völd stjórna og svæða eru í gegnum fjármagn og ef umdæmisráð/svæðisráð eða stjórnir hafa ekki aðkomu að skiptingu fjármagns eru þær í raun valda- og áhrifalítlar. Gagnslítið er að vinna stefnur og áætlanir ef ekki fylgir neinn möguleiki á að tryggja fjármagn til að framkvæma viðkomandi áætlun/stefnu. Mjög víðfermt og flókið svæði mun heyra undir hina nýju þjóðgarðastofnun. Óraunhæft er að ætlast til að innan stofnunar verði miðlægt nákvæm þekking á staðháttum alls svæðisins og mikilvægt er því að þekking heimafólks verði nýtt til að forgangsraða og ákveða hvert takmörkuðum fjármunum verður varið.

### 5. Staðsetning og útfærsla starfseminnar

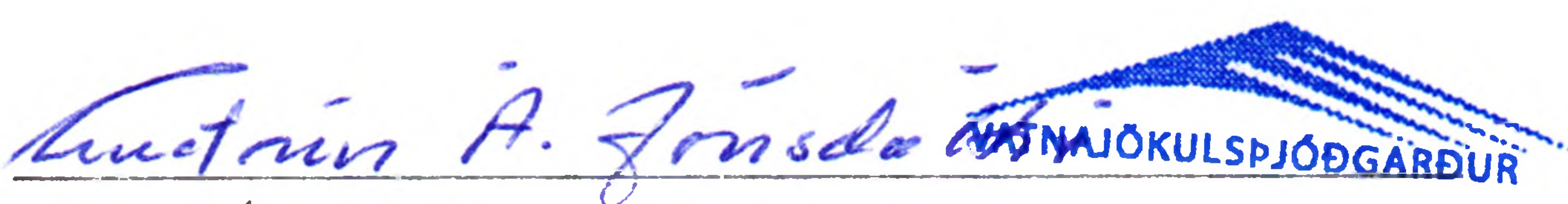
Ofangreindar athugasemdir um faglegan og fjárhagslegan styrk stofnunarinnar og skýrt hlutverk eininga eiga að sjálfsögðu við hvar sem stofnunin verður staðsett og hvernig útfærð. Stjórn telur að ganga eigi út frá því að starfsfólk nýrrar stofnunar verði hýst á starfsstöðvum stofnunarinnar vítt og breitt um landið þótt það sinni miðlægri þjónustu. Starfsstöðvar eru innan þjóðgarða/náttúruverndarsvæða eða á nærliggjandi svæðum. Slík tilhögun, með dreifðri starfsemi, fellur vel að þeim markmiðum þjóðgarða sem snúa að eflingu nærliggjandi byggða og stuðlar að teymisvinnu ólíkra hópa starfsmanna og styrkir bein tengsl faglegrar starfsemi við viðfangeseftin. Uppbygging faglegrar starfsemi á starfsstöðvum, starfsemi sem byggir á fræða- og fagsviðum náttúru og menningarminjaverndar eða stjórnsýslu verndarsvæða er ekki síður fallin til að styrkja byggðir heldur en seta einstaklinga í stjórnnum og ráðgjafaráðum náttúruverndarsvæða. Þar að auki má leiða líkum að því að það auðgi þjóðgarðana og verndarsvæðin og þeirra starf til lengri tíma litið að sem flestir starfsmenn starfi í nánnum tengslum við viðfangseftin, náttúruna, menningarminjarnar, gestina sem á að þjóna og samfélagið í kring. Í þessu samhengi skal bent á að stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs hefur þegar markað sér skýrt þá stefnu að staðsetning allra starfa Vatnajökulsþjóðgarðs skuli vera úti á starfsstöðvum þjóðgarðsins þegar verkefni eru ekki bundin einstökum starfssvæðum (s.s. þjóðgarðsverðir eða landverðir einstakra starfssvæða).

Slíkt fyrirkomulag útheimtir þó oft önnur vinnubrögð og útfærslu en rekstur miðlegrar ríkisstofnunar. Dæmi um slíka starfsemi er að finna víða á einkamarkaði og hjá opinberum stofnunum. Staðsetning „aðalstarfsstöðvar“ þarf þannig ekki að verða veigamikil hagsmunamál við slíka útfærslu. Í þessu samhengi mætti t.d. lögbinda að „starfsemi hinnar nýju stofnunar verði í starfsstöðvum þjóðgarða og verndarsvæða og/eða á nærliggjandi svæðum“.

### 6. Almenn

Stjórnin vill koma á framfæri framangreindum ábendingum sem snúa fyrst og fremst að því að nýta tækifærið sem best til úrbóta í fagmennsku á sérsviði stofnunarinnar og almennri stjórnsýslu. Samhliða verði hlutverk skýrt og vald og sérhæfð fagleg uppbygging dreifð á einingar sem staðsettar eru í þeim samfélögum tengjast náttúruverndarsvæðum.

Fyrir hönd stjórnar Vatnajökulsþjóðgarðs,



Guðrún Á. Jónsdóttir

formaður stjórnar Vatnajökulsþjóðgarðs