

September 2006

Umhverfisstofnun

Stjórnsýsluúttekt

Efnisyfirlit

1	HELSTU NIÐURSTÖÐUR OG TILLÖGUR	5
1.1	HELSTU NIÐURSTÖÐUR.....	5
1.2	TILLÖGUR RÍKISENDURSKOÐUNAR.....	8
2	INNGANGUR	11
2.1	BEIÐNI UM STJÓRNSÝSLUÚTTEKT.....	11
2.2	AFMÖRKUN VERKEFNISINS	11
3	HLUTVERK UMHVERFISSTOFNUNAR.....	13
3.1	AÐDRAGANDINN AÐ STOFNUN UMHVERFISSTOFNUNAR.....	13
3.2	VERKEFNI UMHVERFISSTOFNUNAR.....	14
3.2.1	Verkefni skv. löggjöf um hollustuvernd og heilbrigðiseftirlit	14
3.2.2	Verkefni skv. löggjöf um náttúruvernd.....	17
3.2.3	Verkefni skv. löggjöf um veiðistjóra og hreindýraráð	18
3.2.4	Ýmis verkefni á sviði dýraverndar	18
3.2.5	Verkefni skv. reglugerðum.....	19
3.3	EVRÓPUGERÐIR	19
3.4	UM LAGAUMHVERFI UMHVERFISSTOFNUNAR.....	21
4	STJÓRNSKIPULAG UMHVERFISSTOFNUNAR.....	23
4.1	SKIPULAG STOFNUNARINNAR OG STARFSMANNAMÁL	23
4.2	UM EINSTÖK SVIÐ UMHVERFISSTOFNUNAR	27
4.2.1	Almennur rekstur, forstjóri, fjárhags- og rekstrarsvið	27
4.2.2	Framkvæmda- og eftirlitssvið.....	27
4.2.3	Matvælasvið.....	28
4.2.4	Náttúruverndar- og útivistarsvið.....	28
4.2.5	Stjórnsýslusvið.....	29
4.2.6	Veiðistjórnunarsvið.....	30
4.2.7	Rannsóknastofa	30
5	FJÁRMÁL UMHVERFISSTOFNUNAR.....	31
5.1	INNGANGUR	31
5.2	FORSTJÓRI, FJÁRHAGS- OG REKSTRARSVIÐ, ALM. REKSTUR.....	34
5.3	FRAMKVÆMDA- OG EFTIRLITSSVIÐ	35
5.4	MATVÆLASVIÐ	36
5.5	NÁTTÚRUVERNDARSVIÐ.....	36
5.6	STJÓRNSÝSLUSVIÐ	37
5.7	VEIÐISTJÓRNUNARSVIÐ	39
5.8	RANNSÓKNASTOFA.....	39

6	STAÐA UMHVERFISSTOFNUNAR.....	41
6.1	ALMENNT	41
6.2	UM SAMSPIL MILLI STOFNUNAR OG RÁÐUNEYTIS	41
6.3	FJÁRHAGUR UMHVERFISSTOFNUNAR.....	43
6.4	STJÓRNUNARVANDI.....	46
6.5	SKIPULAGSVANDI	46

1 Helstu niðurstöður og tillögur

1.1 Helstu niðurstöður

Umhverfisstofnun hóf starfsemi í ársbyrjun 2003 þegar í gildi tóku lög nr. 90/2002 sem sameinuðu í einni stofnun fjórar opinberar stofnanir: Hollustuvernd ríkisins, Náttúruvernd ríkisins, embætti veiðistjóra og embætti hrein-dýraráðs, auk verkefna á sviði dýraverndar.

Markmiðið með stofnun Umhverfisstofnunar var eftirfarandi, sbr. greinargerð með lagafrumvarpinu:

- Að einfalda og styrkja stjórnsýsluna, gera hana skilvirkari og þar með auka réttaröryggi.
- Að efla faglega þætti sem falla undir Umhverfisstofnun.
- Að stuðla að hagkvæmni í rekstri.
- Loks var talið að þessi sameining myndi gera auðveldara að ná fram stefnumiðum sem stjórnvöld hafa sett sér við framkvæmd umhverfismála.

Helstu niðurstöður þessarar stjórnsýsluúttektar eru sem hér segir:

I. Hafa markmið um einfaldari og styrkari stjórnsýslu náðst?

Stofnun Umhverfisstofnunar varð til að einfalda álitsgjöf og umsagnarhlutverk í þeim málaflokkum sem falla undir stofnunina. Hún hefur þó ekki leitt til þess að stjórnsýsla í þessum málaflokkum hafi almennt orðið einfaldari og styrkari, eins og að var stefnt með sameiningunni. Ástæðurnar eru fyrst og fremst þessar:

- a) Skipurit Umhverfisstofnunar tekur um of mið af starfsemi þeirra stofnana sem sameinuðust í henni. Ekki hefur tekist að láta einstök svið hennar vinna nægjanlega vel saman. Mikilvægt er að samstarf þeirra verði aukið til að ná fram betri nýtingu starfsfólks, ákveðnari forgangsröðun og markvissari vinnubrögðum. Til þess þarf að breyta skipulaginu. Yfirstjórn stofnunarinnar telur aftur á móti að skipulagið sé ekki vandamál heldur að fyrst og fremst skorti mannafli og fjármagn.
- b) Umhverfisaráðuneytið hefur talið að Umhverfisstofnun þurfi að gæta betur að forgangsröðun og leggja meiri áherslu á stjórnsýsluhlutverk sitt, t.a.m. afgreiða erindi hraðar og skipulegar en verið hafi. Ríkisendurskoðun telur að þessi sjónarmið ráðuneytisins eigi við rök að

styðjast og að Umhverfisstofnun geti hugsanlega náð fram sparnaði með skýrari forgangsröðun og hagræðingu. Í þessu sambandi er áriðandi að stofnunin komi á verkþókhaldi, eins og nánar er vikið að hér síðar. Dagleg samskipti Umhverfisstofnunar og umhverfiráðuneytisins eru í góðu horfi, en stofnanirnar þurfa að leggja sérstaka áherslu á sameiginlega sýn sína, bæði hvað snertir fjármál og starfsemi Umhverfisstofnunar.

- c) Ráðuneytið telur að auknar fjárveitingar til Umhverfisstofnunar hefðu átt að nýtast betur og að svo virðist sem stofnunin sæki stundum um aukið fé vegna verkefna sem fjármagni hafi þegar verið veitt til. Ráðuneytið hefur m.a. bent á að í síðustu fjárlagatillögum Umhverfisstofnunar hafi verið óskað eftir starfsfólki til að starfa að vörnum gegn mengun sjávar og fræðslumálum. Í þessum málaflokkum hafi stöðugildum innan stofnunarinnar fækkað á liðnum árum án þess að fjárveitingar hafi lækkað og hljóti þessi þróun að endurspeglar forgangsröðun stofnunarinnar fremur en fjárskort. Ríkisendurskoðun telur að þetta sýni vel mikilvægi þess að Umhverfisstofnun og ráðuneytið hafi sameiginlega sýn á forgangsröðun stofnunarinnar, en á það hefur skort.
- d) Umhverfisstofnun telur sig ekki fá eðlilegan stuðning frá ráðuneytinu vegna fjárveitinga og að þær séu engan veginn nægar til að hún geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu með eðlilegum hætti. Ekki er deilt um að verkefni Umhverfisstofnunar hafi aukist. Það er einnig staðreynd að fjárveitingar til stofnunarinnar hafa aukist. Mikilvægt er að Umhverfisstofnun og ráðuneytið fari sameiginlega yfir þessi mál og hafi hliðstæða sýn á hlutverk og fjárþörf stofnunarinnar.
- e) Umhverfisstofnun telur að ekki hafi alltaf verið tryggt fjármagn með alþjóðlegum verkefnum sem stofnuninni er ætlað að sinna. Að mati Ríkisendurskoðunar er hér fyrst og fremst um að ræða mismunandi skilning sem ráðuneytið og stofnunin þurfa að leysa úr. Um leið verður að gera þá kröfu til þeirra að ná sameiginlegri niðurstöðu um starfsmannþörf Umhverfisstofnunar.
- f) Umhverfisstofnun hefur ekki haldið viðunandi verkþókhald. Ríkisendurskoðun telur að hún þurfi að bæta úr þessu sem allra fyrst, enda er vandað verkþókhald t.d. mikilvæg forsenda þess að hægt sé að meta árangur og fjárþörf hennar og finna leiðir til aukinnar hagkvæmni í rekstrinum.
- g) Verkefnum Umhverfisstofnunar er lýst í á þriðja tug laga og allt að fjögur hundruð reglugerðum. Fyrir sameininguna eða a.m.k. samhliða henni hefði verið æskilegt að samtvinna eldri stofnanir með heildarendurskoðun á þeirri löggjöf sem gildir um stofnunina og starfsemi hennar. Aðferðafræðin sem var beitt var ekki til þess fallin að liðka fyrir að þær stofnanir sem sameinaðar voru undir merkjum Umhverfisstofnunar ynnu sem ein heild. Gefa hefði átt gaum að lagaumhverfi hinnar nýju stofnunar og skoða möguleika á einföldun

þess. Þó verður jafnframt að minnast þess að fyrirséð var að t.d. matvælaöggjöfin myndi á næstu árum eftir sameininguna taka umtalsverðum breytingum. Fyrir vikið kann að hafa verið eðlilegt að biða með uppstokkun á lagaumhverfi stofnunarinnar. Tímabært er að huga að þessu.

II. Hafa markmið um faglegan ávinning náðst?

Fagleg þekking innan Umhverfisstofnunar virðist almennt góð en hefur ekki nýst til fullnustu eins og að var stefnt með sameiningunni eða leitt til umtalsverðra faglegra framfara. Færa má þó rök að því að sameiningin hafi stuðlað að bættri nýtingu þekkingar.

Umhverfisstofnun veitir almennt góða þjónustu þegar leitað er eftir óformlegri aðstoð eða leiðbeiningum. Viðskiptavinir telja hins vegar að stofnunin veiti ekki alltaf viðunandi þjónustu þegar um er að ræða formleg erindi, t.d. dragist stundum úr hófi að erindum sé svarað. Umhverfisstofnun þarf einnig að huga betur að setningu samræmdra leiðbeininga, ekki síst gagnvart heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga sem virðist ekki vel samræmt. Rétt er að skoða þann möguleika að heilbrigðiseftirlitið verði í höndum ríkisins fremur en sveitarfélaga. Líkur eru á að slíkt stuðlaði að samræmdara, faglegra og skilvirkara eftirliti.

III. Hafa markmið um hagkvæmni náðst?

Með stofnun Umhverfisstofnunar og sameiningu eldri stofnana varð fækkun í yfirstjórn þeirra málaflokka sem heyrðu undir þær. Sameiningin varð og til að einfalda álitsgjöf og umsagnarhlutverk í þessum málaflokkum. Að öðru leyti er fátt sem bendir til þess að stofnun Umhverfisstofnunar hafi skilað umtalsverðri hagkvæmni í rekstri. Markmið um slíkt hefðu enn fremur mátt vera betur skilgreind í upphafi.

Við sameininguna lá fyrir að bæði Hollustuvernd ríkisins og Náttúruvernd ríkisins stóðu frammi fyrir verulegum fjárhagsvanda sem eðlilegt hefði verið að greina mun betur í undanfara sameiningarinnar. Sérstaklega skortir fjármagn vegna rekstrar og viðhalds í þjóðgörðum. Þá næðist fram meiri hagkvæmni í rekstri Umhverfisstofnunar ef starfsemi hennar á Akureyri yrði sameinuð höfuðstöðvunum. Auk þess eru líkur á að uppstokkun á skipulagi stofnunarinnar gæti skilað fjárhagslegum ávinningi vegna betri nýtingar starfsfólks, ekki síst í tengslum við margvíslegt eftirlitshlutverk stofnunarinnar. Eðlilegt er að stofnunin skoði sérstaklega slíka möguleika.

IV. Gerði sameiningin stjórnvöldum auðveldara að ná fram stefnumiðum sínum við framkvæmd umhverfismála?

Í þessu síðastnefnda markmiði sameiningarinnar var fyrst og fremst gengið út frá því að hin þrjú markmiðin yrðu til þess að auðvelda stjórn-

völdum að ná fram stefnumiðum sínum við framkvæmd umhverfismála. Fátt bendir til þess að sú hafi orðið raunin, enda hefur hvorki orðið ótvíræður faglegur né fjárhagslegur ávinningur af sameiningunni. Þrátt fyrir nokkur jákvæð áhrif sameiningarinnar skortir enn á að hún hafi skilað því sem lagt var upp með. Mikilvægt er að stofnunin og umhverfisráðuneytið vinni nú úr þeirri reynslu sem fengist hefur.

1.2 Tillögur Ríkisendurskoðunar

Umhverfisstofnun stendur frammi fyrir ákveðnum vanda sem ekki verður leystur nema bæði stofnunin og umhverfisráðuneytið gangi markvisst í að lagfæra það sem miður hefur farið, sbr. kafla 1.1., og jafnframt ná saman um hvað sé eðlilegur fjárhagsrammi fyrir stofnunina. Ríkisendurskoðun leggur til tilteknar leiðir til úrbóta, en setur þó ekki fram ítarlegar tillögur eða ákveðnar tölur í þessu sambandi, enda ráðast úrbæturnar mjög af sameiginlegu mati aðila á því hvaða mál skulu hafa forgang.

Hér er birt yfirlit um nokkrar tillögur til úrbóta sem Ríkisendurskoðun álitur helst til þess fallnar að koma starfsemi Umhverfisstofnunar í eðlilegan farveg:

1. Hlutverk stofnunarinnar og forgangsröðun

Umhverfisráðuneytið og Umhverfisstofnun þurfa að komast að sameiginlegri niðurstöðu um forgangsröðun verkefna stofnunarinnar. Sérstaklega þarf að huga að verkefnum sem felast í heilbrigðiseftirliti. Það virðist há Umhverfisstofnun að hún hefur ekki boðvald í eftirliti sínu með því hvernig sveitarfélög standa að heilbrigðiseftirliti heldur einungis leiðbeinandi hlutverk. Fyrir vikið er erfitt að samræma þetta eftirlit. Rétt kann að vera að breyta núverandi fyrirkomulagi á þessu eftirliti og þá eftir atvikum færa framkvæmdina frá sveitarfélögum til ríkisins. Sú leið kynni að leiða til samræmdara og skilvirkara eftirlits og aukinnar hagkvæmni. Eðlilegt er að umhverfisráðuneytið skoði slíka möguleika.

Þá þarf að skoða hvernig standa skuli að rekstri þjóðgarða. Umhverfisstofnun sinnir fyrst og fremst stjórnsýsluverkefnum og eru verkefni hennar við rekstur þjóðgarða nokkuð á skjön við það hlutverk. Lagt er til að umhverfisráðuneytið og eftir atvikum löggjafinn kanni hvort þessi rekstur sé betur kominn annars staðar en hjá Umhverfisstofnun.

Einnig skal nefnt að ljúka þarf við gerð árangursstjórnunarsamnings.

2. Verkbókhald - útseld vinna - gjaldskrá

Ríkisendurskoðun leggur ríka áherslu á að Umhverfisstofnun komi á verkbókhaldi sem allra fyrst. Slíkt er mikilvæg forsenda áætlanagerðar og mats á því hvernig staðið er að rekstri stofnunarinnar. Fara þarf yfir

stefnu stofnunarinnar í því hvaða verkefnum hennar skuli sinnt með útseldri vinnu og skipuleggja þá þjónustu betur. Einnig þarf að setja samræmda gjaldskrá vegna verka sem falla undir útselda vinnu og tryggja eðlilega innheimtu sértekna hjá stofnuninni, en á þetta hefur skort.

3. Aukið fjármagn til Umhverfisstofnunar

Umhverfisstofnun hefur talið að fjárveitingar til hennar séu umtalsvert lægri en eðlilegt sé miðað við sívaxandi verkefni hennar. Þegar litið er til aukinna verkefna hennar, skv. reglugerðum, og þeirra sjónarmiða sem hún hefur lagt fram má ljóst vera að fjárveitingar til hennar hafa ekki vaxið fullkomlega í takt við ný verkefni. Þessi fjárhagsvandi hefur þó ekki verið greindur nákvæmlega. Nauðsynlegt er að stofnunin leggi fram skýrari röksemdir fyrir aukinni mannaflapörf og að hún og umhverfisráðuneytið fari yfir þessi mál og komist að niðurstöðu um starfsmannaþörfina.

Almennt hefur verið gætt aðhalds í rekstri Umhverfisstofnunar og er hann nú nánast í jafnvægi. Yfirstjórn stofnunarinnar hefur m.ö.o. gætt þess að reksturinn sé í samræmi við fjárveitingar og forðast að fara umfram þær þrátt fyrir að fjárveitingar hafi, að mati stofnunarinnar, skort með nýjum og auknum verkefnum.

Ráðuneytið og Umhverfisstofnun eru ósammála í afstöðu sinni til þess hvort nægum fjármunum hafi verið veitt til að framkvæma Evrópugerðir sem snerta starfsemi Umhverfisstofnunar. Ráðuneytið hefur lýst því að allt frá árinu 2001 hafi farið fram kostnaðarmat samhliða innleiðingu nýrra gerða og að stofnuninni hafi jafnframt verið tryggt fjármagn í samræmi við það mat. Umhverfisstofnun telur að þessi aðferð hafi ekki stöðvað þá þróun að verkefnum sé bætt á stofnunina án nægjanlegra fjárveitinga. Ríkisendurskoðun telur nauðsynlegt að aðilar fari yfir verkferlið, að þetta skipulag komist í fastar skorður og að um það sé sátt. Loks væri æskilegt að fram færi kostnaðarmat vegna þeirra reglugerða sem snerta starfsemi Umhverfisstofnunar og komu til áður en kostnaðarmatið var tekið upp.

Umhverfisstofnun hefur farið fram á auknar fjárveitingar vegna þjóðgarða og annarra friðlýstra svæða, einkum vegna viðhalds og uppbyggingar á þjónustu þar. Í reynd nýtti stofnunin á fyrstu rekstrarárum sínum umtalsvert fjármagn, sem ætlað var til slíkra viðhalds- og uppbyggingarverkefna, til að kosta almennan rekstur náttúruverndarsviðs. Má rekja þetta til misskilnings yfirstjórnar Umhverfisstofnunar vegna framsetningar fjárlaga. Þegar þetta uppgötvaðist upp úr miðju ári 2004 greip yfirstjórnin þegar til aðhaldsaðgerða og nú nema framtíðarfjárskuldbindingar stofnunarinnar vegna viðhalds og uppbyggingar um 22 m.kr.

4. Skipulagsbreytingar

Æskilegt er að hugað verði að breytingum á skipulagi Umhverfisstofnunar og eftir atvikum horfið frá núverandi skipan sem tekur um of mið af eldri stofnanaskiptingu. Skipulagsbreytingar innan Umhverfisstofnunar hefðu fyrst og fremst þann tilgang að rjúfa einangrun einstakra sviða hennar, auka samstarf milli þeirra og tryggja að ákvarðanir byggji á réttri lagatúlkun og vandaðri stjórnsýslu. Líklegt er að betri nýting næðist fram með gerð nýs og einfaldara skipurits, hugsanlega með færri sviðum eða auknu samstarfi milli sviða. Nýtt skipulag þarf einnig að nýtast til að vinna á samskiptavanda innan stofnunarinnar.

Líkur eru á að laga megi þennan samskiptavanda með því að breyta skipuritinu. Skilgreina þarf betur starf lögfræðings stofnunarinnar og skipuritið þarf að endurspeglja jafnsetta stöðu sviðsstjóra sem allir heyri beint undir forstjóra. Forstjóri þarf að gæta þess að framselja ekki stjórnunarverkefni sín óeðlilega mikið. Þá verða bæði forstjóri og yfirmenn einstakra sviða að gæta þess að sinna stjórnunarhlutverki sínu. Dæmi eru um að einstakir stjórnendur séu svo uppteknir við fagvinnu að það bitni á stjórnun og verkstýringu.

Ríkisendurskoðun telur líkur á að meiri hagkvæmni náist í rekstri Umhverfisstofnunar verði starfsemi hennar á Akureyri sameinuð höfuðstöðvunum, en hlutfallslega er skrifstofan á Akureyri dýr í rekstri.

5. Ný lög um Umhverfisstofnun

Við stofnun Umhverfisstofnunar var ekki hreyft við löggjöf um verkefni hennar heldur voru eldri lög, t.a.m. um Hollustuvernd ríkisins og Náttúruvernd ríkisins, látin haldast óbreytt (en ýmsar rannsóknir færðust til Náttúrufræðistofnunar Íslands). Þetta er vafalítið ein ástæða þess að skipulag stofnunarinnar endurspeglar að nokkru leyti eldri stofnanaskiptingu. Þetta hefur líka valdið því að einstök svið hafa einangrast og að ekki hefur náðst sú hagræðing sem sameiningin átti að skila. Þetta veldur því einnig að það regluverk sem stofnunin starfar eftir er óþarflega flókið og sundurlaust og erfitt að fá góða yfirsýn um verkefni hennar. Æskilegt og eðlilegt er að löggjöf um verkefni hennar verði endurskoðuð og eftir atvikum sett í ein lög. Slíkt væri bæði til þess fallið að auka samþættingu innan stofnunarinnar og einfalda viðmót gagnvart viðskiptavinum hennar.

2 Inngangur

2.1 Beiðni um stjórnsýsluúttekt

Hinn 12. janúar 2006 leitaði umhverfissráðuneytið eftir því að Ríkisendurskoðun léti fara fram stjórnsýslu- og fjárhagsendurskoðun á Umhverfisstofnun (UST). Beiðnin var sett fram að ósk forstjóra UST og gerði hann grein fyrir erindinu í bréfi til ráðuneytisins.

Í bréfinu kemur m.a. fram að við stofnun UST í ársbyrjun 2003 hafi hún tekið yfir verkefni Hollustuverndar ríkisins, Náttúruverndar ríkisins, embættis veiðistjóra, hreindýraráðs og dýraverndarráðs. Verkefni stofnunarinnar séu afar víðfeðm og feli m.a. í sér umsjón með eftirtöldum málaflokkum: Náttúruvernd, matvælaeftirliti, mengunareftirliti, hollustuháttum, eiturefnamálum, dýravernd og veiðistjórn. Stofnunin sjái einnig um framfylgd ýmissa erlendra samninga og komi að innleiðingu löggjafar (tilskipana og reglugerða) sem á rætur hjá Evrópusambandinu og er hluti þeirrar löggjafar sem gildir innan Evrópska efnahagssvæðisins (EES). Þegar litið sé til fjölda innleiddra EES-gerða megi sjá að stofnunin hafi umsjón með um 40% af öllum þjóðréttarlegum skuldbindingum ríkisins vegna EES-samningsins.

Þá segir forstjóri UST í umræddu bréfi að í samskiptum stofnunarinnar við ráðuneytið hafi margsinnis komið fram að umfang þessara verkefna, sem og annarra lögboðinna verkefna stofnunarinnar, hafi farið stöðugt vaxandi með tilheyrandi auknu vinnuframlagi og fjárútlátum hjá stofnuninni, án þess að auknar fjárveitingar hafi komið til. Ekki hafi tekist að koma í veg fyrir hallarekstur þrátt fyrir aðhaldsaðgerðir og nú sé svo komið, að mati forstjórans, að reksturinn sé kominn nærri þanmörkum, bæði hvað varðar fjármagn og álag á starfsfólk, og grípa þurfi til ráðstafana til að létta þar á. Þá geti stofnunin ekki tekið að sér frekari verkefni að óbreyttum tekjum og mannafla. Þess vegna sé óskað eftir stjórnsýslu- og fjárhagsendurskoðun á stofnuninni.

2.2 Afmörkun verkefnisins

Í úttektinni var leitast við að meta stöðu UST og hvernig henni hefur tekist að sinna þeim verkefnum sem henni eru ætluð lögum samkvæmt. M.a. var rætt við forstjóra UST, alla forstöðumenn UST (sviðsstjóra) og fleira starfsfólk stofnunarinnar, fulltrúa umhverfissráðuneytisins, starfsfólk heilbrigðiseftirlits

nokkurra sveitarfélaga og fleiri viðskiptavini UST. Leitast var við að svara eftirfarandi meginspurningum:

1. *Hefur sameining eldri stofnana undir einum hatti UST náð fram að ganga með viðunandi hætti? Í þessu sambandi var bæði horft til fjárhagslegra og faglegra atriða við að meta ávinning sameiningarinnar:*
 - Hvaða verkefnum er UST ætlað að sinna og hversu vel hefur henni tekist það?
 - Hvaða markmið voru með sameiningunni og hvernig hefur tekist að ná þeim?
 - Bendir reynslan til þess að sameiningin hafi heppnast?
2. *Hvernig er stjórnun og skipulagi UST háttað? Skoðað var hvernig stjórnun UST er háttað og hversu hentugt núverandi skipulag er. M.a. voru könnuð samskipti á vinnustað, annars vegar milli starfsmanna og hins vegar milli sviða, og hvort þörf sé á úrbótum í stjórnun og/eða skipulagi stofnunarinnar.*
3. *Hvernig er háttað samskiptum UST og umhverfisráðuneytisins? Í því sambandi var m.a. skoðað hvort verkaskipting milli aðila sé skýr og í eðlilegum farvegi og hvort þeir séu samstiga við afgreiðslu mála. Einnig var skoðað hvort æskilegt sé að ráðuneytið hafi meira forræði eða verkstjórn vegna innleiðingar á EES-reglum.*
4. *Hvernig er háttað samskiptum UST og heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga? Þar var m.a. skoðað hvernig þessu eftirliti UST er háttað, hvernig stofnuninni gengur að samræma heilbrigðiseftirlitið á vegum sveitarfélaga og hvort ástæða kunni að vera til að breyta fyrirkomulaginu á þessum verkefnum.*
5. *Hver er fjárhagsstaða UST? Kannað var hvort fjárveitingar séu í takt við verkefni stofnunarinnar og leitast við að meta framlagðar óskir hennar um viðbótarfjárheimildir. Farið var yfir fjárlagatillögur stofnunarinnar, skýringa leitað á ástæðum beiðna hennar um aukið fé og hvernig UST hyggst bregðast við verði fjárveitingar áfram í sama horfi og verið hefur. Einnig var skoðuð launastefna stofnunarinnar og gerður samanburður á launum hjá öðrum sambærilegum stofnunum.*
6. *Þar sem vandamál komu í ljós var lagt mat á skýringar á þeim og hvort gripið hafi verið til ráðstafana til að bæta þar úr.*

3 Hlutverk Umhverfisstofnunar

3.1 Aðdragandinn að stofnun Umhverfisstofnunar

Umhverfisstofnun var komið á fót með lögum nr. 90/2002. Tilurð hennar má rekja til þess að umhverfisráðuneytið taldi mikilvægt að stokka upp og einfalda uppbyggingu þeirra stofnana sem vinna að umhverfismálum og falla undir ráðuneytið. Þannig mætti *styrkja stjórnsýsluna*, gera hana *skilvirkari* og þar með *auka réttaröryggi*.

Í upphafi þótti rétt að sameina stjórnsýslustarfsemi þeirra stofnana ráðuneytisins sem fara með mengunarvarnir, hollustuhætti, náttúruvernd, dýravernd og stjórn á stofnstærð villtra dýra. Þessar stofnanir voru:

1. Hollustuvernd ríkisins.
2. Náttúruvernd ríkisins.
3. Veiðistjóri.
4. Hreindýraráð.
5. Auk þess verkefni villidýranefndar og ýmis verkefni á sviði dýraverndar.

Í athugasemdum með frumvarpinu sagði að verkefni þessara stofnana væru fyrst og fremst á sviði stjórnsýslu og þeim væri með lögum falið að sinna tilteknum málaflokkum „fyrir hönd umhverfisráðuneytisins“. Auk þess skyldi UST annast framfylgd alþjóðlegra samninga hér á landi á sviði mengunarvarna og náttúruverndar sem þá voru í umsjá Hollustuverndar ríkisins og Náttúruverndar ríkisins.

Í athugasemdunum var því lýst að stofnanir ráðuneytisins sinni stjórnsýslu, ráðgjöf og vísinda- og rannsóknarstarfi á framangreindum sviðum og að stjórnsýslan sé fólgin í stjórn tiltekinna málaflokka á lægra stigi stjórnsýslu, ráðgjöf til ráðuneytisins og annarra ráðuneyta sem og sveitarfélaga, þegar sveitarfélög annast framkvæmd mála. Auk þess skulu þær sinna vísindastarfi, svo sem með söfnun upplýsinga og rannsóknum á náttúru Íslands og náttúrufari.

Samkvæmt athugasemdum með frumvarpi um stofnun UST var einkum litið til þess að endurskipulagningin myndi *styrkja og efla stjórnsýslu umhverfismála*. Enn fremur myndi sameiningin *efla viðkomandi stofnanir faglega og stuðla að hagkvæmni í rekstri*. Með því var talið verða *auðveldara að ná fram stefnumiðum sem stjórnvöld hafa sett sér við framkvæmd umhverfismála*.

Í athugasemdunum kom einnig fram að stofnanaskipting umhverfisráðuneytisins byggðist að verulegu leyti á gömlum grunni frá því áður en ráðuneytið var stofnað, en þá hafi þessar stofnanir heyrt undir mismunandi ráðuneyti. Var talið tímabært og eðlilegt að endurskipuleggja stofnanaskiptingu ráðuneytisins „nú þegar það hefur starfað í rúman áratug“.

Forstöðumenn og starfsfólk umræddra stofnana voru ekki höfð með í ráðum við gerð frumvarpsins um UST. Eftir að það hafði verið samþykkt sem lög frá Alþingi var hins vegar komið á fót sérstökum samráðshópi til að undirbúa gildistöku þeirra. Þar áttu sæti þáverandi forstjórar Hollustuverndar ríkisins, Náttúruverndar ríkisins og veiðistjóraembættisins, auk fulltrúa umhverfisráðuneytisins. Einnig hafði þessi starfshópur samráð við hreindýraráð og dýraverndarráð.

Lögin um UST voru samþykkt í maí 2002 og tók stofnunin til starfa 1. janúar 2003. Nýr forstjóri UST, Davíð Egilson, tók til starfa þegar á árinu 2002 (1. ágúst), en hann hafði fram að því verið forstjóri Hollustuverndar ríkisins. Skipunartími forstjórans er 5 ár eða til 31. júlí 2007, sbr. 23. gr. laga 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

3.2 Verkefni Umhverfisstofnunar

Sameining áður nefndra ríkisstofnana í UST fól ekki í sér efnisbreytingar á verkefnum þeirra heldur voru eldri lög um þær látin gilda áfram að breyttu breytanda. Með sameiningunni færðust m.ö.o. öll stjórnsýsluverkefni hinna eldri stofnana til UST. Í tengslum við sameininguna voru tiltekin rannsóknaverkefni flutt frá embætti veiðistjóra til Náttúrufræðistofnunar Íslands, en um þetta vísast til laga nr. 164/2002 um breytingar á ýmsum lögum vegna verka Umhverfisstofnunar.

Hér verður stuttlega lýst þeim lögum sem segja til um verkefni UST, en auk þeirra er verkefnum stofnunarinnar lýst í fjölda reglugerða (nú um fjögur hundruð talsins). Þetta yfirlit gefur einungis til kynna á hvaða sviðum helstu viðfangsefni UST eru, en þau eru mjög umfangsmikil.

3.2.1 Verkefni skv. löggjöf um hollustuvernd og heilbrigðiseftirlit

Verkefni UST sem varða hollustuvernd, matvæli, heilbrigðiseftirlit, hættuleg efni og mengunarvarnir felast einkum í eftirliti með framkvæmd laga um hollustuhætti og mengunarvarnir og að vera stjórnvöldum til ráðuneytis um mál efni sem falla undir þau lög. Stofnunin hefur yfirumsjón með heilbrigðiseftirliti og annast vöktun og rannsóknir því tengdu. Í því felst samræming heilbrigðiseftirlits þannig að framkvæmdin sé hin sama á landinu öllu. Heilbrigðisnefndir

á vegum sveitarfélaga starfa á samtals tíu svæðum og ber þeim að sjá um framfylgd á ákvæðum hollustuverndarlaganna og reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim.

Um verkefni UST á sviði hollustuverndar og heilbrigðiseftirlits gilda eftirfarandi lög:

- a. Lög nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Markmið þeirra er að búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felast í heilnæmu og ómengduðu umhverfi. Í þessu felst hollustuvernd, mengunarvarnareftirlit og heilbrigðiseftirlit. UST hefur eftirlit með framkvæmd þessara laga og er stjórnvöldum til ráðuneytis um málefni er undir þau falla, en umhverfisráðherra fer með yfirstjórn þeirra mála sem lögini fjalla um. UST veitir starfsleyfi og hefur eftirlit með mengandi starfsemi, hefur yfirumsjón með heilbrigðiseftirliti og annast vöktun og rannsóknir sem því tengjast. Í því felst samræming heilbrigðiseftirlits þannig að framkvæmdin sé hin sama á landinu öllu. Heilbrigðisnefndir á vegum sveitarfélaga starfa á samtals tíu svæðum og skulu þær sjá um framfylgd á löggjöf á sviði hollustuverndar.
- b. Lög nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda (sbr. áður lög nr. 32/1986 um varnir gegn mengun sjávar). Markmið þeirra er að vernda hafið og strendur landsins gegn mengun og athöfnum sem stofnað geta heilbrigði manna í hættu, skaðað lifandi auðlindir hafsins og raskað lífríki þess, spillt umhverfinu eða hindrað lögmæta nýtingu hafs og stranda. Markmið laganna er einnig að umhverfi sé fært til fyrra horfs eftir að mengunaróhapp á sér stað. Samkvæmt lögnum hefur UST hlutverki að gegna vegna bráðamengunar og eftirlit með framkvæmd laganna „undir yfirstjórn umhverfisráðherra“.
- c. Lög nr. 52/1988 um eiturefni og hættuleg efni. Markmið þeirra er að eiturefni, hættuleg efni, sæfiefni (efni sem ætlað er að eyða skaðlegum líverum, bæjja þeim frá, gera þær skaðlausar, koma í veg fyrir áhrif þeirra eða halda þeim með öðrum hætti í skefjum með efna- eða líffræðilegum aðferðum) og fegrunar- og snyrtiefni séu notuð með gát og varúð þannig að hvorki hljótist af tjón á mönnum eða dýrum, né matvæli eða umhverfi mengist af efnunum. Samkvæmt lögnum skal UST vera ráðherra til ráðuneytis um framkvæmd þeirra.
- d. Lög nr. 93/1995 um matvæli. Tilgangur þeirra er að tryggja svo sem kostur er gæði, öryggi og hollustu matvæla og að merkingar og aðrar upplýsingar um þau séu réttar og fullnægjandi. Þessu skal ná með fræðslu og upplýsingamiðlun, rannsóknnum og eftirliti. Samkvæmt lögnum fer umhverfisráðherra með yfirstjórn mála samkvæmt lögnum, nema hvað hluti þeirra er undir yfirstjórn annars vegar sjávarútvegsráðherra (mál er varða meðferð, flutning, geymslu og vinnslu sjávarafurða vegna útflutnings) og hins vegar landbúnaðarráðherra (mál er varða eftirlitsstörf dýra-

- lækna). Í lögnum segir að í þessum málaflokki sé UST umhverfisráðherra til ráðgjafar.
- e. Lög nr. 18/1996 um erfðabreyttar lífverur. Markmið þeirra er að vernda náttúru landsins, vistkerfi, plöntur og heilsu manna og dýra gegn skaðlegum og óæskilegum áhrifum erfðabreyttra lífvera. Samkvæmt lögnum skal tryggja að framleiðsla og notkun erfðabreyttra lífvera fari fram á siðferðislega og samfélagslega ábyrgan hátt í samræmi við grundvallarregluna um sjálfbæra þróun. UST hefur yfirumsjón með framkvæmd laganna, veitir leyfi og stjórnar eftirliti með starfsemi samkvæmt þeim.
 - f. Lög nr. 6/2002 um tóbaksvarnir (sbr. áður lög nr. 74/1984). Markmið þeirra er að draga úr heilsutjóni og dauðsföllum af völdum tóbaks með því að minnka tóbaksneyslu og vernda fólk fyrir áhrifum tóbaksreyks. Heilbrigðisnefndir sveitarfélaga, undir yfirumsjón UST, hafa eftirlit með útsölustöðum tóbaks og fylgjast með því í umdæmi sínu að virt séu ákvæði laganna um merkingar, auglýsingar og sölu tóbaks. Heilbrigðisráðuneytið er æðra stjórnvald vegna tóbaksvarna.
 - g. Í sóttvarnalögum nr. 19/1997 er kveðið á um ráðstafanir sem beita skal vegna smitsjúkdóma. Aðkoma UST felst í þátttöku í samstarfsnefnd um sóttvarnir og hefur stofnunin málfrelsi og tillögurétt þegar sóttvarnaráð fjallar um mál sem tengjast starfssviði stofnunarinnar.
 - h. Lög nr. 17/2000 um framkvæmd samnings um bann við þróun, framleiðslu, söfnun og notkun efnavopna og um eyðingu þeirra. Umhverfisráðherra fer með framkvæmd mála samkvæmt lögnum í samstarfi við dómsmálaráðherra og utanríkisráðherra. UST fer með eftirlit með framkvæmd laganna og *Samningsins um bann við þróun, framleiðslu, söfnun og notkun efnavopna og um eyðingu þeirra* (Ríkislögreglustjóri annast framkvæmd samningsins að því er varðar viðbúnað fyrir almenning).
 - i. Lög nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Skipulagsstofnun leitar umsagnar UST um matsskyldu framkvæmdar, tillögu að matsáætlun og matsskýrslu um þau atriði sem falla undir starfssvið stofnunarinnar. Athuga ber að önnur svið UST hafa einnig hlutverki að gegna samkvæmt þessum lögum. Þar á meðal eru náttúruverndarsvið og veiðistjórnunarsvið.
 - j. Skipulags- og byggingarlög nr. 73/1997. Við skipulagsgerð skal haft samráð við UST um flokkun vatns og ákvæði skipulagslöggjafarinnar um mengunarvarnir.
 - k. Einnig er kveðið á um ráðgefandi hlutverk UST á sviði hollustuverndar á ýmsum stöðum í öðrum lögum, sbr. t.d. lög nr. 67/1985 um veitinga- og gististaði, lyfjalög nr. 93/1994 og lög nr. 75/2000 um brunavarnir.

Á vegum Hollustuverndar ríkisins var rekin rannsóknastofa sem annaðist rannsóknir fyrir heilbrigðis- og mengunareftirlitið í landinu, einkum matvælarannsóknir. Fjallað er um rannsóknastofuna í lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Við stofnun UST var gert ráð fyrir að þessi starfsemi yrði sameinuð annarri starfsemi á hliðstæðu sviði og að hún yrði ekki rekin á

vegum UST. Talið var að um leið þyrfti að tryggja að rannsóknþjónusta af þessu tagi stæði UST ætíð til boða, ekki síst ef upp kæmi vá eða bráðatilkvik sem bregðast þyrfti við án tafar. Rannsóknastofan hefur verið rekin sem sjálfstæð rekstrareining innan UST og fjárhagslega aðskilin frá öðrum rekstri hennar. Því hefur verið talið tiltölulega einfalt að sameina hana annarri hliðstæðri rannsóknarstarfsemi og reka sjálfstætt í núverandi húsnæði þar til slík sameining ætti sér stað eins og nú hefur verið ákveðið, sbr. lög um Matvæla- rannsóknir hf. sem samþykkt voru á Alþingi 3. júní 2006.

3.2.2 Verkefni skv. löggjöf um náttúruvernd

Um verkefni UST á sviði náttúruverndar gilda fyrst og fremst lög nr. 44/1999 um náttúruvernd. Þessi verkefni voru áður í höndum Náttúruverndar ríkisins. Tilgangur náttúruverndarlaganna er að stuðla að samskiptum manns og umhverfis svo að hvorki spillist líf eða land né mengist sjór, vatn eða andrúmsloft. Lögunum er ætlað að tryggja eftir föngum að íslensk náttúra þróist eftir eigin lögmálum, með verndun þess sem þar er sérstakt og sögulegt. Lögin eiga einnig að stuðla að verndun og nýtingu auðlinda á grundvelli sjálfbærrar þróunar.

Hlutverk UST skv. náttúruverndarlögum er m.a. umsjón, rekstur og eftirlit með náttúruverndarsvæðum, eftirlit með því að náttúru landsins sé ekki spillt með athöfnum, framkvæmdum eða rekstri, eftirlit með umferð og umgengni á svæðum í óbyggðum í samvinnu við önnur stjórnvöld, undirbúningur að friðlýsingu svæða, umsjón með gerð verndaráætlana fyrir náttúruverndarsvæði, skráning náttúruminja, mat á verndargildi náttúru Íslands og náttúruminja, fræðsla á náttúruverndarsvæðum og almenn fræðsla um náttúruvernd, rekstur gestastofa á náttúruverndarsvæðum, ýmis álitgerð vegna meiri háttar framkvæmda og rekstrar, friðunar- og uppgræðsluáðgerðir á sviði gróður- og skógverndar, skýrslugerð til umhverfisráðherra um ástand náttúruverndarsvæða í umsjá stofnunarinnar, undirbúningur og öflun gagna vegna náttúruverndaráætlunar, skráning náttúruminja og útgáfa náttúruminjaskrár.

UST annast enn fremur framfylgd laga nr. 97/2004 um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu, auk þess sem hennar er getið í öðrum lögum um framkvæmd einstakra málaflokka, svo sem um ferðamál:

- a. Lög nr. 97/2004 um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu (sjá áður lög nr. 36/1974). Markmið laganna er að stuðla að náttúruvernd á Mývatns- og Laxárvæðinu í samræmi við meginregluna um sjálfbæra þróun og tryggja að vistfræðilegu þoli svæðisins verði ekki stefnt í hættu af mannavöldum. Lögin eiga að tryggja verndun líffræðilegrar fjölbreytni á vatnasviði Mývatns og Laxár ásamt verndun jarðmyndana og landslags með virkri náttúruvernd, einkum með tilliti til vísindalegra, félagslegra og fagurfræðilegra sjónarmiða.
- b. Lög nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum. Markmið laganna er að tryggja viðgang og náttúrulega fjöl-

- breytni villtra dýrastofna, skipulag á veiðum og annarri nýtingu dýra, svo og aðgerðir til þess að koma í veg fyrir tjón sem villt dýr kunna að valda.
- c. Lög nr. 54/1995 um vernd Breiðafjarðar. Lögunum er ætlað að stuðla að verndun Breiðafjarðar, einkum landslags, jarðmyndana, lífríkis og menningarminja.
 - d. Náttúruvernd ríkisins hafði líkt og Hollustuvernd ríkisins með höndum verkefni skv. lögum nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda (áður lög nr. 32/1986 um varnir gegn mengun sjávar), verkefni skv. lögum nr. 52/1988 um eiturefni og hættuleg efni og verkefni skv. lögum nr. 18/1996 um erfðabreyttar lífverur.
 - e. Þá er kveðið á um ráðgefandi hlutverk UST á sviði náttúruverndar á ýmsum stöðum í lögum, sbr. t.d. lög nr. 54/1990 um innflutning dýra og lög nr. 61/1992 um sinubrennur og meðferð elds á víðavangi.
 - f. Loks getur UST átt samstarf á sviði náttúruverndar við náttúrustofur skv. lögum nr. 60/1992 um Náttúrufræðistofnun Íslands og við Ferðamálastofu skv. lögum nr. 73/2005 um skipan ferðamála (áður lög nr. 16/1994).

3.2.3 Verkefni skv. löggjöf um veiðistjóra og hreindýraráð

Um verkefni veiðistjóraembættisins og nú UST segir í lögum nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum. Sama er að segja um verkefni hreindýraráðs (og nú UST) um framkvæmd hreindýramála. Stofnuninni er ætlað að hafa umsjón með og stjórn á aðgerðum opinberra aðila til að hafa áhrif á stofnstærð og útbreiðslu villtra dýra, auk aðgerða til að koma í veg fyrir tjón sem villt dýr kunna að valda.

3.2.4 Ýmis verkefni á sviði dýraverndar

Um verkefni á sviði dýraverndar, sem nú heyra undir UST, segir í dýraverndarlögum nr. 15/1994. Áður voru þessi dýraverndarmál í höndum sérstaks dýraverndarráðs og einnig komu dýraverndarnefndir og lögreglustjórar að stjórn-sýslu í þessum málaflokki. Þegar UST var komið á fót þótti eðlilegt að þessi málaflokkur heyrði undir stjórnsýslustofnun á sama hátt og þeir málaflokkar sem áður hafa verið nefndir.

3.2.5 Ný verkefni

Eftir að UST var komið á fót hefur verið sett ný löggjöf sem kveður á um verkefni sem ekki voru á sviði forvera hennar:

- a. Lög nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs. Markmið þeirra er einkum að stuðla að því að meðhöndlun úrgangs valdi sem minnstum óæskilegum áhrifum á umhverfið og mengi ekki vatn, jarðveg né andrúmsloft, svo og að draga úr hættu sem förgun úrgangs getur haft á heilsu manna og dýra.

Umhverfissráðherra fer með yfirstjórn þeirra mála en UST er falið að annast eftirlit með framkvæmd laganna.

- b. Umhverfissráðherra fer með yfirstjórn mála skv. lögum nr. 85/2000 um framkvæmd samnings um alþjóðaverslun með tegundir villtra dýra og plantna í útrýmingarhættu. Með reglugerð 993/2004 var UST falið að veita leyfi, annast eftirlit og aðra framkvæmd á þessari löggjöf.
- c. Lögum nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana er ætlað að stuðla að sjálfbærri þróun og draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum og jafnframt að stuðla að því að við áætlanagerð sé tekið tillit til umhverfissjónarmiða. Sá sem ber ábyrgð á umhverfismati áætlunar skal senda UST tillögu að áætluninni og umhverfisskýrslu og gefa stofnuninni kost á að koma á framfæri athugasemdum áður en áætlunin er afgreidd eða lögð fyrir Alþingi.

Þrátt fyrir að framangreind löggjöf, sbr. kafli 3.2.5, kveði á um ýmis ný verkefni UST eru þau ekki svo umfangsmikil að eðli stofnunarinnar eða umfang hafi með þessu tekið umtalsverðum breytingum.

3.2.6 Verkefni skv. reglugerðum

Auk verkefna sem leiðir beint af framangreindum lögum er fjallað um verkefni UST í miklum fjölda reglugerða sem nú eru um fjögur hundruð talsins og eiga flestar rætur í EES-samningnum (vakin skal athygli á Mynd 1 sem sýnir fjölgun reglugerða). Setning þeirra byggist á lögum og fela þær í sér nánari útfærslu á verkefnum UST, skv. áðurnefndri löggjöf. UST hefur lagt fram tillögur um auknar fjárheimildir vegna ýmissa reglugerða, þar sem stofnuninni eru falin margvísleg verkefni sem kalla á nýjan tæknibúnað og/eða nýtt starfsfólk. Í þessu sambandi má t.d. nefna verkefni vegna reglugerðar nr. 1077/2004 um aðbúnað og umhirðu gæludýra og dýrahald í atvinnuskyni og kaup á tækjum til loftmælinga, skv. reglugerð nr. 787/1999 um loftgæði.

3.3 Evrópugerðir

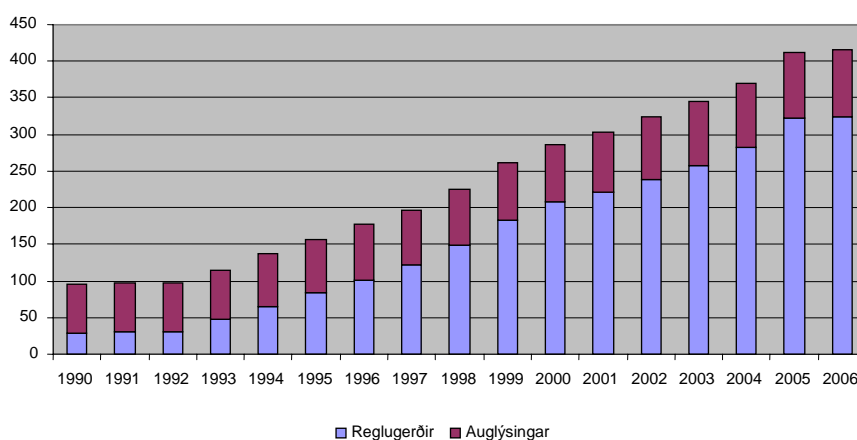
Vegna aðildar Íslands að EES-samningnum sem tók gildi í ársbyrjun 1994, sbr. lög nr. 2/1993, hafa orðið umtalsverðar breytingar á íslenskri löggjöf. Aðildin leiddi m.a. til þess að innleiða þurfti í íslenskan rétt fjölmargar reglugerðir og tilskipanir sem gilda innan Evrópusambandsins, m.a. á sviði umhverfismála, matvælaeftirlits og mála er snerta eiturefni og hættuleg efni.

Þessi innleiðing hér á landi hefur almennt verið sambærileg við það sem gerist hjá öðrum aðildarríkjum EES, þ.e. Ísland sker sig þar ekki úr. Þó að innleiðingin hafi gengið tiltölulega snurðulaust hér á landi er ekki hægt að segja það sama um framfylgd þessara gerða, sem stundum hefur tafist (þetta á einnig við um fleiri lönd innan EES). Reynslan hefur sýnt að stór hluti þeirra Evrópu-

gerða sem aðildarríkin þurfa að innleiða snerta starfsemi UST. Oftast eru þær innleiddar sem reglugerðir án aðkomu Alþingis. Ef lagastoð skortir fyrir slíkri reglugerð þarf þó atbeina Alþingis.

Fyrir daga UST höfðu skyldur Hollustuverndar ríkisins vegna Evrópugerða sem innleiddar voru hér á landi með setningu reglugerða aukist umtalsvert. Þessi þróun hefur haldið áfram og sést vel á Mynd 1 sem sýnir fjölgun reglugerða og stjórnvaldsauglýsinga sem snerta starfsemi UST (talan vegna 2006 er áætluð og líkur á að hún verði rúmlega 5% hærri en súlan gefur til kynna):

Mynd 1 Umhverfisstofnun: Fjölgun gildandi reglugerða 1990–2006



Fyrir gildistöku EES-samningsins voru gildar reglugerðir sem vörðuðu UST rétt um 50 talsins, en í lok árs 2005 voru þær u.þ.b. 325. Að auki eru um 90 stjórnvaldsauglýsingar sem fyrst og fremst snerta starfsemi náttúruverndar-sviðs stofnunarinnar (einkum til komnar vegna friðlýsinga). Reglugerðir og auglýsingar eru því alls rúmlega 400 og hefur þeim fjölgað mjög s.l. áratug. Sem fyrr segir var þessi þróun hafin fyrir daga UST og var beinlínis gert ráð fyrir tilteknu aukafjármagni við upphaf stofnunarinnar til að mæta kostnaði vegna slíkra reglugerða.

Margvíslegur kostnaður fylgir slíkum reglugerðum. Þar er t.d. að finna ákvæði um tilteknar mælingar sem kalla á fjárfestingu í nýjum tækjabúnaði og kostnað vegna starfsfólks sem sinnir slíkum verkefnum. Dæmi um Evrópugerðir sem snerta starfsemi UST og fela í sér aukinn kostnað fyrir stofnunina eru t.d. tilskipun nr. 8 frá 1998 (sbr reglugerð nr. 1101/2004 um markaðssetningu sæfiefna) og tilskipun nr. 107 frá 2004 um arsen, kadmíum, kvikasilfur, nikkell og fjölhringja arómatísk vetniskolefni í andrúmslofti. Nú er unnið að lögleiðingu vatnatilskipunar nr. 60 frá 2000 (*Water Framework Directive*) hér á landi, sbr. lagafrumvarp þar að lútandi og væntanlegar eru nýjar umfangsmiklar gerðir sem t.d. snerta matvælaöggjöfina.

UST hefur talið mikilvægt að hér á landi sé lögð meiri vinna í undirbúning vegna nýrra Evrópugerða meðan þær eru á vinnslustigi. Hafa má í huga að eftir því sem íslensk stjórnvöld hafa meira ráðrúm til að koma að undirbúningsvinnu vegna slíkra reglugerða og/eða tilskipana eru meiri líkur á að gætt sé að íslenskum hagsmunum og minni líkur á að upp komi sú staða að Íslandi verði þjóðréttarlega skylt að innleiða hér Evrópugerðir sem fara illa saman við íslenska hagsmuni.

3.4 Um lagaumhverfi Umhverfisstofnunar

Verkefni UST eru mjög umfangsmikil og lagaumhverfi stofnunarinnar nokkuð flókið. Sú staðreynd þarf ein og sér alls ekki að vera neikvæð. Með markvissri og góðri stjórnun, skynsamlegu lagaumhverfi og eðlilegum fjárveitingum mælir fátt gegn því fyrirkomulagi sem felst í UST.

Til að ná með afgerandi hætti þeim markmiðum að styrkja og efla stjórnsýslu umhverfismála, efla faglega þá málaflokka sem mynda UST og stuðla að hagkvæmni í rekstri hefði verið skynsamlegt að skoða möguleika á að einfalda framkvæmd löggjafar um stofnunina um leið og henni var komið á fót. Engin slík vinna fór fram. Rétt er að umhverfisráðuneytið og löggjafinn hugi að slíkri vinnu ásamt UST, þ.e. að farið verði yfir allt lagaverkið sem snýr að UST og að eftir atvikum verði sett ný heildarlöggjöf um stofnunina.

4 Stjórnskipulag Umhverfisstofnunar

4.1 Skipulag stofnunarinnar og starfsmannamál

Samkvæmt lögum um Umhverfisstofnun skal hún hafa aðsetur í Reykjavík en getur rekið hluta af starfsemi sinni annars staðar á landinu. Þegar stofnuninni var komið á fót var talið mikilvægt að öll starfsemi hennar í Reykjavík yrði frá byrjun í sama húsnæði, þannig að hægt væri að samþætta starfsemina sem allra mest. Meginstarfsemi hennar fer fram að Suðurlandsbraut 24 og eru starfsmenn um 80 talsins (stöðugildi).

UST hefur einnig starfsstöðvar á Akureyri og Egilsstöðum og var þar haldið í þá skipan sem var á tímum veiðistjóraembættisins og hreindýraeftirlits. Þá er hún með starfsemi í þjóðgörðum og landvörslu á friðlýstum svæðum.

Rannsóknastofan er í Ármúla og er rekstur hennar aðskilinn frá öðrum rekstri UST. Um nokkurt skeið hefur verið stefnt að því að taka þann rekstur út úr UST með stofnun hlutafélags, Matvælarannsóknir hf., sem sjái um rekstur Rannsóknastofnunar fiskiðnaðarins, Matvælarannsókna Keldnaholti (sbr. samstarfssamning milli Iðntæknistofnunar og Landbúnaðarháskólans) og rannsóknastofu UST. Við þessa stjórnsýsluendurskoðun voru málefni rannsóknastofunnar ekki skoðuð sérstaklega. Alþingi samþykkti nýlega lög um áðurgreint hlutafélag (lög nr 68/2006) og mun það hefja starfsemi 1. janúar 2007.

Yfir UST skal starfa forstjóri og leysti hann af hólmi forstjóra Hollustuverndar ríkisins, forstjóra Náttúruverndar ríkisins og veiðistjóra. Umhverfisráðherra skipar forstjóra til fimm ára í senn og skal hann, samkvæmt lögum, hafa háskólamenntun, þekkingu á verksviði stofnunarinnar og reynslu af stjórnun. Hann fer með stjórn stofnunarinnar, mótar stefnu í störfum hennar og ber ábyrgð á fjárhagslegum rekstri hennar.

Í lögum segir einnig að UST skiptist í fagsvið sem hafi hvert sinn forstöðumann. Samkvæmt athugasemdum með frumvarpinu skal forstjóri gera tillögur að skipulagi stofnunarinnar sem umhverfisráðherra staðfestir. Formlega séð hefur núverandi skipurit stofnunarinnar þó ekki verið staðfest af ráðherra.

Forstjóri UST stýrir að öðru leyti innra starfi stofnunarinnar og ræður allt starfsfólk, þ. á m. forstöðumenn, sem skulu hafa háskólamenntun og sérþekkingu eða starfsreynslu á sínu sviði. Einn forstöðumanna skal vera staðgengill forstjóra. Formlega séð gegnir forstöðumaður náttúruverndarsviðs þessu

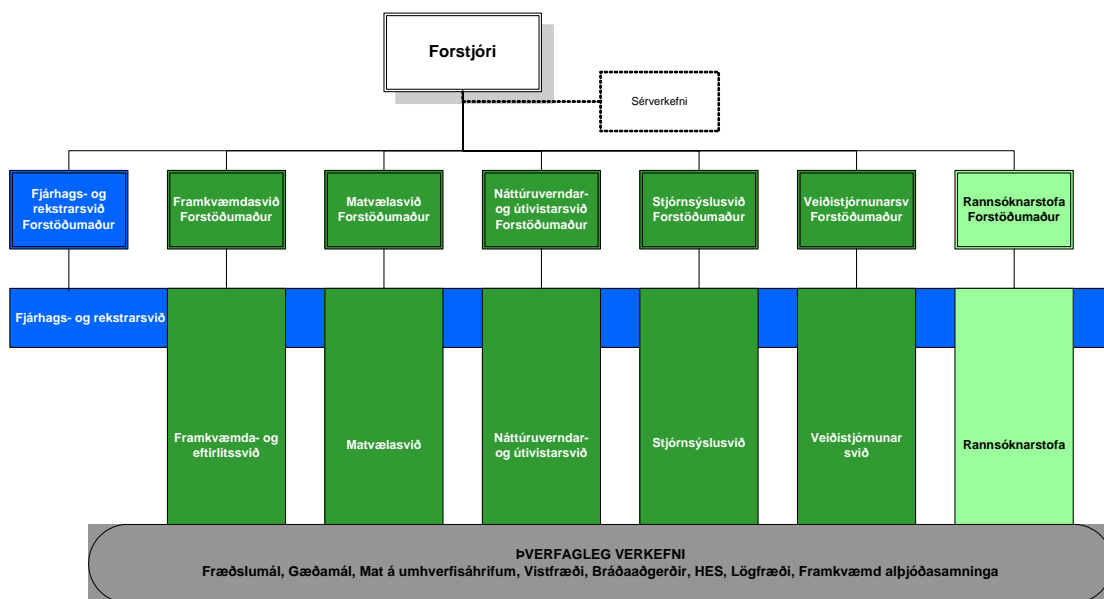
hlutverki, samkvæmt ákvörðun forstjóra. Við gerð þessa verkefnis komu fram vísbendingar um að í reynd komi forstöðumaður fjárhags- og rekstrarsviðs fremur fram sem staðgengill forstjóra.

Að öðru leyti er ekki kveðið á um starfsemi UST í lögum nr. 90/2002, heldur í öðrum lögum og reglugerðum þar sem fjallað er um verkefni þeirra stofnana sem nú mynda UST. Til að útfæra sameininguna var skipaður sérstakur starfs-
hópur með forstjóra Hollustuverndar ríkisins, forstjóra Náttúruverndar ríkisins, veiðistjóra og fulltrúa frá umhverfisráðuneyti.

Samkvæmt lögum um UST setur umhverfisráðherra, að fengnum tillögum forstjóra, nánari ákvæði um skipulag stofnunarinnar í reglugerð. Slík reglugerð hefur ekki verið sett. Samkvæmt skipuriti skiptist stofnunin í sex svið auk skrifstofu forstjóra og rannsóknastofu:

- Skrifstofa forstjóra.
- Fjárhags- og rekstrarsvið.
- Framkvæmda- og eftirlitssvið.
- Matvælasvið.
- Náttúruverndar- og útivistarsvið.
- Stjórnsýslusvið.
- Veiðistjórnunarsvið.
- Rannsóknastofa.

Eftirfarandi mynd sýnir skipurit stofnunarinnar eins og það hefur verið frá stofnun hennar (nú hefur að auki verið mynduð sérstök skrifstofa forstjóra en rannsóknastofa mun verða hluti af Matvælarannsóknnum hf.):



Skipurit stofnunarinnar mótast verulega af því hvernig hún varð til, þ.e. með sameiningu eldri stofnana. Segja má að náttúruverndarsvið hafi að verulegu leyti tekið við verkefnum Náttúruverndar ríkisins, veiðistjórnunarsvið tekið við verkefnum veiðistjóraembættis og verkefnum hreindýraráðs (sem enn hefur aðsetur á Egilsstöðum þó að veiðistjórnunarsvið sé á Akureyri, eins og veiðistjóraembættið áður) og að verkefnum Hollustuverndar hafi verið skipt á milli framkvæmda- og eftirlitssviðs, matvælasviðs og stjórnsýslusviðs. Fjármál og rekstur UST er í höndum fjárhags- og rekstrarsviðs. Fyrr á þessu ári (2006) var gerð sú breyting á skipuriti stofnunarinnar að mynduð var sérstök skrifstofa forstjóra og heyra lögfræðimál, alþjóðamál og gæðamál þar undir.

Þó að hvert svið starfi mjög sjálfstætt var gert ráð fyrir að hluti starfseminnar yrði þverfaglegur, einkum vegna skipulagsmála og mála sem snerta mat á umhverfisáhrifum. Forstjóri UST fól forstöðumanni náttúruverndarsviðs að stýra þverfaglegum verkefnum.

Fjármálaráðuneytið taldi sameininguna ekki hafa áhrif á kostnað ríkisins að því frátöldu að hún kynni að reyna á rétt starfsmanna til biðlauna. Sá kostnaður þótti mjög óviss, hugsanlega allt að 10 m.kr. Umhverfisráðuneyti hafði áður bent á að kostnaður myndi væntanlega aukast um allt að 7 m.kr. vegna launa forstjóra, en á móti kæmi sparnaður í almennum rekstri, skrifstofuþjónustu og þess háttar. Fjármálaráðuneytið áætlaði heildargjöld þeirra stofnana sem sameiningin tók til tæpar 490 m.kr. skv. fjárlögum og taldi að saman hefðu þær meira svigrúm til að mæta nýjum útgjöldum en hver um sig.

Við stofnun UST voru stöðugildi eldri stofnana sem hér segir:

▪ Hollustuvernd ríkisins	50,6
▪ Náttúruvernd ríkisins	16,4
▪ Embætti veiðistjóra	3,0
▪ Hreindýraráð	0,5
▪ Samtals	70,5

Á fyrsta ári UST (2003) voru stöðugildi hennar 78,3 og ári síðar 82,9. Árið 2005 fækkaði þeim lítils háttar því að ekki var ráðið í allar stöður sem losnuðu. Árið 2006 er gert ráð fyrir 83,4 stöðugildum:

▪ 2003	78,3
▪ 2004	82,9
▪ 2005	82,4
▪ 2006	83,4 (áætlun)

Í árslok 2005 höfðu 18 starfsmenn aðsetur utan Reykjavíkur miðað við tæpa 8 árið 2002 og 12 árið 2003. Hlutfallslega hefur því starfsmönnum fjölgað um-

talsvert utan Reykjavíkur og stafar það fyrst og fremst af fjölgun sérfræðinga vegna þjóðgarða og annarra friðlýstra svæða.

Í fjárlagabæiðnum UST til umhverfisráðuneytisins vegna ársins 2006 var óskað eftir fjárveitingu fyrir 13,5 nýju stöðugildi. Fjárheimildir ársins 2006 gefa hins vegar lítið eða ekkert svigrúm til að bæta við starfsfólki. Í fjárlagatillögum vegna 2007 hefur UST óskað eftir fjölgun um 19,5 stöðugildi, en í nánustu framtíð telur stofnunin að fjölga þurfi um allt að 30 stöðugildi. Þessar óskir stofnunarinnar eru sagðar til komnar vegna aukinna verkefna hennar og verður vikið nánar að þeim síðar í skýrslunni.

Tafla 1 Umhverfisstofnun: Fjöldi stöðugilda á einstökum sviðum 2003–2006

	Áætlun				Nýjar beiðnir í fjárlagatillögum	
	2003	2004	2005	2006	2006	2007
Alm. sameiginlegur rekstur	16,3	17,1	16,1	17,0	5,5	9,0
Framkvæmdasvið	14,8	16,0	15,2	14,2	1,0	3,0
Matvælasvið	8,0	9,0	9,2	9,2	1,0	1,0
Náttúruv.- og útivistarsvið*	13,0	13,0	15,0	16,0	1,0	0,0
Stjórnsýslusvið	9,8	10,8	10,4	10,4	4,0	5,5
Veiðistjórnunarsvið**	4,8	4,8	5,0	6,0	1,0	1,0
Rannsóknastofa	11,7	12,3	11,5	10,5	0,0	0,0
Alls	78,4	82,9	82,4	83,4	13,5	19,5

* Af starfsmönnum þessa sviðs hafa 10 fasta búsetu nærri þjóðgördunum og öðrum friðlýstum svæðum.

** Veiðistjórnunarsvið er á Akureyri en 1 stöðugildi er á Egilsstöðum.

Menntunarstig starfsfólks UST er hátt. Alls hafa um 77% þeirra lokið fag- og háskólanámi og tæplega 50% þeirra hafa lokið framhaldsnámi á háskólastigi. Ríkisendurskoðun bar saman laun starfsfólks stofnunarinnar og starfsfólks nokkurra annarra sambærilegra stofnana og var niðurstaðan sú að ekki væri um að ræða umtalsverðan launamun.

Flestir starfsmenn UST bera starfsheitið sérfræðingur. Starfsmannavelta var 4% árið 2003 og 8% árið 2005, en á því ári fóru tveir starfsmenn á eftirlaun og einn í tímabundið leyfi.

Flestir starfsmenn UST komu frá Hollustuvernd ríkisins, enda var hún langstærst þeirra stofnana sem mynduðu UST. Forstjóri UST var áður forstjóri Hollustuverndar og 5 af 7 forstöðumönnum einstakra sviða voru áður hjá sömu stofnun. Í viðhorfskönnun meðal starfsmanna UST kom fram að margir þeirra telja að samruninn hafi ekki tekist sem skyldi og að Hollustuvernd hafi í raun yfirtekið hinar stofnanirnar og verkefni þeirra. Þó ber að hafa í huga að forstöðumaður náttúruverndarsviðs var áður forstjóri Náttúruverndar ríkisins og forstöðumaður veiðistjórnunarsviðs var veiðistjóri. Þá eru starfsmenn framkvæmdasviðs UST bæði fyrrum starfsmenn Hollustuverndar og Náttúru-

verndar. Það er þó vissulega áberandi hve skipulag UST tekur mið af þeim stofnunum sem mynduðu hana.

Frá upphafi hefur verið unnið að stefnumörkun um hlutverk og helstu verkefni UST. Í stefnumótun til ársins 2010, sem lokið var við í febrúar 2005, er farið yfir hlutverk stofnunarinnar, framtíðarsýn, meginmarkmið, skipurit og vinnulag. Þá hefur UST sinnt talsvert starfsmannamálum sínum, svo sem með starfsmannahandbók og árlegum viðhorfskönnunum. Samkvæmt þeim var starfsánægja almennt góð við upphaf sameiningarinnar en hefur heldur farið minnkandi.

Umhverfisráðuneytið hefur talið að UST hafi við stefnumótun ekki lagt næga áherslu á að bæta stjórnsýslu sína. Við þessa úttekt kom fram gagnrýni þess efnis að stofnunin hafi ekki nægan skilning á stjórnsýslulegu hlutverki sínu. Voru nefnd dæmi sem renna stoðum undir þetta og benda til að stofnunin þurfi að gefa stjórnsýslulöggjöfinni meiri gaum.

4.2 Um einstök svið Umhverfisstofnunar

Sem fyrr segir skiptist UST í sex svið auk skrifstofu forstjóra og rannsóknastofu. Hvert þeirra ber ábyrgð á tilteknum málaflokkum en nokkur málefni eru sameiginleg (heyra undir skrifstofu forstjóra), t.d. lögfræði og framfylgd alþjóðasamninga.

4.2.1 Almennur rekstur, skrifstofa forstjóra, fjárhags- og rekstrarsvið

Starfsmenn UST sem tengjast almennum rekstri og fjárhags- og rekstrarsviði eru auk forstjóra og forstöðumanns fjárhags- og rekstrarsviðs, þrír fagstjórar, lögfræðingur, fimm sérfræðingar, tölvumaður, matráðskona og fjórir fulltrúar. Þarna undir falla m.a. skjalavarsla, tölvumál, fræðslumál og gæðamál. Athuga ber að nýlega var komið á fót sérstakri skrifstofu forstjóra.

4.2.2 Framkvæmda- og eftirlitssvið

Verkefni framkvæmda- og eftirlitssviðs stofnunarinnar snúa að mengunarvörnum, neytendamálum og umhverfisvernd. Þar eru nú 15 starfsmenn: Forstöðumaður, fjórir fagstjórar og tíu sérfræðingar. Sviðið skiptist í fjórar meginæiningar auk sérverkefna vegna umhverfismerkinga:

- Eftirlit: Eftirlit með mengandi starfsemi sem UST veitir starfsleyfi, samræming heilbrigðiseftirlits á landsvísu og gerð leiðbeininga og áætlana.
- Mannvirki og skipulag: Umsagnir um mat á umhverfisáhrifum, eftirlit með framkvæmdum, umsjón með skipulagsmálum og umsagnir vegna veitingar framkvæmdaleyfa, s.s. vegna efnistöku.

- Vöktun og gagnavinnsla: Almenn vöktun á ástandi umhverfisins, loftgæðavöktun, rauntímamælingar og spár, vöktun efnavöru, úrvinnsla gagna, skráning og skýrslugerð, gagnaskil til alþjóðlegra samstarfsstofnana.
- Hollustuhættir: Umsjón með framkvæmd reglugerða um hollustuhætti, aðbúnað og öryggi á stöðum sem veita almenna þjónustu, umsjón og samræming eftirlits með hollustuháttum, umsjón með eftirliti og öryggi leikvallatækja, skráning og merking efnavara og snyrtivara.
- Norræna umhverfismerkið: Starfið felst í umsjón og framkvæmd norræna merkisins og Evrópska umhverfismerkisins.

4.2.3 Matvælasvið

Helstu verkefni sviðsins eru neytendavernd, matvæli og erfðabreyttar lífverur. Starfsmenn þess eru 9, forstöðumaður, tveir fagstjórar og sex sérfræðingar, og skiptist það í þrjár meginéiningar:

- Eftirlit og neytendavernd. Þetta felur í sér margvíslegt eftirlit með t.d. samræmingu matvælaeftirlits hjá sveitarfélögum, eftirlit með innflutningi matvæla og innleiðingu reglna á sviði matvæla og neysluvatns, t.d. um merkingu matvæla.
- Áhættumat og öryggi matvæla. Þetta felur m.a. í sér gagnasöfnun og mat á áhættu vegna efna- og örverumengunar í matvælum, veitingu leyfa vegna íblöndunar bætiefna í matvæli og innleiðingu reglna um t.d. aukaefni og fæðubótarefni.
- Erfðabreyttar lífverur: Felst í innleiðingu og framfylgd reglna á sviði erfðabreyttra lífvera og veitingu starfsleyfa.

Í samtölum kom fram að innan sviðsins er stuðningur við að sérstakri stofnun verði komið á fót sem taki við verkefnum sviðsins og öðrum málefnum sem snúa að hollustu og heilbrigði matvæla, en slíkar hugmyndir hafa einmitt komið fram á opinberum vettvangi.

4.2.4 Náttúruverndar- og útivistarsvið

Verkefni þessa sviðs snúa annars vegar að þjóðgörðum (og öðrum friðlýstum svæðum) og hins vegar að náttúruvernd og friðun, t.d. undirbúningi friðlýsinga, leyfisveitingum vegna framkvæmda á friðlýstum svæðum og umsögnum vegna framkvæmda á náttúruverndarsvæðum. Reglur um friðlýst svæði eru mismunandi og fara eftir markmiðum friðlýsingar, eðli svæðis og samkomulagi við hagsmunaaðila. Með friðlýsingu er náttúra sem mikilvægt er að varðveita vegna landslags, lífríkis eða sérstæðra jarðmyndana tekin frá og henni hlíft til framtíðar.

Starfsmenn náttúruverndar- og útivistarsviðs eru 16: Forstöðumaður, tveir fagstjórar, þrír þjóðgarðsverðir, níu sérfræðingar og landvörður. Sex starfsmanna eru á skrifstofu sviðsins í Reykjavík en tíu starfa á landsbyggðinni.

Hér á landi hafa nú verið friðlýst röskegla 90 svæði, skv. lögum um náttúruvernd. Þessi svæði eru ýmist þjóðgarðar, friðlönd, náttúruvætti eða fólkvangar. Í náttúruminjaskrá er að auki getið svæða sem þykja merkileg vegna náttúruvæðis en hafa ekki hlotið friðlýsingu. Þjóðgarðarnir eru svæði sem eru það sérstæð um landslag, gróðurfar og sögu að ástæða þykir að varðveita þau og veita almenningi aðgang að þeim til fræðslu og ánægju. Þjóðgarðsverðir sjá um daglegan rekstur þjóðgarðanna fyrir hönd UST sem fer með stjórn þeirra (að undanteknum þjóðgarðinum Þingvöllum). Landverðir starfa á friðlýstum svæðum og í þjóðgördunum yfir sumarmánuðina ásamt þjóðgarðsverði. Hlutverk landvarða er að taka á móti gestum og veita þeim upplýsingar og fræðslu um svæðið og sjá um að umgengisreglur séu virtar.

- **Þjóðgarðurinn í Skaftafelli** var stofnaður 15. september 1967 og var þjóðgarðslandið þá um 500 km² að flatarmáli. Þjóðgarðurinn var stækkaður 1984 og varð þá um 1.600 km² og aftur árið 2004 og er nú er orðinn 4.807 km². Þjóðgarðurinn nær yfir Skaftafell, Skeiðarársand, Lakagíga og um ²/₃ hluta Vatnajökuls.
- **Þjóðgarðurinn í Jökulsárgljúfrum** var stofnaður árið 1973 og hefur nokkuð verið bætt við hann síðan þá. Hann er um 120 km² að flatarmáli og nær með Jökulsá að vestan, frá Dettifossi norður að þjóðvegi 85, um 30 km vegalengd.
- **Þjóðgarðurinn Snæfellsjökull** var friðlýstur 2001. Hann liggur vestast á Snæfellsnesi og er eini þjóðgarðurinn sem nær milli fjalls og fjöru.
- **Þjóðgarðurinn á Þingvöllum** var friðlýstur með sérlögum árið 1930, sem helgistaður og sameiningartákn íslensku þjóðarinnar. Um hann gilda nú lög nr. 47/2004. Þjóðgarðurinn er í umsjá Þingvallanefndar en ekki UST.

4.2.5 Stjórnsýslusvið

Meginverkefni stjórnsýslusviðs snertir innleiðingu reglugerða, þ. á m. Evrópu-gerða í tengslum við aðild Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu. Meðal annarra mikilvægra verkefna þess eru t.d. verkefni sem snerta varnir gegn mengun sjávar, dýravernd og aðkoma að útgáfu starfsleyfa og leyfa vegna sæfi- og varnarefna. Starfsmenn stjórnsýslusviðs eru 11: Forstöðumaður, fjórir fagstjórar og sex sérfræðingar.

Sviðið skiptist í eftirfarandi meginæiningar:

- Vinna við gerð og innleiðingu reglugerða sem flestar eru til komnar í tengslum við aðild Íslands að EES.

- Útgáfa starfsleyfa vegna mengandi starfsemi og umsjón með ýmsum leyfisveitingum.
- Umsagnir og leyfisveitingar vegna varnar- og sæfiefna.
- Yfirumsjón með vörnum gegn mengun hafs og stranda og eftirlit sem ætlað er að sporna gegn mengun sjávar.
- Leyfisveitingar vegna dýrahalds í atvinnuskyni og eftirlit með inn- og útflutningi dýra og plantna í tengslum við CITES-samninginn.

4.2.6 Veiðistjórnunarsvið

Veiðistjórnunarsvið hefur yfirumsjón með fuglaveiðum og veiðum á landspendýrum á Íslandi. Starfsmenn veiðistjórnunarsviðs eru 6: Forstöðumaður, fjórir sérfræðingar og einn fulltrúi. Veiðistjórnunarsviðið er á Akureyri en einn starfsmaður þess er staðsettur á Egilsstöðum (hreindýraeftirlit). Sviðið sér m.a. um útgáfu veiðikorta, skráningu veiða á fuglum og spendýrum og umsjón með námskeiðum fyrir veiðimenn, auk ýmissa annarra verkefna.

Veiðistjórnunarsvið nýtir að nokkru önnur tölvukerfi/hugbúnað en UST í Reykjavík. Hefur þetta valdið því að í vissum tilvikum hefur verið þunglamlagt að uppfæra og samhæfa samskiptakerfi stofnunarinnar. Þetta þarf að lagfæra og virðist eðlilegast að tölvumál stofnunarinnar verði samræmd. Þá verður ekki komist hjá því að gagnrýna hversu dýrt skrifstofuhúsnæði veiðistjórnunarsviðs er, en húsnæðiskostnaður hækkaði mjög við flutning starfseminnar innan Akureyrar.

Loks er ástæða til að nefna stöðu dýralæknis við UST sem hefur aðsetur hjá veiðistjórnunarsviði á Akureyri (starfið dreifist þó á fleiri svið stofnunarinnar). Þetta starf er til komið vegna verkefna UST á sviði dýraverndar, en þarna er viss skörun við verkefni dýralækna (sem falla undir landbúnaðarráðuneytið). Ríkisendurskoðun leggur til að sérstaklega verði farið yfir þessi mál með landbúnaðarráðuneytinu og Landbúnaðarstofnun, til að athuga betur möguleika á samvinnu sem gæti stuðlað að hagkvæmni.

4.2.7 Rannsóknastofa

Rannsóknastofan er sjálfstætt svið innan UST. Hún annast örveru- og efnafræðilegar rannsóknir á sviði matvæla-, neyslu- og nauðsynjavara og mengunar. Rannsóknastofan þjónustar heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga, fyrirtæki og einstaklinga á sviði örveru-, eðlis- og efnarannsókna, sinnir rannsóknum á varnar-efnum í grænmeti og ávöxtum og veitir almenningi upplýsingar, fræðslu og ráðgjöf. Á rannsóknastofunni starfa 14 manns (tæplega 11 stöðugildi): Framkvæmdastjóri, þrjú fagstjórar, tveir sérfræðingar og fimm rannsóknamenn. Sem fyrr segir mun rannsóknastofan færast frá UST um áramótin 2006–2007 og verða hluti af Matvælarannsóknnum hf., sbr. lög nr. 68/2006.

5 Fjármál Umhverfisstofnunar

5.1 Inngangur

Umhverfisstofnun fékk þegar í byrjun hærrí fjárveitingar en Náttúruvernd ríkisins, Hollustuvernd ríkisins, embætti veiðistjóra og hreindýraráð höfðu fengið. Fyrsta rekstrarár hennar var árið 2003 og hækkuðu fjárheimildir þá um 66 m.kr. eða um rúm 15% miðað við fjárheimildir gömlu stofnananna árið 2002. Til samanburðar hækkuðu útgjöld ríkisins um 5% að meðaltali á árinu 2003. Hækkun á fjárveitingum til UST umfram almenna útgjaldaaukningu ríkisins nam þannig rúmum 40 m.kr. Þess ber samt að gæta að þar af voru 9 m.kr. til að mæta kostnaði vegna sameiningarinnar á fyrsta árinu.

Ástæður hærrí fjárveitinga voru m.a. þær að þegar UST var komið á laggirnar lágu fyrir úttektir á fjárhagsstöðu Hollustuverndar ríkisins og Náttúruverndar ríkisins sem bentu til þess að nokkuð vantaði upp á fjárveitingar til þeirra svo að þær gætu sinnt að fullu verkefnum sínum. Í skýrslu sem unnin var um Hollustuvernd árið 2000, að tilstuðlan stofnunarinnar, kom t.d. fram að þörf á sérfræðivinnu vegna mengunarvarna myndi nema um 23 stöðugildum árið 2005 miðað við þær reglugerðir sem þá var búið að setja á grundvelli EES-samningsins.

Tafla 2 Rekstur Umhverfisstofnunar 2003–2006

Í m.kr.	2003	2004	2005 (bráðab.)	2006 (áætlun)
Tekjur				
Framlag úr ríkissjóði	488	519	563	588
Aðrar tekjur	221	259	291	265
Tekjur samtals	709	778	854	853
Gjöld				
Forstjóri, fjárhagssvið, alm. rekstur	202	207	197	211
Framkvæmda- og eftirlitssvið	95	112	108	96
Matvælasvið	49	51	55	54
Náttúruverndar- og útivistarsvið	140	180	185	203
Stjórnsýslusvið	51	58	61	63
Veiðistjórnunarsvið	102	108	141	154
Rannsóknastofa	71	78	78	72
Gjöld samtals	710	794	825	853
Afkoma ársins	-1	-16	29	0
Eigið fé í árslok	-1	-17	12	12

Eins og sést af þessum töflum hefur rekstur UST almennt verið í góðu jafnvægi. Fyrsta starfsárið kom hann út á sléttu, árið 2004 var 2% halli en 3,5% afgangur árið 2005, skv. bráðabirgðauppgjöri. Líkur eru á að reksturinn verði í jafnvægi á árinu 2006.

Sérstaklega skal bent á að tafla 2 gefur ekki fyllilega rétta mynd af fjárhagsstöðu stofnunarinnar. Á henni hvíla skuldbindingar vegna nokkurra framkvæmda sem hún hefur þegar fengið framlag til en eftir er að vinna og greiða. Þær tengjast m.a. Gljúfrastofu og fyrirhuguðum framkvæmdum á Hellissandi, en báðar þessar framkvæmdir tengjast uppbyggingu í Þjóðgörðum. Í lok árs 2005 námu þessar skuldbindingar um 22 m. kr. Þessum fjármunum, eða jafngildi þeirra, hefur UST þegar verið í rekstur stofnunarinnar. Því þarf hún að mæta þessum fjárhagsskuldbindingum sínum af almennu rekstrarfé í framtíðinni.

Yfirstjórn UST telur þetta til komið vegna misskilnings sem megi rekja til óskýrrar framsetningar í fjárlögum vegna árána 2003 og 2004. Því hafi UST verið í góðri trú um að fjárhagsstaða stofnunarinnar væri mun betri en í ljós kom að hún var upp úr miðju ári 2004. Þá hefur yfirstjórn stofnunarinnar bent á að ómögulegt hafi verið að átta sig á þessu fyrr, þar sem um var að ræða nýja stofnun og því ekki við eldri fjárlög að styðjast til samanburðar.

Ríkisendurskoðun telur ljóst að yfirstjórn UST áleit reksturinn í jafnvægi allt fram yfir mitt ár 2004. Forstjóri og fjármálastjóri stofnunarinnar beri hins vegar faglega ábyrgð á ráðstöfun fjármuna og ekki sé unnt að velta ábyrgð vegna þessa misskilnings yfir á umhverfisráðuneytið. Ríkisendurskoðun kemst því ekki hjá því að benda á að þarna er um að ræða umtalsverðan fjárhagslegan halla sem forstjóri UST ber faglega ábyrgð á.

Yfirstjórn UST hefur talið þörf á verulega auknum fjárveitingum til að mæta nýjum verkefnum. Við fjárlagagerð vegna ársins 2004 gerði hún því tillögu um 176,5 m.kr. hækkun á fjárveitingum, þar af 95,5 m.kr. vegna rekstrar og 81 m.kr. vegna stofnkostnaðar og viðhalds. Fjárveitingar jukust þó aðeins í samræmi við áætlaðar launa- og verðlagsbreytingar. Auk þess var ekki lengur fyrir hendi fyrrnefnd 9 m.kr. fjárheimild sem fékkst á fyrsta rekstrarárinu til að mæta ýmsum kostnaði vegna sameiningarinnar.

Yfirstjórn UST hefur áfram sótt um verulega auknar fjárveitingar og telur að nú vanti um 380 m.kr. í almennan rekstur, þar af um 200 m.kr. til að bæta við 30 stöðugildum og um 180 m.kr. í tímabundið viðhald og stofnkostnaðarframkvæmdir, mest vegna húseigna í Þjóðgarðinum í Skaftafelli. Tafla 3 sýnir hvernig beiðnir um viðbótarfjárveitingar hafa skipst eftir sviðum.

Tafla 3 Nýjar fjárlagabeiðnir Umhverfisstofnunar 2006 og 2007

Í m.kr.	2006	2007
Tekjur		
Framlag úr ríkissjóði	145	397
Aðrar tekjur	0	-20
Tekjur samtals	145	377
Gjöld		
Forstjóri, fjárhagssvið, alm. rekstur	43	80
Framkvæmda- og eftirlitssvið	7	54
Matvælasvið	7	8
Náttúruverndar- og útivistarsvið	55	186
Stjórnsýslusvið	28	43
Veiðistjórnunarsvið	7	7
Rannsóknastofa	0	0
Gjöld samtals	145	377

Almennt séð hafa fjárveitingar til stofnunarinnar vaxið í takt við almenna verðuppfærslu fjárlaga. Ef orðið yrði við ýtrustu óskum hennar myndi árlegur rekstrarkostnaður hennar hækka um u.þ.b. 40%. Umhverfisiráðuneytið hefur að einhverju en þó takmörkuðu leyti tekið undir þessar óskir. Einkum hafa röksemdir UST um meiri framlög til þjóðgarða átt hljómgrunn innan ráðuneytisins. Ráðuneytið telur sig aftur á móti ekki hafa fengið nægjanlega sterkar röksemdir fyrir flestum öðrum beiðnum um auknar fjárveitingar. UST kannast ekki við að ráðuneytið hafi talið sig þurfa meiri rökstuðning fyrir hærri fjárveitingum. Það sýnir ákveðinn vanda í samskiptum stofnunarinnar og ráðuneytisins sem þarf að bæta.

Sem dæmi um auknar fjárlagabeiðnir stofnunarinnar og viðbrögð við þeim má nefna að hún óskaði eftir 47 m.kr. viðbót vegna framfylgdar á EES-gerðum á árinu 2006 en fékk ekkert.

Að sögn forstjóra UST byggir stofnunin forgangsröðun sína í rekstri á eftirfarandi viðmiðum: Að rekstur sé innan fjárlaga, að sinna lögboðnum verkefnum sem hafa verið fjármögnuð og að sinna verkefnum sem hafa verið fjármögnuð en eru ekki lögboðin. Þegar lögboðin verkefni hafa aukist án þess að þeim hafi fylgt fjárveitingar, að mati UST, hefur stofnunin dregið úr þeim verkum sem eru ekki lögboðin. Að sögn UST hefur þess ávallt verið gætt að færa fjármagn ekki milli þriggja meginflokka stofnunarinnar, sem eru stjórnsýsla, veiðimál og náttúruvernd og reksturs þjóðgarða og annarra friðlýstra svæða. Við framkvæmd þessarar úttektar benti yfirstjórn UST á eftirfarandi flokka verkefna sem hún teldi að þyrfti að fjármagna: Verkefni sem byggjast á þjóðréttarlegum skuldbindingum, lögboðin stjórnsýsluverkefni sem hafa verið falin UST, stjórnsýsluverkefni sem lögboðin eru til að stofnunin geti rækt

hlutverk sitt, verkefni tengd framkvæmdum við þjóðgarða og önnur friðlýst svæði og loks verkefni fyrir utan verksvið stofnunarinnar sem ráðuneytið hefur falið henni að sjá um.

Þá hefur forstjóri UST sett fram eftirfarandi sjónarmið um forgangs röðun til skemmri tíma og að þetta kalli á um 10 ný stöðugildi:

I. Störf er varða verklag á stofnuninn.

- Gæðamál.
- Fræðslumál.
- Gagnavinnsla.

II. Störf er snúa að viðfangsefnum sem mjög aðkallandi er að auka.

- Mengun sjávar.
- Fráveitumál.
- Fæðubótarefni.
- Skráning gróðurhúsalofttegunda.
- Dýravernd.

III. Verkefni sem mjög mikilvægt er að fjármagna.

- Skráning sæfiefna.
- Uppsetning búnaðar vegna loftgæðavöktunar.
- Vöktun matvæla á markaði.
- Uppbygging gagnagrunna.

Hér á eftir verður fjallað um fjárhagsstöðu einstakra sviða UST.

5.2 Forstjóri, fjárhags- og rekstrarsvið, almennur rekstur og skrifstofa forstjóra

Kostnaður við forstjóra, fjárhags- og rekstrarsvið, skrifstofu forstjóra og annan sameiginlegan rekstur nemur ríflega 200 m.kr. á ári. Sértekjur eru um 15 m.kr. Stöðugildi sem falla undir þetta svið eru 17. Með aðhaldi í rekstri tókst að lækka kostnað á árinu 2005 um 10 m.kr. miðað við árið á undan og er áfram gert ráð fyrir aðhaldi á árinu 2006.

Í fjárlagatillögum fyrir árið 2007 óskaði UST eftir fjárveitingu til að bæta við 9 stöðugildum til að styrkja almennan rekstur sinn. Þar er um að ræða stöður gæðastjóra og upplýsingastjóra, stöðu vegna nefndar um erfðabreyttar lífverur og tæp 6 stöðugildi vegna innleiðingar og framkvæmdar á Evrópugerðum.

Reyndar er fyrirhugað að færa verkefni, m.a. vegna ESS-gerða, frá sviðinu yfir á stjórnsýslusvið, matvælasvið og framkvæmda- og eftirlitssvið.

Tafla 4 Forstjóri, fjárhags- og rekstrarsvið, alm. rekstur og skrifstofa forstjóra

Í m.kr.	2003	2004	2005 (bráðab.)	2006 (áætlun)	Fjárlaga- beiðnir 2006	Fjárlaga- beiðnir 2007
Launagjöld ^{*)}	76,8	76,1	82,8	102,8	30	54
Önnur gjöld	125,6	131,2	114,2	108,5	12,5	26
Sértekjur	12,5	19,4	20,1	14,9	0	0
Rekstraráætlun	190,8	181,3	183,6	196,4		
Frávik frá áætlun	0,9	-6,6	6,6			
Stöðugildi	16,3	17,1	16,1	17	5,5	9,0

*) Launakostnaður við sviðið er lægri árið 2006 en hér kemur fram þar sem eftir á millifæra kostnað á önnur svið þegar búið er að ganga frá stofnanasamningum.

5.3 Framkvæmda- og eftirlitssvið

Kostnaður við rekstur framkvæmda- og eftirlitssviðs nemur um 100 m.kr. á ári og eru sértekjur nú áætlaðar um 20 m.kr. Stöðugildum fækkaði bæði árið 2005 og 2006, m.a. vegna þess að verkefni fluttust til innan stofnunarinnar. Í rekstraráætlun er gert ráð fyrir rúmlega 14 stöðugildum. Sértekjur hafa líka dregist saman því að nýjar tekjur hafa ekki komið í stað tímabundinna styrkja. Kostnaður við rekstur sviðsins fór umfram áætlun bæði 2004 og 2005.

Í fjárlagatillögum ársins 2007 óskaði UST eftir fjárveitingu til að bæta við 3 nýjum störfum á sviðinu, til þess að unnt yrði að leggja ríkari áherslu á framfylgd ESS-gerða.

Tafla 5 Framkvæmda- og eftirlitssvið

Í m.kr.	2003	2004	2005 (bráðab.)	2006 (áætlun)	Fjárlaga- beiðnir 2006	Fjárlaga- beiðnir 2007
Launagjöld	62,2	73,3	74,4	66,7	5,5	19,5
Önnur gjöld	33	38,2	33,7	28,8	1	34,5
Sértekjur	25,7	23,8	2,9	20,5	0	0
Rekstraráætlun	69,5	81,6	76,8	75,0	6,5	54,0
Frávik frá áætlun	0,0	-6,1	-1,2			
Stöðugildi	14,8	16,0	15,2	14,2	1,0	3,0

5.4 Matvælasvið

Starfsemi matvælasviðs hefur verið í föstum skorðum undanfarin ár. Kostnaður við reksturinn nemur um 54 m.kr. á ári. Sértekjur hafa dregist saman og eru óverulegar. Árið 1996 unnu 7 starfsmenn að þeim verkefnum sem nú falla undir matvælasvið UST. Í skýrslu sem unnin var fyrir Hollustuvernd á þeim tíma var lagt mat á mannaflapörfina og talið að stöðugildi þyrftu að vera a.m.k. 12 og helst 17. Kostnaður við rekstur sviðsins fór umfram áætlun 2005.

Í fjárlagatillögum UST fyrir árin 2006 og 2007 var sótt sérstaklega um eina nýja stöðu við framkvæmd á reglugerð um íblöndun bætiefna í matvæli. Stofnunin telur ekki svigrúm til að sinna þessu verkefni miðað við núverandi fjárveitingar nema ganga á önnur verkefni.

Tafla 6 Matvælasvið

Í m.kr.	2003	2004	2005 (bráðab.)	2006 (áætlun)	Fjárlaga- beiðnir 2006	Fjárlaga- beiðnir 2007
Launagjöld	36,1	42,5	46,5	46,7	5,5	6
Önnur gjöld	13	8,7	8,8	7,3	1,5	1,5
Sértekjur	5,6	3,3	4	2	0	0
Rekstraráætlun	43,6	48,0	50,4	52,0	7,0	7,5
Frávik frá áætlun	0,1	0,1	0,9			
Stöðugildi	8,0	9,0	9,2	9,2	1,0	1,0

Allengi hafa verið uppi hugmyndir um stofnun sérstakrar matvælastofnunar, sem tæki m.a. yfir verkefni matvælasviðs UST, auk verkefna sem nú falla undir önnur ráðuneyti en umhverfisráðuneytið.

5.5 Náttúruverndarsvið

Kostnaður við náttúruverndarsvið er um 200 m.kr. á ári og standa sértekjur undir um fjórðungi hans. Stöðugildi á sviðinu eru 16 sem er svipaður fjöldi og starfaði áður hjá Náttúruvernd ríkisins. Í upphafi unnu 9 fyrrum starfsmenn Náttúruverndar ríkisins áfram við þessi mál. Fljótlega var starfsmönnum náttúruverndarsviðs fjölgað um 4 og síðar um aðra 3 vegna landvörslu (þjóðgarða).

Þær hækkningar sem orðið hafa á fjárveitingum til UST hafa að mestu verið til þjóðgarða og friðlýstra svæða, samtals um 50 m.kr. á árunum 2004 og 2005. Þá fékkst fjárveiting til að bæta við einni nýrri stöðu á Mývatnsstofu.

Úttekt sem UST og Framkvæmdasýsla ríkisins gerðu á kostnaði við endurbætur og viðhald húseigna þjóðgarðsins í Skaftafelli árið 2005 sýndi að brýnustu lagfæringar myndu kosta um 55 m.kr., en 130 m.kr. þyrftu til að ljúka verkinu. Í fjárlagabæiðni ársins 2007 óskaði UST enn fremur eftir 65 m.kr. viðbót til að standa undir öðru árlegu viðhaldi í þjóðgördunum og fleiri verkefnum.

Tafla 7 Náttúruverndarsvið

Í m.kr.	2003	2004	2005 (bráðab.)	2006 (áætlun)	Fjárlaga- beiðnir 2006	Fjárlaga- beiðnir 2007
Launagjöld	76,3	93,6	95,2	108	21	16
Önnur gjöld	63,7	86,3	89,3	95,4	34	169,5
Sértekjur	34,6	57	53,4	46,4	0	-20
Rekstraráætlun	105,3	121,9	146,0	157,0	55,0	205,5
Frávik frá áætlun	-0,1	-1,0	14,9			
Stöðugildi	13,0	13,0	15,0	16,0	1,0	0,0

Umhverfisráðuneytið hefur bent á að auknar fjárveitingar til uppbyggingar og viðhalds í þjóðgördum hafi í raun verið notaðar í annan rekstur Umhverfisstofnunar. Samkvæmt yfirstjórn UST er þetta rétt að því leyti að fjármagninu var varið til rekstrar náttúruverndarsviðsins, en fór ekki til uppbyggingar og viðhalds. Fjármunirnir voru m.ö.o. nýttir innan sviðsins en ekki færðir til milli sviða og að sögn UST var þetta í samræmi við forgangsroðun verkefna.

Ábendingar umhverfisráðuneytisins vekja spurningu um hvort æskilegt sé að sérmerkja fjárveitingu til viðhalds og uppbyggingar í þjóðgördum og á öðrum friðlýstum svæðum með ákveðnari hætti. Umhverfisráðuneytið og UST þurfa að fara sérstaklega yfir rekstur náttúrusviðsins og kanna með hvaða hætti best verði staðið að rekstri þjóðgarðanna og annarra friðlýstra svæða, t.d. með samningum við heimamenn. Í þessu sambandi má líta til samstarfs UST og Ísafjarðarbæjar vegna friðlandsins á Hornströndum. Þar sem UST er fyrst og fremst ætlað að sinna stjórnslu en ekki rekstri er að auki eðlilegt að skoða þann möguleika að þessi rekstur verði tekinn út úr UST eða myndað sérstakt svið um rekstur þjóðgarða og annarra friðlýstra svæða.

5.6 Stjórnslusvið

Árlegur kostnaður við rekstur stjórnslusviðs er um 55 m.kr. Sértekjur standa undir ríflega 10% þess kostnaðar. Stöðugildi eru tæplega 11 og hefur fjölgað um rétt tæplega eitt frá því að stofnunin tók til starfa. Kostnaður við rekstur sviðsins fór umfram áætlun 2004 og 2005.

Tafla 8 Stjórnsýslusvið

Í m.kr.	2003	2004	2005 (bráðab.)	2006 (áætlun)	Fjárlaga- beiðnir 2006	Fjárlaga- beiðnir 2007
Launagjöld	42,5	50,5	53,4	54,8	22	33
Önnur gjöld	8,1	7,5	7,9	7,9	5,5	10
Sértekjur	6,7	5,6	8,2	6,2	0	0
Rekstraráætlun	44,0	50,2	49,9	56,5	27,5	43,0
Frávik frá áætlun	0,1	-2,2	-3,5			
Stöðugildi	9,8	10,8	10,4	10,4	4,0	5,5

Stjórnsýslusviðið ber hitann og þungann af innleiðingu og framfylgd Evrópu-gerða um umhverfis- og efnamál (matvælasvið og framkvæmda- og eftirlitssvið gegna einnig ríku hlutverki í innleiðingu Evrópu-gerða). Misjafnt er hve mikil vinna og kostnaður fylgir þeim fjölmörgu nýju reglugerðum sem eru á könnu UST. Forráðamenn stofnunarinnar hafa sjálfir metið að það vanti um 94 m.kr. til að hún geti sinnt verkefnum sínum með fullnægjandi hætti. Óumdeilt er að verulegur fjöldi nýrra reglugerða hefur bæst við á liðnum árum, en framsetning aukinna fjárlagabæiðna UST er ekki nógu skýr og tilefni til að taka undir með umhverfisráðuneytinu að röksemdir hafi skort fyrir svo stórfelldri aukningu á fjárveitingum til stofnunarinnar.

Ríkisendurskoðun álitur að UST standi frammi fyrir vandamáli við að hrinda reglugerðum í framkvæmd og hafa eftirlit með framfylgd þeirra. Fyrir liggur að settur hefur verið fjöldi nýrra reglugerða sem kveða á um verkefni UST. Kostnaðarmat hefur farið fram í tengslum við slíkar reglugerðir, en engu að síður er ágreiningur milli stofnunarinnar og ráðuneytisins um hvort eða í hvaða mæli fjármagn vegna aukinna verkefna hafi skilað sér til UST. Ágreiningurinn kemur m.a. til af því að UST telur að í vissum tilvikum hafi upphaflegt kostnaðarmat verið of lágt.

Ríkisendurskoðun telur því áriðandi að UST og umhverfisráðuneytið fari saman yfir þessi mál í því skyni að finna leiðir til að bregðast við þessum vanda. Sérstaklega mikilvægt er að ávallt sé lagt mat á aukinn kostnað þegar settar eru reglugerðir og jafnframt hvernig eigi að standa straum af honum, þ.e. með viðbótarfjármagni eða með hagræðingu. Þegar mæta á kostnaði með hagræðingu þarf ráðuneytið að ganga ríkt eftir því með hvaða hætti stofnunin ætlar að ná henni fram. Að öðrum kosti er ólíklegt að UST nái að sinna þeim verkefnum með eðlilegum hætti sem stofnuninni eru falin. Enn fremur þurfa stofnunin og ráðuneytið að endurmeta kostnað vegna nýrra reglugerð, þegar reynsla er komin á framkvæmdina, enda ekki tryggt að upphafleg kostnaðar-áætlun standist þegar á reynir.

5.7 Veidistjórnunarsvið

Veidistjórnunarsviðið tók við verkefnum embættis veiðistjóra þar sem voru 3,5 stöðugildi. Kostnaður við rekstur sviðsins er um 150 m.kr. á ári og standa sértekjur og markaðar tekjur undir um $\frac{2}{3}$ hans. Rekstur sviðsins hefur farið lítilllega fram úr rekstraráætlun.

Tafla 9 Veidistjórnunarsvið

Í m.kr.	2003	2004	2005 (bráðab.)	2006 (áætlun)	Fjárlaga- beiðnir 2006	Fjárlaga- beiðnir 2007
Launagjöld	17,2	19,7	22,7	22,7	5,5	6
Önnur gjöld	85,2	88,2	118	131,7	1	1
Sértekjur	66,3	73,6	101,4	103,6	0	0
Rekstraráætlun	34,8	29,9	47,6	50,8	6,5	7,0
Frávik frá áætlun	-1,3	-4,4	8,3			
Stöðugildi	4,8	4,8	5,0	6,0	1,0	1,0

Eins og fram hefur komið er veiðistjórnunarsvið staðsett á Akureyri. Starfsemi þess er þannig aðgreind frá annarri starfsemi UST sem fyrir utan rannsóknastofu er öll til húsa á einum stað í Reykjavík. Hvorki fjárhagsleg né fagleg rök liggja þar að baki heldur er ástæðan fyrir þessu fyrirkomulagi sú að umhverfisráðuneytið beitti sér á sínum tíma fyrir því að embætti veiðistjóra var flutt frá höfuðborginni og var það gert í nafni byggðastefnu stjórnvalda. Þegar UST tók við verkefnum veiðistjóraembættisins var ekki talin ástæða til að flytja starfsemina aftur til Reykjavíkur.

Ljóst er að aukinn kostnaður fylgir því að reka eitt svið UST aðgreint frá annarri starfsemi með þessum hætti, auk þess sem það dregur úr möguleikum á að samþætta starfsemi stofnunarinnar betur en nú er gert. Á móti þessu koma sjónarmið um að dreifa opinberum störfum víðar um landið, jafnvel þótt það kalli á aukinn kostnað þegar upp er staðið.

Kostnaður við leigu húsnæðis fyrir starfsemi UST á Akureyri margfaldaðist eftir að stofnunin leigði aðstöðu fyrir starfsemina í nýsköpunar- og rannsóknahúsi Háskólans á Akureyri. Leiga fyrir eldra húsnæði var 2,9 m.kr. á ári en er 8,5 m.kr. fyrir nýja húsnæðið. Hér var um hreinan kostnaðarauka að ræða, sem að mati Ríkisendurskoðunar hefur ekki skilað UST ávinningi.

5.8 Rannsóknastofa

Rannsóknastofa UST er rekin sem sjálfstæð eining og á öðrum stað en önnur starfsemi stofnunarinnar. Kostnaður við starfsemina er um 70 m.kr. á ári en

rannsóknastofan er rekin með sértekjum. Nýlega voru samþykkt á Alþingi lög nr. 68/2006, sem kveða á um stofnun hlutafélags, Matvælarannsóknna hf., utan um rekstur rannsóknastofu UST auk Rannsóknastofnunar fiskiðnaðarins og Matvælarannsóknna Keldnaholti, sbr. samstarfssamning milli Iðntæknistofnunar og Landbúnaðarháskólans. Samkvæmt lögnum mun hið nýja hlutafélag hefja rekstur 1. janúar 2007.

Tafla 10 Rannsóknastofa

Í m.kr.	2003	2004	2005 (bráðab.)	2006 (áætlun)	Fjárlaga- beiðnir 2006	Fjárlaga- beiðnir 2007
Launagjöld	45,8	49,6	50,9	48,8	0	0
Önnur gjöld	24,8	28,6	26,7	22,7	0	0
Sértekjur	69,8	76,1	74,7	71,5	0	0
Rekstraráætlun	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Frávik frá áætlun	-1,1	-1,6	-2,9			
Stöðugildi	11,7	12,3	11,5	10,5	0	0

6 Staða Umhverfisstofnunar

6.1 Almennt

Starfsemi UST hefur ekki að öllu leyti verið í samræmi við upphaflegar væntingar og er mikilvægt að gerðar verði ráðstafanir til að koma henni í betra horf. Bæði er um að ræða vandamál innan stofnunarinnar sjálfar, t.d. skort á verkþókhaldi, of lítið samstarf milli einstakra sviða og vanda sem rekja má til annarra orsaka, svo sem að lög tryggja stofnuninni ekki nægt boðvald í eftirliti sínu og að henni hafa að einhverju leyti verið falin ný verkefni án þess að hafa fjárhagslegt bolmagn til að sinna þeim. Í grófum dráttum má skipta vanda UST í fernt:

- Vandamál sem snúa bæði að UST og umhverfissráðuneyti, svo sem skiptar skoðanir um verkefni og forgangsöröðun þeirra.
- Ekki nægjanlegt samspil milli fjárveitinga og aukinna verkefna.
- Skipulagsvandi.
- Stjórnunarvandi.

Tekið skal fram að ofangreind uppröðun er ekki til marks um hvaða vandi sé talinn alvarlegastur eða brýnast að tekið verði á fyrst. Verður nú vikið að hverjum þessara þátta fyrir sig.

6.2 Um samspil milli stofnunar og ráðuneytis

Umhverfissráðuneytið bendir á að ítrekað hafi komið fjárlagatillögur frá UST sem séu ekki nægjanlega vel unnar. UST hefur fallist á að síðustu fjárlagatillögur hefði mátt vinna betur en hafnar því að þetta eigi almennt við um tillögur stofnunarinnar. Stofnunin og ráðuneytið þurfa að fara yfir þessi mál og vera samstiga um vinnulag og koma þannig í veg fyrir ágreining af þessu tagi.

UST telur sig ítrekað hafa komið ábendingum til ráðuneytisins og leitað eftir leiðbeiningum þaðan vegna þess kostnaðar sem fylgir nýjum reglugerðum sem fela í sér aukin verkefni fyrir stofnunina, án þess að hafa fengið viðunandi svör. Umhverfissráðuneytinu hefur hins vegar þótt beiðnir UST um aukin framlög vegna nýrra reglugerða ófullnægjandi og að rökstuðning skorti. Mikilvægt er að þessir aðilar leggi meiri vinnu í að meta starfsmannaþörf og fjárþörf UST og fari sameiginlega yfir þau mál. Engu að síður verður að hafa í huga að UST er sjálfstæð ríkisstofnun sem yfirstjórn hennar ber ábyrgð á. Stofnunin

verður að sníða sér stakk eftir vexti og haga verkefnum sínum í samræmi við fjárveitingar Alþingis. Þó að rök kunni að vera fyrir því að UST hafi ekki verið tryggð fjárframlög sem samrýmist að fullu nýjum verkefnum er rekstur hennar almennt í viðunandi horfi fjárhagslega séð. Þá eru líkur á að skipulagsbreytingar innan stofnunarinnar geti skilað meiri hagkvæmni og þar með fjármagni til að sinna nýjum verkefnum. Nánar er vikið að skipulagi stofnunarinnar síðar í þessari skýrslu.

Umhverfisráðuneytið hefur bent á að UST bregðist stundum seint við beiðnum frá ráðuneytinu og leggi of litla áherslu á lögfræðilegu hliðina. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að ráðuneytið og stofnunin ræði þessi mál og leiti leiða til að koma í veg fyrir ágreining af þessu tagi. Þá er æskilegt að UST styrki hina lögfræðilegu hlið stofnunarinnar en þar starfar nú einungis einn lögfræðingur.

Ráðuneytið bendir enn fremur á að forgangsröðun UST sé ekki nægjanlega skýr og t.d. hafi hún vanrækt verkefni sem beinast að vörnum gegn mengun sjávar. UST hefur lýst sig sammála því að meiri áherslu þurfi t.a.m að leggja á varnir gegn mengun frá landstöðvum en þá þurfi að koma til auknar fjárveitingar. Ríkisendurskoðun telur að stofnunin þurfi að huga betur að forgangsröðun verkefna í samvinnu við umhverfisráðuneytið.

Eins og framangreind umfjöllun ber með sér mættu samskipti umhverfisráðuneytisins og UST vera betri. Þó að ráðuneytið sýni óskum UST um aukið fjármagn vissan skilning, þykir því tillögur stofnunarinnar um auknar fjárveitingar vera um margt mjög óljósar og ekki nógu vel rökstuddar. Af gögnum og viðtölum álitur Ríkisendurskoðun ráðuneytið hafa nokkuð til síns máls og að yfirstjórn UST þurfi að tala mun skýrar fyrir nýjum fjárlagabeidnum.

UST hefur þótt umhverfisráðuneytið hafa vanrækt að tryggja stofnuninni fjármagn vegna kostnaðar sem hlýst af alþjóðlegu samstarfi og verkefnum. Ráðuneytið og stofnunin þurfa að huga betur að þessu skipulagi og tryggja að samræmi sé milli fjárveitinga til stofnunarinnar og þeirra alþjóðaverkefna sem henni er falið að sinna.

Mikilvægt er að UST og ráðuneytið hafi sameiginlega sýn á hlutverk stofnunarinnar og séu samstiga um forgangsröðun. Á þetta skortir nokkuð og leggur Ríkisendurskoðun til að umhverfisráðuneytið og UST myndi samstarfshóp þar sem farið verði yfir þessi málefni og mótuð sameiginleg sýn á meginhlutverk UST og vinnureglur um samskipti þarna á milli. Enn fremur er mælt með því að ráðuneytið og stofnunin hraði vinnu við gerð árangursstjórnunarsamnings, en drög að slíkum samningi liggja fyrir.

6.3 Fjárhagur stofnunarinnar

Við stofnun UST hafði Hollustuvernd ríkisins um árabíl átt við vanda að etja og taldi yfirstjórn stofnunarinnar skorta verulega á að auknum verkefnum hennar væri mætt með auknum fjárveitingum. Sama gilti um Náttúruvernd ríkisins, en þar var rót vandans þó fyrst og fremst sú að framlög skorti til viðhalds og reksturs í þjóðgörðum og á friðlýstum svæðum. Við stofnun UST var fjárveiting til hennar hækkuð að raungildi um 50 m.kr. (vegna 2003) miðað við fjárveitingu eldri stofnana. Árin 2004 og 2005 var fjárveiting til UST nálægt því sem nam hækkun vísitölu launa og neyslu.

Fjármálastjórn UST, eins og hún snýr að útgjöldum stofnunarinnar, er almennt í samræmi við fjárveitingar og hefur verið aðhaldssöm. Reksturinn er nú nánast í jafnvægi. Á stofnuninni hvíla hins vegar tilteknar fjárhagsskuldbindingar, sem nú nema alls um 22 m.kr., vegna fjárveitinga sem hún fékk til framkvæmda og viðhalds í þjóðgörðum en runnu í almennan rekstur. Var þessu lýst sérstaklega í kafla 5.1. hér að framan. Í raun þarf UST því áfram að gæta verulegs aðhalds svo að hún geti staðið við þessar skuldbindingar.

Að mati UST er stofnuninni ómögulegt að sinna lögboðnu hlutverki sínu með eðlilegum hætti miðað við fjárveitingar undanfarinna ára. Þrátt fyrir að rekstur UST hafi almennt verið í samræmi við fjárveitingar hefur stofnunin ítrekað leitað eftir hækkun á fjárveitingu. Hafa rökin verið þau að hún geti ekki sinnt ýmsum mikilvægum verkefnum sem hún eigi að sinna samkvæmt lögum og reglugerðum. Orsök þessa vanda sé fyrst og fremst tvíþætt: Annars vegar ný verkefni UST sem til komi vegna aðildar Íslands að *Samningnum um Evrópska efnahagssvæðið* og hins vegar rekstur og viðhald í þjóðgörðum og á öðrum friðlýstum svæðum, en undanfarin ár hefur aðsókn að þessum svæðum aukist mjög.

Önnur meginorsökin fyrir vaxandi fjárþörf UST eru aukin verkefni vegna nýrra reglugerða sem eiga rætur sínar í *Samningnum um Evrópska efnahagssvæðið*. Innleiðing þeirra virðist almennt í viðunandi horfi þó að hún hafi ekki gengið hnökralaust. Þó að vísbendingar séu um að stundum verði einhver töf á framkvæmd slíkra reglna hefur enn sem komið er ekki komið til formlegrar kvörtunar Eftirlitsstofnunar EES (ESA).

Ríkisendurskoðun vill sérstaklega vekja athygli á því að stór hluti allrar lög-gjafar sem innleidd er hér á landi vegna aðildar Íslands að EES snertir starfsemi UST. Þetta kallar á ný verkefni og margvísleg útgjöld hjá stofnuninni. UST hefur lagt fram yfirlit um hvar fjárþörf hennar sé mest og sundurliðað hvaða stöðugildum sé mest aðkallandi að bæta við. Þar má t.d. nefna stöður og tæki vegna reglna um fæðubótarefni í matvælum (reglugerð nr. 624/2004) og reglna um neysluvatn (reglugerð nr. 536/2001). Engu að síður hefur Ríkisendurskoðun ekki fengið skýrar upplýsingar frá stofnuninni um forgangsroðun hennar. Til marks um svör stofnunarinnar hefur hún sett fram það sjónarmið

að forgangsröðun hennar kunni að virðast óljós þar sem bróðurpartur allra verkefna hennar sé í forgangi. Ríkisendurskoðun kemst ekki hjá því að gagnrýna slíka framsetningu. Vissulega hefur UST sett fram ýmis gögn um forgangsröðun stofnunarinnar, en að mati Ríkisendurskoðunar eru þau fremur óljós og vera kann að fjármunum sé ekki ráðstafað með þeim hætti sem æskilegast væri. Ætlast verður til þess að UST geti markað sér skýrari forgangsröðun og sérstaklega er mikilvægt að skipulegt og vandað verkbókhald verði haldið innan stofnunarinnar, sem nýtist við gerð fjárhagsáætlana.

Vegna sjónarmiða UST um aukna fjárþörf stofnunarinnar tekur Ríkisendurskoðun fram að mikil fjölgun reglugerða sem snerta starfsemi UST er vísbending um að verkefni hennar hafi aukist og að ekki sé alltaf ljóst hvort eðlileg fjárframlög hafi fylgt með. Það kann m.ö.o. að vera ósamræmi milli umfangs verkefna stofnunarinnar annars vegar og fjárveitinga hins vegar.

Þó verður ekki komist hjá því að taka undir það sjónarmið umhverfisráðuneytisins að rökstuðningur UST fyrir auknum fjárveitingum sé engan veginn nógu skýr. Ríkisendurskoðun kallaði eftir slíkum röksemdum og fékk í hendur margvíslegar upplýsingar sem þó voru svo almenns eðlis að af þeim var ekki unnt að draga skýrar ályktanir um aukna fjárþörf.

Gera verður kröfu um að mjög skýrar og sterkar röksemdir fylgi beiðnum um svo miklar hækkanir sem fjárlagatillögur UST gera ráð fyrir. Með hliðsjón af þeim upplýsingum sem fyrir liggja og því að grundvallarbreytingar hafa ekki orðið á hlutverki UST frá því henni var komið á fót hefur yfirstjórn stofnunarinnar að mati Ríkisendurskoðunar ekki sýnt fram á nauðsyn þess að hækka þurfi rekstrarframlag stofnunarinnar verulega. Ríkisendurskoðun telur engu að síður vísbendingar fyrir hendi um að stofnunin kunni að vera undirmönnuð og leggur áherslu á að fram fari mat á nauðsynlegri starfsmannþörf hennar og fjárþörf í samstarfi UST og umhverfisráðuneytisins. Mikilvæg forsenda slíks mats er að stofnunin taki upp skipulegt og vandað verkbókhald. Fram til þessa hefur vinnutími starfsmanna UST almennt ekki verið skráður á einstök verk og því liggja ekki fyrir aðgengilegar upplýsingar um hve miklum tíma hefur verið ráðstafað til þeirra. Það er með öllu óviðunandi.

Dæmi eru um að sviðsstjórar UST (forstöðumenn sviða) hafi tekið á sig faglega vinnu sem ætti að vera í höndum annarra starfsmanna og er þetta til þess fallið að koma niður á stjórnun einstakra sviða. Þetta á einkum við framkvæmdasvið og matvælasvið og einnig forstjóra stofnunarinnar. Þar sem ekkert verkbókhald liggur fyrir er erfitt að meta hvort þetta sé vísbending um að stofnunin sé undirmönnuð eða merki um veika stjórnun.

Síðustu árin hafa umhverfisráðuneytið og UST unnið kostnaðarmat vegna nýrra gerða sem snerta starfsemi UST með það í huga að bíða með innleiðingu þeirra uns fjármagn sé tryggt til framkvæmdarinnar. Ríkisendurskoðun telur

Þetta þýðingarmikið. Það er hins vegar ekki einhugur milli umhverfisráðuneytis og UST um hversu vel þessi aðferð hefur reynst. Enn sem komið er hefur Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) ekki lagt fram formleg kærúmál vegna gerða sem snerta starfsemi UST, þ.e. vart er hægt að fullyrða að umtalsverð seinkun eða ágalli hafi orðið á innleiðingu og framkvæmd slíkra gerða hér á landi.

Umhverfisráðuneytið og UST greinir á um hvort sú aðferðafræði sem beitt er vegna kostnaðarmats á nýjum Evrópugerðum sé fullnægjandi. UST álitur að ekki sé nægjanlegt tillit tekið til þeirra útgjalda sem slíkri innleiðingu geta fylgt. Ráðuneytið er ósammála þessu. Ríkisendurskoðun bendir á að þegar um er að ræða innleiðingu nýrra Evrópugerða, sbr. aðild Íslands að EES, sem kalla á aukin útgjöld sé nauðsynlegt að fjárveitingavaldið tryggi um leið slíkt fjármagn. Augljóst sé að UST getur almennt ekki séð um framkvæmd og eftirlit með nýjum gerðum nema hún fái til þess eðlilega fjárveitingu.

Hin aðalorsök aukinnar fjárþarfar UST er að verulegt fjármagn vantar til að mæta viðhaldi vegna reksturs þjóðgarðanna og annarra friðlýstra svæða. Frá því að stofnunin tók til starfa hefur nánast öll hækkun fjárheimilda milli ára verið ætluð til verkefna tengdum þjóðgördunum eða alls um 50 m.kr. á árunum 2004 og 2005. Framkvæmdasýsla ríkisins gerði sérstaka úttekt á kostnaðarþörf vegna viðhalds og endurbóta á húseignum þjóðgarðsins í Skaftafelli árið 2005 og var niðurstaðan sú að brýnustu lagfæringar kostuðu um 55 m.kr., en að um 130 m.kr. kosti að ljúka því verki. Ríkisendurskoðun beinir því til umhverfisráðuneytisins og Alþingis að hliðsjón verði höfð af umræddri skýrslu við mat á fjárþörf vegna þjóðgarða og friðlýstra svæða.

Af ýmsum sökum er erfitt að meta fjárþörf UST. Forgangsröðun stofnunarinnar er fremur óljós og því óvíst hvort fjármunum sé ráðstafað eins og æskilegast væri. Þá eru vísbendingar um að í nokkrum tilvikum hafi ekki verið staðið nægjanlega vel að innheimtu sértekna vegna þjónustu sem stofnunin veitir. Áður hefur verið fjallað um skort á verkbókhaldi, sem veldur því að mjög erfitt er að sjá hversu mikinn tíma einstök eða afmörkuð verkefni taka.

Sem fyrr segir eru engu að síður vísbendingar um að fjárveitingar til stofnunarinnar hafa verið eitthvað lægri en eðlilegt getur talist miðað við þau verkefni sem henni eru falin í lögum og reglugerðum. Til að afmarka nákvæmlega hvað sé eðlilegt í þessu sambandi er nauðsynlegt að ráðuneytið og stofnunin fari sameiginlega yfir stöðu og fjárþörf stofnunarinnar og hafi sömuleiðis sameiginlega sýn á hlutverk hennar og forgangsröðun verkefna.

Almennt eru viðskiptavinir stofnunarinnar sáttir við faglegt starf hennar. Þó eru dæmi um óánægju með óhóflegan drátt á að formlegum erindum til stofnunarinnar sé svarað. Athuga ber að umrædd gagnrýni snertir einungis afmarkaða þætti í starfsemi UST, en ekki stofnunina í heild. Úr þessu má bæta með

bættu skipulagi og agaðri vinnubrögðum, auk þess að leggja ríkari áherslu á lögfræðipækkingu innan stofnunarinnar.

6.4 Stjórnunarvandi

Þegar horft er til fjármála UST hefur yfirstjórn hennar almennt sýnt góðan árangur í að halda útgjöldum innan eðlilegra marka þrátt fyrir mjög umfangsmikil og heldur vaxandi verkefni.

Almennt eru samskipti milli starfsfólks UST í lagi. Engu að síður eru dæmi um samskiptaörðugleika innan stofnunarinnar. Fram komu t.d. ýmsar ábendingar og athugasemdir við störf yfirstjórnar stofnunarinnar, svo sem að hún sé ekki nógu sýnileg. Einnig er óánægja með að yfirstjórnin sé ekki nægjanlega markviss og að í ýmsum málum hafi hún framselt of mikið vald til fjárhags- og rekstrarsviðs. Slík gagnrýni var nokkuð útbreidd og virðist sem þessi óánægja eigi við rök að styðjast og að yfirstjórn fjárhags- og rekstrarsviðs hafi fengið stjórnunarhlutverk umfram það sem eðlilegt getur talist. Mikilvægt er að yfirstjórn UST taki á þessum samstarfsvanda með afgerandi hætti.

Til að leysa úr innri vanda stofnunarinnar þurfa að koma til skipulagsbreytingar innan hennar og/eða hugsanlegar breytingar í starfsmannahaldi. Enn fremur virðist nokkuð tilviljanakennt hvaða mál eru sett í forgang; huga þarf betur að forgangsröðun verkefna í samvinnu við umhverfisráðuneytið.

6.5 Skipulagsvandi

Eins og komið hefur fram fyrir í þessari skýrslu telur Ríkisendurskoðun að einstök svið UST séu of einangruð og mikilvægt að samstarf milli þeirra verði aukið til að ná fram betri nýtingu starfsfólks, ákveðnari forgangsröðun og markvissari vinnubrögðum. Skipurit stofnunarinnar endurspeglar um of hvernig málum var háttað fyrir daga UST. Má lýsa þessu þannig að með því hafi verið leitast við að raska sem minnst við starfsemi fyrri stofnana í stað þess að endurskipuleggja hana sem eina heild. Til að vinna bót á þessu telur Ríkisendurskoðun að gera þurfi breytingar á skipulagi UST.

Meðal viðskiptavina UST er nokkuð kvartað undan því að stofnunin svari seint erindum sem beint er til hennar. Þessar kvartanir beindust sérstaklega að framkvæmdasviði, en síst að matvælasviði.

Þá er lagaumhverfi stofnunarinnar óþarflega flókið. Þetta snertir eðlilega mest viðskiptavini stofnunarinnar, en að auki er löggjöfin til þess fallin að viðhalda einangrun einstakra sviða hennar. Æskilegt er að umhverfisráðuneytið og Alþingi athugi með setningu nýrrar og heildstæðar löggjafar um stofnunina og verkefni hennar.

Ríkisendurskoðun vekur athygli á tveimur málefnum sem rétt er að skoða hvernig samrýmast verkefnum og skipulagi UST. Annars vegar er um að ræða skipulag á heilbrigðiseftirliti. Það er að mestu í höndum sveitarfélaga og er nánar lýst í II. kafla laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og lögum nr. 93/1995 um matvæli. UST hefur það hlutverk að tryggja samræmi í þessu eftirliti. Almenn séð hefur stofnunin þó ekki boðvald yfir sveitarfélögum vegna þessara málefna heldur eingöngu leiðbeinandi hlutverk. Í viðtölum vegna þessarar úttektar komu fram vísbendingar um að þetta fyrirkomulag henti ekki nógu vel til að tryggja gott og samræmt heilbrigðiseftirlit. Lögin veita UST mjög takmarkaða möguleika til að samræma heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga og því er erfiðleikum bundið að taka á því misræmi í heilbrigðiseftirliti sem dæmi eru um á milli einstakra umdæma. Þar að auki komu fram vísbendingar um að ná megi fram meira samræmi og betri nýtingu við eftirlit UST, þ.e. að þar hafi ekki verið gætt eðlilegrar hagkvæmni. UST hefur hins vegar bent á að mismunandi eftirlit stofnunarinnar sé ákaflega sérhæft. Ríkisendurskoðun telur þó líkur á að stofnunin geti náð fram hagræðingu í eftirliti sínu og að núverandi skipurit sé til þess fallið að tefja fyrir slíkri hagræðingu. Til að auka skilvirkni og hagkvæmni og tryggja að heilbrigðiseftirlitið sé samræmt telur Ríkisendurskoðun æskilegt að umhverfisráðuneytið skoði sérstaklega hvort rétt sé að breyta fyrirkomulagi þessa eftirlits og eftir atvikum færa það frá sveitarfélögum til ríkisins. Samhliða þarf að huga að því að skipulag UST stuðli að meiri hagkvæmni og samnýtingu starfsfólks við framkvæmd á eftirliti en nú er.

Hins vegar er ástæða til að nefna hér sérstaklega fyrirkomulag á rekstri þjóðgarða og annarra friðlýstra svæða, en að þessu hefur þegar verið vikið í skýrslunni. UST er fyrst og fremst stjórnsýslustofnun og hefur lítið með rekstur að gera. Ríkisendurskoðun telur eðlilegast að verkefni sem snúa að rekstri þjóðgarða og friðlýstra svæða verði aðskilin frá núverandi náttúruverndarsviði. Til greina kæmi að flytja þennan málaflokk til annarrar ríkisstofnunar. Þó kynni að vera einfaldara og hagkvæmara að sérstakt svið innan UST, sem ekki hefur stjórnsýslu með höndum, taki hann að sér. Ríkisendurskoðun leggur til að umhverfisráðuneytið og UST taki þetta til sérstakrar skoðunar.