



**Leiðir til sjálfbærni í íslenskri ferðapjónustu:
gjaldtaka og aðgangsstýring**

Jóhanna María Elena Matthíasdóttir

Lokaritgerð til B.A. gráðu í ferðamálafræði

Háskólinn á Hólum

Haust 2014

Leiðir til sjálfbærni í íslenskri ferðaþjónustu: gjaldtaka og aðgangsstýring

Jóhanna María Elena Matthíasdóttir

12 ECTS lokaritgerð sem hluti af
Baccalaureum Artium gráðu í ferðamálafræði

Leiðbeinandi
Ingibjörg Sigurðardóttir

Ferðamáladeild
Háskólinn á Hólum
Nóvember 2014

B.A. ritgerð

Leiðir til sjálfbærni í íslenskri ferðaþjónustu: gjaldtaka og aðgangsstýring
12 ECTS lokaritgerð sem hluti af Baccalaureum Artium gráðu í ferðamálafræði
Copyright © 2014 Jóhanna María Elena Matthíasdóttir
Allur réttur áskilinn

Ferðamáladeild
Háskólinn á Hólum
Hólar í Hjaltadal
551 Sauðárkrókur
Ísland

Sími: 4556300

Upplýsingar til skráningar:

Jóhanna María Elena Matthíasdóttir, 2014, *Leiðir til sjálfbærni í íslenskri ferðaþjónustu: gjaldtaka og aðgangsstýring*, B.A. ritgerð, Ferðamáladeild, Háskólinn á Hólum, 37 bls.

Akureyri, Ísland, nóvember 2014

Abstract

The main objective of this B.A. thesis is to explore the concept of sustainability in tourism and the feasibility of fees as a method of management in Icelandic tourism, aiming for sustainable use of natural resources and a long term agenda. By literature review the aim is to compare the idea of a nature-pass as a management solution of tourism sites in comparison to the methods of visitor management in preserved areas and in view of such systems in USA and Canada parks.

Firstly the concept of sustainability is explored and what creates a sustainable tourism strategy with a focused guest management plan of tourism sites. Secondly the methods of guest management are explored and examples from USA and Canada parks are viewed in terms of guest management beneficial to nature preservation. Thirdly the Icelandic scene is explored and the idea of a nature-pass viewed. Lastly a comparison is made on the methods in question on grounds of sustainable goals and a discussion made on which possibilities might best serve the future of a sustainable tourism in Iceland.

The main conclusion of this exploration is that a simple fee on it's own is unlikely to solve guest management issues in tourism sites where environmental capacity is overstepped. A system of carefully conducted guest management is a feasible choice for Icelandic tourism in order to maintain the future quality of tourism experience sought and preserve natural resources.

Keywords: sustainability, sustainable tourism, visitor management, environmental capacity, fees.

Útdráttur

Megin markmið þessarar B.A. ritgerðar er að rannsaka hugtakið sjálfbærni í ferðaþjónustu og kanna ágæti gjaldtöku sem stjórnækis í íslenskri ferðaþjónustu, með því markmiði að byggja langtíma áætlun í ferðaþjónustu er miðar að sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda. Með skoðun á fyrirbyggjandi rannsóknum er lagt upp með það markmið að bera saman hugmyndina um náttúrupassa sem leið til stýringar í ferðaþjónustu og aðferðir aðgangsstjórnunar á vernduðum svæðum og með hliðsjón af gjaldtökukerfum í Þjóðgörðum Bandaríkja og Kanada.

Fyrst er hugtakið sjálfbærni rannsakað og hvað skapar sjálfbæra stefnumörkun í ferðaþjónustu með skýra áætlun um aðgangsstýringu á ferðamannastöðum. Í öðru lagi eru aðferðir aðgangsstjórnunar rannsakaðar og dæmi frá Þjóðgörðum Bandaríkja og Kanada skoðaðar með tilliti til aðgangsstjórnunar sem styðja vernd náttúruauðlinda. Í þriðja lagi eru helstu aðstæður á Íslandi kannaðar og hugmyndin um náttúrupassa skoðuð. Að lokum er gerður samanburður á þeim aðferðum sem fjallað hefur verið um á grundvelli sjálfbærra markmiða og umræða lögð fram um hvaða aðferðir gætu skilað árangri fyrir framtíð sjálfbærrar ferðamennsku á Íslandi.

Megin niðurstöður þessarar rannsóknar er að gjaldtaka ein og sér er ólíkleg til að duga sem lausn við aðgangsstjórnunarvanda á ferðamannastöðum þar sem þolmörk eru rofin. Vel útfært aðgangsstjórnunarkerfi er fýsilegur kostur fyrir íslenska ferðaþjónustu í því augnamiði að viðhalda til framtíðar gæðum þeirrar upplifunar sem ferðamenn sækjast eftir og vernda náttúrulegar auðlindir.

Lykilorð: sjálfbærni, sjálfbær ferðamennska, gestastjórnun, náttúruleg þolmörk, gjaldtaka.

Efnisyfirlit

Listi yfir myndir	viii
1 Inngangur	1
2 Fræðilegur bakgrunnur	3
2.1 Sjálfbærni	3
2.2 Þolmörk og ferðamennska	6
3 Aðgangsstýringarkerfi.....	8
3.1 Bandaríkin	10
3.2 Kanada.....	11
4 Aðferðafræði.....	13
5 Staða Íslands, þolmörk og stefna.....	15
5.1 Hugmyndin um náttúrupassa	16
5.2 Lagalegar forsendur gjaldtöku og aðgangsstýringa	17
5.3 Samanburður náttúrupassa og erlendra kerfa	18
5.3.1 Hugmynd 1	18
5.3.2 Hugmynd 2.....	19
6 Umræður.....	20
6.1 Aðgangsstýring og rannsóknir	20
6.2 Fjármagnsstýring og framkvæmd	21
7 Lokaorð.....	23
Heimildaskrá.....	24

Listi yfir myndir

- Mynd 1: Vinnuferill um mörk ásættanlegra breytinga. Heindee o.fl., 1990, í Anna Dóra Sæþórsdóttir og Rögnvaldur Ólafsson, 2012. 6*
- Mynd 2: Þróun ferðamannastaða. Butler, 1980, í Anna Dóra Sæþórsdóttir og Þorkell Stefánsson, 2012. 7*

Þakkarorð

Bestu þakkir fá börnin mín, Jana og Egill Ólafur, sem hafa hvatt mig ötullega og einnig verið hinir bestu umræðufélagar í gegnum mína námsgöngu. Þá vil ég þakka Guðbjörgu S. Gunnlaugsdóttur, fyrir aðstoð við yfirlestur.

Einnig vil ég þakka leiðbeinanda mínum, Ingibjörgu Sigurðardóttur, innilega fyrir jákvæða hvatningu og þolinmæði.

Að lokum vil ég þakka þeim samnemendum sem mér hefur auðnast að vinna með og kynnast, þá sérstaklega Margréti Grétarsdóttur sem hefur verið mér samferða í gegnum námið og ég hef unnið mikið með, samstarf okkar og samræður hafa verið kveikja að mörgum hugmyndum og mikil hvatning.

1 Inngangur

Mikil umræða hefur átt sér stað í íslensku samfélagi um gagn og gildi gjaldtöku innan ferðaþjónustu, ýmist í formi einhverskonar náttúrupassa eða staðbundinnar gjaldtöku. Hugmyndir um gjaldtöku eru ef til vill frekar óljósar fyrir mörgum og sjónarmið ólík á hvaða leiðir komi að gagni til tekjuöflunar. Umræðan er ekki ný af nálinni. Sveinn Runólfsson, fyrrum landgræðslustjóri, viðraði áhyggjur sínar af náttúru landsins vegna ágangs ferðamanna í riti Landgræðslunnar er út kom árið 1990 og kallar eftir viðbrögðum stjórnvalda og þeirra sem starfa innan ferðamála. Í grein hans segir að: „Gjaldtaka á vissum stöðum er æskileg til að draga úr ásókn og fá aukið fé til aðgerða“ (Sveinn Runólfsson, 1990:61-63). Einnig leggur hann áherslu á að fræðsla og kynningarstarf sé mikilvægt fyrir jafnt innlenda sem erlenda ferðamenn og stuðla verði að nýsköpun með stuðningi, auk þess að byggja upp fleiri áfangastaði til að dreifa álagi. Lykilatriði í bættri umgengni við náttúru landsins segir Sveinn felast í því að koma á langtíma skipulagningu sem stuðlar að vernd hennar.

Í yfirlýsingu Rio ráðstefnunnar um umhverfi og þróun, sem haldin var á vegum Sameinuðu þjóðanna (UN) (United Nations, 1992:9) í Rio de Janeiro sumarið 1992 segir um sjálfbæra þróun í meginreglu 4: „Til að nálgast sjálfbæra þróun skal umhverfisvernd teljast mikilvægur þáttur í þróunarferlinu og getur ekki verið aðskilin þar frá“ (þýðing höfundar). Skilgreina þarf sjálfbær markmið ferðaþjónustu og í hverju þau felast við gerð stefnumörkunar til að hægt sé að styðjast við þær skilgreiningar í þróun og uppbyggingu innan ferðamála sem og allra þátta þjóðlífsins. Hér verður leitað skilgreininga á sjálfbærum markmiðum innan ferðaþjónustu og varpað ljósi á víddir hugtaksins í samhengi við umræðu um ferðamennsku og náttúruvernd og hvernig ólíkar víddir sjálfbærni endurspeglast í tilveru okkar.

Meginforsenda verndaráætlana er að mögulegt sé að skila landi óspilltu og nytsamlegu til komandi kynslóða samhliða því að þær geti haft lífsviðurværi sem skilar þjóð og landi efnahagslegum ábata. Náttúra landsins er megin aðráttarafl íslenskrar ferðaþjónustu og tæp 80% þeirra ferðamanna sem sækja landið heim að sumri segja hana hafa áhrif á val þeirra um að koma. Sömu skoðunar eru ríflega 70% erlendra ferðamanna sem hingað koma að vetri (Ferðamálastofa, 2014:13). Sé markmið Íslendinga að viðhalda því aðráttarafli sem landið hefur er rétt að taka af skarið og sýna forsjálni í stað þess að reyna að gera úrbætur eftir að skaði er skeður. Í Rio yfirlýsingunni er minnst á slík varðúðarsjónarmið í meginreglu 15, þar sem segir: „Þar sem alvarlegar eða óafturkræfar skemmdir eru yfirvofandi getur skortur á vísindalegri vissu ekki verið notaður til að fresta kostnaðarbærum aðgerðum sem komið geta í veg fyrir skemmdir á umhverfi“ (UN, 1992:10, þýðing höfundar).

Við íhugun á upptöku stjórnmála og gjaldtöku þarf að skilgreina hvaða gildi búa þar að baki. Algengt er að við pólitískar ákvarðanir sé aðgreining milli efnahagslegra gilda, samfélagslegra gilda og náttúrutengdra gilda og þannig að ójafnvægi skapast í ákvarðanatöku er endurspeglast í vandamálum er koma fram við framkvæmd, því er

mikilvægt að ákvarðanaferli séu heildstæð og markmið sjálfbærrar þróunar séu þungamiðja stefnumörkunar til að koma í veg fyrir slíka aðgreiningu. Þannig má tryggja jafnvægi milli þessara þriggja þátta þegar byggja á áreiðanleg kerfi til gjaldtöku og stýringar sem ætlað er að uppfylla markmið sjálfbærrar þróunar (UN, 1992:65;71). Markmið gjaldtöku eru því ekki aðeins hagræns eðlis, megin markmið hennar er fremur að koma á stýringu gesta til að tryggja áframhaldandi náttúrugæði og tryggja framtíð ferðaþjónustu.

Lagt er upp með þá spurningu hvort gjaldtaka geti verið raunhæft stjórn tæki til stýringar í ferðaþjónustu með sjálfbær markmið að leiðarljósi eða hvort hún gagnist fyrst og fremst sem leið til að afla tekna í ríkissjóð eins og hver önnur álaga. Gengið verður út frá megin hugmyndinni um náttúrupassa, sem kynnt hefur verið af Ferðamálastofu, og velt upp hvort hugmyndin sé nothæf og geti svarað þörf íslenskrar ferðaþjónustu fyrir virkt stjórn tæki til uppbyggingar á heilsteyptri ferðaþjónustu. Í tengslum við hugmyndina um náttúrupassa verður því velt upp hvort hugmyndir um stýringu eða takmarkanir á umgengni geti stangast á við almannarétt og hvaða ákvæði laga hefta hugsanlega framkvæmd við slíka gjaldsetningu.

Rannsóknarspurningar að baki þeirrar rannsóknar sem hér er sett fram eru:

Er gjaldtaka gagnleg til stýringar gesta í ferðaþjónustu þar sem sjálfbær markmið eru höfð að leiðarljósi?

Mun náttúrupassi leysa álagsvanda íslenskrar ferðaþjónustu?

2 Fræðilegur bakgrunnur

Samspil ferðamennsku og náttúru hafa lengi verið til umræðu og vangaveltur um árekstra fjöldaferðamennsku við umhverfið og velferð náttúrunnar voru lagðar fram árið 1976 af Alþjóða náttúruverndarsamtökunum (IUCN). Þrátt fyrir ólík sjónarmið virtust aðilar innan samtakanna sammála um að vinna þyrfti að sameiginlegum skilningi, skipulagi og stjórnun umhverfismála sem lúta að verndunarsjónarmiðum (Newsome, Moore og Dowling, 2002:2-3).

Skýrsla Brundtland, Sameiginleg framtíð okkar (e. Our common future), markar upphaf markvissrar stefnumörkunar á sjálfbærum markmiðum. Þar kallaði hún eftir viðbrögðum alþjóðasamfélagsins til ábyrgðar í umhverfismálum með því að leggja til langtíma umhverfisáætlanir er miðuðu að sjálfbærri þróun (World Commission on Environment and Development, 1987:5).

Á tuttugu ára afmæli Rio ráðstefnunnar kom allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna þar aftur saman. Í tilefni fundarins var gefin út yfirlýsing undir yfirskriftinni „Framtíðin sem við viljum – sameiginleg sýn okkar“ (e. The future we want – our common vision). Í yfirlýsingunni, sem ber óneitanlega svipað yfirbragð og Brundtland stefnumörkunin, er meðal annars lögð áhersla á að byggja þurfi upp vel úthugaða ferðaþjónustu sem styður hinar þrjár víddir sjálfbærni, samfélags, náttúru og efnahags, og er jafnframt leið til atvinnusköpunar (UN, 2012:25).

2.1 Sjálfbærni

Alþjóða ferðamálasamtökin (WTO) skilgreina sjálfbærni þannig að hún skuli gæta að verndun lífríkis, líffræðilegum fjölbreytileika og bestri nýtingu auðlinda, verja upprunaleika samfélaga og hefðbundin gildi þeirra, leiða af sér umburðarlyndi og víðtækari samfélagslegan skilning, stefna að efnahagslegu jafnvægi og réttlátri dreifingu ágóða til allra hagsmunaaðila, sem og stuðla að upprætingu fátæktar (UNEP og WTO, 2005:11). Til að ná slíku takmarki þarf að líta til allra þátta í uppbyggingu á markvissri umhverfisstefnu sem miðar að bestu mögulegu nýtingu þeirrar auðlindar sem náttúra svæðisins er út frá þremur víddum sjálfbærni, samfélagi, náttúru og efnahag.

Ólík sjónarmið hafa löngum togast á þegar kemur að jafnvægi efnahagslegs ábata annarsvegar og velferðar samfélags og náttúru hinsvegar. Ferðaþjónusta hefur víða einkennst að efnahagslegum sjónarmiðum sem síðan eru studd af stjórnvöldum. Þolmörk hafa verið pólitískt ákvörðuð út frá gróða viðmiðum og náttúruauðlindum hefur verið spillt á grundvelli þess að enn sé nóg til (McMinn, 1997:136-139). Slíkar afsakanir duga skammt þar sem samband ferðamennsku og náttúru má hreinlega skilgreina í hugtakinu sjálfbærni, sem felur í sér varfærni í nýtingu náttúruauðlinda í því miði að viðhalda og vernda sem frekast má (Newsome, Moore og Dowling, 2002:2-3).

Sjálfbærni verður að skilgreina bæði í samhengi nærsamfélags og heildrænnar heimsmyndar. Þannig hafa ákvarðanir okkar innan afmarkaðra svæða áhrif á heildrænt jafnvægi heimsins. Í aldamótaáætlun Sameinuðu þjóðanna (UN, 2013:1) um sjálfbæra þróun er lögð áhersla á að sjálfbær þróun með samþættingu félagslegs réttlætis, efnahagsáþrögn og þjónustu við náttúru verði að vera okkar megin markmið *um heim allan* og grundvöllur þeirra viðmiða sem við setjum. Samkvæmt þeirri skilgreiningu berum við ekki aðeins ábyrgð á okkar eigin hegðun og okkar nærsamfélagi, heldur berum við einnig ábyrgð á velferð og sjálfbærni á heimsvísu. Ljóst er að til að ná slíkum markmiðum þarf að skoða alla þætti áfangastaða og meta með það í huga að þeir skipta allir jafn miklu máli í uppbyggingu samfélags sem einkennist af jafnvægi og tryggir sjálfbærni náttúrulegra og samfélagslegra eiginleika jafnframt því að tryggja efnahagslegt öryggi. Á grundvelli sjálfbærrar þróunar má uppfylla slík markmið með vel stýrðu samfélagi sem felur í sér samfélagsleg lífsgæði og er umhverfislega sjálfbært (Sachs, 2014).

Eins og fram kemur í Verkáætlun um sjálfbæra þróun sem unnin var af lausnanefnd um sjálfbæra þróun (e. UNSDSN) á vegum Sameinuðu þjóðanna (2013:15-17) er sjálfbær framtíð dreifðari byggða ekki einsleitt hugtak sem hægt er að skilgreina á sama hátt fyrir öll hin ólíku samfélög heims. Hafa verður í huga staðbundnar hugmyndir og gildismat til að skapa heildstæða stefnu sem hefur velferð samfélags í huga og miðar að öruggri framtíð þess. Hvort sem um er að ræða fámennit sveitasamfélag, þjóðland eða heimsbyggðina í heild er mikilvægt að allir aðilar samfélagsins séu þátttakendur í ákvarðanaferlum er varða framtíð þess og þannig verður útkoman sú besta sem völ er á fyrir samfélagið (UNSDSN, 2013:23;26). Viðtæk þátttaka samfélags og einstaklinga þess eflir einnig jákvæð viðhorf innan samfélags, vekur stolt og einstaklingar upplifa sig tilheyra eigin samfélagi betur þar sem þeir eiga persónulega þátt í uppbyggingu þess (Bowdin o.fl, 2011:233-235). Gunn (1994:83, í Wight, 1998:75) heldur því fram að framkvæmdaleyssi gæti við undirbúning efnahagslegra ákvarðana og að skortur á skipulagi og stefnumörkun sé algengasta orsök umhverfisskaða. Þetta taka Candrea og Ispas (2009:133;135) undir og benda á að sjálfbær þróun sé langtíma skuldbinding og aðilar er koma að ferðaðþjónustu verði að átta sig á að hagnaðarvon krefst þolinmæði. Því er mikilvægt að stjórn umhverfismála, efnahagsstefna og samfélagsleg gildi séu í takt og vinni samverkandi að því að takast á við verkefni ferðaðþjónustu, sem oftast eru sprottin af efnahagslegum eða samfélagslegum hvötum (Wight 1998:82).

Sjálfbærni er ekki óhagganleg mynd af kjör aðstæðum sem við getum náð og látið svo staðar numið. Til að gæta að þróun sem viðheldur sjálfbærni auðlinda þarf að horfast í augu við þá staðreynd að án náttúru værum við ekki til og því þarf að tryggja að lífsréttindi náttúrunnar séu varin (Páll Skúlason, 2013:76-77). Þannig felast sjálfbær markmið innan ferðaðþjónustu einnig í því að viðhalda upprunaleika vöru sem byggir á arfleifð lands og náttúru, til að tryggja viðhald þess upprunaleika er mikilvægt að rekstarsjónarmið feli í sér metnað fyrir verndun og uppfræðslu og skili ferðamanninum þeirri upplifun og uppgötvun sem hann er að sækjast eftir (Bollason, Hull og Patterson, 2008:65). Hluti slíkra uppgötvana getur falist í lærdómi. Aall (2014:2576-2577) bendir á að ferðamennska felur í sér mikilvægt tækifæri sem miðill að sjálfbærri þróun með því að nýta tækifæri til að uppfræða ferðamenn um vistvæna neyslu og lífshætti sem þeir tileinka sér og taka með sér heim, þannig verður sjálfbær ferðamennska jafnframt að jákvæðri fyrirmynd.

Í stefnumörkun um sjálfbæra þróun í íslensku samfélagi (Umhverfisráðuneytið, 2002:9) er lögð áhersla á að nýta verði stjórnþætti sjálfbærrar þróunar til að hámarka efnahagslegan ábata og velferð samfélags án þess að það valdi umhverfinu skaða. Þar segir einnig: „Sjálfbær þróun er ekkert töfruhugtak sem hefur að geyma einfaldar lausnir á vanda mannkyns en hún felur í sér gagnlega og árangursríka nálgun sem þjóðir heims hafa sameinast um að hafa að leiðarljósi í viðleitninni við að leysa mörg helstu viðfangsefni 21. aldarinnar.“ Það er því verkefni stjórnvalda og samfélagsins að leita þeirra leiða og þeirra stjórnþækja sem gagnast til að ná fram sjálfbærum markmiðum.

Í ferðaþjónustu má efla slík markmið með vinnureglum sem stuðla að metnaði fyrir ferðaþjónustuaðila og kalla um leið á vitundarvakningu ferðamanna eins og Aall (2014:2576-2577) minnst á hér fyrr. Tíu meginreglur World wildlife fund fyrir ferðamennsku á norðurskautssvæðinu eru markvissar og lýsandi sem grunnur að sjálfbærri umhverfisstefnu ferðaþjónustuaðila (WWF, án árs). Þessar meginreglur eru eftirfarandi:

- Samhæfing ferðamála og náttúruverndar
- Stuðningur við varðveislu óbyggða og fjölbreytni lífríkis
- Sjálfbær nýting náttúruauðlinda
- Lágmarkun neyslu, úrgangs og mengunar
- Virðing við menningu staða
- Virðing við sögulega staði og staði þar sem stundaðar eru vísindarannsóknir
- Viðkomandi samfélag ætti að njóta góðs af ferðamálum
- Þjálfaðir starfsmenn eru lykillinn að ábyrgri ferðaþjónustu
- Ferðamennska ætti að vera menntandi
- Öryggisreglur

Buckley (2012:531;534-535;537) rekur ferli og stöðu sjálfbærni í ferðamennsku og bendir á að það er engin töfra lausn til þegar kemur að sjálfbærri stefnumörkun, en sjálfbærni er jafn mikilvæg fyrir ferðamennsku og önnur svið mannlífsins. Samband efnahags og ferðamennsku er flókið og skipulag verður aldrei mótað án fyrirhafnar og átaka þar sem margir ferðaþjónustuaðilar vilja halda í hagnað sinn og hafa stjórn á sínum rekstrarleiðum meðan raunverulega er þörf á stjórnsýslulegri stýringu. Enn fremur segir hann að ferðamennska sé, þegar öllu er á botninn hvolft, langt frá því að uppfylla sjálfbær markmið og engin leið sé að halda því fram að efnahagslegur vöxtur og bætt umhverfisvernd haldist í hendur, efnahagsleg gildi hafa einfaldlega verið í forgangi og hugsjón stýrst af þeim, því verður ekki komist hjá því að takast á við pólitískar og lagalegar flækjur til að koma á þeirri stýringu sem þörf er á.

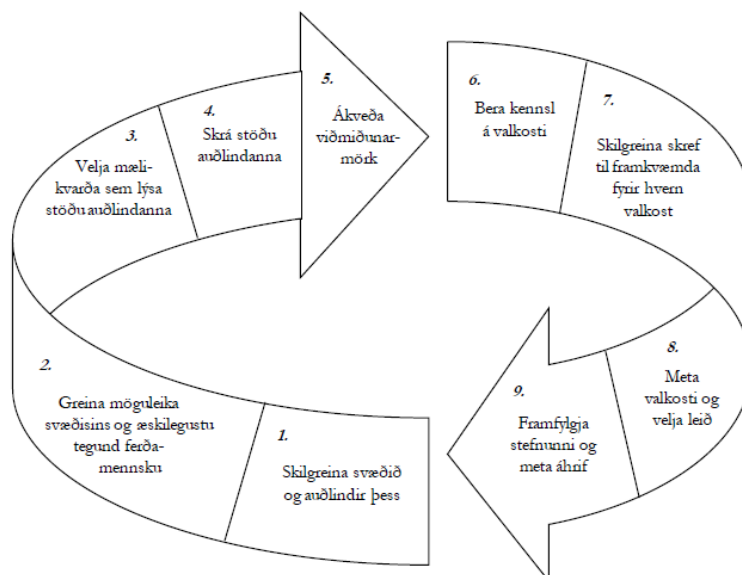
2.2 Þolmörk og ferðamennska

Grundvallar hugmynd þess að ákvarða þolmörk ferðamannastaða er samkvæmt Alþjóða ferðamálasamtökunum byggð á því takmarki að koma í veg fyrir hnignun náttúruauðlinda og samfélagsleg sem efnahagsleg vandamál vegna ofnotkunar (World Tourism Organisation, 1994:63).

Þolmörk taka mið af ólíkum þáttum er koma að ferðamennsku og samkvæmt Swarbrook (1999:29) er litið til þolmarka á grundvelli náttúruvafars og vistkerfa, samfélags, efnahags, innviða, upplifunar og áþreifanlegra fjöldatakmarkana í sjálfbærri ferðamennsku. Skilgreiningar hans á þessum þáttum þolmarka má setja fram svo (þýð. höfundar):

- Eiginleg þolmörk: sá hámarksfjöldi sem staður getur tekið á móti
- Náttúruleg eða vistfræðileg þolmörk: sá fjöldi ferðamanna sem hægt er að taka á móti án þess að það fari að valda skaða á náttúrulegu umhverfi eða vistkerfi
- Efnahagsleg þolmörk: sá fjöldi ferðamanna sem hægt er að taka á móti áður en samfélag svæðis verður fyrir efnahagslegum skaða á við hækkað húsnæðis- og lóðaverð
- Samfélagsleg þolmörk: sá fjöldi fólks sem nær að valda samfélagslegri truflun eða óafturkræfu menningartjóni.
- Þolmörk skynjunar: sá fjöldi fólks sem áfangastaður getur tekið á móti án þess að það fari að valda merkjanlegum áhrifum á upplifun ferðamanna
- Þolmörk innviða: sá fjöldi ferðamanna sem hægt er að taka á móti á grundvelli innviða áfangastaðar

Þó vandasamt geti verið að skilgreina þolmörk áfangastaða vegna huglægra eiginleika hugtaksins getur það ekki talist ástæða til aðgerðaleysis þar sem nálgast má þolmarkastýringu með því að skilgreina mörk ásættanlegra breytinga.

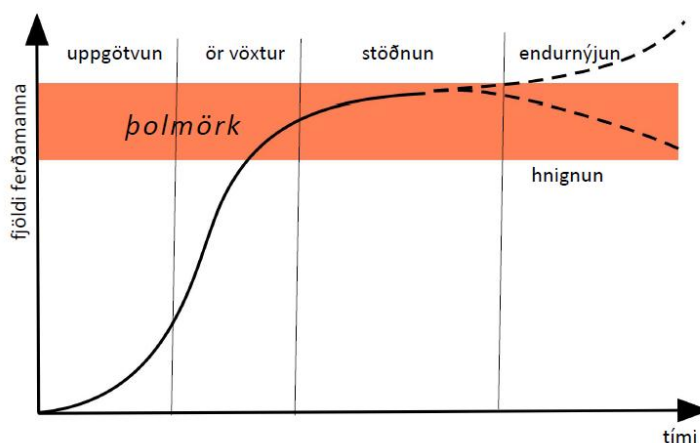


Mynd 1: Vinnuferill um mörk ásættanlegra breytinga. Heindee o.fl., 1990, í Anna Dóra Sæþórsdóttir og Rögnvaldur Ólafsson, 2012.

Slík skilgreining kallar á að sett séu viðmið um hvað telst ásættanlegt ástand, sem og hvaða frávik frá því ástandi, hvaða breytingar og hve miklar séu ásættanlegar til að svæði geti talist hæft til að sinna hlutverki sínu sem ferðamannastaður. Slíkt mat kallar á rannsóknir og samvinnu allra hlutaðeigandi aðila til að geta metið samspil samfélagslegra, efnahagslegra og umhverfistengdra þátta og þannig skapað fyrirbyggjandi viðmið um kjöraðstæður sem nýtast við gestastýringu og mælanlegt rauntímamat á áhrifum þeirra á svæðið, þannig skapast mat sem getur orðið grundvöllur að ákvörðun á þolmörkum ferðamannastaðar (Wight 1998:82-84). Þannig má stuðla að hæfilegri nýtingu sem telst innan marka ásættanlegra breytinga og viðheldur ánægjulegri upplifun gesta (WTO 1994:63). Dæmi um faglegan vinnuferil að slíku mati er lýst á mynd 1, sem sýnir hvert skref fyrir sig, fyrstu fjögur skrefin miða að því að skapa þekkingargrunn sem stjórnvaldsaðilar geta nýtt til ákvarðanatöku, síðari skrefin snúast um úrvinnslu þeirrar þekkingar í höndum hagsmunaaðila (Anna Dóra Sæþórsdóttir og Rögnvaldur Ólafsson, 2012:11-12).

Tsaur, Lin og Lin (2005:640-641) benda einnig á að þar sem erfitt geti verið að finna mælanlegar einingar til að meta þolmörk megi nálgast þolmarkarannsóknir með því að rannsaka huglæg viðhorf. Rannsóknir á þolmörkum ferðamanna í friðlandi að Fjallabaki nýttu slíka nálgun með rannsókn á viðhorfum ferðamanna til ýmissa skynjaðra þátta sem meta mátti með tilliti til þolmarka (Anna Dóra Sæþórsdóttir og Þorkell Stefánsson, 2012:5-7). Markmiðið með því að gera þolmörk mælanleg er að geta fylgst með þeirri þróun sem verður á áfangastað. Aðlagð líkan af þróun ferðamannastaða eftir skilgreiningu Butlers má skoða á mynd 2 (Butler, 1980, í Anna Dóra Sæþórsdóttir og Þorkell Stefánsson, 2012:4), það lýsir hvernig áfangastaður þróast frá því að hann er uppgötvaður sem framandi og óspilltur án einkenna um fjölsækni, og hvernig aðsókn vex svo og innviðir ferðaþjónustu byggjast upp samhliða því að aðstæður og ásýnd taka stakkaskiptum og hinir upprunalegu ferðamenn sem sóttust í hið náttúrulega umhverfi víkja smám saman fyrir stærri viðskiptamannahópum fjöldaferðamennsku, loks verður stöðnun er þolmörkum er náð og þá hnignun svo gestakomum fækkar ef ekkert er að gert.

Þróun ferðamannastaða



Mynd 2:Þróun ferðamannastaða. Butler, 1980, í Anna Dóra Sæþórsdóttir og Þorkell Stefánsson, 2012.

3 Aðgangsstýringarkerfi

Aðgangsstýring (e. visitor management) með gjaldtöku er vel þekkt stjórn tæki í ferðapjónustu. Á svæðum sem hafa það markmið að vernda lífríki og fjölbreytileika er mikilvægt að tryggja áhrifaríkt stjórn skipulag og fjármagn til að standa undir rekstri og viðhaldi. Í stað þess að keppa við annan ríkisrekstur um ótrygga ríkisfjármögnun veitir gjaldtaka möguleika á að byggja trausta rekstraráætlun sem byggir á þörfum þeirra svæða sem reksturinn er um og kemur til móts við rekstarþarfir til lengri sem skemmri tíma (World commission on protected areas (WCPA), 2000:4).

Aðgangsstýring snýst um að lágmarka neikvæð áhrif ferðamennsku og viðhalda upplifun ferðamanna og vernda náttúruauðlindir með varfærni í nýtingu auðlinda og í sátt við samfélag (Candrea og Ispas, 2009:132). Þetta er í samræmi við sjálfbær markmið og þá varúðarhugsun sem mælt er með til að stefna að sjálfbærri þróun, líkt og kemur fram í kaflanum hér á undan. Einnig getur aðgangsstýring verið liður í þeirri stefnu að viðhalda upprunaleika vöru og tryggja þannig upplifun ferðamanna.

Alþjóða náttúruverndarsamtökin (e. IUCN) skilgreina sex flokka verndaðra svæða sem nýtast til ákvarðana um nýtingu og stjórnun (WCPA, 2000:9, þýðing höfundar):

- Flokkur I(a): Land eða hafsvæði sem inniheldur sérstakt eða einstakt vistkerfi, jarðfræðilega eða lífeðlisfræðilega eiginleika og/eða tegundir sem aðeins er veittur aðgangur að í rannsóknarskyni eða/og til umhverfisvöktunar. (Sérhæft verndarsvæði)
- Flokkur I(b): Víðátta, stórt svæði af ósnortnu eða nær ósnortnu landi og/eða sjó sem hefur sérstöðu án viðvarandi eða umtalsverðrar búsetu og er verndað og stjórnað í því miði að viðhalda náttúrulegu ástandi þess. (Víðátta)
- Flokkur II: Náttúrulegt landssvæði og/eða hafsvæði þar sem er ætlað að (a) vernda vistfræðileg gæði eins eða fleiri vistkerfa til handa núverandi og komandi kynslóðum; (b) útiloka nýtingu eða búsetu sem líkleg er til að valda skaða á svæðinu; og (c) skapa tækifæri til andlegrar upplifingar, vísindarannsókna, menntunar, afþreyingar og ferðamennsku, sem verða að vera í sátt við umhverfi og samfélag. (Þjóðgarður)
- Flokkur III: Svæði sem ber með sér einn eða fleiri sérstæða náttúrulega eða menningarlega eiginleika sem hafa sérstakt eða einstakt gildi vegna fágætis, ásýndar eða fagurfræðilegra eiginleika eða menningarlegt vægi. (Náttúruminjar)
- Flokkur IV: Landsvæði og/eða hafsvæði þar sem þörf er á að hindra framkvæmdir til að tryggja viðhald búsvæða og/eða koma til móts við þarfir einstakra tegunda. (Lykilsvæði tegunda)

- Flokkur V: Strandsvæði að vatni eða sjó þar sem samspil manna og náttúru hefur með tímanum skapað svæði með sérstætt fagurfræðilegt, vistfræðilegt og/eða menningarlegt gildi og oft með fjölbreyttum líffræðilegum fjölbreytileika. Verndun, viðhald og þróun tilvistar slíkra hefða í samspili er mikilvægt. (Verndað landsvæði/hafsvæði)
- Flokkur VI: Svæði þar sem að mestu óbreyttum náttúrulegum kerfum er stýrt til að tryggja langtíma verndun og viðhald líffræðilegs fjölbreytileika á sama tíma og aflað er náttúruafurða og þjónustu til að mæta þörfum samfélags. (Vernduð uppspretta með stýringu)

Ferðamennska er líklegust til að skila árangri með því að höfða til breytilegs hóps viðskiptavina þegar hún er byggð upp innan þeirra svæða sem tilheyra flokkum II, III og V, það er innan þjóðgarða, við náttúruminjar og á svæðum með sögulegt menningargildi, eiginleikar ferðamennsku á hverju svæði geta verið ólíkir og krefjast því aðferða sem eiga við eftir breytilegum aðstæðum. Til að skila árangri í aðgangsstýringu verður heildræn stefnumörkun að taka til verndunar og viðhalds, rannsókna, menntunar, sjálfbærrar nýtingar, og menningargilda (WCPA, 2000:10).

Skiptingu sem veitir grundvöll til gjaldtöku má síðan skipta í fjóra flokka byggt á skilgreiningum eiginleika aðgengis (aðlagð frá WCPA, 2000:12-13):

- almennt aðgengi: aðgengi fyrir alla og án sérstakra fjöldatakmarkana.
- almennt aðgengi með fjöldatakmörkun; aðgengi fyrir alla með fjöldatakmörkunum við hámarksálag eða sérstakar aðstæður.
- bókunarskylt aðgengi: aðgengi er háð bókun og er háð þolmarkastýrðum hámarksfjölda.
- takmarkað og bókunarskylt aðgengi: aðgengi er háð bókun og framboð er takmarkað vegna eiginleika eða aðstöðu.

Gestastjórnun (e. visitor management) felst oftast en ekki í því að beita stýringum á stöðum þar sem neikvæðra áhrifa gætir af umferð ferðamanna (Swarbrook, 1999:32). Candrea og Ispas (2009:134-135) leggja líka til að draga megi úr neikvæðum áhrifum gesta á áfangastað með því að:

- Stýra framboði ferðaþjónustu, t.d. með því að rýmka til á svæði eða lengja opnunartíma til að taka á móti fleiri gestum.
- Með því að stýra eftirspurn, t.d. með því að skilgreina hámarks dvalartíma, hámarksfjölda eða afmarka notkun.
- Með því að stýra getu áfangastaðar til að þola notkun, t.d. með því að styrkja viðnám áfangastaðar eða ákveðna hluta hans eða þróa aðstöðu.
- Með því að stýra áhrifum notkunar, t.d. með því að breyta hvernig aðstaða er notuð eða að dreifa notkun.

Segja þeir Candrea og Ispas (2009:134-135) að megin áskorun umhverfisstjórnunar að vernda svæði með lágmörkun mannlegra áhrifa, sér í lagi af afþreyingu í ferðapjónustu. Ýmiss stjórnþæki geta nýst til að ná fram skilvirkri stýringu og hafa bein áhrif á flæði gesta:

- Stýra aðgengi með svæðaskiptingu (e. zoning)
- Stýra heimsóknum eftir flokkum gesta, í gegnum verðlag
- Setja á aðgangs- eða notkunargjöld
- Koma á leiðum og aðstöðu til náttúrutúlkunar
- Hafa áhrif á hegðun gesta með siðareglum
- Leyfa verðugum stofnunum að koma með gesti til að heimsækja svæðið

Mikilvægt er að afla upplýsinga um hvata gesta, fjölda og hegðun, til að geta mótað slíkar flæðistýringar (Candrea og Ispas, 2009:134-135).

3.1 Bandaríkin

Í Bandaríkjunum hefur verið byggt upp kerfi sem heldur utan um svokallað tómsfundagjald (e. Recreation fee program) sem er orðið sameiginlegt með öllum útivistartengdum stofnunum, en þeim er skipt upp í þjóðgarðasvið, svið vatna og villts lífs, skóga og landnýtingar. Þjóðgarðar eru þar stærsta rekstarareiningin og telur þar stærstan hluta árstekna kerfisins eða um 66% árið 2011 og gjöld eru innheimt á um 184 náttúruverndarsvæðum af þeim 397 sem skráð eru. Tómsfundagjalds-kerfið miðar að sjálfbærni kerfi sem uppfyllir kröfur gesta um upplifun og ánægju, fallett útsýni, öryggi, samgöngur, hreinleika, skemmtun, uppfærðslu og samskipti við þjóðgarðsverði. Gjöld eru innheimt á hverju svæði fyrir sig, en einnig er hægt að kaupa passa sem gengur að mörgum svæðum, renna tekjur alveg eða að mestu beint til þeirra svæða er þeirra afla, eða á bilinu 80-100%. Tekjum umfram þörf viðkomandi svæða er ráðstafað til annarra verkefna innan kerfisins og er dreifing þeirra ákvörðuð eftir þörfum svæða sem ekki innheimta gjöld og samkvæmt ákvörðunum ráðherra (e. secretary) landbúnaðar eða innanríkis. Tekjum sem varið er innan svæðis er ráðstafað til uppbyggingar og viðhalds tjaldstæða, gestamiðstöðva, stíga, vega, bátasvæða, útivistarsvæða, sýninga og ýmissa annarra tengdra gjaldaliða. Verkefnið hófst með tilraunagjaldi innan þjóðgarða árið 1996 og hafði skilað til ársins 2011 um 2,5 billjón dollara fjárfestingu í uppbyggingu þjóðgarða og annarra útivistarsvæða (U.S. Department of the interior og U.S. Department of agriculture, 2012:vi-vii;1-2).

Sérstök ákvæði eru fyrir innheimtu gjaldsins í lagasetningu (e. code) 16 U.S.C. 6801-6814, sem afmarka gjaldsetningu og þjónustu sem rukkað er fyrir. Lögin heimila gjaldsetningu án þess að allir þegnar séu skattlagðir og því aðeins greitt fyrir keyptan aðgang, en tekjum skal aðeins varið til beins kostnaðar við svæðið og innheimtast aðeins af skilgreindri þjónustu. Skilgreind þjónusta sem taka má gjald fyrir er samkvæmt lögunum sú aðstaða og þjónusta sem byggð er upp innan skilgreindra marka þjóðgarða eða náttúruverndarsvæða og útilokar til að mynda gjaldtöku af almennum útsýnisstöðum og opnum útivistarsvæðum utan skipulags afmarkaðra svæða, víða eru til að mynda vegir sem liggja þar um og ekki má

innheimta gjald fyrir umferð um þá. Sama á við um tekjuráðstöfun, en sérstök ákvæði gilda um heimild til ráðstöfunar innan hvers tekjuaflandi svæðis með lagasetningu nr. 16 U.S.C. 6806 og kemur þannig í veg fyrir að þessar tilteknu tekjur renni í ríkissjóð. Dreifing tekna af fjölsvæða pössum er ákvörðuð með samkomulagi þeirra stofnana og svæða sem að baki þeim pössum standa. Þau lög sem í gildi eru samkvæmt þessu eru til endurskoðunar á árinu 2014 (U.S. Department of the interior og U.S. Department of agriculture, 2012:4).

Markmið þessa kerfis er að endurfjárfesta í uppbyggingu útivistarsvæða vegna þjónustu við gesti á vinsælum svæðum. Ánægjukannanir eru framkvæmdar reglulega og eru viðbrögð gesta þau að um 90% eru ánægðir með þá þjónustu og aðstöðu sem boðið er upp á. Þá er ávinningur heimsóknna mun meiri því minningar og upplifun taka gestir með sér heim, sem og þann lærdóm um sögu, menningu og útivist sem áskotnast. Litið er á samfélagslega aðkomu sem mikilvæga til að hlýða á viðhorf þeirra og eru nokkrar boðleiðir virkar, þar á meðal íbúafundur, ráðgjafanefndir og skriflegar sem munnlegar tilkynningaleiðir (U.S. Department of the interior og U.S. Department of agriculture, 2012:2-3).

Með samræmdu kerfi fyrir alla þá aðila er innheimta tómskundagjöld er hægt að bæta þjónustu við viðskiptavini og skilvirkni, auk þess sem samræmi er í innheimtu og ráðstöfun fjármagns sem aflað er í almannathjónustu. Þannig er til dæmis hægðarleikur að vera með einskonar opna daga þar sem ekki er rukkað fyrir aðgang. Fjölsvæðapassar eru nokkrir og eru þeir útfærðir þannig að þeir ganga að öllum svæðum þeirra stofnana sem að tómskundagjaldu koma. Flokkar þeirra eru meðal annars: heilsárspassi sem kostar 80USD (tæpar 10þúsund ISK þegar þetta er ritað), passi fyrir eldri borgara yfir 62ja ára aldri á 10USD, passi fyrir varanlega fatlaða án endurgjalds, og sjálfboðaliðapassi sem veittur er án endurgjalds þeim sem gefa 250 vinnustundir eða meira í þágu þessara stofnana, að auki er veittur án endurgjalds árspassi þeim sem eru virkir í herþjónustu og fjölskyldum þeirra. Til samanburðar er heilsárspassi í Stóragljúfurs þjóðgarðinn seldur á 50USD (U.S. Department of the interior og U.S. Department of agriculture, 2012:3; National park service, 2014).

3.2 Kanada

Þjóðgarðakerfi Kanada telur 44 svæði þar sem má finna 167 markverða sögustaði. Aðgangs- og leyfisgjöld að þjóðgarðakerfi Kanada eru yfir 3.300 talsins, allt eftir stað og þjónustu, hver greiðir þau og hversu víðtæk þau eru, en þau fela einnig í sér þjónustu- og starfsleyfi innan kerfisins og því er ekki aðeins um aðgangsgjöld gesta að ræða. Allar tekjur renna beint til þeirra svæða þar sem þeirra er aflað og fara svæðin sjálf með stýringu fjármagns, sem þó er endurskoðunarskylt. Kannanir meðal gesta benda til að 95% þeirra séu ánægðir með þjónustuna (Parks Canada, 2013;2014a). Kerfið býður einnig upp á aðgangspassa sem hafa breytilegt verð eftir því hvort þeir eru fyrir einstakling eða heila fjölskyldu, með almennu gjaldi eða í lægri gjaldflokk fyrir eldri borgara. Þá er hægt að fá heilsárspassa fyrir einstök svæði sem og fjölsvæða passa sem einnig ber breytileg verð (Parks Canada, 2014b;2014c). Að auki við aðgangsgjöld og passa þarf að bóka sérstaklega þjónustu innan þjóðgarða, það á við um gistingu á tjaldstæðum, gistingu í skálum og annarri aðstöðu, gönguferðir um ákveðin svæði og gönguferðir með leiðsögn. Fyrir þessa þjónustu er greitt sérstaklega við bókun og passar veita ekki aðgengi að henni. (Parks Canada, 2014a;2014d).

Stefnumörkun einkennist af verndunarsjónarmiðum og opnu samstarfi við aðila samfélagsins, mikið er lagt upp úr samstarfi við frumbyggja til að tryggja að sjónarmið allra menningarbrota komi að ákvarðanatöku þar sem um þriðjungur verndaðra svæða er undir samráðsstjórnun. Stjórnunarmarkmið eru byggð á vistfræðilegum þörfum lífríkis þar sem megin inntakið er vistfræðileg sjálfbærni og heilindi. Lögð er áhersla á umhverfismat og skilgreiningar á svæðum til grundvallar á nýtingaráætlunum og skipulagi. Skipulagsferli er vel ígrundað og markvisst með það að marki að viðhalda virku eftirliti og markvissu viðhaldi þjóðgarða og markverðra svæða. Skipulagsferlið er fimm ára sívirkt ferli þar sem eftirlit er haft með uppbyggingu og viðhaldi og þessi langi tími gefur verkefnum þar sem verið er að byggja upp nægilegt svigrúm til að sýna árangur, en skylda er að skila árlega skýrslum um ástand svæða. Notaðir eru vakar, mælingar og þölmörk sem viðmiðanir um viðstfræðilega sjálfbærni (Parks Canada, 2008:5-6;11-15;18-19;32-34).

4 Aðferðafræði

Rannsókn er framkvæmd með skoðun á annars stigs upplýsingum fyrirleggjandi gagna (e. literature review secondary data sources) og miðar að því að gefa góða og heildstæða yfirsýn yfir þau hugtök og rannsóknir sem varða rannsóknarefni þessarar ritgerðar (Berg, 2001:214-215;273-275).

Vinnuferli rannsóknar er í samræmi við rannsóknaraðferð og byggir á eftirfarandi þáttum sem aðlagðir eru eftir Berg (2001:215):

1. Mótun viðfangsefnis og rannsóknarspurningar.
2. Skoðun á fræðilegum bakgrunnsupplýsingum í fyrirleggjandi gögnum.
3. Afmörkun rannsóknarefnis og -spurninga.
4. Skilgreining leitarskilyrða fyrir rannsókn.
5. Leit að heimildargögnum er eiga við viðfangsefnið.
6. Könnun á ágæti gagna.
7. Greining á gögnum og gerð ritsmíðar þar út frá.

Kostir við rannsóknaraðferð eru að markviss mótun viðfangsefnis þrengir þann ramma sem efnisleit fer eftir og leit verður því hnitmiðuð við ákveðin leitarorð byggð á þeim hugtökum sem fræðilegar skilgreiningar byggja á, sem og markvisst vinnuferli sem jafnvel má endurtaka ef viðfangsefni þykir ekki nægjanlega skilgreint. Þar sem viðfangsefnið var til umræðu í samtíma samfélagi reyndist þó erfitt að greina útúrdúra frá kjarna málsins þegar leitarniðurstöður almenns eðlis voru skoðaðar og auðvelt reyndist að falla í þá gryfju að íhuga samtíma umræðu, sem oft reyndist fræðilega órökstudd, til íhugunar við meitlun rannsóknarefnis (Berg, 2001:268-269).

Rannsóknarspurningar að baki þeirrar rannsóknar sem hér er sett fram eru:

Er gjaldtaka gagnleg til stýringar gesta í ferðaþjónustu þar sem sjálfbær markmið eru höfð að leiðarljósi?

Mun náttúrupassi leysa álagsvanda íslenskrar ferðaþjónustu?

Fræðilegur hluti rannsóknarinnar er tvískiptur og miðar fyrri hluti að því að skilgreina sjálfbærni í samhengi við mannlega vist og ferðamennsku, skilgreina ábyrgð samfélags og aðila er koma að ferðaþjónustu gagnvart náttúruauðlindum og skilgreina þolmörk og grundvöll aðgangsstýringa. Síðari hluti fræðilegrar rannsóknar miðar að því að gefa raungóða mynd af grundvelli aðgangsstýringakerfa með tilliti til verndar og viðhalds

náttúruauðlinda og nefna dæmi þar um frá Bandaríkjunum og Kanada til að varpa ljósi á uppsetningu slíkra kerfa og umfang.

Í niðurstöðukafla er gerð grein fyrir aðstæðum á Íslandi miðað við þær skilgreiningar sem að baki liggja og hugmynd að svokölluðun náttúrupassa kynnt til samanburðar við umfjöllun á aðgangsstýringarkerfum. Einnig er sett fram samantekt á lagalegu umhverfi til gjaldtöku og stýringar. Að lokum eru lagðar fram umræður um gagn og gildi gjaldtöku sem stjórnækis í íslenskri ferðaþjónustu og velt upp mögulegum útfærslum út frá niðurstöðum rannsóknar.

Við fræðilega greiningu er þess gætt að heimildir séu áreiðanlegar og lýsi upprunalegum rannsóknnum og stefnumörkun sem tryggja marktækni rannsóknar (Berg, 2001:273-275; American Psychology Association, 2001:4-6) Nýtt eru upprunaleg gögn útgefin af Sameinuðu þjóðunum (e. UN) og stofnunum þeirra, upprunaleg gögn útgefin af Alþjóða ferðamálastofnuninni (e. WTO), upprunaleg gögn útgefin af stjórnvaldsstofnunum, fræðileg skrif og ritrýndar greinar úr fagtímaritum, skrif fræðimanna, fræðilega byggðar handbækur og kennslubækur. Við lýsingu á Íslenskum aðstæðum er einnig stuðst við fræðileg skrif og samantektir útgefnar af opinberum stofnunum og Efnahags- og framfarastofnunarinnar (e. OECD).

5 Staða Íslands, þolmörk og stefna

Árið 2013 var heildarfjöldi erlendra ferðamanna er komu til landsins um 807 þúsund, árið 2012 komu um 673 þúsund erlendir ferðamenn til landsins og var aukning á komum til landsins því um 20,0%. Íslensk náttúra er aðal aðráttarafl ferðamanna til landsins segja 79,7% erlendra ferðamanna er hingað kom að sumri og 71,3% þeirra er koma að vetri. Áhugavert er að skoða ferðamáta sem ferðamenn kjósa, en aðeins 36,2% ferðamanna nota hópferðabifreiðar við ferðir sínar um landið að sumri til meðan 46% tóku bílaleigubíl og 12,8% komu á einkabíl. Að vetri til er mikil breyting á þessum tölum þar sem þá nýta 58,8% gesta hópferðabifreiðar meðan 30,1% taka bílaleigubíl og 9,2% nýta einkabíl (Ferðamálastofa, 2014:8;13-14). Erlendir ferðamenn eru því að stórum hluta að koma til landsins á eigin vegum og skipuleggja ferðir sínar sjálfir. Heildarfjöldi erlendra gesta er vel ríflega tvöfaldur fjöldi þjóðarinnar, sem þann 1. janúar 2014 var ríflega 325 þúsund manns (Hagstofa Íslands, 2014).

Hefðbundin gildi í smáu samfélagi eins og á Íslandi ganga illa saman við fjöldaferðamennsku ef marka má Fay og Karlsdóttur (2011:68) sem áréttu mikilvægi eftirlitskerfis til þess að tryggja lágmarkun umhverfisáhrifa á norðlægum slóðum með stýringu á auknum ferðamannastraum og til að varðveita þær náttúrulegu auðlindir sem treyst er á til að framhalda ferðþjónustu. Enn fremur segja Fay og Karlsdóttir að þegar hafi vaknað grunsemdir um að þolmörkum sé náð á mörgum fjölsóttari ferðamannastöðum landsins (2011:72). Nýleg könnun Ferðamálastofu meðal erlendra gesta styður þessi sjónarmið, en þar koma fram þau viðhorf að takmarka megi aðgengi og forðast fjöldaferðamennsku (Ferðamálastofa, 2014:16).

Lagður hefur verið grunnur að markvissum rannsóknum á þolmörkum innan ferðamennsku með Áætlun um ferðamennsku á miðhálandi Íslands, í rannsókninni var lögð áhersla á að meta gildi ferðamannastaða og þolmörk ferðamanna og náttúru (Anna Dóra Sæþórsdóttir og Rögnvaldur Ólafsson, 2012:2).

Polmarkarannsóknir sem framkvæmdar hafa verið sýna fram á að víða hefur álag vegna ferðamanna aukist, ferðamönnum þykir of margir sækja suma staði á miðhálandi og má þar nefna Hrafninnusker, Landmannalaugar og Lakasvæði, þá komu fram þau sjónarmið að gestum finnst of margir ferðamenn trufla upplifun sína (Anna Dóra Sæþórsdóttir 2012:30;33-34;38; Anna Dóra Sæþórsdóttir og Þorkell Stefánsson, 2012:31;43).

Umhverfisstofnun (2014: 2-3) hefur frá árinu 2010 tekið saman svokallaðan Rauðan lista yfir friðlýst svæði sem liggja undir skemmdum og mörg þeirra eru algeng ferðamannassvæði, á listanum má finna staði á við Gullfoss og Geysi, Reykjanes-fólkvang og Friðland að fjallabaki, sem öll eru í hættu. Vísendingar virðast því um að þörf hefur myndast fyrir stýringu og fjöldatakmörkanir í íslenskri ferðþjónustu.

Í skýrslu efnahags og framfarastofnunarinnar (OECD) (2014:3-4) um stöðu umhverfismála á Íslandi er ástandið undirstrikað þar sem kemur fram að aukið umhverfisálag hafi myndast

vegna árstíðasveifla og aukninga í komum ferðamanna til landsins og að bæta þurfi frammistöðu í umhverfismálum ferðaþjónustuaðila, efla samvinnu í ákvarðanatöku og stefnumótun, sem og að tryggja fjármagn. Er það mat stofnunarinnar að þörf sé á fjármögnunarkerfum sem tryggi aðgengi að ferðamannastöðum með viðhaldi á innviðum samhliða því að vernda viðkvæmt lífríki þeirra.

Grundvöllur fyrir slíkri stefnumörkun er þegar til staðar. Í ferðamálaáætlun 2006-2015 er tekin sú stefna að dreifa beri álagi ferðamannastraums um landið með nýsköpun og vöruþróun, auka vitund meðal fólks og fyrirtækja og ferðamönnum verði gerð grein fyrir ábyrgð sinni í umhverfismálum (Jón Gunnar Borgþórsson, 2005:42-45). Þá miða áætlanir um eflingu á grænu hagkerfi að því að vinna að markvissri stefnumótun þar sem áhersla er lögð á vernd og viðhald náttúruauðlinda, komið er í veg fyrir mengun og leitast er við að stýra neysluvenjum samfélags í átt til náttúruvænna lífshátta með því að nota hreina orku og uppfærða fólk um umhverfisábyrgð sína. Stefnumótun sem byggir á samfélagslegum, náttúrutengdum og efnahagslegum þörfum (Alþingi, 2011:14-17). Slík stefnumótun er í takti við grunnhugmyndir um sjálfbær gildi.

Í riti Umhverfisráðuneytis (UMH), Velferð til framtíðar, er stefnumörkun um sjálfbæra þróun í íslensku samfélagi til ársins 2020 gerð skil. Þar kemur fram að aukning í komum ferðamanna er jákvæð fyrir efnahag landsins og ætti að hvetja til verndar þeirrar auðlindar sem er grundvöllur ferðaþjónustu, samband ferðaþjónustu og náttúruverndar er nátengt og viðhald þeirra perla náttúrunnar sem ferðamenn sækja hafi þar með efnahagslegt gildi. Mikilvægt er að gera rannsóknir til grundvallar ákvarðanatöku og vakta umhverfisþætti með reglubundnum hætti og þróa vísa til að gefa þeim rannsóknum hagnýtt gildi og skapa yfirsýn yfir stefnu í átt til sjálfbærrar þróunar (UMH, 2002:14-15;18;32).

Stefnumörkunin fjallar einnig um hagræn stjórnþætti og gildi þeirra til stýringar ferðamanna. Aukinni aðsókn fylgir álag sem veldur landspjöllum, þörf er á styrkingu þolmarkarannsóknna til að þekkja betur þolmörk ferðamannastaða og gjaldtaka er leið til þess að þeir sem valda álaginu séu greiðendur að úrbótum og viðhaldi um leið og rekstrarforsendur séu tryggðar (UMH, 2002:12;32-33).

5.1 Hugmyndin um náttúrupassa

Ferðamálastofa (2013:20-23) gerði yfirlit yfir hugmyndina um náttúrupassa sem gjaldtökuaðferð í íslenskri ferðaþjónustu. Hér verður gerð samatekt á þeirri útlistun. Helsti tilgangur hugmyndarinnar um náttúrupassa er að koma á aðgangsgjaldi til að standa undir kostnaði sem hlýst af umferð um náttúrusvæði. Hugmyndin gengur út á að finna einfalda lausn sem skilar fjármagni í ríkissjóð og nýtist til uppbyggingar og viðhalds en forðast framkvæmdir og skipulag sem fylgja myndi vörslu og stýringu á aðgengi með tilheyrandi kostnaði. Einnig er tekið fram að reynt sé að sneiða framhjá atriðum sem valdið geta flækjum tengdum almannarétti, hugsanlegri tekjuhlutdeild og hlutverkaskiptingu ólíkra landeigenda, eftirliti og heimildum til tekjuöflunar.

Lagðar eru fram tvær megin hugmyndir að útfærslu:

(1) Náttúrupassi verði valkvæður og án eftirlitsskyldu. Einstaklingum er þar í sjálfsvald sett hvort þeir greiða fyrir slíkan passa og aðferðin krefst ekki sérstakra afmarkana á svæðum

né ákvæða um gjaldskyldu, eftirlits með sölu eða hvort gestir bera slíkan passa og ekki þarf að leggja til lagabreytingar. Tekur hann til landsins í heild og hvatning til þátttöku ferðamanna felst í jákvæðri ímyndarsköpun með markaðstækni og samstarfi við aðila innan ferðaþjónustu, sem myndu hvetja ferðamenn til að kaupa slíkan passa. Íslendingum yrði þá veittur passi á sama verði með hugsanlegum niðurgreiðslum ríkis til að koma til móts við kostnað. Yrði það gert með þeim hætti til að sneiða hjá ákvæðum EES um mismunun, en fram kemur í umræðu Ferðamálastofu að aðild Íslands að EES hefti heimildir til að gera greinarmun á gjaldtöku á grundvelli þjóðernis og samkvæmt því er óheimilt að veita Íslendingum aðgengi án sama endurgjalds og óskað er af erlendum gestum. Fjármagninu sem safnast yrði úthlutað til rekstrar á nauðsynlegri aðstöðu, viðhalds og uppbyggingar eftir því sem sátt næst um (Ferðamálastofa, 2013:23-24).

(2) Náttúrupassi veiti aðgengi að þjóðgörðum og öðrum verndarsvæðum þar sem að mestu eru afmörkuð landsvæði er njóta eftirlits og eru á forræði ríkis, með möguleika á útvíkkun til landsvæða á forræði sveitarfélaga og einkaaðila. Þetta eru svæði sem ferðamenn sækja flestir og hér er lögð til eftirlitsskylda með aðgengi sem er háð framvísun passa, en hann yrði hægt að nálgast á gestastofum og landvörslustöðvum, sem og yrði hann til sölu á netinu. Mun hann gilda fyrir það tímabil sem greitt er fyrir og það nafn sem hann er skráður á, inn á öll svæði eða mögulega hluta þeirra eftir nánari skilgreiningum. Íslendingum munu bjóðast sömu vilyrði og lögð eru upp í fyrri hugmynd. Fjármagn myndi þá renna til rekstrar þeirra svæða sem passinn veitir aðgengi að og hugsanlega einnig að hluta til uppbyggingar nýrra svæða (Ferðamálastofa, 2013:24-25).

5.2 Lagalegar forsendur gjaldtöku og aðgangsstýringa

Lög um náttúruvernd nr. 44/1999, með áorðnum breytingum, skilgreina þær takmarkanir sem til grundvallar eru lagðar við frekari lagasetningar er snúa að íslenski náttúru og nýtingu hennar. Þar kemur fram í b. lið 6. gr. um hlutverk Umhverfisstofnunar: að hún skuli hafa „eftirlit með því að náttúru landsins sé ekki spillt með athöfnum, framkvæmdum eða rekstri...“ Heimild er veitt til gjaldtöku skv. 1. mgr. 32. gr. laganna fyrir veitta þjónustu á náttúruverndarsvæði sem og fyrir aðgang að svæði „ef spjöll hafa orðið af völdum ferðamanna eða hætta er á slíkum spjöllum“ og skal tekjum sem aflað er vegna síðari skilgreiningarinnar ráðstafað til uppbyggingar, lagfæringa og eftirlits. Þessi skilgreining á gjaldtöku er fremur afmörkuð og varfærnisleg, eigi að síður heimilar þessi lagasetning að gjald verði lagt á þá staði sem helst þurfa verndunar við. Núgildandi lagaheimild takmarkar því nýtingu gjaldtekna við grunnrekstur og uppbyggingu þess svæðis þar sem þeirra er aflað og gefur ekki kost á víðtækari nýtingu fjármagns, svo sem til rannsókna eða þátttöku í fjármögnun annarra verkefna innan ferðaþjónustuuppbyggingar. Í 5. mgr. 32. gr. er þó gefin heimild til nánari útlistana með reglugerð og opnar sú heimild fyrir útvíkkun ráðstöfunar að einhverju leyti. Sambærileg ákvæði er að finna í 92. grein laga um náttúruvernd nr. 60/2013, sem enn hafa ekki tekið gildi. Þá má vera ljóst að þörf er á sértækri lagasetningu um gjaldtöku og útvíkkun eða nákvæmari skilgreiningum á ráðstöfun gjaldtekna í ofangreindum lögum ef slík úrræði koma til framkvæmda.

Ferðamannastaðir eru margir innan marka náttúruverndarsvæða eins og þau eru skilgreind í 8. tl. 3. gr. laga um náttúruvernd. Innan þeirrar skilgreiningar teljast þjóðgarðar og

fólkvangar, sem og önnur friðlönd og náttúruvætti. Með friðlýsingu er komin forsenda fyrir skipulagningu aðgengis á viðkomandi svæði sem og banni við framkvæmdum skv. 60. gr. laganna. Það ákvæði gefur því ráðherra umhverfismála heimild til að stýra aðgerðum á landi eftir ummælum, eins og tiltekið er í sömu grein, sérfræðinga hjá Umhverfisstofnun og Náttúrufræðistofnun Íslands hvort sem um eignarland eða land í almenningseigu er að ræða. Enn fremur er heimilt að taka land eignarnámi í þágu friðlýsingar skv. 64. gr. laganna og tryggir það að náttúrulegar minjar sem markverðar þykja verða ávallt tryggðar með friðlýsingu sé vilji fyrir hendi.

Almannaréttur er skilgreindur í 12. gr. laga um náttúruvernd, svo að: „Almenningi er heimil för um landið og dvöl þar í lögmætum tilgangi.“ Í 12. og 13. gr. laganna er þessi réttur þó afmarkaður við eignarland þannig að beri að fara að tilmælum landeigenda um umgengni og leiðir og er landeigendum jafnframt frjálst að takmarka eða banna aðgengi á afgirtu landi, jafnvel þó óræktað sé. 19. grein laganna fjallar þá um takmörkun umferðar í óbyggðum þar sem Umhverfisstofnun er gefin heimild til að beita lokunum og takmörkunum í verndarskygni og einnig gert að vinna skýrslu um svæði í hættu að hausti sem grundvöll slíkra lokana. Sambærilegt ákvæði er að finna í 18. grein laga um náttúruvernd nr. 60/2013. Forsendur fyrir skerðingu umferðar almennings eru því þegar til staðar í þágu náttúruverndar á eignarlandi en slíkar heimildir eru ekki til staðar undir öðrum kringumstæðum.

Einnig kemur fram í samantekt Ferðamálastofu (2013:21-22) að heimildir til takmörkunar á umferð og gjaldtöku skorti í lögum um þjóðgarða og er varða þjóðlendur. Þá þarf gjaldsetning að styðjast við lagasetningu samkvæmt stjórnarskrá. Heildræna endurskoðun verður því að gera á lögum er varða þau svæði er fyrirhuguð gjaldsetning verður lögð á, hvort sem gjaldið verður í formi aðgangseyris eða almenns passa.

5.3 Samanburður náttúrupassa og erlendra kerfa

Markmið þessarar rannsóknar er að svara þeim spurningum sem skilgreindar voru í inngangi þessarar ritgerðar: *Er gjaldtaka gagnleg til stýringar gesta í ferðaþjónustu þar sem sjálfbær markmið eru höfð að leiðarljósi? og mun náttúrupassi leysa álagsvanda íslenskrar ferðaþjónustu?* Með samanburði á hugmyndinni um náttúrupassa og þeim aðferðum sem lýst hefur verið í kafla 3 er ætlunin að leita svara við þeim spurningum:

5.3.1 Hugmynd 1

Hugmynd (1) að náttúrupassa er afar óformleg og virðist forðast markvisst alla ábyrgð, skipulag og aðrar forsendur til markvissrar stjórnunar. Svo virðist sem eini tilgangur hennar sé að afla tekna í ríkissjóð en forðast sé að öðru leyti að taka ábyrgð á því umhverfi sem þó er að kalla eftir slíkri gjaldsetningu.

Sé litið til sjálfbærra markmiða sem skilgreind eru í kafla 2.1 má sjá að skortur á skipulagningu og markvissum aðferðum gæti í raun aukið hættu á stjórnleysi í ferðamálum. Með skorti á stefnumörkun og skipulagi efnahagslegra aðgerða og ábyrgðarleysi hlutaðeigandi aðila er skapað ástand sem hundsar öll varúðarsjónarmið og varað hefur

verið við að geti í raun valdið umhverfisskaða (Gunn, 1994:83, í Wight, 1998:75; Candrea og Ispas, 2009:133;135; UN, 1992:10).

Hugmyndin líkist ekki þeim aðferðum sem nýttar eru í Bandaríkjunum eða Kanada og þar sem hugmyndin tekur ekki á stýringu eða fjöldastjórnun er óraunhæft að meta hana gagnlega til stýringar eða lausnar við álagsvanda íslenskrar ferðaþjónustu.

5.3.2 Hugmynd 2

Ef miðað er við hugmynd (2) að náttúrupassa svipar henni í mörgu til þeirrar uppsetningar sem fyrir er að finna í Bandaríkjunum samkvæmt því sem fram kemur í kafla 3.1. Grunn uppsetning tómsfundagjalds í Bandaríkjunum felur í sér sömu eiginleika og náttúrupassinn er varðar afmörkun svæða sem passinn gildir að, en í báðum tilfellum er um afmörkuð svæði þjóðgarða og verndaðra svæða að ræða. Áætlanir um viðhald svæða og uppbyggingu eru svipuð þar sem ætlað er að tekjur renni fyrst og fremst til þeirra svæða er aflu tekna með gjaldinu. Lagalegar forsendur í Bandaríkjunum virðast hafa kallað á sértæka lagasetningu sem heimilar að tekjur af tómsfundagjaldi séu aðskildar frá öðrum ríkisrekstri. Hugsanlegt er að aðstæður á Íslandi kalli á svipuð úrræði því ljóst er að til að taka upp slíka gjaldsetningu þurfa að koma til lagaleg úrræði er veita ítarlegri heimildir til stýringar á umgengni skv. 19 gr. gildandi laga um náttúruvernd nr. 44/1999 og 18. gr. nýrri laga um náttúruvernd nr. 60/2013, sem og ítarlegri heimildir til gjaldtöku og ráðstöfunar á tekjum en nú eru veittar skv. 32. gr. núverandi laga og 92. gr. þeirra nýrri.

Ef litið er til stjórnþækja til stýringar sem skilgreind eru í kafla 3 má sjá að hér eru skilgreiningar svæðaskiptingar verndaðra svæða nýttar til afmörkunar gjaldsvæða og liggur að mestu í þeim flokkum sem vísað er til að best henti til uppbyggingar ferðamennsku þar sem þjóðgarðar og vernduð svæði tilheyra flokkum II og III samkvæmt skilgreiningu Alþjóða náttúruverndarsamtakanna (WCPA, 2000:9-10). Það sem betur mætti skilgreina er með hvaða hætti byggja á grundvöll til gjaldtöku, en af þessari grunnhugmynd má hugsanlega meta þá skilgreiningu eftir eiginleikum aðgengis sem almennt aðgengi (WCPA, 2000:12-13).

Ákveðið óryggi liggur í því að óljóst er hvaða stofnun mun fara með ráðstöfun þess fjármagns sem náttúrupassi myndi aflu. Í Bandaríkjunum og Kanada er ráðstöfun fjármagns tryggð, eins og lýst er í köflum 3.1 og 3.2, þannig að rekstrareiningarnar sjálfar stýra því fjármagni sem þær aflu, með þeirri undantekningu að hluta tekna getur verið varið til annarra svæða.

Núverandi skilgreining á hugmynd (2) tekur ekki með beinum hætti á stýringu eða fjöldastjórnun og leysir því varla þann álagsvanda sem skapast hefur í íslenskri ferðaþjónustu. Með nánari útlistun á markmiðum og aðlögun að stjórnþækjum gestastýringar, sem skilgreind eru í kafla 3, er þó mögulegt að útvíkka hugmyndina og hanna kerfi sem byggir á sjálfbærum markmiðum, því mætti segja að hugmyndin sé vísir að kerfi sem gæti nýst til stýringar.

6 Umræður

Skoðun á hugmyndinni um náttúrupassa skilaði þeirri niðurstöðu að hann leysir ekki fyllilega álagsvanda íslenskrar ferðaþjónustu þó greina megi eiginleika við hugmyndina sem þróa megi í þá átt. Til að leita svara við því hvort gjaldtökuaðferðir geti skilað árangri í stýringu gesta er vert að leggja rannsóknarspurningar fyrir og skoða í samhengi við það efni sem fjallað hefur verið um í þessari rannsókn:

Er gjaldtaka gagnleg til stýringar gesta í ferðaþjónustu þar sem sjálfbær markmið eru höfð að leiðarljósi?

Mun náttúrupassi leysa álagsvanda íslenskrar ferðaþjónustu?

Þær aðstæður sem skapast hafa á Íslandi samkvæmt þeim vísbendingum sem uppi eru um þörf á fjöldastýringu, eins og koma glögglega fram í fyrsta hluta 5. kafla, er ekki fyllilega svarað með hugmyndinni um náttúrupassa. Hugmyndir sem lagðar eru fram beinast ekki að stýringu eða fjöldastjórnun ferðamanna og því gæti framkvæmd orðið veikburða sem tilraun til úrbóta á þeim vanda. Vissulega heimila lög lokanir á viðkvæmum svæðum ef nauðsyn krefur, en slík viðbrögð eru ekki nægilega fyrirbyggjandi eða stýrandi eins og lýst er í markmiðum aðgangsstýringar sem miðar að því að lágmarka neikvæð áhrif í fyrirbyggjandi tilgangi, meðal annars með fjöldatakmarkunum og vel ígrundaðri aðgangsstjórn svæða (Candrea og Ispas, 2009:132;134-135).

Ábyrgðin liggur ekki hjá einum aðila, heldur og okkur öllum þar sem við erum ein heild sem það samfélag er stendur að íslenskri ferðaþjónustu og líkt og Bowdin o.fl. (2011:233-235) benda á er það einmitt þátttaka allra aðila innan samfélagsins sem skilar útkomu sem allir geta verið sáttir við og vekur jákvæð viðhorf. Það eru samfélagið og stjórnvöld sem setja stefnuna og móta þær leiðir sem þarf til að tryggja sjálfbæra mótun samfélags. Það krefst samþættingar milli efnahagslegra markmiða og ferðaþjónustu sem verndar auðlindir sínar, það krefst þess að gróðahugsjón þarf að víkja fyrir stýringu byggðri á sjálfbærni stefnumörkun, slíkt verður ekki endilega gert átakalaust (Buckley, 2012:531-537).

6.1 Aðgangsstýring og rannsóknir

Í kafla 2.2 er fjallað um þolmörk og hvað gerist þegar vísbendingar eru um að álag sé farið að myndast í ferðaþjónustu. Skilgreiningar Butlers (Butler 1980, í Anna Dóra Sæþórsdóttir og Þorkell Stefánsson, 2012:4) á þróun ferðamannastaða lýsa því hvernig hnignun getur orðið ef ekkert er að gert þegar þolmörkum er náð. Swarbrook (1999:29-30) telur að þó draga megi úr athygli sem ferðamannastaðir fá með því að draga úr markaðssetningu staða sem eru undir álagi og beina straumi ferðamanna á aðra staði sé slík aðferð frekar ómarkviss og óljóst um áhrif hennar þar sem afspurn af áfangastað er ríkur þáttur í ákvarðanatöku ferðamanna og hefur langtíma áhrif. Vænlegra til árangurs telur hann að

taka upp bókanakerfi þar sem þarf að stýra fjölda gesta þó slíkt sé kostnaðarsamt og krefjist mikillar skipulagningar.

Bókanakerfi sem nýtt er að auki við aðgangspassa í Kanada er alls ólíkt hugmyndum um náttúrupassa en gæti nýst vel sem grundvöllur að stýringu og eftirliti á svæðum sem þess þurfa á grundvelli þolmarka og framboðsgetu. Ólíkar aðstæður kalla á ólíkar nálganir í aðgangsstýringu, eins og bent er á í handbók Alþjóða náttúrverndarsamtakanna (WCPA, 2000:10) og bókanakerfi samhliða útfærslu á almennum náttúrupassa gæti einmitt reynst grundvöllur fyrir vel hannaðri nýtingaráætlun og markvissum rannsóknum. Pickering og Weaver (2003:8-9) benda einnig á mikilvægi rannsókna til afmörkunar á vernduðum svæðum og að gjaldtaka sé í raun grundvöllur þess að náttúruauðlindir geti staðið undir því að uppfylla væntingar sem til þeirra eru gerðar um öryggi og hágæða upplifun þess síbreytilega hóps sem þær nota (Pickering og Weaver, 2003:8-9). Í þeim tilgangi að mynda heildræna nálgun fyrir landið í heild mætti einnig fara lengra með þá hugmynd að útvíkka gjaldtökukerfið yfir á svæði í forsjá sveitarfélaga og einkaaðila, líkt og nefnt er varðandi náttúrupassa (2). Þannig má efla samvinnu og sameiginleg gildi sem stuðla að jákvæðri ímynd og heildrænni stefnu sem er samfélginu til góða og miðar að sjálfbærri þróun ferðaþjónustu (UNSDSN, 2013:23;26).

Ekki verður hjá því komist að draga fram það vandamál sem liggur að baki umræðunni, þeim vísbendingum sem eru um að þörf er á fjöldatakmörkunum og stýringu ferðamanna á Íslandi. Með vel útfærðri aðgangsstýringu sem byggir á þeim flokkum sem skilgreindir voru til grundvallar gjaldtöku í kafla 3 má flokka nánar þau svæði sem þarfnast sérstakrar stýringar. Líta má á umrædda flokka til hliðsjónar:

Skipting sem veitir grundvöll til gjaldtöku er skipt í fjóra flokka byggt á skilgreiningum eiginleika aðgengis eins og fram hefur komið í kafla um aðgangsstýringar hér að framan (aðlagð frá WCPA, 2000:12-13):

- almennt aðgengi: aðgengi fyrir alla og án sérstakra fjöldatakmarkana.
- almennt aðgengi með fjöldatakmörkun; aðgengi fyrir alla með fjöldatakmörkunum við hámarksálag eða sérstakar aðstæður.
- bókanarskylt aðgengi: aðgengi er háð bókun og er háð þolmarkastýrðum hámarksfjölda.
- takmarkað og bókanarskylt aðgengi: aðgengi er háð bókun og framboð er takmarkað vegna eiginleika eða aðstöðu.

Setja mætti einhverskonar kvóta eða fjöldatakmörkun á þá staði sem álags er vart til að tryggja lágmörkun neikvæðra áhrifa eins og rætt er um í kafla þrjú. Kvótakerfi eru alþekkt í íslensku samfélagi og eru talin til hagrænna stjórnkerfa (UMH, 2002:12).

6.2 Fjármagnsstýring og framkvæmd

Líkt og fram kemur í samanburðarkafli 5.3.2 er óljóst í hugmyndinni um náttúrupassa hvaða stofnun er ætlað að fara með ráðstöfun tekna sem gjaldtaka aflar. Þar var einnig

minnst á að í Bandaríkjunum og Kanada renna tekjur til þeirra svæða er þeirra afla, ýmist í 100% hlutfalli eða þannig að 80% eru nýtt á svæðinu og 20% renna til annarra verkefna og svæða í uppbyggingu. Í hugmynd að náttúrupassa kemur svipuð hugmynd fram. Þar sem Umhverfisstofnun er forsjáraðili þjóðgarða, eins og fram kemur um 6. gr. laga um náttúruvernd nr. 44/1999 í kafla 5.2, væri rökrétt að ráðstöfun og eftirlit með fjármagni færi undir þá stofnun til að tryggja samhæfingu verkefna og skilvirka stjórnun.

Ótti við framkvæmd og viðamikið stórkerfi umhverfis aðgangsstýringu er hugsanlega óþörf, byggja má slíkt kerfi upp í áföngum og beita má sektum í stað þess að koma upp girðingum og hliðum. Með slíkri nálgun má nýta stjórnþæki gestastýringar er miða í senn að nýtingu innan þolmarka í samræmi við kafla 2.2 og lágmörkun neikvæðra áhrifa með stýringu sem hefur áhrif á hegðun gesta með siðareglum eins og minnst er á í kafla 3.

7 Lokaorð

Hugmyndir um gjaldtöku í íslenskri ferðaþjónustu hafa lengi verið til umræðu en sennilga aldrei jafn mikið og undanfarin misseri. Hugmyndin um náttúrupassa varð kveikjan að þessari rannsókn með það að markmiði að komast að því hvort gjaldtaka geti verið góður kostur í íslenskri ferðaþjónustu, ekki einungis til tekjuöflunar heldur einnig sem tæki til stýringar á aðgengi og fjöldastjórnunar með tilliti til sjálfbærra markmiða.

Eftir að hafa skilgreint þau markmið sem liggja til grundvallar markvissri stýringu í ferðaþjónustu er niðurstaðan sú að náttúrupassi, eins og hann er skilgreindur þegar þetta er skrifað, er ólíklegur til að mæta þeirri þörf fyrir stýringu ferðamanna og fjöldastjórnun sem núverandi aðstæður kalla á. Þó má finna í hugmyndinni um náttúrupassa vísi að kerfi sem mætti þróa í þá átt að verða fært um að mæta slíkri þörf.

Til að byggja heilsteyppt kerfi sem í senn aflar tekna, nýtist til stýringar ferðamanna og fjöldastýringar þar sem þess er þörf, þarf að líta til sjálfbærra skilgreininga, þolmarka og stjórnækja í gestastjórnun. Markmið slíkrar stýringar er að lágmarka neikvæð áhrif gesta á náttúrulegar auðlindir og viðhalda jákvæðri upplifun þeirra af náttúru landsins. Slíkt verður aðeins gert með því að aðilar að ferðaþjónustu vinni saman að því að skapa jafnvægi milli hagrænna, náttúrulegra og samfélagslegra gilda. Eins og segir í kaflanum um sjálfbærni, þá er engin töfra-lausn til þegar kemur að sjálfbærri stefnumörkun, en sjálfbærni er jafn mikilvæg fyrir ferðamennsku og önnur svið mannlífsins. Samband efnahags og ferðamennsku er flókið og skipulag verður aldrei mótað án fyrirhafnar.

Hagnýtt gjaldtökukerfi má vel móta með því að nota þau stjórnækki sem til eru og nýtt eru t.d. erlendis til gestastjórnunar. Það sem til þarf er vilji og samstaða um að byggja sjálfbæra ferðaþjónustu til framtíðar.

Heimildaskrá

16 U.S.Code 6801-6814. Sótt þann 27. nóvember 2014 á:

<http://www.law.cornell.edu/uscode/text/16/6802>

16 U.S.Code 6806. Sótt þann 27. nóvember 2014 á:

<http://www.law.cornell.edu/uscode/text/16/6806>

Aall, C. (2005). Sustainable tourism in practice: promoting or perverting the quest for a sustainable development? *Sustainability*, 6, 2562-2583.

Alþingi (2011). *Efling græns hagkerfis á Íslandi: Sjálfbær hagsæld – samfélag til fyrirmyndar*. Reykjavík: Alþingi.

American psychology association (2001). *Publication manual of the american psychology association*. Washington, DC: APA.

Anna Dóra Sæþórsdóttir(2012). *Ferðamennska á miðhálandi Íslands: staða og spá um framtíðarhorfur*. Reykjavík: Háskóli Íslands.

Anna Dóra Sæþórsdóttir og Rögnvaldur Ólafsson (2012). *Áætlun um ferðamennsku á miðhálandi Íslands: niðurstöður rannsókna*. Reykjavík: Háskóli Íslands.

Anna Dóra Sæþórsdóttir og Þorkell Stefánsson (2012). *Þolmörk ferðamanna í Friðlandi að Fjallabaki*. Reykjavík: Háskóli Íslands.

Berg, B. L. (2001). *Qualitative research methods for the social sciences*, (4. útg.). Boston: Allyn and Bacon.

Bollason, K., Hull, J. og Patterson, C. (2008). *Developing a nature based tourism product in the north: handbook for tourism businesses*. Hólar: Háskólinn á Hólum.

Bowdin, G., Allen, J., O'Toole, W., Harris, R. og McDonnell, I. (2011). *Event management* (3. útg.). UK: Elsevier Butterworth – Heinemann.

Buckley, R. (2012). Sustainable tourism: research and reality. *Annals of tourism research*, 39(2), 528-546.

Candrea, A. N. og Ispas, A. (2009). Visitor management – a tool for sustainable management. *Bulletin of the Transilvania university of Brasov*, 2(51), 131-136. Ritroð V: Hagfræði.

Fay, G. og Karlsdóttir, A. (2011). Social indicators for arctic tourism: observing trends and assessins data. *Polar Geography*, 34(1-2), 63-86.

Ferðamálastofa (2013). *Fjármögnun uppbyggingar og viðhalds ferðamannastaða - yfirlit yfir gjaldtökuleiðir*. Sótt þann 15. október 2014 á:

http://www.ferdamalastofa.is/static/research/files/fjarmognun_ferdamannastada.pdf

Ferðamálastofa (2014). *Ferðaþjónusta á Íslandi í tölum – apríl 2014*. Sótt þann 18. nóvember 2014 á:

http://www.ferdamalastofa.is/static/files/ferdamalastofa/Frettamyndir/2014/april/ferdatjonusta_itolum_april14.pdf

- Hagstofa Íslands (2014). *Mannfjöldi 1. janúar 2014*. Sótt þann 26. nóvember 2014 á: <http://www.hagstofa.is/?PageID=2593&src=https://rannsokn.hagstofa.is/pxis/Dialog/varval.asp?ma=MAN00000%26ti=Lykilt%F6lur+mannfj%F6ldans+1703%2D2014+++++++%26path=../Database/mannfjoldi/Yfirlit/%26lang=3%26units=Fj%F6ldi>
- Jón Gunnar Borgþórsson (verkefnisstj.) (2005). *Ferðamálaáætlun 2006-2015*. Sótt þann 11. nóvember 2014 á: http://www.ferdamalastofa.is/static/files/upload/files/Ferdamalaaetlun%202006-2015_LOKA_11_2005.pdf
- Lög um náttúruvernd nr. 44/1999.
- Lög um náttúruvernd nr. 60/2013.
- McMinn, S. (1997). The challenge of sustainable tourism. *The environmentalist* 17, 135-141.
- National park service (2014). *Entrance fees and recreational passes*. Sótt þann 24. nóvember 2014 á: http://www.nps.gov/grca/planyourvisit/entrance-fees.htm#CP_JUMP_339633
- Newsome, D., Moore, S. A. og Dowling, R. K. (2002). *Natural area tourism, ecology impact and Management*. Clevedon: Channel View.
- OECD (2014). *OECD Environmental performance reviews: Iceland 2014*. Sótt þann 22. nóvember 2014 á: http://www.umhverfisraduneyti.is/media/PDF_skrar/Iceland-manuscript-BAT.pdf
- Parks Canada (2008). *Guide to management planning*. Sótt þann 21. nóvember 2014 á: <http://www.pc.gc.ca/eng/docs/bib-lib/docs3.aspx>
- Parks Canada (2013). *Proposed user fees*. Sótt þann 26. nóvember 2014 á: <http://www.pc.gc.ca/eng/agen/tarifs-fees/consultation.aspx>
- Parks Canada (2014a). *Single-location annual passes*. Sótt þann 27. nóvember 2014 á: <http://www.pc.gc.ca/eng/ar-sr/lpac-ppri/laie-slap.aspx>
- Parks Canada (2014b). *Discovery passes*. Sótt þann 27. nóvember 2014 á: <http://www.pc.gc.ca/eng/ar-sr/lpac-ppri/ced-ndp.aspx>
- Parks Canada (2014c). *Reservation service information*. Sótt þann 26. nóvember 2014 á: <https://reservation.pc.gc.ca/ReservationService.aspx>
- Parks Canada (2014d). *National audit of operating revenue - camping, entry and user Fees*. Sótt þann 28. nóvember á: http://www.pc.gc.ca/docs/pc/rpts/rve-par/57/index_e.asp
- Páll Skúlason (2014). *Náttúrupælingar*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Pickering, C. Og Weaver, D. B. (2003). Nature-based tourism and sustainability: issues and approaches. Í Buckley, R., Weaver, D. B. og Pickering, C. (ritstjórar). *Nature-based tourism, environmental and land management* (bls. 7-16). Wallingford: CAB International.

- Sachs, J. D. (2014). *Social inclusion as a universal goal*. Sótt þann 3. maí 2014 á: <http://jeffsachs.org/2014/02/social-inclusion-as-a-universal-goal/>
- Sveinn Runólfsson (1990). Ferðamál - gróðurvernd. Í Andrés Arnalds (ritstjóri). *Græðum Ísland, Landgræðslan 1989-1990* (bls. 61-63). Hella: Landgræðsla ríkisins
- Swarbrook, J. (1999). *Sustainable tourism management*. Wallingford: CABI publishing.
- Tsaur, S. H., Lin, Y. C., og Lin, J. H. (2005). Evaluating ecotourism sustainability from the integrated perspective of resource, community and tourism. *Tourism management*, 27, 640-653.
- U.S. Department of the Interior og U.S. Department of Agriculture (2012). *Implementation of the federal lands recreation enhancement act*. Sótt þann 26. nóvember 2014 á: http://www.blm.gov/style/medialib/blm/az/pdfs.Par.58704.File.dat/FLREA_2012.pdf
- Umhverfisráðuneytið (2002). *Velferð til framtíðar: sjálfbær þróun í íslensku samfélagi - Stefnumörkun til 2020*. Reykjavík: Umhverfisráðuneytið.
- Umhverfisstofnun (2014). *Rauði listinn - svæði í hættu, yfirlit til umhverfis- og auðlindaráðuneytis*. Sótt þann 25. nóvember 2014 á: http://www.ust.is/library/Skrar/Einstaklingar/Nattura/Skyrslur/raudi_listinn_2014.pdf
- United nations - sustainable development solutions network (2013). *An action agenda for sustainable development: Report for the UN secretary general*. Sótt þann 4. apríl 2014 á: <http://unstats.un.org/unsd/broaderprogress/pdf/130613-SDSN-An-Action-Agenda-for-Sustainable-Development-FINAL.pdf>
- United Nations (1992). *Agenda 21: Agenda 21: programme of action for sustainable development; Rio declaration on environment and development; statement of forest principles; the final text of agreements negotiated by governments at the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), 3-14 June 1992, Rio de Janeiro, Brazil*. New York: United Nations publications.
- United Nations (2012). *United Nations General Assembly resolution 66/288 - The future we want*. Sótt þann 20. febrúar 2014 á: http://www.icriforum.org/sites/default/files/UNGA_the_future_we_want.pdf
- United Nations (2013). *A life of dignity for all: accelerating progress towards the Millennium Development Goals and advancing the United Nations development agenda beyond 2015*. Sótt þann 4. apríl 2014 á: <http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/A%20Life%20of%20Dignity%20for%20All.pdf>
- United Nations Environment Programme og World Tourism Organisation (2005). *Making tourism more sustainable - a guide for policy makers*. Spánn/Frakkland: UNEP og WTO.
- Wight, P. (1998). Tools for sustainability analysis in planning and managing tourism and recreation in the destination. Í Hall, C. M. og Lew, A. A. (ritstj.). *Sustainable tourism: A geographical perspective* (bls. 75-91). New York: Addison Wesley Longman limited.

- World commission on environment and development (1987). *Our common future: report of the World commission on environment and development*.
- World Commission on Protected Areas, WCPA (2000). *Financing Protected Areas – guidelines for protected area managers*. Cambridge: IUCN.
- World tourism organisation (1994). *National and regional tourism planning – methodologies and case studies*. London: International Thompson publishing Inc.
- World Wildlife Fund for Nature (b) (án árs). *WWF international arctic programme: siðareglur fyrir ferðamenn á norðurskautssvæðinu*. Sótt þann 27. nóvember 2014 á: http://wwf.panda.org/what_we_do/where_we_work/arctic/what_we_do/tourism/