

# REKSTUR OG STJÓRNSKIPULAG VATNAJÖKULSPJÓÐGARÐS

## Niðurstaða

Í maí 2013 hóf Ríkisendurskoðun forkönnun á Vatnajökulspjóðgarði, sem heyrir undir umhverfis- og auðlindaráðuneyti, til að leggja mat á hvort gera ætti formlega úttekt. Einkum var litið til reksturs þjóðgarðsins, vinnu við endurskoðun á stjórnskipulagi hans og afdrifa tillagna í óbirtri skýrslu frá árinu 2011 um sameiningu stofnana sem annast þjóðgarða og friðlýst svæði. Þar sem þessi málefni eru í mikilli gerjun var niðurstaða forkönnunar að hefja ekki úttekt að sinni heldur fylgjast með framvindu mála næstu 2–3 árin.

Í árslok 2011 var uppsafnaður halli Vatnajökulspjóðgarðs um 169 m.kr. Þjóðgarðurinn fékk 90 m.kr. aukafjárveitingu árið 2012 en uppsafnaður halli var þó um 54 m.kr. í lok þess árs. Þau fyrirmæli fylgdu aukafjárveitingunni að stofnunin skyldi hagræða í rekstri sínum og ná tökum á hallanum innan tveggja ára. Áætlað er að það takist árið 2014 að því gefnu að fjárveitingar til þjóðgarðsins haldi verðgildi sínu.

Verkaskipting, ábyrgð og valdmörk milli stjórnar, framkvæmdastjóra og þjóðgarðsvarða eru óskýr. Í lögum nr. 60/2007 um Vatnajökulspjóðgarð er kveðið á um endurskoðun á stjórnskipulagi hans eigi síðar en 1. janúar 2013. Umhverfis- og auðlindaráðuneyti skipaði starfshóp vegna þessa í upphafi ársins en niðurstöður hans liggja ekki fyrir.

Þjóðgarðar á Íslandi eru þrír. Þeir heyra undir tvö ráðuneyti og stjórnskipulag þeirra er með mismunandi hætti. Umhverfis- og auðlindaráðuneyti hefur ekki tekið formlega afstöðu til tillagna sem koma fram í fyrrnefndri skýrslu um sameiningar stofnana sem annast þjóðgarða og friðlýst svæði.

## Öflun gagna og upplýsinga

Könnuð voru lög og reglugerðir um Vatnajökulspjóðgarð og hina tvo þjóðgarðana á Íslandi. Aflað var gagna og upplýsinga frá umhverfis- og auðlindaráðuneyti, þjóðgördunum þremur og Umhverfisstofnun. Fjárhagsupplýsingar vegna ársanna 2007–13 voru fengnar úr ríkisreikningi, fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins (Orra) og frumvörpum til fjárlaga og fjárukalaga. Rætt var við umhverfis- og auðlindaráðuneyti, framkvæmdastjóra og stjórnarformann Vatnajökulspjóð-

garðs og Umhverfisstofnun. Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð.

## Starfsemi Vatnajökulspjóðgarðs

Lög nr. 60/2007 um Vatnajökulspjóðgarð voru samþykkt 1. maí 2007. Í júní 2008 var síðan sett um hann reglugerð nr. 608/2008. Árið 2012 voru fastráðnir starfsmenn þjóðgarðsins 12 í 11,5 stöðugildum. Þau skiptust í eitt og hálf stöðugildi framkvæmdastjóra og bókara sem sinntu miðlægri þjónustu á skrifstofu þjóðgarðsins í Reykjavík, fjögur stöðugildi þjóðgarðsvarða, fjögur stöðugildi aðstoðarþjóðgarðsvarða, eitt stöðugildi hálendisfulltrúa og eitt stöðugildi sérfræðings. Ársverk voru þó mun fleiri vegna tímabundinna ráðninga starfsmanna á háannatíma. Árið 2012 voru ársverk hjá þjóðgarðinum 27,5 og 103 starfsmenn á launaskrá um lengri eða skemmri tíma, einkum sumarstarfsmenn, s.s. landverðir og verkamenn.

Vatnajökulspjóðgarður og umhverfisráðuneyti (nú umhverfis- og auðlindaráðuneyti) undirrituðu árangursstjórnunarsamning 11. janúar 2011. Í honum og fylgiskjölum hans eru stefna og markmið þjóðgarðsins skilgreind og sett fram verkefnaáætlun með árangursmælikvörðum. Þar eru einnig tilgreindar upplýsingar og gögn sem þjóðgarðurinn á að standa skil á árlega, m.a. rekstraráætlun, uppfærð verkefnaáætlun fyrir komandi ár, niðurstaða verkefnaáætlunar og framvinda markmiða liðins árs. Í svari ráðuneytisins við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar um eftirfylgd samningsins sagði: „Í samræmi við samninginn hefur verið skilað inn rekstraráætlun og verkefnaáætlun fyrir árið 2013. Ráðuneytið á eftir að staðfesta verkefnaáætlun ársins.“ Ríkisendurskoðun hvetur Vatnajökulspjóðgarð til að fylgja samningnum vel og skipulega eftir. Þá hvetur stofnunin umhverfis- og auðlindaráðuneyti til að viðhafa reglulegt og öflugt eftirlit með framfylgd árangursstjórnunarsamningsins.

## Rekstrarvandi Vatnajökulspjóðgarðs

Árið 2010 voru útgjöld þjóðgarðsins 215 m.kr. umfram fjárheimildir en þau höfðu að mestu verið í samræmi við þær fram að því (sjá töflu bls. 4). Meginástæða hallans var bygging Snæfellsstofu sem er gestastofa að Skriðuklaustri. Framkvæmdasýsla ríkisins sá um þá framkvæmd. Sérstök

fjárveiting fékkst fyrir fyrsta áfanga og var kostnaður hans í samræmi við áætlun. Kostnaður við annan áfanga byggingarinnar var ekki áætlaður fyrr en nokkuð var liðið á framkvæmdir. Fjárveitingar til þjóðgarðsins tóku ekki mið af þeim kostnaði auk þess sem áætlunin stóðst ekki. Framkvæmdasýsla ríkisins áætlaði að kostnaðurinn yrði 45,3 m.kr. en hann varð 137,5 m.kr. Árið 2010 varð einnig umframkostnaður vegna verkefna þjóðgarðsins sjálfs, þ.e. vegna vinnu við *Stjórnunar- og verndaráætlun* og tveggja úttektarverkefna um samgöngur í þjóðgarðinum sem ráðuneytið óskaði eftir án þess að sérstök fjárveiting fylgdi með.

Í árslok 2010 var uppsafnaður halli Vatnajökulspjóðgarðs um 164 m.kr. og um 169 m.kr. í árslok 2011. Árið 2012 fékk þjóðgarðurinn 90 m.kr. aukafjárveitingu vegna kostnaðar við annan áfanga Snæfellsstofu. Uppsafnaður halli nam þó enn um 54 m.kr. í árslok 2012 en í frumvarpi til fjárákallaga það ár kom fram að þjóðgarðurinn skyldi hagræða í rekstri og vinna á hallanum á tveimur árum. Framkvæmdastjóri þjóðgarðsins áætlaði að með skýrri forgangsröðun og aðhaldi megi draga úr hallanum árið 2013 og komast fyrir hann að fullu árið 2014 að því gefnu að fjárveitingar verði sambærilegar og árið 2013. Ríkisendurskoðun hvetur umhverfis- og auðlindaráðuneyti til að hafa þessa stöðu í huga við fjárlagagerð fyrir árið 2014.

Þjóðgarðurinn hefur gert ráðstafanir til að koma í veg fyrir að útgjöld verði umfram fjárheimildir, m.a. með forgangsröðun verkefna og auknu eftirliti með útgjöldum. Árið 2012 veitti þáverandi ríkisstjórn samtals 870 m.kr. til uppbyggingar Þekkingarseturs á Kirkjubæjarklaustri og mun gestastofa vestursvæðis Vatnajökulspjóðgarðs hafa aðstöðu þar. Framkvæmdasýsla ríkisins sér um framkvæmdina en framkvæmdastjóri þjóðgarðsins hefur eftirlit með framvindu hennar, m.t.t. framkvæmdaáætlunar og kostnaðar.

### Stjórnskipulag Vatnajökulspjóðgarðs

Samkvæmt lögum um Vatnajökulspjóðgarð er honum skipt í fjögur rekstrarsvæði. Á hverju svæði starfar ráðgefandi svæðisráð og þjóðgarðsvörður. Yfirstjórn þjóðgarðsins skal vera í höndum stjórnar sem samkvæmt heimild í 5. gr. laganna getur ráðið framkvæmdastjóra til að annast daglegan rekstur og umsýslu í umboði hennar. Þetta fyrirkomulag tryggir sveitarfélögum á svæði þjóðgarðsins áhrif og aðkomu að starfsemi hans en það er flókið og veldur því að verkaskipting, ábyrgð og valdmörk stjórnar, þjóðgarðsvarða og framkvæmdastjóra eru óskýr.

Sjö manna stjórn þjóðgarðsins, skipuð af ráðherra, hefur umsjón með rekstrinum. Verkefni hennar eru tilgreind í lögum um þjóðgarðinn og skal hún m.a. annast gerð fjárhagsáætlunar, ráðstöfun fjár til rekstrarsvæða og samþykkt rekstraráætlunar hvers svæðis. Umhverfis- og auðlindaráðuneyti á tvo fulltrúa í stjórn, einn fulltrúi er tilnefndur af umhverfisverndarsamtökum en meirihluti stjórnarmanna er tilnefndur af sveitarfélögum sem eiga land að garðinum. Þá hafa útivistarsamtök einn áheyrnarfulltrúa í stjórn. Fulltrúar sveitarfélaganna eru jafnframt formenn svæðisráðanna fjögurra. Hvert svæðisráð er skipað sex fulltrúum, þar af eru þrjú fulltrúar sveitarfélaga á viðkomandi svæði, einn fulltrúi ferðamálasamtaka, einn fulltrúi útivistarsamtaka og einn frá umhverfissamtökum. Svæðisráð skulu vera ráðgefandi og skila tillögum til stjórnar.

Rekstrarsvæðin fjögur eru rekin sem sjálfstæðar einingar og skulu samkvæmt lögum um þjóðgarðinn vera á ábyrgð þjóðgarðsvarða sem ráðnir eru af stjórn þjóðgarðsins að tillögu viðkomandi svæðisráðs. Hlutverki þjóðgarðsvarða er lýst svo í 10 gr. laganna:

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

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

Stjórn Vatnajökulspjóðgarðs ákvað strax á fyrsta fundi sínum í september 2007 að ráða starfsmann tímabundið. Sá sami var síðar ráðinn framkvæmdastjóri þjóðgarðsins að undangengnu auglýsinga- og ráðningarferli. Verkefni framkvæmdastjóra eru ekki tilgreind í lögum um þjóðgarðinn að öðru leyti en því að þar segir að hann annist daglegan rekstur og umsýslu í umboði stjórnar. Þáverandi umhverfisráðherra gaf út erindisbréf fyrir framkvæmdastjóra 21. ágúst 2009. Þar eru honum falin ýmis verkefni og ábyrgð m.a. gerð rekstraráætlunar fyrir þjóðgarðinn í heild og fyrir einstök svæði hans, fjárhagslegum rekstri og starfsmannamálum. Þessi verkefni og ábyrgð framkvæmdastjóra eru árettuð

í starfslýsingu hans sem formaður stjórnar gaf út 16. júní 2011.

Ráðning framkvæmdastjóra var samkvæmt tillögu forsætisráðuneytis sem taldi nauðsynlegt að stofnunin hefði einn „stjóra“. Eins og fram hefur komið hefur sú áhersla ekki náð fram að ganga með skýrum og gagnsæjum hætti. Lögin og framkvæmd þeirra stangast á og því eru verkaskipting, ábyrgð og valdmörk óskýr. Það skapar óstöðugleika og óvissu í stjórnun þjóðgarðsins.

Flókið og ógagnsætt stjórnskipulag hefur haft óæskileg áhrif. Í ársbyrjun 2011 stóð m.a. til að ráða fjármálastjóra til að létta álagi af framkvæmdastjóra og sérstök fjárveiting hafði fengist vegna þess. Framkvæmdastjóri, sem samkvæmt erindisbréfi og starfslýsingu ber ábyrgð á starfsmannamálum þjóðgarðsins, taldi rétt að auglýsa starfið án staðsetningar en meirihluti stjórnar vildi setja það skilyrði að viðkomandi yrði staðsettur á Hornafirði. Staðan var auglýst undir þeim formerkjum en enginn hæfur umsækjandi kom fram. Ekki hefur verið aðhafst frekar í málinu þar sem því var slegið á frest þegar umræða um breytingar á stjórnskipulagi þjóðgarðsins hófst stuttu seinna.

Þá hefur verið bent á að stjórnskipulag Vatnajökulsþjóðgarðs sé ekki eðlilegt fyrir ríkisstofnun því sveitarfélögin hafi meirihluta í stjórninni án þess að leggja til neitt fjármagn. Þetta geti m.a. skipt máli ef hagsmunir ríkis og sveitarfélaga fara ekki saman, t.d. efnahagslegur ávinningur eða verndun svæða. Stjórnarformaður Vatnajökulsþjóðgarðs telur þó að stjórnskipulagið gefist vel. Stjórnin nái oftast samstöðu um þau mál sem hún tekur fyrir og hagsmunarárekstrar eigi sér sjaldan stað. Það að fulltrúar sveitarfélaga sem eiga land að þjóðgarðinum sitji í stjórninni skapi jákvæðni í garð hans og þess sem þar fer fram. Það hafi í raun verið forsenda þess að Vatnajökulsþjóðgarður var stofnaður.

Í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð segir að svæðisráð skuli vera þjóðgarðsverði og stjórn til ráðgjafar. Svæðisráðin hafa þó m.a. tekið ákvarðanir um fjárútlát sem var t.d. meginástæða þess að kostnaður við *Stjórnunar- og verndaráráttun* varð umfram samþykktar áætlanir árið 2010.

Í 11. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð kemur fram að Umhverfisstofnun veiti stjórn hans og svæðisráðum aðstoð og faglega ráðgjöf samkvæmt sérstökum samstarfssamningi.

Þessir aðilar hafa ekki gert með sér slíkan samning en athugun Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að þeir telja samstarf sitt gott en það hefur m.a. leitt til úrbóta á skiltakerfi.

Samkvæmt bráðabirgðaákvæði í lögum nr. 60/2007 um Vatnajökulsþjóðgarð átti að endurskoða ákvæði um stjórnskipulag hans eigi síðar en 1. janúar 2013. Umhverfis- og auðlindaráðuneyti skipaði þó ekki starfshóp vegna þessa fyrir en í upphafi árs 2013 og niðurstöður hans liggja ekki enn fyrir í ágúst 2013. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að við endurskoðun stjórnskipulagsins verði m.a. lögð áhersla á að skýra valdmörk, verkaskiptingu og ábyrgð við stjórnun þjóðgarðsins.

### Sameining stofnana sem annast þjóðgarða og friðlýst svæði

Á Íslandi eru starfræktir þrjú þjóðgarðar. Þeir eru Þjóðgarðurinn á Þingvöllum sem heyrir undir forsætisráðuneyti, Vatnajökulsþjóðgarður sem heyrir beint undir umhverfis- og auðlindaráðuneyti og Þjóðgarðurinn Snæfellsjökull sem heyrir undir Umhverfisstofnun sem aftur heyrir undir umhverfis- og auðlindaráðuneyti. Starfsemi þeirra og friðlýsing byggir á þremur mismunandi lögum og jafnmörgum reglugerðum. Vatnajökulsþjóðgarður er langstærstur og nær yfir um 14% af flatarmáli Íslands. Skipulagi hans og stjórnun var lýst hér að framan.

Þjóðgarðurinn á Þingvöllum starfar samkvæmt lögum nr. 47/2007 um þjóðgarðinn. Yfirstjórn hans er í höndum Þingvallanefndar sem er skipuð sjö þingmönnum. Hún ræður framkvæmdastjóra sem er þjóðgarðsvörður og annast daglegan rekstur garðsins og ræður aðra starfsmenn. Hlutverk hans og skyldur koma fram í reglugerð nr. 848/2005 um þjóðgarðinn á Þingvöllum, verndun hans og meðferð. Fastráðnir starfsmenn eru fjórir.

Um þjóðgarðinn Snæfellsjökul gilda ákvæði 51. og 52. gr. laga nr. 44/1999 um náttúruvernd og ákvæði reglugerðar, nr. 568/2001, um þjóðgarðinn. Umhverfisstofnun fer með stjórnun þjóðgarðsins og henni til ráðgjafar er nefnd sem ráðherra skipar. Stofnunin ræður þjóðgarðsvörð, sem annast daglegan rekstur, og aðra starfsmenn. Fastráðnir starfsmenn eru tveir.

Í samræmi við markmið þáverandi ríkisstjórnar frá árinu 2009 fól umhverfisráðuneyti óháðum ráðgjafa, *Stjórnháttum ehf.*, að kanna fýsileika þess að sameina Vatnajökuls-



Þjóðgarð, Þjóðgarðinn á Þingvöllum og viðfangsefni Umhverfisstofnunar á sviði náttúruverndarsvæða í eina stofnun. Skýrsla lá fyrir í nóvember 2011 en hún hefur ekki verið gerð opinber og hefur ekki leitt til breytinga á stjórnskipulagi þjóðgarðanna eða verkefnum Umhverfisstofnunar.

Síðla árs 2011 hófust umræður á stjórnarfundum Vatnajökulsþjóðgarðs um „áform um stofnun þjóðgarðsstofnunar sem ræki alla þjóðgarða á landinu“. Formaður stjórnar efndi til greiningar á styrkleikum, veikleikum, ógnunum og tækifærum við slíka sameiningu. Almennir stjórnarmenn jákvæðir þó þeir gerðu tiltekna fyrirvara, s.s. að aðkoma heimamanna yrði tryggð með virkri þátttöku þeirra. Málið var rætt reglulega á stjórnarfundum þar til í september 2012 þegar bókað var að „sameining allra náttúruverndarstofnana virðist út af borðinu í bili“. Að sögn formanns stjórnar þjóðgarðsins komu þau skilaboð frá umhverfis- og auðlindaráðuneyti.

Viðmælendur Ríkisendurskoðunar voru sammála um að æskilegt væri að sameina stofnanir sem hafa með þjóðgarða og friðlýst svæði á Íslandi að gera í eina stjórnskipulagseiningu. Með því mætti ná fram samlegðaráhrifum, bæði fjárhagslegum og ekki síður faglegum. Aðila greinir þó á um útfærslur, m.a. hvort stofna eigi sérstaka stofnun eða hvort þjóðgarðarnir skuli vera undir stjórn Umhverfisstofnunar og hvort þeir skuli hafa ráðandi stjórn eins og er hjá Vatnajökuls- og Þingvallapjóðgördum eða ráðgefandi nefnd eins og er hjá þjóðgarðinum Snæfellsjökli.

Umhverfis- og auðlindaráðuneyti hefur hvorki tekið afstöðu til framangreindra hugmynda né hafið viðræður við forsætisráðuneyti um þær. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að kostir og gallar við sameiningu og mismunandi stjórnskipulag stofnana þjóðgarða og friðlýstra svæða verði vandlega kannaðir og metnir og árangursríkustu leiðinni hrint í framkvæmd.

#### Rekstur Vatnajökulsþjóðgarðs 2007–12 og rekstraráætlun 2013 í þús.kr. og fjöldi ársverka 2007–12

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>GJÖLD</b>							<b>ÁÆTLUN</b>
ALMENNUR REKSTUR	15.153	182.059	239.531	287.883	377.407	404.591	454.111
STOFNKOSTNAÐUR	49.288	148.213	200.445	433.225	128.131	143.857	464.000
<b>SAMTALS GJÖLD</b>	<b>64.441</b>	<b>330.272</b>	<b>439.976</b>	<b>721.108</b>	<b>505.538</b>	<b>548.448</b>	<b>918.111</b>
<b>TEKJUR</b>							
SÉRTEKJUR	0	45.509	118.377	120.929	141.253	171.124	186.400
FRAMLAG ÚR RÍKISSJÓÐI	119.000	251.000	351.500	385.200	359.300	402.600	732.100
ALMENNUR REKSTUR	69.000	119.900	160.500	266.800	305.800	346.100	268.100
FJÁRAUKALÖG		15.000	43.500				
STOFNKOSTNAÐUR	50.000	160.500	245.500	214.800	149.800	169.800	464.000
FJÁRAUKALÖG			-45.000			90.000	
<b>SAMTALS TEKJUR</b>	<b>119.000</b>	<b>296.509</b>	<b>469.877</b>	<b>506.129</b>	<b>500.553</b>	<b>573.724</b>	<b>918.500</b>
<b>AFKOMA ÁRSINS</b>	<b>54.559</b>	<b>-33.763</b>	<b>29.901</b>	<b>-214.979</b>	<b>-4.985</b>	<b>115.275</b>	<b>389</b>
STAÐA Í ÁRSBYRJUN	0	54.559	20.796	50.697	-164.282	-169.267	-53.992
HÖFUÐSTÓLL Í ÁRSLOK	54.559	20.796	50.697	-164.282	-169.267	-53.992	-53.603
ÁRSVERK	0,25	13,02	18,09	23,56	25,64	27,49	