

Niðurstaða starfshóps um samþættingu eða sameiningu á sviði náttúruverndar og landgræðslu

Starfshópur á vegum umhverfis- og auðlindaráðuneytisins um skoðun á leiðum til að samþætta eða sameina stofnanir á sviði náttúruverndar og landgræðslu hóf störf í ágúst 2015. Í starfshópnum sátu:

Líneik Anna Sævarsdóttir, alþingismaður, formaður,
Valgerður Gunnarsdóttir, alþingismaður,
Jón Geir Pétursson, skrifstofustjóri í umhverfis- og auðlindaráðuneyti,
Stefán Guðmundsson, skrifstofustjóri í umhverfis- og auðlindaráðuneyti,
Kristín Linda Árnadóttir, forstjóri Umhverfisstofnunar og
Sveinn Runólfsson, landgræðslustjóri Landgræðslu ríkisins.

Guðný Lára Ingadóttir, ritari ráðuneytisstjóra starfaði með starfshópnum. Guðrún Ragnarsdóttir, frá Strategíu ehf. var ráðgjafi starfshópsins.

Markmið verkefnisins var að efla stofnanakerfi ráðuneytisins á sviði verndunar og sjálfbærrar nýtingar náttúru landsins m.a. til að:

- auka getu til að sinna framkvæmdum og rekstri á sviði verndunar, landgræðslu og hvers konar endurheimtar landgæða og sjálfbærrar nýtingar náttúru landsins.
- auka þekkingu og sérhæfingu til að takast á við auknar opinberar framkvæmdir, viðhald og reksturs á þessu sviði, sem ekki er falin öðrum.
- efla starfsemi á þessu sviði um land allt með starfsstöðvum í öllum landshlutum.
- stofnanaumgjörð ríkisins endurspegli breyttar þarfir og hafi afl til að takast á við áskoranir á þessu sviði og þá sérstaklega þær áskoranir sem tengjast mikilli þörf á verndaraðgerðum og uppbyggingu á náttúruverndarsvæðum og almennt í íslenskri náttúru.

Áður en starfshópurinn hóf sína vinnu, voru eftirfarandi verkefni, sem samþættingin eða sameiningin gæti náð til skilgreind, þó skilgreiningin væri ekki hluti af skipunarbréfinu. Verkefni eru:

- samskipti og leiðbeiningar til umsjónarmanna lands, landeigenda og sveitarfélaga á sviðinu,
- rekstur friðlýstra svæða og landgræðslusvæða,
- umsjón framkvæmda og starfsemi á friðlýstum svæðum og landgræðslusvæðum,
- að hvetja til og veita stuðning ríkisins til landeigenda vegna umhverfistengdra verkefna á landi,
- að meta og vakta ástand gróður- og jarðvegsauðlinda landsins,
- eftirlit með landnýtingu og leita leiða til að koma í veg fyrir ósjálfbæra landnýtingu,
- þróunarstarf og þekkingaruppbygging,
- ráðgjöf til stjórnvalda varðandi framkvæmd verndunar og sjálfbærrar auðlindanýtingar,
- samráð við hagsmunaaðila á sviðinu
- fræðslu- og kynningarstarf,
- stefnumótun og áætlanagerð ríkisins á verksviðinu,
- alþjóðlegt samstarf.
- umsjón með landi í eigu ríkisins sem er á forræði Umhverfisstofnunar og Landgræðslu ríkisins,
- rekstur starfsstöðva í öllum landshlutum með áherslu á nálægðarsjónarmið.

Starfshópnum var falið að skoða hvor af tveimur leiðum væri heppilegri til að ná fram markmiðum verkefnisins:

1. Sameining þess hluta starfs Umhverfisstofnunar sem snýr að ofangreindum verkefnum og Landgræðslu ríkisins með staðsetningu í Gunnarsholti.
2. Sameining Umhverfisstofnunar og Landgræðslu ríkisins, en þá með innri aðskilnaði verkefna sem lúta að framkvæmdum og stjórnsýslu. Áhersla verði á skilgreiningu kjarnaverkefna landsbyggðarstarfsstöðva.

Haldnir voru alls átta fundir í starfshópnum, einn sameiginlegur vinnufundur með starfsmönnum Landsgræðslu ríkisins og Umhverfisstofnunar (tólf starfsmenn frá hvorri stofnun) og síðan stuttur vinnufundur á sitt hvorri stofnuninni. Loks var haldinn samráðsfundur með helstu hagaðilum 10. desember en þar mættu fulltrúar 25 hagaðila ásamt átta starfsmönnum Umhverfisstofnunar og Landgræðslu ríkisins (fjórir frá hvorri stofnun) og starfshópnum. Einnig áttu formaður starfshópsins og ráðgjafi fundi með ýmsum aðilum vegna verkefnisins.

Niðurstöður og tillögur starfshópsins

Á undanförunum árum hafa orðið breytingar sem kalla á endurskoðun á verkaskiptingu og hlutverkum stofnana umhverfis- og auðlindaráðuneytis á sviði náttúruverndar og landgræðslu. Í fyrsta lagi má nefna kerfisbreytingar sem kalla á slíka skoðun, má þar sérstaklega nefna að Landgræðsla ríkisins færðist til ráðuneytisins árið 2008 og að árið 2013 fékk ráðuneytið ný og aukin hlutverk á sviði auðlindamála við breytingar á Stjórnarráðinu. Í öðru lagi hafa orðið fordæmalausar breytingar hvað varðar álag á náttúruna og þörf á framkvæmdum, viðhaldi og þjónustu í tengslum við hina miklu fjölgun ferðamanna sem hingað koma til að skoða og ferðast um náttúru landsins. Umhverfis- og auðlindaráðuneytið ber ábyrgð á verndun náttúru landsins og á jafnframt að stuðla að sjálfbærri nýtingu hennar. Því kalla þessar miklu breytingar á endurskoðun á starfsemi stofnana ráðuneytisins á þessu sviði.

Það er mat starfshópsins að til staðar sé mikil þekking og reynsla hjá Landgræðslu ríkisins og Umhverfisstofnun sem gæti nýst betur en nú er til að auka kraft og skilvirkni í vinnu að náttúruvernd og sjálfbærri landnýtingu.

Hópurinn er sammála því að mikilvægt sé að auka samstarf og fara betur yfir verkaskiptingu stofnananna þannig að heildaráhrif þeirra verði meiri en nú er. Til að ná þessu fram skilar hópurinn greinargerð sem líta má á sem fyrstu skref og tillögu til ráðherra um markvissara samstarf Landgræðslu ríkisins og Umhverfisstofnunar þar sem stefnt er að meiri sérhæfingu og skýrari verkaskiptingu.

Hópurinn telur ekki forsendur fyrir sameiningu verkefna á sviði framangreindra áskoranna undir einni stofnun. Hins vegar verði unnið að auknu samstarfi stofnananna tveggja og nánari útfærslu á verkaskiptingu milli þeirra undir stjórn umhverfis- og auðlindaráðuneytisins. Leggur hópurinn til að eftirfarandi atriði verði höfð þar að leiðarljósi:

Landgræðsla ríkisins

Lagt er til að unnar verði breytingar á viðfangsefnum Landgræðslu ríkisins sem fái viðtækara hlutverk á sviði náttúruverndar, jarðvegs- og gróðurverndar og eflingu sjálfbærrar landnýtingar. Stofnunin annist framkvæmdir, veiti þjónustu og annist umsjón lands, á þeim landssvæðum sem henni er falið með lögum, ákvörðunum ráðuneytis eða með þjónustusamningum við aðrar stofnanir. Til að svo

verði er mikilvægt að ljúka sem fyrst endurskoðun á lögum um landgræðslu þar sem hlutverk stofnunarinnar yrði skilgreint frekar.

Við mótun á hlutverki stofnunarinnar verði horft til þess að auk þeirra verkefna sem stofnunin sinnir í dag, verði henni falin verkefni þar sem sú sérþekking sem til staðar er hjá stofnunni nýtist við lausn náttúruverndar og vistheimtarverkefna, í samstarfi við aðrar stofnanir. Einnig vinni Landgræðsla ríkisins að náttúruverndarverkefnum sem nú falla utan verksviðs annarra stofnana sem starfa á þessu sviði.

Í því samhengi er sérstaklega horft til aukinnar áherslu á eftirfarandi þætti:

- 1) Mat á ástandi og þolmörkum jarðvegs og gróðurs vegna fjölbreyttrar landnýtingar.
- 2) Viðbrögð við gróður/jarðvegskemmdum.
- 3) Fyrirbyggjandi aðgerðir þar sem hættu er á gróður/jarðvegskemmdum.
- 4) Þjónusta og samstarf við aðila sem koma að nýtingu lands.
- 5) Umsjón og ábyrgð á framkvæmd verkefna á sviði náttúruverndar og endurheimtar landgæða.
- 6) Þekking og reynsla stofnunarinnar af samstarfi (þátttökunálgun) við bændur og landeigendur verði nýtt á fleiri sviðum en við landgræðslu.

Umhverfisstofnun

Leitað verði leiða til að efla stjórnsýsluverkefni eins og gerð stjórnunar- og verndaráætlana, leyfisveitingar, lokanir og friðlýsingar hjá Umhverfisstofnun. Jafnframt er mikilvægt að stofnunin nái að sinna samræmingarhlutverki sínu og innleiðingu nýrra náttúruverndarlaga, til að mæta auknum kröfum sem þar eru settar fram svo og áskorunum vegna aukinnar umferðar ferðamanna.

Samstarf og verkaskipting

Enn fremur er lagt til að nú þegar verði samstarf Umhverfisstofnunar og Landgræðslu ríkisins styrkt og ráðist í ákveðin samstarfsverkefni þar sem sammælt verður um verkaskiptingu, verklag og samskiptaleiðir varðandi einstaka verkþætti. Tilgangurinn er að efla nú þegar starf á þessu sviði og að reynslan af þessu samstarfi verði nýtt til að móta frekari verkaskiptingu og framtíðarsýn í málaflokknum. Mikilvægt er að samstarfið verði til að auka slagkraft stofnananna og að það dragi ekki úr annarri vinnu að náttúruvernd.

- 1) Landgræðslan komi nú þegar að vinnu varðandi mat á ástandi og þolmörkum jarðvegs og gróðurs vegna umferðar ferðamanna.
 - a. við gerð grófs stöðumats ferðamannastaða.
 - b. við gerð ástandsmats ferðamannastaða
 - c. við gerð stjórnar og verndaráætlana - reynsla er af samstarfi Umhverfisstofnunar og Landgræðslu ríkisins á þessu sviði og nýta þarf reynsluna af samstarfi á þessu sviði og móta verklag um samstarf þar sem Landgræðsla ríkisins kemur að gerð stjórnunar- og verndaráætlana, eins og í Kringilsárrana.
- 2) Aðgerðir vegna verndar jarðvegs og gróðurs í kjölfar ástandsmats:
 - a. Landgræðslan komi að tillögum um viðbrögð þar sem gróður og jarðvegskemmdir er að ræða, tillögur um fyrirbyggjandi aðgerðir og veiti ráðgjöf
 - b. Landgræðslan komi að endurheimtarverkefnum á friðlýstum svæðum eins og við á.
- 3) Samvinna starfsstöðva stofnana Umhverfisstofnunar og Landgræðslu ríkisins í landshlutum verði aukin og samstarfi komið á um ákveðin verkefni þar sem við á. Dæmi um slíkt samstarf

stofnananna er í Dimmuborgum í Mývatnssveit þar sem unnið hefur verið út frá ákveðinni verkaskiptingu milli ábyrgðar á framkvæmdum/viðhaldi/þjónustu annars vegar og svo stjórnsýslu hins vegar. Enn fremur verður horft til samstarfs við starfstöðvar annarra stofnana í hverjum landshluta fyrir sig.

- 4) Önnur samstarfsverkefni; starfsmenn beggja stofnana grípi þau tækifæri sem gefast fyrir frekara samstarf sem geti einfaldað og eflt starf í þessum málaflokki.

Lagt er til að umhverfis- og auðlindaráðuneyti verði falið að útfæra þau samstarfsverkefni sem ráðist verður í.

Horft til lengri tíma

Samhliða því að samstarf Landgræðslu ríkisins og Umhverfisstofnunar verði eflt og skýrt, verði skoðað aukið samstarf þessara tveggja stofnana og þjóðgarðanna, Skógræktar ríkisins og Ríkiseigna vegna umsjónar lands í eigu ríkisins og forsætisráðuneytis vegna þjóðlendna. Í því samhengi er mikilvægt að meta þörf á skýrari verkaskiptingu á milli stjórnsýslu og framkvæmdar náttúruverndar þannig að slagkraftur verði sem mestur náttúrunni til framdráttar.

Ef horft er til framtíðar væri hægt að sjá fyrir sér þróun þar sem stjórnsýslu- og samræmingarhlutverkið væri í höndum Umhverfisstofnunar og sveitarfélaga á meðan daglegur rekstur og framkvæmdir ásamt þjónustu við landið í þágu ferðamanna yrði í höndum einnar stofnunar.

Aðrar ábendingar

Auk tillagnanna vill starfshópurinn vekja athygli umhverfis- og auðlindaráðherra á eftirfarandi atriðum sem fram komu í vinnunni og hópurinn telur mikilvægt að vinna að:

- Þar sem stofnanir umhverfis- og auðlindaráðuneytisins eru með starfsstöðvar á landsbyggðinni getur falist faglegt og fjárhagslegt hagræði í því að þær starfi undir sama þaki.
- Mikilvægt er að stofnanir sem vinna að náttúruvernd, hafi umboð til að vinna um allt land en ekki einungis á afmörkuðum náttúruverndarsvæðum.
- Mikilvægt er að byggja upp fjölbætt samstarf stofnana ríkis og sveitarfélaga, auk grasrótarsamstarfs. Þetta þarf að gerast bæði svæðisbundið og á landsvísu, og allir aðilar hafi skilgreint hlutverk.
- Skipuleggja þarf verkefni starfsstöðva í landshlutum þannig að tryggt sé að landeigendur og notendur lands eigi svæðisbundinn aðgang að ráðgjöf um verndun og endurheimt.
- Mikilvægt er að huga að sveigjanleika í framkvæmd verkefna, með samstarfi stofnana, útvistun og þátttökunálgun.
- Við endurskoðun landgræðslulaga er mikilvægt að horfa til fjölbreyttra vistheimtaraðgerða og samspils við aðra löggjöf um vernd og landnýtingu.

Mikilvægt er að við áframhaldandi vinnu verði hugað að því hvernig lagaumgjörð og stofnanauppbygging getur á næstu árum og áratugum stuðlað að betri heildarsýn, stefnumótun og markvissari vinnu við vernd og sjálfbæra landnýtingu.

Fjölmargar áskoranir eru fyrirbyggjandi á sviði náttúruverndar og landgræðslu. Nýju áskoranirnar tengjast ekki síst gríðarlegri fjölgun ferðamanna með vaxandi álagi á náttúruna. Því skiptir miklu máli að þær stofnanir sem vinna að verkefnum á þessu sviði séu í stakk búnar til sinna nauðsynlegum

verkefnum og þær nýti sem best þann mannauð sem fyrir hendi er. Með sameinuðu átaki næst árangur.

Að lokum vill starfshópurinn þakka þeim sem aðstoðuðu við þessa vinnu, bæði starfsmönnum ráðuneytisins, stofnana þess og hagaðilum.

Fylgiskjöl:

1. Staða mála varðandi náttúruvernd og landgræðslu.
2. Greining á tveimur leiðum varðandi samþættingu eða sameiningu verkefna á sviði náttúruverndar og landgræðslu.

Staða mála varðandi náttúruvernd og landgræðslu

1. Verndun og sjálfbær nýting lands

Sökum norðlægrar legu landsins og eldvirkni þá eru íslensk vistkerfi í eðli sínu fremur viðkvæm fyrir nýtingu. Verulegur hluti vistkerfa landsins er í slæmu ástandi eftir ósjálfbæra landnýtingu fyrri alda og nær 40% landsins flokkast með miklu jarðvegsrofi. Röskuð vistkerfi standast álag verr en óröskuð og eru því viðkvæmari en ella. Til viðbótar við álag af völdum hefðbundinnar landnýtingar aðallega í landbúnaði og iðnaði, hefur ferðamennskan vaxið gríðarlega á síðustu árum. Náttúra Íslands er megin aðdráttarafli greinarinnar og því hefur álag á land víða margfaldast í samræmi við aukinn fjölda ferðamanna.

Ferðapjónustugeirinn er meðvitaður um það álag sem greinin skapar á auðlindina og nýlega var kynntur *Vegvísir í ferðapjónustu* sem er heildstæð stefnumörkun á sviði ferðapjónustu til næstu fimm ára. Í Vegvísinum er fjallað um 7 áherslupætti og er náttúruvernd einn þeirra. Einnig hafa verið lögð fram á Alþingi frumvörp um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum og þingsályktun um *landsskipulagsstefnu 2015-2026*. Ný náttúruverndarlög nr. 60/2013 tóku gildi 15. nóvember 2015 og er nú unnið að innleiðingu þeirra. Í bráðabirgðaákvæði er kveðið á um frekari endurskoðun náttúruverndarlaga. Þessi vinna endurspeglar þá gerjun sem nú á sér stað varðandi úrbætur á sviði verndunar og sjálfbærrar nýtingar lands en um leið er mikilvægt að móta þá stofnanauppbyggingu sem styður vel við náttúruvernd.

Til þess að mæta þessu aukna álagi betur er brýnt að efla náttúruvernd og tryggja sjálfbæra landnýtingu, á landinu öllu. Mikilvægt er að tryggja aukið eftirlit með viðkvæmum svæðum, gera úrbætur þar sem landnýting hefur spillt landi s.s. á ferðamannastöðum, stuðla að uppbyggingu á stöðum þar sem umferð ferðamanna gæti spillt landi sem og að veita samræmdar leiðbeiningar til allra þeirra sem standa að uppbyggingu ferðamannastaða. Nú þegar vaxandi fjármagni er veitt til uppbyggingar innviða vegna aukinnar landnotkunar ferðamanna er mikilvægt að tryggja samræmingu og heildstætt utanumhald og eftirlit með verkefnum því tengdu. Einnig er mikilvægt að beita faglegum vinnubrögðum sem byggja á þekkingu í náttúrufræðum og á áhrifum landnýtingar á ástand vistkerfa, þ.m.t. til að fyrirbyggja að nýframkvæmdir valdi ekki meiri skaða en þeim er ætlað að koma í veg fyrir. Fylgjast þarf með ástandi vistkerfa á ferðamannastöðum og fjölda ferðamanna og áætlanir til að loka svæðum tímabundið eða takmarka aðgang verða að vera tiltækar.

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 22. maí 2013 segir: „Brýnt er að dregið verði úr nettólosun gróðurhúsalofttegunda, bæði með því að draga úr beinni losun af mannavöldum og með því að stórauka landgræðslu, skógrækt og aðra eflingu gróðurlenda“. Ríkisstjórn Íslands kynnti í lok nóvember 2015 sóknaráætlun í loftslagsmálum til þriggja ára, sem er ætlað að skerpa á áherslum Íslands í loftslagsmálum. Meðal verkefna í áætluninni eru aukin framlög til skógræktar, landgræðslu og endurheimtar votlendis. Þessi verkefni kalla á gerð landsáætlana í skógrækt og landgræðslu og áætlana um mögulega endurheimt vistkerfa, svo sem votlendis og birkiskóga.

Verkefni á þessu sviði eru einnig liður í stefnumörkun um sjálfbæra þróun í íslensku samfélagi til 2020. Þar er áhersla lögð á að auðlindir landsins sem felast í jarðvegi og gróðri, verði byggðar upp og nýttar á sjálfbæran hátt samkvæmt bestu vísindalegu þekkingu. Efling landgræðslu, þ.m.t. vistheimtar er í samræmi við ný heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun á tímabilinu 2015 –

2030 (m.a. Land degradation neutral world) og Aichi-markmiðin í samningi Sameinuðu þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni (CBD). Þau fela í sér endurheimt 15% hnignaðra vistkerfa fyrir árið 2020.

Í ágúst 2015 var gefin út skýrsla á vegum umhverfis- og auðlindaráðuneytisins um landnotkun í dreifbýli og sjálfbæra landnýtingu. Þar er fjallað er um forsendur skipulags og ákvarðanatöku um landnotkun og m.a. talið brýnt að samræma verklag hjá opinberum stofnunum við öflun, skráningu, viðhald og miðlun landupplýsinga á Íslandi. Einnig er fjallað um mikilvægi stefnumörkunar og lögleiðingar áætlana um landnýtingu s.s. landbúnað, landgræðslu, skógrækt og ferðaþjónustu. Slíkar áætlanir myndu fela í sér stefnumótun til langs tíma og framkvæmdaáætlanir til skemmri tíma. Þá er lagt til að mótuð verði stefna um stuðning ríkisins í þágu sjálfbærrar landnýtingar og náttúruverndar.

Í þessu samhengi er hér dregin fram stefnumörkun og áætlanir, sem ýmist liggja fyrir eða eru í vinnslu, og tengjast verndun og sjálfbærri nýtingu lands (sjá töflu 1). Stefnumörkunin er ýmist unnin af sveitarfélögum, ríki eða á alþjóðavísu og þó listinn sé ekki tæmandi sýnir hann hversu margþætt stefnumörkun stjórnvalda er á þessu sviði.

<i>Stefnumörkun/ samningar</i>	<i>Alþjóðleg stefnumörkun/áætlanir</i>	<i>Áætlanir</i>
Landsskipulagsstefna (í þinglegri meðferð)	Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum	Áætlun um sjálfbæra þróun (Velferð til framtíðar Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi 2002-2020)
Eigendastefna um þjóðlendur (drög)	Ný heimsmarkmið S.þ. um sjálfbæra þróun á tímabilinu 2015 – 2030 (m.a. Land degradation neutral world).	Svæðisskipulag – sveitarfélög
Búvörusamningar	Aichi-markmið í samningi S.þ. um líffræðilega fjölbreytni (CBD) frá 2010, um endurheimt 15% hnignaðra vistkerfa fyrir árið 2020	Aðalskipulag - sveitarfélög
Stefnumörkunum líffræðilegan fjölbreytileika		Landgræðsluáætlun 2003-2014
		Átak í landgræðslu og héraðsáætlunum 2015-2020
		Áætlun um uppbyggingu innviða
		Náttúruverndaráætlun 2009-2013
		Landsáætlun og landshluta-áætlanir um skógrækt (óunnar)
		Svæðisáætlanir um meðhöndlun úrgangs
		Rammaáætlun II
		Vatnaáætlun (í vinnslu)
		Samgönguáætlun
		Kerfisáætlun (Landsnet)

Tafla 1: Dæmi um stefnumörkun og áætlanir tengdar verndun og sjálfbærri landnýtingu.

2. Breytingar á stofnunum umhverfis- og auðlindaráðuneytisins

Í september 2015 skilaði starfshópur af sér tillögum varðandi sameiningu Skógræktar ríkisins og landshlutaverkefna í skógrækt. Á sama tíma er unnið að endurskoðun á heildarlögum um skógrækt annars vegar og landgræðslu hins vegar.

Innan umhverfis- og auðlindaráðuneytisins og hjá stofnunum þess hefur átt sér stað mikil vinna til að greina hvers konar stofnanauppbygging styður best við þau verkefni sem eru á ábyrgð ráðuneytisins. Í þeirri vinnu hefur verið lagt upp með að skýra betur hlutverk stofnana út frá hlutverki við rannsóknir og vöktun, stjórnsýslu og framkvæmdir. Í málaflokkaskiptingu undir umhverfismál samkvæmt lögum um opinber fjármál, verður umhverfismálum skipt upp í ákveðna flokka sem endurspeglja þessa vinnu.

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið hefur breyst mikið á undanförunum árum, þar sem málaflokkum sem heyra undir ráðuneytið hefur fjölgað og starfsemin orðið umfangsmeiri¹:

Ráðuneytið fer með málefni er varða náttúruvernd, skógrækt, landgræðslu og endurheimt votlendis, söfnun og skráningu upplýsinga um náttúru landsins, hafsins og hafsbotnsins, veiðistjórnun og alþjóðaverslun með villt dýr og plöntur, erfðabreyttar lífverur, áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða og veður og náttúruvá.

Sömuleiðis fer ráðuneytið með málefni er varða vatnsvernd og ráðgjöf um nýtingu vatns, mengunarvarnir, loftslagsvernd, hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit og efni og efnavörur, þar á meðal eiturefni og hættuleg efni.

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið fer einnig með skipulagsmál, mat á umhverfisáhrifum áætlana og framkvæmda, landmælingar og grunnkortagerð og mannvirki.

Þá fer ráðuneytið með framkvæmd alþjóðasamninga um umhverfismál, sjálfbæra þróun, upplýsingarétt um umhverfismál og söfnun upplýsinga um málefni norðurslóða.

Með þessum breytingum hafa ýmsar stofnanir færst til ráðuneytisins og má þar nefna Landgræðslu ríkisins og Skógrækt ríkisins. Fjármunir sem eru til ráðstöfunar hjá umhverfis- og auðlindaráðuneytinu hafa vaxið samhliða þessu. Nú stefnir í að umfang verkefna ráðuneytisins vaxi í tengslum við sóknaráætlun í loftslagsmálum og aukinn kraft sem þarf að setja í náttúru- og jarðvegsverndarverkefni vegna aukinnar umferðar ferðamanna. Allt kallar þetta á skýrari línur varðandi hlutverk stofnana ráðuneytisins þannig að tryggt sé að þekking og fjármunir nýtist eins vel og unnt er.

Hér á eftir er fjallað um þær tvær stofnanir sem eru til umfjöllunar varðandi samþættingu eða sameiningu á sviði náttúruverndar og landgræðslu, skipulag þeirra og helstu verkefni. Fyrir utan þessar tvær stofnanir, vinnur fjöldi aðila að sjálfbærri landnýtingu, þar á meðal Vatnajökulsþjóðgarður, Þingvallabjörggarður, Skógrækt ríkisins og landshlutaverkefni í skógrækt. Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur (átta talsins) hafa skilgreint hlutverk við vöktun náttúrunnar. Þá gegna notendur lands, landeigendur og ýmis samtök mikilvægu hlutverki á þessu

¹ www.uar.is

sviði. Ekki hefur verið mótuð heildarstefna um stjórn landnýtingar í þjóðlendum til framtíðar. Þessar stofnanir og hagaðilar eru ekki til umfjöllunar í þessari samantekt.

3. Landgræðsla ríkisins

Hlutverk og lagaumgjörð

Landgræðsla ríkisins er þekkingar- og þjónustustofnun og starfar stofnunin samkvæmt lögum um landgræðslu [nr. 17/1965](#) og lögum um varnir gegn landbroti [nr. 91/2002](#). [Verið er að endurskoða löggin um landgræðslu en stofnunin hefur þróast mikið frá því að núverandi lög voru samþykkt 1965.](#) Landgræðslan vinnur að stöðvun jarðvegs- og gróðureyðingar, gróðureftirliti og gróðurvernd. Enn fremur sinnir stofnunin fræðslu, leiðbeiningum, rannsóknum og þróunarstarfi á þessu sviði innanlands. Stofnunin hefur byggt upp þétt tengslanet við erlendar fagstofnanir og samtök á sviði jarðvegsverndar og tekur þátt í fjölbreyttum rannsóknar- og þekkingaröflunarverkefnum með þeim.

Landgræðsla ríkisins hét áður Sandgræðsla Íslands og var stofnuð árið 1907 en það ár voru sett lög um "skógrækt og varnir gegn uppblæstri lands". Árið 1965 var nafninu breytt í Landgræðsla ríkisins. Hún er ein elsta stofnun sinnar tegundar í heiminum og er reynsla Íslendinga í jarðvegsvernd og baráttu við landeyðingu því mikil.

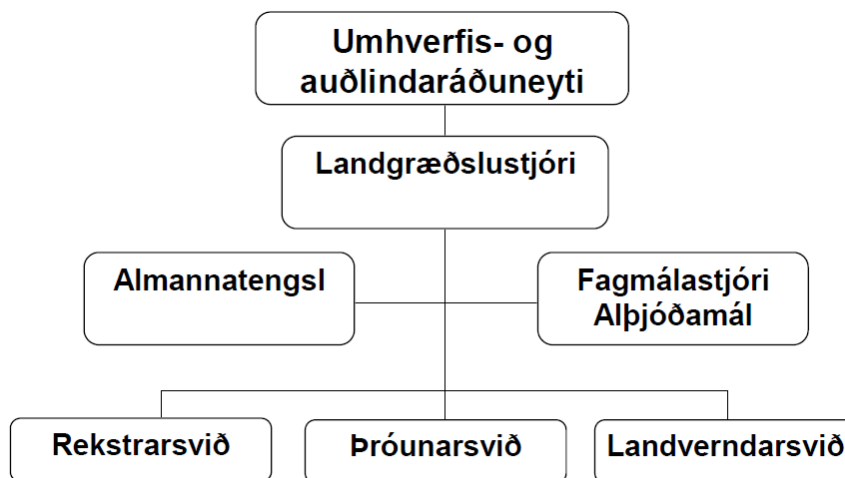
Hlutverk Landgræðslu ríkisins er:

- Sandgræðsla, sem er hefting jarðvegsrofs og sandfoks, græðsla gróðurlausra og gróðurlítilla landsvæða.
- Gróðurvernd, sem stuðlar að eflingu gróðurs til að auka mótstöðuafli lands gegn eyðingu.
- Gróðureftirlit, þar sem fylgst er með nýtingu gróðurs og unnið gegn spjöllum á gróðurlendum.
- Varnir gegn landbroti af völdum fallvatna, sem ógna eða valda tjóni á landi eða mannvirkjum.

Nánari upplýsingar um stefnu og markmið Landgræðslu ríkisins er að finna á heimasíðu stofnunarinnar www.land.is.

Skipulag og helstu verkefni

Landgræðsla ríkisins skiptist í þrjú svið ásamt almennatengslum og fagmálastjóra/alþjóðamál.



Mynd 1: Skipurit Landgræðslu ríkisins

Helstu faglegu viðfangsefni Landgræðslunnar eru uppgræðslu- og landverndarverkefni og verkefni sem tengjast eftirliti með landnýtingu, auk þess sem stofnunin annast verkefni sem snúa að verndun lands gegn ágangi fallvatna. Stofnunin hefur byggt upp fjölbreytt verkefni með samstarfsaðilum sínum. Má þar nefna verkefni eins og Bændur græða landið, Landbótasjóð, gæðastýringu í sauðfjárrækt og hrossarækt og Varnir gegn landbroti. Þá framleiðir Landgræðslan fræ sem sérstaklega er ætlað til landgræðslu.

Rannsóknaverkefni stofnunarinnar efla faglegan bakgrunn jarðvegsverndar, landgræðslu og sjálfbærrar landnýtingar. Rannsóknaverkefni stofnunarinnar eru mjög fjölbreytt, allt frá því að leita hagkvæmustu leiða til uppgræðslu, safna upplýsingum um langtímaáhrif landgræðslu á gróðurframvindu og nýmyndun jarðvegs yfir í að skoða hvernig best sé að byggja upp þanþol raskaðra vistkerfa til að standast álag. Auk þess sinnir stofnunin öflugu fræðslustarfi meðal annars í samvinnu við skóla landsins, ýmis sjálfboðasamtök og útivistarfélög.

Stofnunin veitir einnig ráðgjöf og umsagnir um ýmis landverndarmál til stjórnvalda, Alþingis, sveitarstjórna, landeigenda, landnotenda og fleiri aðila, m.a. um sjálfbæra landnýtingu, mat á umhverfisáhrifum og setningu laga og reglugerða.

Starfsmannamál og starfsstöðvar

Nú starfa 49 fastráðnir starfsmenn hjá Landgræðslu ríkisins og er meðalaldur þeirra 49,8 ár. Starfsmenn Landgræðslunnar eru staðsettir á eftirtöldum 6 starfstöðvum:

Gunnarsholti	33
Reykjavík	7
Hvanneyri	2
Sauðárkróki	1
Húsavík	4
Egilsstöðum	2

Í kjölfar stefnumótunar í landgræðslu og gróðurvernd kringum 1990 setti Landgræðsla ríkisins á laggirnar héraðssetur á sjö stöðum á landinu, það fyrsta á Húsavík árið 1992. Þeim er ætlað að efla frumkvæði og þátttöku íbúa í landgræðsluverkefnum í hlutaðeigandi héruðum og efla samstarf við sveitarfélög, stofnanir og félög á landsbyggðinni. Setrunum er einnig ætlað að stuðla að bættri landnýtingu og ýta undir aukna beitarstýringu búpenings.

4. Umhverfisstofnun

Hlutverk og lagaumgjörð

Umhverfisstofnun starfar samkvæmt lögum nr. 90/2002, en hlutverk hennar er einnig markað af fjölda annarra laga². Umhverfisstofnun varð til úr þremur stofnunum; Hollustuvernd ríkisins, Náttúruvernd ríkisins og embætti veiðistjóra, en auk þess voru verkefni hreindýraráðs, ráðgjafarnefndar um villt dýr og dýraverndarráðs færð til stofnunarinnar.

² <http://ust.is/umhverfisstofnun/log-og-reglur/log/>

Hlutverk Umhverfisstofnunar er að stuðla að velferð almennings með því að beita sér fyrir heilnæmu umhverfi, öruggum neysluvörum og verndun og sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda.

Nánari upplýsingar um stefnu og markmið Umhverfisstofnunar er að finna á heimasíðu stofnunarinnar www.ust.is.

Skipulag og helstu verkefni

Umhverfisstofnun skiptist í fjögur svið ásamt skrifstofu forstjóra. Undir hverju sviði eru þrjú teymi. Mikil samvinna er á milli teyma við úrlausn einstaka verkefna.



Mynd 2: Skipulag Umhverfisstofnunar

Friðlýstu svæðin eru staðsett undir náttúrusvæðateymi á sviði náttúru. Í því teymi starfa tíu starfsmenn sem vinna að hluta til með starfsmönnum annarra teyma.

Verkefni Umhverfisstofnunar:

- Eftirlit og leyfisveitingar,
- Umsjón og rekstur friðlýstra svæða og þjóðgarðs,
- Samræmingarhlutverk vegna heilbrigðis- og mengunarmála,
- Söfnun og miðlun upplýsinga um ástand umhverfisins og umhverfismál,
- Umsjón með umhverfisluta EES- samningsins,
- Gerð reglugerða,
- Leiðbeiningar til annarra opinberra aðila, s.s. sveitarfélaga og fyrirtækja,

- Umsagnir vegna m.a. mats á umhverfisáhrifum og skipulags,
- Friðlýsing nýrra svæða m.a. í samræmi við náttúruverndaráætlun,
- Umsagnir um kærumál,
- Önnur störf samkvæmt sérstökum samningum eða samkvæmt ákvörðunum umhverfis- og auðlindaráðuneytis.

Starfsmannamál og starfsstöðvar

71 starfsmenn starfa hjá Umhverfisstofnun og er meðalaldur þeirra 44,5 ár. Starfsmenn Umhverfisstofnunar eru staðsettir á níu starfsstöðvum:

Akureyri	6
Egilsstaðir	2
Ísafjörður	1
Mývatn	1
Patreksfjörður	1
Reykjavík	56
Snæfellsnes	2
Hella	1
Vestmannaeyjar	1

Auk heilsársstarfsmanna (tíu starfsmenn í náttúrusvæðateymi) eru landverðir ráðnir í tímabundin störf yfir mesta annatímann og árið 2016 er áætlaður fjöldi landvarðavikna samtals 170. Auk landvarða koma til landsins fjöldi erlendra sjálfboðaliða sem vinna óeigingjarnt starf við náttúruvernd á friðlýstum svæðum, bæði svæða í umsjón Umhverfisstofnunar og í Vatnajökulspjóðgarði. Flestir starfa við stígagerð, stýringu umferðar eða endurheimt gróðurlendis. Heildarfjöldi sjálfboðavikna árið 2016 er áætlaður 400 vikur.

Stofnunin er stofnun allra landsmanna og hefur lagt mikla áherslu á að hafa góð tengsl við sveitarstjórnir og hagsmunaaðila út um allt land. Stofnunin hefur frá árinu 2009 auglýst öll laus störf með opna staðsetningu, þ.e. heimilt er að sinna starfinu frá hvaða starfsstöð stofnunarinnar sem er. Undanþágan frá þessu eru störf er tengjast beint friðlýstum svæðum úti á landi og veiðistjórnun. Þannig er stuðlað að því að slík störf dragist ekki til Reykjavíkur en einnig eykst möguleiki á því að flytja störf út á land með tilkomu fastra starfsstöðva.

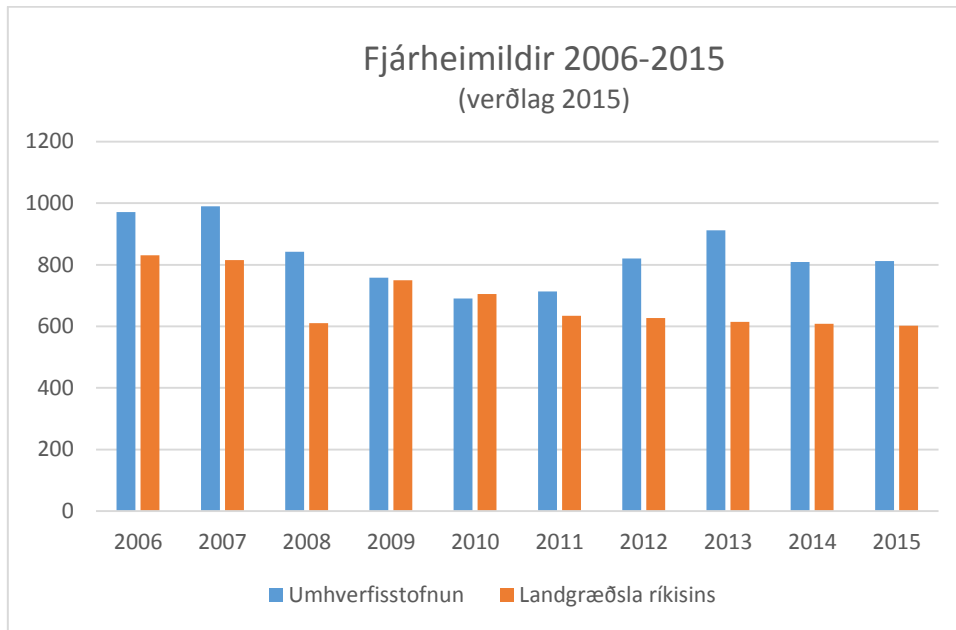
Samkvæmt nýjum náttúruverndarlögum fer Umhverfisstofnun m.a. með eftirlit með framkvæmd laganna, veitir leyfi og umsagnir samkvæmt ákvæðum laganna, annast umsjón og rekstur náttúruverndarsvæða, ber ábyrgð á gerð stjórnunar- og verndaráætlana fyrir friðlýst svæði, sinnir fræðslu og veitir ráðherra ráðgjöf um náttúruverndarmál. Þá annast stofnunin undirbúning friðlýsinga, metur nauðsynlegar verndarráðstafanir á svæðum sem til greina kemur að setja á framkvæmdaáætlun og sér um kynningu tillögu að endurskoðaðri náttúruuminjaskrá og úrvinnslu umsagna vegna hennar.

Með nýjum náttúruverndarlögum voru heimildir til eftirlits auknar verulega þannig að nú eru til staðar heimildir til skyndilokunar á svæðum, úrlausn um ólögsmætar hindranir vegna almannaréttar og úrræði vegna rangra vegakorta sem skapa hættu á utanvegaakstri. Jafnframt er kveðið á um heimild fyrir ráðherra að fela Umhverfisstofnun að setja reglur um umferðarrétt manna í umsýsluáætlun fyrir viðkomandi svæði og um heimildir til að tjalda. Þá er eftirlitshlutverk landvarða

skilgreint með ítarlegri hætti. Umhverfisstofnun hefur nú heimildir til að beita þvingunarúrræðum ef brotið er gegn fyrirmælum laganna eða stjórnvaldsfyrirmæla sem sett eru á grundvelli þeirra.³

5. Fjárframlög ríkisins til Landgræðslu ríkisins og Umhverfisstofnunar

Þróun fjárheimilda frá árinu 2006 til 2015 á verðlagi 2015 hjá annars vegar Landgræðslu ríkisins og Umhverfisstofnun hins vegar eru mjög mismunandi. Eins og fram kemur á mynd 3 varð talsverð aukning á fjárheimildum til Umhverfisstofnunar árin 2012 og 2013 en árið 2014 lækkuðu þær aftur og voru svo óbreyttar árið 2015 (sjá nánar í viðauka). Fjárheimildir Landgræðslu ríkisins hafa nokkurn veginn staðið í stað síðustu fimm ár, en framkvæmdagildi þeirra hefur rýrnað mikið.



Mynd 3: Fjárheimildir Umhverfisstofnunar og Landgræðslu ríkisins 2006-2015 á verðlagi 2015 (Hluti aukinna fjárheimilda Umhverfisstofnunar árin 2010-2015 er vegna tímabundinna verkefna einkum uppbyggingar ferðamannastaða og EES innleiðinga sjá viðauka).

Til að átta sig betur á fjármálum hvorrar stofnunar fyrir sig voru teknar saman upplýsingar frá árunum 2013 og 2014 ásamt spá fyrir 2015 og áætlun fyrir 2016, á verðlagi hvers árs.

Umhverfisstofnun

Eins og tafla 2 sýnir hafa útgjöld vegna framkvæmda á friðlýstum svæðum hjá Umhverfisstofnun næstum þrefaldast frá árinu 2013 í samanburði við áætlun 2016. Sú aukning hefur hins vegar ekki verið fjármögnuð nema að hluta til með beinu ríkisframlagi til stofnunarinnar en stærsti hluti fjármagnsins kemur frá Framkvæmdasjóði ferðamannastaða.

³ Í ársáætlun Umhverfisstofnunar fyrir árið 2016 er gert ráð fyrir innleiðingarætlun vegna nýrra laga um náttúruvernd.

	2013	2014	2015 spá	2016 áætlað
Umhverfisstofnun (m.kr.)				
Gjöld				
Almennur rekstur	1.093	1.031	1.105	1.275
Framkvæmdir á friðlýstum svæðum	88	149	243	247
Sértekjur				
Almennur rekstur	371	369	359	398 ⁴
Framkvæmdir á friðlýstum svæðum	8	47	153	191
Ríkisframlag				
Almennur rekstur	769	746	748	816
Framkvæmdir á friðlýstum svæðum	141	81	52	54,8

Tafla 2: Sundurliðun á gjöldum, sértekjum og ríkisframlagi Umhverfisstofnunar

Þau verkefni sem tengjast framkvæmdum á friðlýstum svæðum og eru fjármagnaðar beint í gegnum ríkisframlag til Umhverfisstofnunar eru af ýmsum toga. Í töflu 3 er sundurliðun á þeim samkvæmt fjárlögum 2016.

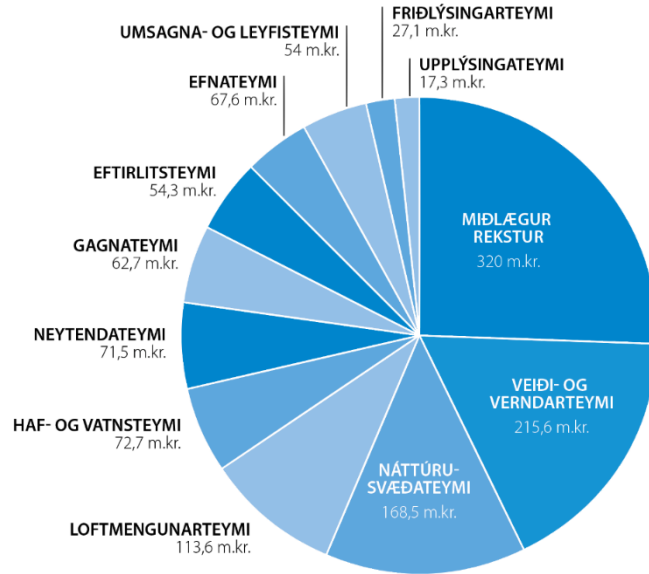
Verkefni	Fjárlög 2016
Snæfellsjökulsþjóðgarður	20.000.000
Vestfirðir	2.400.000
Norðurland eystra	2.100.000
Miðhálandið	3.100.000
Suðurland	12.500.000
Höfuðborgarsvæðið	2.700.000
Annað, s.s. umsjón og eftirlit með framkvæmdum	12.000.000
Samtals	54.800.000

Tafla 3: Sundurliðun á framlagi til framkvæmda á friðlýstum svæðum

Áhugavert er að skoða nánar hvernig almennur rekstrarkostnaður skiptist niður á milli verkefna fagteyma Umhverfisstofnunar en hann er áætlaður 1.245 m.kr. árið 2016. Eins og mynd 4 sýnir fer stærsti hluti rekstrarkostnaður Umhverfisstofnunar í miðlægan rekstur eða 320 m.kr. og þar á eftir í veiði- og verndarteymið eða 215,6 m.kr., sem að meirihluta er gegnum streymi fjármagns sbr. mynd 5. Í náttúrusvæðateymið fer 168,5 m.kr. miðað við áætluð útgjöld árið 2016.

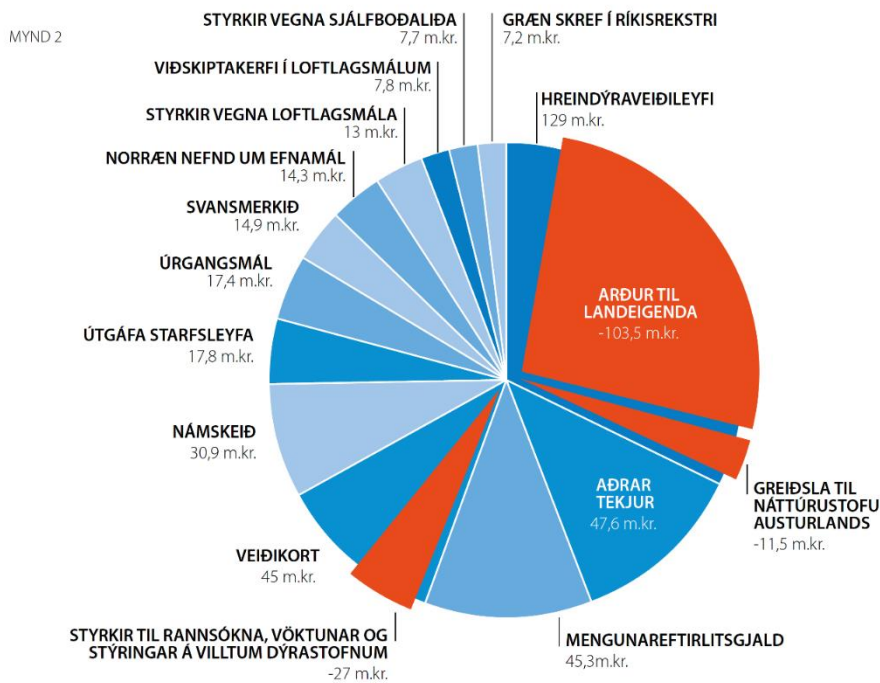
⁴ Sjá mynd 5.

Fylgiskjal 1 – staða mála varðandi náttúruvernd og landgræðslu



Mynd 4: Áætluð útgjöld árið 2016 eftir fagteymum Umhverfisstofnunar

Einnig voru rýndar áætlaðar sértekjur Umhverfisstofnunar fyrir árið 2016 aðrar en vegna framkvæmda, en þær eru áætlaðar 398 m.kr. sbr. mynd 5. Tekjur af hreindýraveiðileyfum skila 129 m.kr. en stærstur hluti þeirra rennur til landeigenda sem arður, hluti fer til Náttúrustofu Austurlands vegna vöktunar hreindýrastofnsins en 14 m.kr. verða eftir hjá Umhverfisstofnun vegna stjórnunar veiðanna. Meirihluti tekna vegna veiðikorta rennur til styrkja vegna rannsókna, vöktunar og stýringar sem umhverfis- og auðlindaráðuneyti ráðstafar.



Mynd 5: Áætlaðar sértekjur Umhverfisstofnunar árið 2016

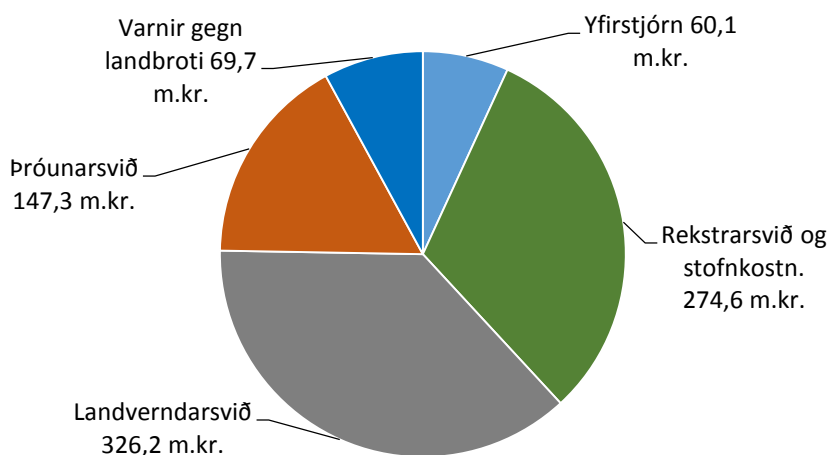
Landgræðsla ríkisins

Eins og tafla 4 sýnir hefur rekstrarkostnaður hjá Landgræðslu ríkisins aukist á milli ára en hann er áætlaður 20% hærrí árið 2016 en 2013 á verðlagi hvers árs. Kostnaður vegna varna gegn landbroti hefur verið svipaður milli ára. Sértekjur Landgræðslu ríkisins hafa sveiflast á milli ára enda tengjast þær ákveðnum verkefnum sem unnið er að hverju sinni.

	2013	2014	2015 spá	2016 áætlað
Landgræðsla ríkisins				
Gjöld				
Almennur rekstur	665,5	709,0	748,8	808,2
Varnir gegn landbroti	64,4	54,6	76,1	69,7
Sértekjur				
Almennur rekstur	136,6	168,4	237,2	150,2
Ríkisframlag				
Almennur rekstur	592,1	596,5	612,4	695

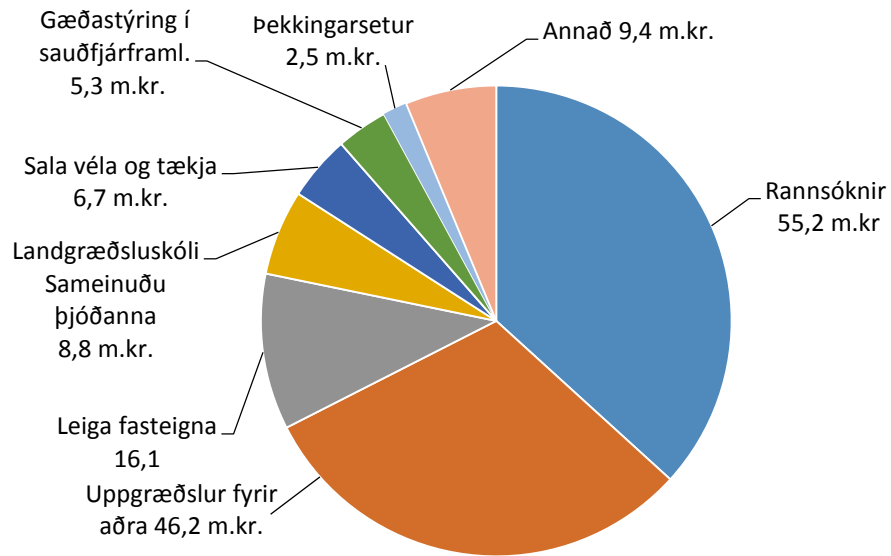
Tafla 4: Sundurliðun á gjöldum, sértekjum og ríkisframlagi Landgræðslu ríkisins

Þegar áætluð útgjöld Landgræðslu ríkisins fyrir árið 2016, í heild um 877,3 m. kr. eru skoðuð kemur fram að stærsti hluti þeirra er áætlaður í verkefni landverndarsviðs eða 326,2 m.kr., 274,6 m.kr. í verkefni rekstrarsviðs og stofnkostnað og 147,3 m.kr. í verkefni þróunarsviðs, sbr. mynd 6.



Mynd 6: Áætluð útgjöld Landgræðslu ríkisins 2016

Áætlaðar sértekjur Landgræðslu ríkisins fyrir árið 2016, í heild um 150,2 m.kr. skiptast hins vegar aðallega milli rannsókna og uppgræðslu fyrir aðra eins og kemur fram á mynd 7.



Mynd 7: Áætlaðar sértekjur Landgræðslu ríkisins 2016

Viðauki – Sundurliðun á breytilegum fjárheimildum Umhverfisstofnunar 2010 - 2015

Ár	Hækkun á fjárheimild	Lækkun á fjárheimild
2010	Uppbygging ferðamannastaða 10 m.kr. Friðlýsingar skv. náttúruverndaráætlun 2009-2013 6 m.kr.	
2011	Uppbygging ferðamannastaða 19 m.kr. Nýtt EES verkefni – Stjórn vatnamála 86,5 m.kr.	Fjárveiting vegna stjórnunar vatnamála var lækkuð 2013-2015 um samtals 80,5 m.kr.
2012	Nýtt verkefni - Viðskiptakerfi vegna gróðurhúsalofttegunda frá stóriðju 42. m.kr. Nýtt verkefni – Uppsetning viðskiptakerfis gróðurhúsalofttegunda fyrir stóriðju 20 m.kr. Uppbygging ferðamannastaða 35 m.kr.	
2013	Endurgreiðslur til sveitarfélaga vegna refaveiða 30 m.kr. Uppbygging ferðamannastaða 125 m.kr. Nýtt verkefni – Loftlagsmál, flug 18. m.kr. Nýtt verkefni - Undirbúningur starfsleyfisútgáfu vegna olíuvinnslu 12,5 m.kr. Nýtt verkefni - Friðlýsingar skv. rammaáætlun 28. m.kr.	Fjárveiting til að setja upp viðskiptakerfi vegna gróðurhúsalofttegunda frá stóriðju féll niður 20 m.kr.
2014	Nýtt verkefni - Ríkið tekur yfir eftirlit með efnavörum á markaði (einfaldara eftirlit) 30 m.kr. Uppbygging ferðamannastaða 35,9 m.kr.	Fjárveiting vegna friðlýsingar skv. rammaáætlun dregin til baka (28 m.kr.) og fjárveiting vegna uppbyggingar ferðamannastaða 2013-15 lækkuð um 105 m.kr.
2015	Nýtt EES verkefni - Loftgæði almennings 15,5 m.kr. Uppbygging ferðamannastaða 15 m.kr.	Fjárveiting til uppbyggingar ferðamannastaða lækkuð aftur um 30 m.kr.

Greining á tveimur leiðum varðandi samþættingu eða sameiningu verkefna á sviði náttúruverndar og landgræðslu

Starfshópnum var falið að greina tvær leiðir varðandi samþættingu eða sameiningu verkefna á sviði náttúruverndar og landgræðslu. Hér á eftir er yfirlit yfir helstu tækifæri og áskoranir sem felast í þessum tveimur leiðum með markmið verkefnisins að leiðarljósi eins og þau eru skilgreind í erindisbréfi.

Leið 1 gengur út á að sameina þann hluta starfs Umhverfisstofnunar sem snýr að þjónustu og framkvæmd á náttúruverndarsvæðum og Landgræðslu ríkisins með staðsetningu í Gunnarsholti og um leið byggja upp nýja stofnun á grunni Landgræðslu ríkisins

Leið 2 gengur út á að sameina Umhverfisstofnun og Landgræðslu ríkisins, en þá með innri aðskilnaði verkefna sem lúta að framkvæmdum og stjórnsýslu. Áhersla verði á skilgreiningu kjarnaverkefna landsbyggðarstarfsstöðva. Með þessu yrði til ný stofnun sem næði yfir verkefni Umhverfisstofnunar í dag og verkefni Landgræðslu ríkisins.

1. Leið 1 – flutningur verkefna frá Umhverfisstofnun til Landgræðslu ríkisins

	Tækifæri	Áskoranir
Stefnumarkandi	<ul style="list-style-type: none">• Meiri heildarsýn varðandi náttúruvernd í ráðgjöf til stjórnvalda- og forráðamanna lands.• Náttúruverndargildi vistheimtaraðgerða verður sýnilegra.• Auka áherslu á náttúruvernd um land allt auk friðlýstra svæða.• UST getur lagt áherslu á stjórnsýslu hlutverk sitt.• Aukinn slagkraftur í framkvæmdir í þágu náttúruverndar.• Skilvirkari stofnanauppbygging.• Ný stofnun sem sinnir fyrst og fremst framkvæmd náttúru-, jarðvegs- og gróðurverndar ásamt landgræðslu.• Forráðamenn svæða utan friðlýstra svæða fá breiðari ráðgjöf og stuðning varðandi náttúruvernd.	<ul style="list-style-type: none">• Ólík menning núverandi stofnana.• Stjórnun friðlýstra svæða gæti orðið flókin við aðskilnað stjórnsýslu og framkvæmda.• Þröngt verk svið þar sem ekki yrði um heildstæða samþættingu náttúruverndar við aðra umhverfismálaflokka að ræða.• Minni möguleikar til heildstæðrar nálgunar á flókin og brýn úrlausnarefni á friðlýstum svæðum.• Minni tenging stefnumörkunar, stýringar og framkvæmda.• Rýna þarf nýsamþykkt náttúruverndarlög út frá breyttu stofnanaumhverfi.• Í upphafi má gera ráð fyrir stefnumótun í breyttum stofnunum sem getur seinkað aðkallandi verkefnum að einhverju leyti.
Rekstrarleg	<ul style="list-style-type: none">• Staðsetning höfuðstöðva helst óbreytt og höfuðstöðvar á landsbyggðinni eflast.• Tækifæri til að efla starfsstöðvar á landsbyggðinni.• Stærri og öflugri framkvæmdastofnun með aukinn	<ul style="list-style-type: none">• Byggja þarf upp hjá nýrri stofnun markvisst gæðastjórnunarkerfi.• Fækkar hugsanlega starfsstöðvum UST• Tengsl annarrar starfsemi UST við landsbyggðina veikist. Þar sem starfsmenn UST á friðlýstum

Fylgiskjal 2 – greining á tveimur leiðum varðandi samþættingu eða sameiningu verkefna á sviði náttúruverndar og landgræðslu

	<p>slagkraft.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aukin samræming og sérhæfing vegna verklegra framkvæmda. • Innviðir og stoðkerfi sem er til staðar nýtist betur. • Samnýting vinnutækja innan landssvæða. • Samvinna um eftirlit með fjölsóttum ferðamannastöðum. • Samlegð í rekstri “svæða” – útboð, verðkönnun, eftirlit framkvæmda og annar rekstur. • Dreifðar starfsstöðvar - tækifæri til að fjölga starfsmönnum á einmenningsstöðvum og færa umsjónaraðila nær álagssvæðum. • Samnýting á bættu landupplýsingakerfi. 	<p>svæðum hafa verið að nýttast í önnur verkefni verður talsvert óhagræði.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Þekking á friðlýstum svæðum veikist verulega hjá UST. • Tryggja þarf þekkingaryfirfærslu. • Tekur tíma fyrir nýja stofnun að byggjast upp og ná fram auknum gæðum í þjónustu. • Huga þarf að skipulagi UST eftir breytingar gagnvart gæðamálum og stoðþjónustu. • Koma þarf á skilvirku samstarfi á milli stofnana.
Fagleg	<ul style="list-style-type: none"> • Meiri áhersla á skipulag landnotkunar og landnýtingar. • Breiðari hópur viðskiptavina -> fræðsla, miðlun er umfangsmeiri og nær víðar. • Hægt að skilja betur að framkvæmdir frá stjórnsýslu • Samlegð/styrking teyma innan nýrrar stofnunar sem sinna samskiptum og leiðbeiningum. • Þekking yrði á breiðari grunni hvað varðar afmörkuð náttúruverndarmál. • Samvinna og þekkingarmiðlun ætti að verða betri á milli þeirra sem sinna þessum málefnum í dag og eru starfandi hjá UST annars vegar og LR hins vegar. • Samskipti við landeigendur og félagasamtök um landnýtingu verða á breiðari grunni. • Víðtækara þróunarstarf sem nær til fleiri viðfangsefna og svæða. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ólík menning innan stofnana gæti leitt til erfiðleika við samþættingu verkefna. • Löggjöf mjög ólík. • Ólík nálgun stofnana við lausn viðfangsefna. • Aftengir friðlýsingavinnu og rekstur svæða sem gæti leitt til þekkingartaps. • Mikilvæg ný verkefni sem ekki fylgja nægir fjármunir yfir til nýrrar stofnunar. • Aftenging reksturs friðlýstra svæða við fagþekkingu á þekktum mikilvægum álagspáttum á náttúruverndarsvæðum: fráveitu, úrgangsmál, efnamál, o.fl. • Starfsmenn með þekkingu á náttúruvernd ekki í héraði til að faglega undirbúa lokun svæða hjá UST. • Byggja upp traust landeigenda til nýrrar stofnunar. • Byggja upp traust hagsmunaaðila til nýrrar stofnunar. • Tengsl og tiltrú LR/UST gæti veikst. • Ímynd LR/UST hjá almenningi breytist. Þarf að byggja upp á nýtt.

2. Leið 2 – sameining Umhverfisstofnunar og Landgræðslu ríkisins

	Tækifæri	Áskoranir
Stefnumarkandi	<ul style="list-style-type: none"> • Heildstæðari samþætting náttúruverndar við aðra umhverfis málaflokka. • Viðurkenning á að hnignun og eyðing vistkerfa er eitt stærsta umhverfisvandamál Íslendinga. Landgræðsla er náttúruvernd. • Meiri heildarsýn varðandi náttúruvernd í ráðgjöf til stjórnvalda. Meira afl og þekking til ráðgjafar. • Áhersla fyrstu mánuði á stefnumótun nýrrar stofnunar • Náttúruverndargildi vistheimtaraðgerða verður sýnilegra • Forráðamenn svæða utan friðlýstra svæða fá ráðgjöf og stuðning 	<ul style="list-style-type: none"> • Hætta á að önnur stofnunin verði undir í sameiningarferli sem getur haft neikvæð áhrif á hagaðila. • Ólík menning núverandi stofnana. • Óljóst markmið sameiningarinnar • Togstreita um höfuðstöðvar. • Í upphafi má gera ráð fyrir megináherslu á stefnumótun og samþættingu í sameinaðri stofnun sem tekur athyglina frá aðkallandi verkefnum. • Rýna þarf nýsamþykkt náttúruverndarlög.
Rekstrarleg	<ul style="list-style-type: none"> • Hagkvæmni í stærð til að ná að uppfylla auknar kröfur til opinberrar þjónustu. • Betri nýting á stoðþjónustu. • Hægt að styrkja innra eftirlit. • Stærri stofnun með breiðari þekkingu. • Þekking UST á umhverfisvottunarkerfum nýtist. • Aukin samræming og sérhæfing vegna verklegra framkvæmda. • Samnýting vinnutækja innan landssvæða. • Samlegð í rekstri “svæða” – verðkönnun, eftirlit framkvæmda og annar rekstur. • Færa saman verkefni tengd ákveðnum svæðum úti á landi. • Dreifðar starfsstöðvar. • Tækifæri til að fjölga starfsmönnum á einmenningsstöðvum. • Samnýting á bættu 	<ul style="list-style-type: none"> • Fjölþætt kjarnastarfsemi. • Stjórnun á stofnun sem fæst við fjölþætt verkefni. • Tekur tíma að samtvinna ólíka starfsemi, verklag og menningu.

	landupplýsingakerfi.	
Fagleg	<ul style="list-style-type: none"> • Samlegð/styrking teyma sem sinna samskiptum og leiðbeiningum til hagaðila. • Þekking yrði á breiðari grunni, samvinna og þekkingarmiðlun ætti að verða betri. • Samskipti við landeigendur og félagasamtök á breiðari grunni. • Aukin hæfni, geta og sérhæfing. • Ný nálgun á verkefni. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ólík menning innan stofnana gæti leitt til erfiðleika við samþættingu verkefna. • Löggjöf mjög ólík. • Ólík nálgun stofnana við lausn viðfangsefna. • Traust, tengsl og tiltrú á verkefnum LR getur glatast. • Ímynd LR hjá almenningi getur skerts.

3. Kostnaðaráhrif af leið 1 og 2

Mikilvægt er að greina hvaða kostnaðaráhrif umræddar leiðir gætu haft innan hvorrar stofnunar fyrir sig. Óskað var eftir því að hvor stofnun fyrir sig reyndi að leggja mat á slík kostnaðaráhrif. Erfitt er að setja fram nákvæmar tölur á þessu stigi málsins, en hér á eftir verður reynt að draga fram helstu kostnaðaráhrif leiða 1 og 2.

Leið 1: Samkvæmt upplýsingum frá Umhverfisstofnun má gera ráð fyrir því að ef leið 1 yrði fyrir valinu mundu allt að níu stöðugildi flytjast til Landgræðslu ríkisins. Meiri hluti verkefna þessara starfsmanna lítur að umsjón/landvörslu (sjö stöðugildi) en þeir sinna einnig stjórnsýsluverkefnum (tvö stöðugildi). Sú breyting hefði í för með sér að starfsmenn á landsbyggðinni sem vinna við framkvæmd náttúruverndar og búa yfir svæðisbundinni þekkingu, nýtast ekki við úrlausn stjórnsýsluverkefna eins og þeir gera nú þegar svigrúm gefst frá öðrum störfum. Nýsamþykkt lög um náttúruvernd hafa það í för með sér að stjórnsýsluverkefni landvarða aukast og verða þau samtvinnuð daglegum störfum. Miðað við forsendur aðgreiningar verkefna í framkvæmd og stjórnsýslu er það mat Umhverfisstofnunar að kostnaður við stjórnsýslu muni líklegast aukast talsvert með leið 1 og breyta framangreindum forsendum. Hins vegar er mögulegt að horfa til samvinnu starfsmanna nýrrar stofnunar og Umhverfisstofnunar um úrlausn stjórnsýsluverkefna.

Ef miðað er við að kostnaður vegna eins stöðugildis sé um tíu m.kr. á ári myndi kostnaður Umhverfisstofnunar lækka um 30 m.kr. á ári við þessar breytingar en á sama tíma myndi kostnaður Landgræðslu ríkisins aukast um 90 m.kr. á ári að því gefnu að ekki væri hægt að nýta eitthvað af núverandi mannskap í þau verkefni sem myndu flytjast yfir til þeirra frá Umhverfisstofnun.

Það er mat Landgræðslu ríkisins að núverandi mannskapur og þekking hjá stofnuninni myndi nýtast mjög vel til að koma að lausnum á þeim nýju verkefnum sem kæmu til þeirra frá Umhverfisstofnun. Áherslan yrði á að samþætta starfsstöðvar á landsbyggðinni en það mundi taka einhvern tíma þar sem þær eru ekki allar staðsettar á sama stað í dag (sjá mynd 8). Á þessu stigi málsins treysta menn sér ekki til að segja til um það hvort það þurfi að bæta við þeim níu stöðugildum sem talað er um hér að ofan en eitt er víst að nóg er að verkefnum. Það er því óhætt að segja að leið 1 mun ekki leiða til heildarsparnaðar hvað náttúruverndina varðar en hún mun væntanlega leiða til hagræðingar sem

gerir núverandi stofnunum kleift að sinna fleiri verkefnum. Þá er mögulegt að ná fram hagræðingu með því að dreifa verkefnum betur á starfsstöðvar á landsbyggðinni og með samrekstri starfsstöðva.

Leið 2: Það er mat Umhverfisstofnunar að ef leið 2 yrði fyrir valinu yrðu mikil samlegðaráhrif, bæði faglega og fjárhagslega. Landgræðsla ríkisins er ekki eins sannfærð og telur að sá ávinningur sem yrði við að samþætta stoðþjónustu og yfirstjórn mundi ekki vega upp á móti því óhagræði sem myndi skapast við að búa til nýja stofnun sem ber ábyrgð á jafn umfangsmiklum málaflokkum og Umhverfisstofnun og Landgræðsla ríkisins gera í dag. Meirihlutinn telur að ef til sameiningar stofnananna kæmi tæki það langan tíma að þróa starfsemi gjörólíkra stofnana í virkt afl til að takast á við þann mikla vanda sem nú blasir við. Umhverfisstofnun telur að það megi hagræða með því að fækka þeim stöðugildum sem eru til staðar hjá báðum stofnunum í dag. Á móti þessum sparnaði kæmi sá kostnaður sem fellur til vegna sameiningar stofnana en hann er því miður oft vanmetinn í slíku ferli. Einnig má benda á að þegar um mjög ólíka stofnanamenningu er að ræða, eins og í tilfalli Umhverfisstofnunar og Landgræðslu ríkisins, getur sá kostnaður orðið mun meiri.

Erfitt er að meta kostnaðaráhrif af breytingunum hvor leiðin sem verður farin vegna þeirra breytinga sem eiga sér stað í málflokkunum núna, vegna aukins álags á náttúruna. Hvor leiðin sem verður fyrir valinu þá er mikilvægt að hafa í huga að samþætting eða sameining verkefna verður að vera til hagsbóta fyrir viðfangsefnið. Það verður því alltaf krafa um ákveðna hagræðingu og þá sérstaklega með það að leiðarljósi að ná að sinna fleiri aðkallandi verkefnum fyrir sömu fjármuni og verið er að veita til verkefnisins í dag.