



Vatnajökulsþjóðgarður

Ríkisendurskoðun



Aðfararorð

Vinnsla þessarar skýrslu hófst eftir að Vatnajökulsþjóðgarður óskaði eftir aðstoð Ríkisendurskoðunar í ljósi niðurstaðna úttektarskýrslu Capacent um starfsemi þjóðgarðsins. Sú úttekt var unnin að beiðni umhverfis- og auðlindaráðuneytis og lá fyrir í maí 2018. Vatnajökulsþjóðgarði og umhverfis- og auðlindaráðuneyti var tilkynnt um ákvörðun ríkisendurskoðanda að hefja úttekt á málefnum þjóðgarðsins í ágúst 2018.

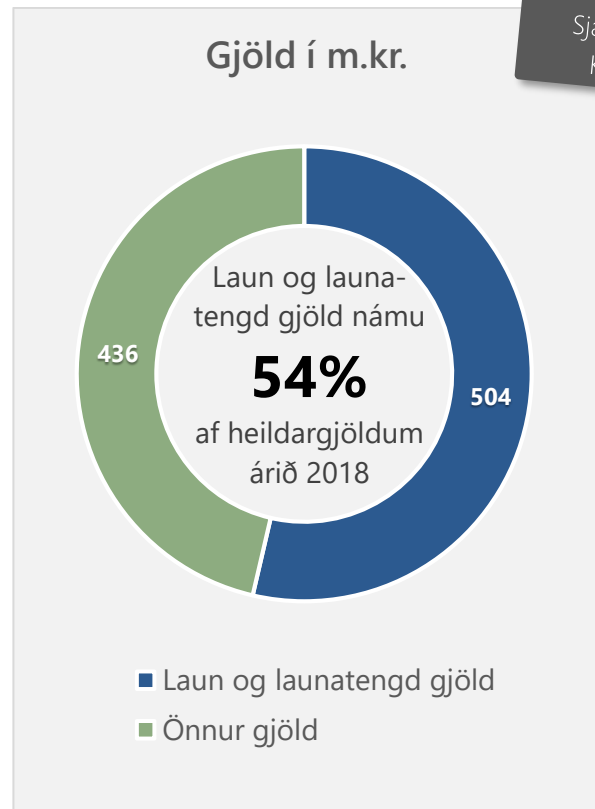
Uppbygging skýrslunnar er með þeim hætti að fyrst eru settar fram lykiltölur um starfsemi Vatnajökulsþjóðgarðs og atriði sem ríkisendurskoðandi veur sérstaka athygli á. Þá eru niðurstöður úttektarinnar settar fram auk tillagna til úrbóta og umsagnir Vatnajökulsþjóðgarðs og umhverfis- og auðlindaráðuneytis. Loks er meginmál skýrslunnar og viðauki.

Skýrslan er unnin í samræmi við lög nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga.

Efnisyfirlit

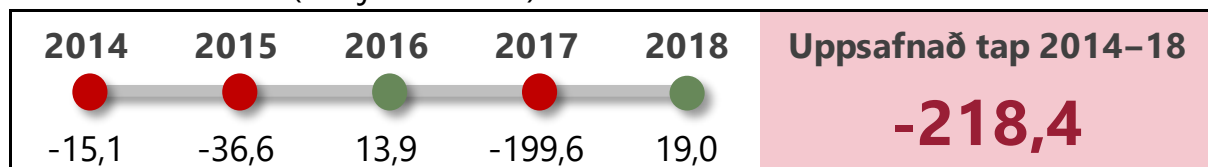
Aðfararorð	2
Lykiltölur úr starfsemi.....	4
Niðurstöður.....	8
Tillögur til úrbóta	11
Umsagnir og viðbrögð	12
Inngangur.....	16
1 Yfirlit um starfsemi	17
1.1 Aðdragandi og stofnun.....	17
1.2 Starfsmannahald og aðsókn.....	19
1.3 Stefna og áherslur í mannauðsmálum	26
1.4 Atvinnustefna og stjórnunar- og verndaráætlun	28
1.5 Innra eftirlit og gæðamál	30
2 Áskoranir vegna stjórnunar og skipulags	31
2.1 Valddreift stjórnfyrikomulag	31
2.2 Umboðskeðja, valdsvið og ábyrgð.....	32
2.2.1 Upplýsingaflæði og eftirfylgni ákvarðana.....	34
2.2.2 Samskiptavandi.....	34
2.2.3 Leiðsögn frá ráðuneyti.....	35
2.3 Endurskoðun á stjórnfyrikomulagi 2013–16.....	36
2.4 Sjálfstæð úttekt á vegum ráðuneytisins 2018.....	37
2.5 Viðbrögð og næstu skref.....	39
2.5.1 Aðgerðir og umbætur.....	39
2.5.2 Þjóðgarðastofnun	40
3 Áskoranir vegna rekstrar og efnahags.....	42
3.1 Yfirlit um rekstur og efnahag.....	42
3.2 Tekjur af rekstri.....	44
3.2.1 Tekjur til framkvæmda.....	45
3.3 Gjöld.....	47
3.4 Launamál	50
Viðauki I: Styrkir Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða 2013–17.....	52
Viðauki II: Verkefni fjármögnuð af landsáætlun um uppbyggingu innviða 2018–21.....	53

Lykiltölur úr starfsemi



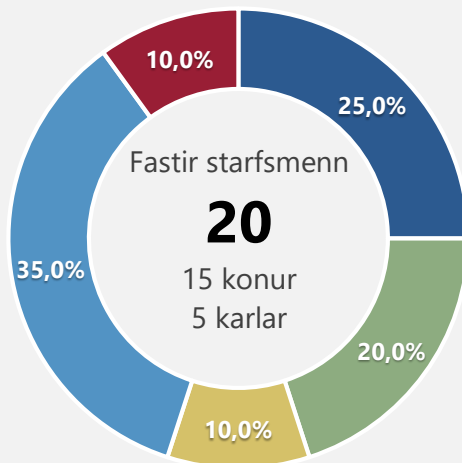
Sjá nánar:
Kafli 4

Rekstrarafkoma (milljónir króna)



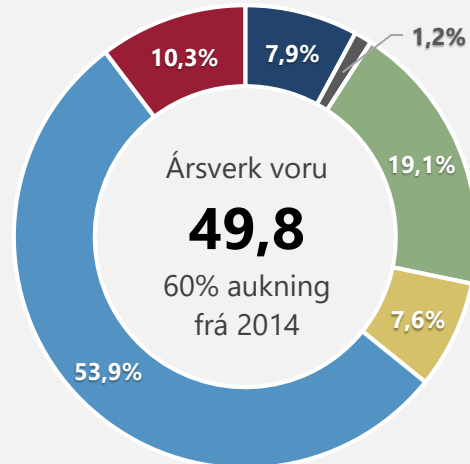
Tap síðustu fimm ára er samanlagt um 218 m.kr. og er það meginástæða þess að eigið fé þjóðgarðsins var neikvætt um 186,5 m.kr. í lok árs 2018. Eigið fé hans hefur verið neikvætt allt frá árinu 2010.

Skipting fastra starfsmanna



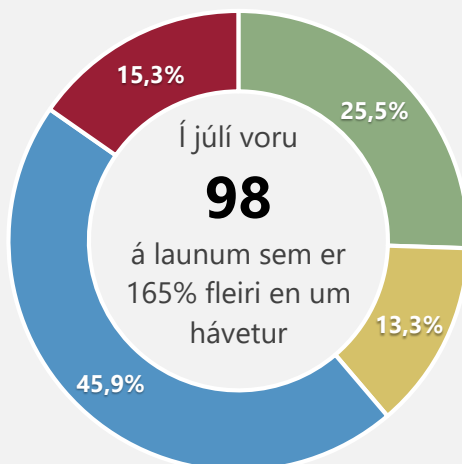
- Miðlæg stjórnsýsla
- Norðursvæði
- Austursvæði
- Suðursvæði
- Vestursvæði

Skipting ársverka árið 2018



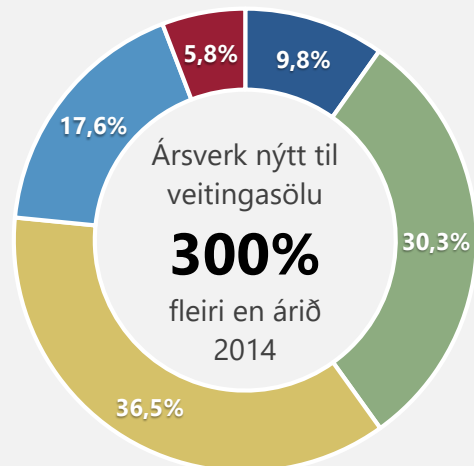
- Miðlæg stjórnsýsla
- Annað
- Norðursvæði
- Austursvæði
- Suðursvæði
- Vestursvæði

Mesti fjöldi starfsmanna á rekstrarsvæðum 2018



- Norðursvæði
- Austursvæði
- Suðursvæði
- Vestursvæði

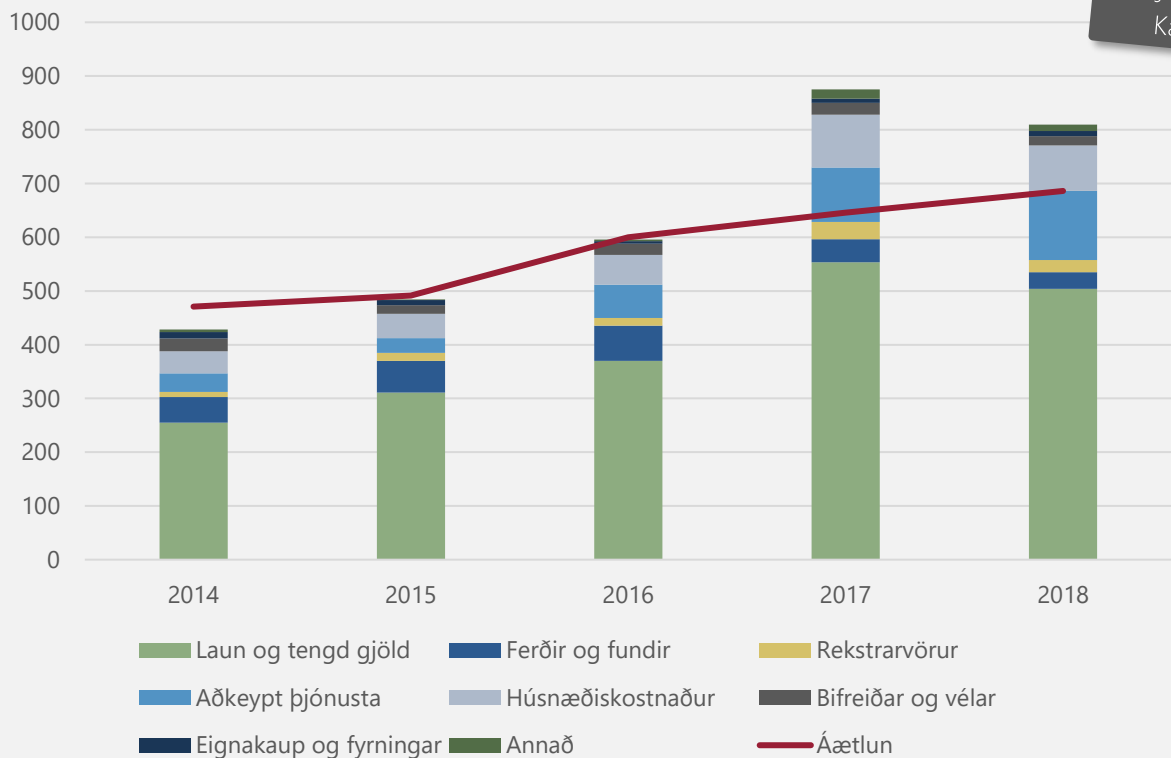
Skipting ársverka á suðursvæði 2018



- Gestastofur
- Landvarsla
- Veitingasala
- Annað
- Skrifstofa

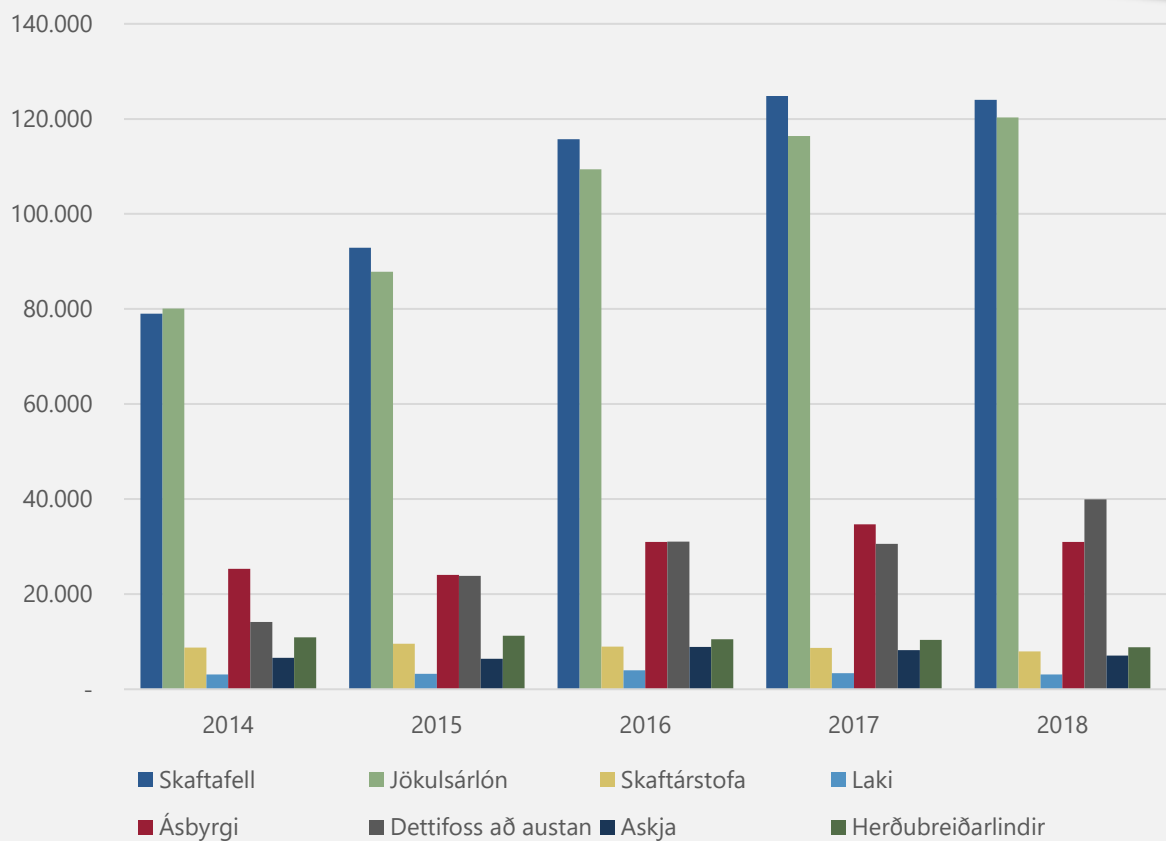
Útgjöld vegna rekstrar í m.kr. borið saman við áætlun

Sjá nánar:
Kafli 3.3



Meðaltal gesta í júlí og ágúst 2014–18

Sjá nánar:
Kafli 1.2



Miðlæg stjórnýsla veikburða

Starfsemi Vatnajökulsþjóðgarðs er dreifð og sjálfstæði rekstrarsvæða við starfsmannahald og aðra rekstrarþætti mikið. Við slíkar aðstæður skiptir miklu máli að miðlæg stjórnýsla stofnunarinnar sé öflug og geti veitt nauðsynlegt aðhald og stuðning. Veikleikar miðlægrar stjórnýslu við mannauðsstjórnun og eftirlit með fjárhag, rekstri og samningum þjóðgarðsins hafa haft neikvæð áhrif á starfsemina í heild.

Viðvarandi rekstrarhali hefur gengið á höfuðstól

Á síðustu fimm árum hefur framlag ríkissjóðs til reksturs Vatnajökulsþjóðgarðs dregist saman en rekstrartekjur þjóðgarðsins aukist. Auknar rekstrartekjur hafa fyrst og fremst komið til vegna aukinnar aðsóknar ferðamanna á suðursvæðinu þar sem umsvifin hafa verið mest allt frá upphafi. Aðsókn hefur hlutfallslega ekki aukist jafn mikið á öðrum svæðum. Þrátt fyrir auknar tekjur hefur reksturinn skilað tapi síðustu ár og nú er svo komið að höfuðstóll þjóðgarðsins er neikvæður um 186,5 m.kr. Nýir tekjustofnar á borð við bílastæðagjöld geta reynst lykilatriði við að snúa þessari þróun við.

Mikilvægi stjórnunar- og verndaráætlunar auk atvinnustefnu

Mörkun atvinnustefnu fyrir Vatnajökulsþjóðgarð og ný stjórnunar- og verndaráætlun eru brýn verkefni sem hafa tafist á undanförunum árum. Bæði er um að ræða mikilvægar forsendur þess að þjóðgarðurinn geti aukið tekjur sínar af þeirri atvinnustarfsemi sem nýtir sér auðlindir hans og nauðsynleg stjórnæki sem starfsfólk og stjórnendur geta stuðst við í störfum sínum og ákvörðunum.

Ríkisendurskoðandi vekur sérstaka athygli á

Stjórnskipulag Vatnajökulsþjóðgarðs er marglaga og flóknara en hjá flestum ríkisaðilum. Gæta þarf þess að valdmörk og boðleiðir séu skýr og tryggja að yfirstjórn á málefnum þjóðgarðsins í heild haldist í hendur við ábyrgð á hagkvæmri, skilvirkri og árangursríkri nýtingu þess fjár sem veitt er til starfseminnar. Mikilvægt er að unnið verði gegn þeim veikleikum sem hið marglaga stjórnskipulag hefur reynst fela í sér.

Niðurstöður

Stofnun Vatnajökulsþjóðgarðs með lögum nr. 60/2007 og friðlýsing með reglugerð nr. 608/2008 markaði tímamót í tvennum skilningi. Þjóðgarðarnir í Skaftafelli og Jökulsárgljúfrum runnu saman í eina heild ásamt jöklinum öllum og nálægum svæðum. Úr varð stærsti þjóðgarður landsins sem nú nær yfir um 14.700 ferkílómetra. Ekki einungis stærð þjóðgarðsins var fordæmalaus heldur einnig valddreift stjórnfyriřkomulag hans. Tryggja átti aukna aðkomu bæði sveitarfélaga á starfssvæði þjóðgarðsins og frjálstra félagasamtaka á sviðum útivistar, náttúruverndar og ferðamála.

Stjórnun og skipulag Vatnajökulsþjóðgarðs

Fyrir hvert fjögurra rekstrarsvæða þjóðgarðsins er skipað sex manna svæðisráð sem í sitja þrjár fulltrúar tilnefndir af hlutaðeigandi sveitarfélögum og þrjár fulltrúar frá fyrrnefndum félagasamtökum. Formenn hvers svæðis taka sæti í stjórn þjóðgarðsins auk formanns og varaformanns skipuðum af ráðherra og fulltrúa náttúruverndarsamtaka. Útivistar- og ferðamálasamtök tilnefna hvor sinn áheyrnarfulltrúa. Framkvæmdastjóri þjóðgarðsins annast daglegan rekstur í umboði stjórnar, þ.m.t. starfsmannamál, og framfylgir ákvörðunum hennar en ber jafnframt ábyrgð á fjárreiðum og rekstri starfseminnar í samræmi við skyldur forstöðumanns ríkisstofnunar. Tveir framkvæmdastjórar hafa starfað fyrir þjóðgarðinn frá stofnun og voru báðir skipaðir af ráðherra umhverfis- og auðlindamála án tilnefningar stjórnar. Meirihlutavald fulltrúa sveitarfélaga í stjórn þjóðgarðsins gagnvart framkvæmdastjóra getur leitt til alvarlegra vandkvæða og hafði raunar í för með sér algeran trúnaðarþrest milli stjórnar, starfsmanna og þáverandi framkvæmdastjóra. Þetta hafði verulega neikvæð áhrif á starfsemi og rekstur stofnunarinnar árið 2017 og fram á mitt ár 2018.

Ein af áskorunum við stjórnun og skipulag Vatnajökulsþjóðgarðs hefur frá upphafi verið að finna jafnvægi á milli valddreifingar annars vegar og skýrrar ábyrgðar á rekstri þjóðgarðsins sem heildstæðrar stofnunar hins vegar. Þessa sáust skýr merki við endurskoðun á lögum um Vatnajökulsþjóðgarð árið 2016 sem miðaði m.a. að því að skýra hlutverk og valdmörk framkvæmdastjóra, stjórnar, svæðisráða og þjóðgarðsvarða sem bera ábyrgð á rekstri hvers svæðis gagnvart framkvæmdastjóra en vinna náið með svæðisráðunum. Lagabreytingarnar áttu m.a. að tryggja markvissari framkvæmd og ábyrgð á fjárreiðum þjóðgarðsins. Sú varð ekki raunin og hefur framkvæmd laganna ekki verið í samræmi við þetta markmið. Lykilstjórnþæki á borð við stjórnunar- og verndaráætlun, atvinnustefnu, staðfest skipurit og reglugerðir um hlutverk og verkefni stjórnar og svæðisráða eru ýmist ekki til staðar eða bitlaus. Úrbætur á þessum þáttum verða hvorki tryggðar með breytingum á lagarammanum sjálfum né breytingum á stjórnendahópi þjóðgarðsins.

Alvarlegar niðurstöður sjálfstæðrar úttektar

Vegna óviðunandi rekstrarstöðu Vatnajökulsþjóðgarðs í lok árs 2017 lét umhverfis- og auðlindaráðuneyti gera sjálfstæða úttekt á starfseminni. Þar kom fram að verulegar brotalamir höfðu verið á stjórnun og eftirliti með daglegum rekstri auk þess sem samskiptaleysi og trúnaðarþrestur milli framkvæmdastjóra og stjórnar höfðu haft alvarleg og neikvæð áhrif á

starfsemina. Bæði þáverandi framkvæmdastjóri og þáverandi stjórnarformaður létu af störfum eftir að niðurstöður úttektarinnar lágu fyrir í maí 2018 og skipaði ráðherra umhverfis- og auðlindamála nýja aðila til þessara starfa. Með niðurstöðum úttektarinnar voru lagðar fram fjölmargar tillögur um nauðsynlegar úrbætur á rekstri og stjórnun Vatnajökulsþjóðgarðs sem kölluðust m.a. á við fyrri ábendingar Ríkisendurskoðunar í skýrslu frá 2013. Má þar nefna að bæta áætlanagerð, efla kostnaðareftirlit, skýra valdsvið stjórnenda og efla miðlæga stjórnsýslu. Komið hefur verið til móts við margar þessara tillagna. Miðlæg stjórnsýsla hefur verið eflað að nokkru leyti og aðferðum við áætlanagerð og eftirlit með rekstri breytt, m.a. með aukinni virkni þjóðgarðsvarða, tíðari stjórnarfundum og auknu samstarfi við fjármálaskrifstofu umhverfis- og auðlindaráðuneytis. Áframhaldandi umbótastarf er engu að síður nauðsynlegt.

Veikleikar í stjórnun

Umhverfis- og auðlindaráðherra fer með yfirstjórn mála er varða Vatnajökulsþjóðgarð og hefur reglugerðarheimildir um ýmsa þætti starfseminnar, t.a.m. um gjaldtöku vegna leyfisveitinga og samninga. Þær heimildir hafa ekki verið nýttar. Að auki má nefna heimildir í 6. og 8. gr. laga nr. 60/2007 um þjóðgarðinn til að kveða nánar á um verkefni og starfsemi stjórnar og svæðisráða með reglugerð. Viðtöl starfsfólks Ríkisendurskoðunar við fulltrúa í svæðisráðum og stjórn þjóðgarðsins benda ótvírætt til að auka þurfi stuðning og leiðsögn ráðuneytisins. Skýrar reglur ráðherra um verkefni og starfsemi stjórnar og svæðisráða eru nauðsynlegur liður í auknum stuðningi en jafnframt auknu aðhaldi. Reynsla síðustu ára sýnir að taka verður á þeim veikleikum og áskorunum sem felast í marglaga, óhefðbundnu og valddreifðu stjórnfyrikomulagi Vatnajökulsþjóðgarðs með markvissum hætti. Taka verður á fleiri þáttum til að bæta stjórnun og skipulag Vatnajökulsþjóðgarðs. Skipurit hans hefur t.d. hvorki verið samþykkt af stjórn né ráðherra og ólíkt stjórn þjóðgarðsins hafa svæðisráðin ekki sett sér starfsreglur. Þá vinna hvorki stjórn né ráðin samkvæmt starfsáætlun. Til mikils er að vinna að skýra sem best umboðskeðju og boðleiðir innan þjóðgarðsins og veita starfsfólki nauðsynlega leiðsögn í störfum sínum.

Verkefni miðlægrar stjórnsýslu

Miðlæg skrifstofa Vatnajökulsþjóðgarðs er rekin í leiguhúsnæði á tveim starfsstöðvum. Einn starfsmaður sem sinnir bókhaldi er staðsettur í Fellabæ á Fljótsdalshéraði en fjórir starfsmenn (þar á meðal framkvæmdastjóri og fjármálastjóri) hafa aðsetur í húsnæði Náttúrufræðistofnunar í Urriðaholti í Garðabæ. Þegar yfirstjórn fjármála og reksturs er skipt á milli starfsstöðva er hætta á að verkferlar verði óskilvirkir og að yfirsýn sé skert eins og komið hefur í ljós, m.a. við afstemmingu tekna og gjalda. Við þessar aðstæður er nauðsynlegt að huga sérstaklega að samskiptum og samstarfi fjármálastjóra og bókara.

Úttekt Ríkisendurskoðunar sýnir að innra eftirliti Vatnajökulsþjóðgarðs hefur verið ábótavant vegna flestra þátta starfseminnar. Þetta lýtur meðal annars að fjárreiðum og rekstri, gerð og framkvæmd samninga, mannauðs- og starfsmannamálum, innkaupum og skjölun nauðsynlegra gagna. Frá því að núverandi framkvæmdastjóri tók til starfa í júní 2018 hafa hann og aðrir starfsmenn þjóðgarðsins unnið að úrbótum á þessum sviðum. Geta miðlægrar stjórnsýslu til að veita rekstrarsvæðunum nauðsynlegan stuðning og aðhald hefur aukist og verkefnum á sviði stefnumótunar og rekstrarumbóta er betur sinnt en áður. Brýnt er að sú þróun haldi áfram. Í því samhengi er mikilvægt að mannauðsmálum þjóðgarðsins verði áfram gefinn gaumur.

Starfsemi þjóðgarðsins er dreifð og þjóðgarðsverðir innan sjálfstæðra rekstrarsvæða sjá um ráðningar og launasetningu fjölmargra tímabundinna starfsmanna ár hvert. Við þær aðstæður er nauðsynlegt að vel sé haldið um mannauðsmál og að sérstakur mannauðsstjóri tryggji samræmi í framkvæmd þeirra. Fram til þessa hefur þetta falið í sér alvarlegan veikleika í starfsemi stofnunarinnar en mannauðsstjóri tók til starfa í 50% starfi 1. maí 2019.

Áskoranir vegna rekstrar og framkvæmda

Árið 2017 var rekstrarafkoma Vatnajökulsþjóðgarðs neikvæð um 199,6 m.kr. Viðsnúningur varð í rekstrinum árið 2018 og var afkoma ársins jákvæð um 19 m.kr. Engu að síður hefur neikvæð afkoma síðustu ára rýrt höfuðstól þjóðgarðsins sem var neikvæður um 186,5 m.kr. í árslok 2018. Kostnaður vegna launa og tengdra gjalda hefur aukist töluvert síðustu fimm árin og er um 504 m.kr. fyrir árið 2018. Þrátt fyrir að um stærsta útgjaldalið almenns rekstrar sé að ræða á sér ekki stað nauðsynleg yfirferð á launaupplýsingum til að tryggja rétta útborgun áður en laun eru greidd. Þá er innra eftirliti þjóðgarðsins með bæði tekjum og gjöldum ábótavant. Má þar nefna ofgreiðslur vegna samninga og eins bærust ekki tekjur vegna styrkja frá Framkvæmdasjóði ferðamannastaða vegna vanskila á framvinduskýrslum. Aukin aðsókn ferðamanna að Vatnajökulsþjóðgarði hefur fyrst og fremst komið fram á suðursvæðinu og þar eru mest umsvif, bæði tekjur og gjöld. Árið 2018 voru rekstrartekjur þjóðgarðsins hærrí en framlag ríkissjóðs. Það er lyklatríði að koma á legg traustum tekjustofnum á öllum rekstrarsvæðum þjóðgarðsins. Borið saman við suðursvæðið standa hin þrjú svæðin höllum fæti.

Stjórnunar- og verndaráætlun og atvinnustefna

Mikilvægur liður í að bæta rekstur Vatnajökulsþjóðgarðs og tryggja öruggari grundvöll tekjustofna er að lokið verði sem fyrst við endurskoðun stjórnunar- og verndaráætlunar þjóðgarðsins og aðgerðaáætlanir á grundvelli hennar. Einnig þarf að hrinda í framkvæmd skýrri atvinnustefnu. Bæði stjórn þjóðgarðsins og umhverfis- og auðlindaráðherra bera ábyrgð á þessum þáttum. Mörkun atvinnustefnu er bundin í lög þjóðgarðsins og er ætlað að móta skilyrði atvinnurekstrar innan Vatnajökulsþjóðgarðs, m.a. í tengslum við samningagerð við rekstraraðila sem nýta sér auðlindir þjóðgarðsins, leyfisveitingar og gjaldtöku þjóðgarðsins. Meðan þennan grundvöll skortir verður þjóðgarðurinn af mögulegum tekjum auk þess sem samskipti við rekstraraðila og sveitarfélög verða ómarkviss og erfiðari en ella. Umhverfis- og auðlindaráðherra hefur hvorki sett reglur um skilyrði, málsmeðferð og gerð samninga um atvinnustarfsemi innan garðsins né fjárhæð og fyrirkomulag umræddra gjalda líkt og lög um Vatnajökulsþjóðgarð gera ráð fyrir, sbr. 15. gr. a. og b. og 21. gr. Bæði stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs og umhverfis- og auðlindaráðuneyti hafa unnið að úrbótum á þessu sviði. Gert er ráð fyrir að nauðsynlegar breytingar á reglugerð þjóðgarðsins taki gildi 1. janúar 2020 og eins hefur stjórn þjóðgarðsins falið framkvæmdastjóra að ljúka gerð atvinnustefnu.¹

¹ Eftir að niðurstöður þessarar úttektar lágu fyrir samþykkti stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs atvinnustefnu fyrir þjóðgarðinn á fundi sínum hinn 24. júní. Enn er unnið að nauðsynlegum reglugerðarbreytingum.

Tillögur til úrbóta

1

Efla þarf miðlæga stjórnsýslu

Efla þarf miðlæga stjórnsýslu Vatnajökulspjóðgarðs og tryggja að hún hafi bolmagn til að hafa virkt eftirlit með fjárreiðum, bókhaldi og skuldbindingum þjóðgarðsins. Þá þarf að gæta samræmis í stjórn mannauðsmála á milli rekstrarsvæða, sérstaklega hvað varðar ráðningar og launasetningu.

2

Bæta þarf eftirlit með rekstri

Tryggja verður að bæði tekjur og gjöld séu afstemmd og að bókhald stofnunarinnar gefi raunsanna mynd af rekstrinum hverju sinni. Kanna þarf möguleika á því að reikningar verði sendir rafrænt til allra samþykktaraðila en slíkt myndi bæta verklag og utanumhald um samþykkt og greiðslu reikninga. Bæta þarf yfirferð launaupplýsinga til að tryggja rétta greiðslu launa. Auk þess þarf að efla yfirsýn um samninga við rekstraraðila og framkvæmdir innan þjóðgarðsins. Einnig þarf að bæta verklag og eftirlit vegna styrkumsókna.

3

Skýrara stjórnskipulag og virk stjórnþæki

Styrkja þarf skipulag og stjórnun Vatnajökulspjóðgarðs og festa í sessi þau stjórnþæki sem eru nauðsynleg til að starfsemin nái markmiðum sínum. Koma verður á samþykktu skipuriti, skýrum starfslýsingum og verklagsreglum sem lúta að ákvörðunum tengdum rekstri og stjórnun á öllum stigum starfseminnar. Nýta verður heimildir til að setja reglugerð um verkefni og starfsemi stjórnar og svæðisráða og tryggja að stjórnunar- og verndaráætlun garðsins nýtist sem það stjórnþæki sem henni er ætlað að vera.

4

Traustari tekjustofna á öllum rekstrarsvæðum

Styrkja þarf tekjustofna allra rekstrarsvæða Vatnajökulspjóðgarðs. Grundvallaratriði er að lokið verði við nýja stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðsins og að innleidd verði skýr atvinnustefna líkt og lög nr. 60/2007 gera ráð fyrir. Setja verður reglugerð um samninga vegna atvinnutengdrar starfsemi og málsmeðferð þar um. Bæði myndi það stuðla að bættri stjórnsýslu auk þess sem eðlileg gjaldtaka vegna þjónustu, samninga og leyfisveitinga við þá aðila sem nýta sér auðlindir þjóðgarðsins í atvinnuskyni er forsenda þess að reksturinn verði sjálfbær.

Umsagnir og viðbrögð

Viðbrögð umhverfis- og auðlindaráðuneytis

1. Efla þarf miðlæga stjórnsýslu

„Ráðuneytið telur að geta miðlægrar stjórnsýslu Vatnajökulsþjóðgarðs til að hafa virkt eftirlit með fjárreiðum, bókhaldi og skuldbindingum þjóðgarðsins hafi eflst til muna. Ástæðu þessa megi m.a. rekja til breytts verklags og vinnu við að skýra verkefni og skipulag þeirra stjórnunar-eininga sem að stofnuninni koma, eins og fram kemur í viðbrögðum framkvæmdastjóra þjóðgarðsins. Þá má jafnframt benda á að starfsmönnum miðlægrar stjórnsýslu hefur fjölgað en með aukinni getu hefur þjónusta við rekstrarsvæðin einnig aukist sem og faglegur stuðningur miðlægu stjórnsýslunnar við dagleg verkefni innan rekstrarsvæða þjóðgarðsins. Hvað varðar stjórn mannauðsmála bendir ráðuneytið á að stofnunin hefur nýlega ráðið mannauðsstjóra í 50% starf og standa vonir til þess að með þeirri ráðningu verði betri samræming á milli rekstrarsvæða í ráðningum og launasetningu tryggð.“

Þá vill ráðuneytið benda á frumvarp til laga um þjóðgarðastofnun og þjóðgarða sem lagt var fram á vorþingi 2019. Frumvarpið náði ekki fram að ganga en stefnt er að því að það verði endurflutt haustið 2019. Eins og áður hefur komið fram í athugasemdum ráðuneytisins er í frumvarpinu gert ráð fyrir sameiningu Vatnajökulsþjóðgarðs, Þjóðgarðsins á Þingvöllum og þess hluta Umhverfisstofnunar sem fer með málefni náttúruverndar í eina stofnun með það að markmiði að ná fram samlegðaráhrifum í rekstri, stjórnun og framkvæmdum. Þá er gert ráð fyrir að innan stofnunarinnar muni byggjast upp öflug miðlæg starfsemi sem mun m.a. sinna stjórnsýslu, fjármálum, mannauðsmálum o.s.frv.“

2. Bæta þarf eftirlit með rekstri

„Ráðuneytið tekur undir ábendingar Ríkisendurskoðunar varðandi mikilvægi þess að bókhald Vatnajökulsþjóðgarðs gefi raunsæja mynd af rekstrinum á hverjum tíma ásamt ábendingum um launaafgreiðslu og samþykkt reikninga. Jafnframt tekur ráðuneytið undir með framkvæmdastjóra Vatnajökulsþjóðgarðs um að breyting hafi orðið til batnaðar hjá stofnuninni frá og með miðju ári 2018 hvað varðar eftirlit með rekstri og fjármálum. Að lokum bendir ráðuneytið á að það hefur haft stofnunina undir auknu eftirliti frá því að rekstrarvandi hennar varð ljós og lét m.a. gera úttekt á fjármálum stofnunarinnar veturinn 2018.“

3. Skýrara stjórnskipulag og virk stjórnþæki

„Í tillögum Ríkisendurskoðunar kemur fram að nýta verði heimild til að setja reglugerð um verkefni og starfsemi stjórnar og svæðisráða. Slíka heimild er að finna í 2. mgr. 6. gr. og 2. mgr. 8. gr. laga nr. 60/2007, um Vatnajökulsþjóðgarð. Í ljósi þeirra athugasemda sem fram koma í skýrslunni tekur ráðuneytið undir að nauðsynlegt er að skoða hvort hægt sé að tryggja betur skýra verkaskiptingu á milli ólíkra aðila innan stjórnkerfis þjóðgarðsins með setningu reglugerðar. Mun ráðuneytið setja í gang vinnu við slíka skoðun með hliðsjón af þeim lagaákvæðum sem gilda um viðkomandi aðila.“

4. Traustari tekjustofnar á öllum rekstrarsvæðum

„Í tillögunni kemur m.a. fram að setja verði reglugerð um samninga vegna atvinnutengdrar starfsemi og málsmeðferð þar um. Ráðuneytið bendir á að drög að slíkri reglugerð liggja fyrir í ráðuneytinu og gert er ráð fyrir að þau verði auglýst til kynningar í Samráðsgátt Stjórnarráðsins 24. júní nk. Í ljósi þess að um nýjar reglur er að ræða er gert ráð fyrir að gildistaka reglugerðarinnar verði 1. janúar 2020. Þá hefur ráðuneytið fengið þær upplýsingar frá Vatnajökulsþjóðgarði að stjórn hans muni að öllum líkindum samþykkja atvinnustefnu þjóðgarðsins í júní [2019]. Jafnframt er bent á að atvinnustefnan og reglugerðin er forsenda þess að framkvæmd verkefna um atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðsins gangi vel.²

Hvað varðar styrkingu tekjustofna allra rekstrarsvæða vill ráðuneytið benda á að aukið fjármagn hefur verið sett í landvörslu allra rekstrarsvæða þjóðgarðsins auk þess sem áætlanir eru um meiri aukningu frá og með næsta ári.“

Viðbrögð Vatnajökulsþjóðgarðs

1. Efla þarf miðlæga stjórnsýslu

„Í skýrslu Ríkisendurskoðunar er réttilega bent á nauðsyn þess að efla miðlæga skrifstofu Vatnajökulsþjóðgarðs og hafa nú þegar verið stigin mikilvæg skref í þá átt en gera þarf enn betur í þeim efnum.

Undirstaðan fyrir farsæla stjórn starfsmannamála er skýr mannauðsstefna og var slík stefna gefin út í fyrsta sinn hjá Vatnajökulsþjóðgarði í desember 2018. Stefnan var unnin í samstarfi þjóðgarðsvarða, framkvæmdastjóra og sérfræðings á skrifstofu og byggði hún að talsverðu leyti á eldri vinnu starfsmanna frá árinu 2016.

Vatnajökulsþjóðgarður hefur nýlega fengið vilyrði fyrir 764 milljónum frá Innviðasjóði vegna byggingu á þjónustuhúsum, salernum, stígum og brúm í Vatnajökulsþjóðgarði á árunum 2019-2021. Alls er um að ræða um 30 verkefni sem eru misflókin og misstór. Einnig liggja fyrir fjárheimildir í fjárlögum til að byggja gestastofu á Kirkjubæjarklaustri en nákvæm kostnaðaráætlun hefur ekki enn verið lögð fram af Framkvæmdasýslu ríkisins. Áætlað er að gestastofan á Kirkjubæjarklaustri muni kosta um 700 milljónir króna. Af framangreindu er ljóst að miklir fjármunir munu fara í áframhaldandi uppbyggingu innviða hjá Vatnajökulsþjóðgarði á næstu árum og vekur það enn frekar athygli á því að styrkja þarf miðlæga skrifstofu þjóðgarðsins til að geta hreinlega sinnt þessu stóra uppbyggingarverkefni. Því er mikilvægt að ráða sem fyrst sérstakan verkefnisstjóra til þjóðgarðsins sem eingöngu mun sinna þessum verkefnum, sérstaklega í samvinnu við Framkvæmdasýslu ríkisins og umhverfis- og auðlindaráðuneytið.“

2. Bæta þarf eftirlit með rekstri

„Frá því sumarið 2018 hefur markvisst verið unnið að því að skilgreina betur ferla og verklag í fjármálum Vatnajökulsþjóðgarðs. Árangur þess skilaði sér strax á seinni hluta ársins 2018

² Eftir að úttekt Ríkisendurskoðunar lauk og viðbrögð bæði Vatnajökulsþjóðgarðs og umhverfis- og auðlindaráðuneytis lágu fyrir samþykkti stjórn þjóðgarðsins atvinnustefnu þann 24. júní 2019.

þannig að með aðhaldi og aga í rekstrinum tókst að skila ársreikningi með jákvæðri niðurstöðu. Það verður að segja öllum þeim til hróss sem unnu að þessu að það er vel af sér vikið, miðað við hver staðan var á fyrri hluta ársins 2018 og á árinu 2017. Á árinu 2019 er stefnt að því að skila rekstrinum með um 60 milljóna afgangi til að greiða upp í hallarekstur fyrri ára.

Auk breytinga á vinnubrögðum við fjármál þá hefur verið unnið að því að reyna að greiða úr langvarandi uppsöfnuðum vanda vegna lokaskýrslna vegna Framkvæmdasjóðs ferðamanna- staða. Því er nú að verða lokið en vegna þess að það þurfti að fara allt aftur til ársins 2013 til að sækja gögn úr bókhaldi reyndist þetta bæði tímafrek og flókin vinna.“

3. Skýrara stjórnskipulag og virk stjórn tæki

„Vatnajökulspjódgarður er ríflega 10 ára gömul stofnun og ber hún þess merki að farið var af stað af mikill bjartsýni á flestum sviðum án þess að tryggja nauðsynlega innviði og fjármögnun sem þarf til að reka og byggja upp öflugan ríkisstofnun. Einnig hefur fjölgun ferðamanna í Vatnajökulspjódgarði orðið margfalt meiri og hraðari en nokkur spá gerði ráð fyrir. Auk þessa er fyrirkomulag starfseminnar flókið á grundvelli eftirfarandi megineininga bæði stjórnsýslulega og landfræðilega:

Stjórn hefur samþykkt eigin starfsreglur og siðareglur og undanfarna mánuði hefur verið unnið að því að skýra og skerpa á skipulagi framangreindra eininga. Það sem m.a. hefur verið gert er að útbúa starfslýsingar og skapa festu varðandi vinnuskipulag og skjölun t.d. með tíðari fundum og skýrari bókunum varðandi ábyrgð. Þrátt fyrir þetta er talsverðri vinnu ólokið vegna grunnskipulags og gæðastjórnunar s.s. við skipurit, leiðarljós, framtíðarsýn og áframhaldandi uppbyggingu skjala- og gæðamála.

Stjórnunar- og verndaráætlun er eitt meginstjórn tæki Vatnajökulspjódgarðs og verkfæri til stefnumótunar og ákvarðanatöku. Samkvæmt lögum þjóðgarðsins er það á ábyrgð svæðisráða að koma með tillögum að stjórnunar- og verndaráætlunum. Stjórn Vatnajökulspjódgarðs hefur sett sér markmið við næstu endurskoðun stjórnunar- og verndaráætlunar þar sem byggt verði í fyrsta áfanga á heildartexta sem var tilbúin árið 2015. Auk þess er nú unnið að nýjum viðauka við stjórnunar- og verndaráætlun vegna þess að Breiðamerkursandur og Jökulsárlón voru færð undir þjóðgarðinn þann 25. júlí 2017 þegar ríkið festi kaup á jörðinni Felli. Einnig er nær lokið vinnu við viðauka við stjórnunar- og verndaráætlun vegna svæðis á austursvæði þjóðgarðsins norðan Vatnajökulspjódgarðs. Þetta svæði bættist við þjóðgarðinn með reglugerð þann 26. apríl 2013.

Vatnajökulspjódgarði hefur frá upphafi verið ætlað að styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðsins. Með því að setja fram atvinnustefnu útskýrir Vatnajökulspjódgarður hvernig samstarfi hans við atvinnulífið á að vera háttað. Vegna þessa vinnur Vatnajökulspjódgarður nú að mótun atvinnustefnu og vill tryggja að tekið sé tillit til sjónarmiða hagsmunaaðila við mótun hennar, samhliða vernd þjóðgarðsins.“

4. Traustari tekjustofnar á öllum rekstrarsvæðum

„Með góðu skipulagi, eðlilegri mönnun og skýrum reglum s.s. atvinnustefnu og reglugerðum er hægt að auka sértekjur Vatnajökulspjódgarðs þar sem byggt er á vægri gjaldtöku á þjónustu

fyrir gesti t.d. vegna leyfa, salerna, lóðagjalda og bílastæða. Stjórnunar- og verndaráætlun, atvinnustefna, reglugerðir, samningsniðmát og umsóknarferlar eru m.a. forsendur þessa auk þess sem hægt er í auknum mæli að nýta nýjustu tækni í samvinnu við einkafyrirtæki til að innheimta bílastæðagjöld á fleiri stöðum í Vatnajökulsþjóðgarði en í Skaftafelli. Góð reynsla af slíkri gjaldtöku er þegar komin í Skaftafelli þar sem innheimtar voru um 70 milljónir í svæðisgjöld á síðasta ári. Í stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs eru þegar komin fram áform um að innheimta svæðisgjöld á fleiri svæðum s.s. við Jökulsárlón og Dettifoss.“

Inngangur

Í janúar 2018 ákvað umhverfis- og auðlindaráðherra að fela óháðum aðila að gera úttekt á starfsemi Vatnajökulspjóðgarðs, líkt og heimild er fyrir í 35. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál. Niðurstöður þeirrar úttektar lágu fyrir í maí 2018 og voru m.a. að verulegar brotalamir hefðu verið í stjórnun og rekstrareftirliti þjóðgarðsins. Þáverandi framkvæmdastjóri Vatnajökulspjóðgarðs komst að samkomulagi við ráðherra um starfslok auk þess sem þáverandi stjórnarformaður þjóðgarðsins óskaði lausnar. Fyrsti fundur stjórnar þjóðgarðsins eftir að núverandi framkvæmdastjóri og núverandi formaður stjórnar tóku til starfa var 29. júní 2018. Þá var framkvæmdastjóranum falið að vera í samskiptum við Ríkisendurskoðun við eftirfylgni skýrslunnar og nauðsynlegar úrbætur. Ríkisendurskoðandi tilkynnti Vatnajökulspjóðgarði og umhverfis- og auðlindaráðuneyti ákvörðun sína um að hefja stjórnáskilendurskoðun á starfsemi þjóðgarðsins þann 17. ágúst 2018. Markmið úttektarinnar eru eftirfarandi:

Að kanna hvort starfsemi Vatnajökulspjóðgarðs sé í samræmi við fjárheimildir, þá löggjöf sem um hana gildir og góða og viðurkennda starfshætti, sbr. 6. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga.

Að endurskoða fjárhag og rekstur Vatnajökulspjóðgarðs vegna reikningsársins 2017 með áherslu á stjórnfyrirkomulag og stjórnun garðsins. Jafnframt að kanna hvort bæta mætti skilvirkni, hagkvæmni og árangur rekstursins.

Að skýra þær ráðstafanir sem Vatnajökulspjóðgarður og ráðuneyti umhverfis- og auðlindamála hafa gripið til í því skyni að bregðast við þeim annmörkum sem hafa verið á rekstri og stjórn þjóðgarðsins og fara yfir þróun starfseminnar á árinu 2018.

Ríkisendurskoðun aflaði gagna og upplýsinga hjá Vatnajökulspjóðgarði og umhverfis- og auðlindaráðuneyti. Haldnir voru fundir með fyrrverandi og núverandi framkvæmdastjóra þjóðgarðsins, fyrrverandi og núverandi stjórnarformanni, fjármálastjóra og bókara. Tekin voru viðtöl við þjóðgarðsverði og fulltrúa í stjórn þjóðgarðsins. Þá heimsóttu starfsmenn Ríkisendurskoðunar skrifstofu Vatnajökulspjóðgarðs í Garðabæ, skrifstofu þjóðgarðsvarðar á Höfn í Hornafirði og starfsstöðvar þjóðgarðsvarða við Jökulsárlón og í Skaftafelli.

Framkvæmdastjóri Vatnajökulspjóðgarðs, formaður stjórnar þjóðgarðsins og umhverfis- og auðlindaráðuneyti fengu drög að skýrslunni til umsagnar. Viðbrögð framkvæmdastjóra og ráðuneytis við niðurstöðum úttektarinnar og tillögum til úrbóta eru birt í kaflanum „Umsagnir og viðbrögð“.

1 Yfirlit um starfsemi

1.1 Aðdragandi og stofnun

Alþingi samþykkti í mars 1999 þingsályktun nr. 15/123 um að fela þáverandi umhverfisráðherra að kanna möguleika þess að stofna Vatnajökulspjóðgarð. Ráðherra vann að málinu á næstu árum og í október 2004 var Skaftafellspjóðgarður stækkaður sem fyrsti áfangi í stofnun Vatnajökulspjóðgarðs. Í janúar 2005 samþykkti ríkisstjórnin að fela umhverfisráðherra að vinna áfram að málinu í samráði við heimamenn og aðra hagsmunaaðila í því augnamiði að stofna þjóðgarð sem tæki til Vatnajökuls og helstu áhrifasvæða jökulsins.

Ráðgjafanefnd, sem í sátu fulltrúar allra hlutaðeigandi sveitarfélaga, var skipuð af umhverfisráðherra í nóvember 2005 til að vinna að undirbúningi málsins samhliða því sem umhverfisráðuneyti vann að frumvarpi til laga um stofnun þjóðgarðsins. Slíkt frumvarp var lagt fram á Alþingi af umhverfisráðherra í nóvember 2006 og samþykkt af þinginu í mars 2007 sem lög nr. 60/2007 um Vatnajökulspjóðgarð. Sem ríkisstofnun tók þjóðgarðurinn til starfa þá um vorið en friðlýsing svæðisins tók gildi í júní 2008 þegar umhverfisráðherra setti reglugerð nr. 608/2008 um Vatnajökulspjóðgarð. Hún kveður m.a. á um mörk þjóðgarðsins og reglur sem gilda innan hans. Samkvæmt þágildandi lögum nr. 44/1999 um náttúruvernd var stjórn og rekstur þjóðgarða í höndum Umhverfisstofnunar og einungis gert ráð fyrir óbeinni aðkomu sveitarfélaga á vettvangi ráðgjafarnefnda. Þessu átti að breyta í tilfalli Vatnajökulspjóðgarðs með ríkari aðkomu sveitarfélaganna að stjórnun og rekstri. Valddreift stjórnskipulag þjóðgarðsins var mótað á grundvelli þessa markmiðs.

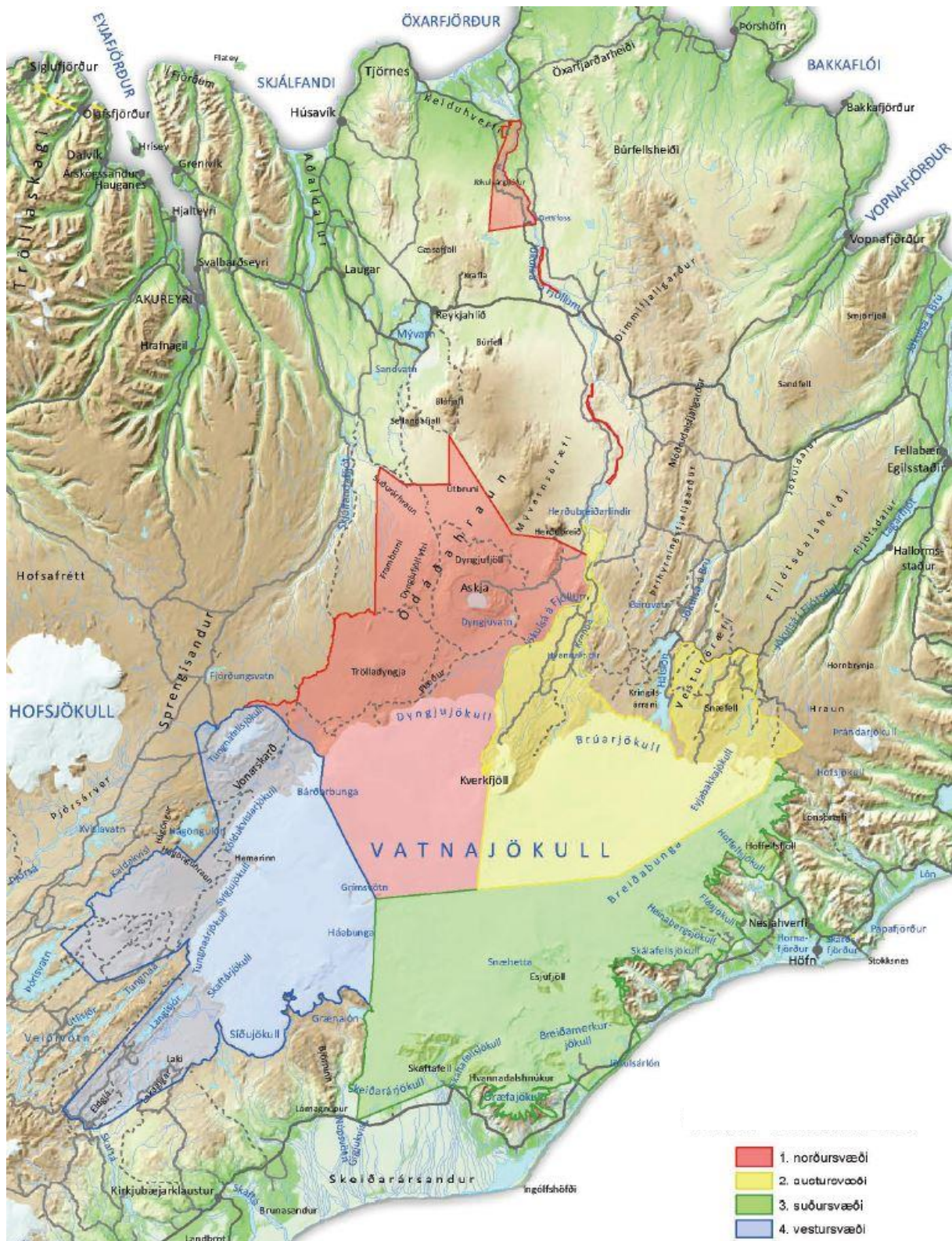
Vatnajökulspjóðgarður nær yfir allan Vatnajökul og nokkur svæði í nágrenni jökulsins. Fyrir voru þjóðgarðar í Skaftafelli og í Jökulsárgljúfrum og runnu þeir inn í Vatnajökulspjóðgarð við stofnun hans. Þjóðgarðurinn er 14.141 ferkílómetri að stærð sem jafngildir um 14% af flatarmáli landsins í heild. Heimsmínjanefnd Menningarmálastofnunar Sameinuðu þjóðanna (UNESCO) ákvað í júlí 2019 að setja Vatnajökulspjóðgarð á heimsmínjaskrá fyrir náttúruverðmæti. Skráningin á að styðja við vernd náttúruverðmæta og uppbyggingu ferðapjónustu innan þjóðgarðsins. Tveir aðrir staðir á Íslandi voru þegar á heimsmínjaskránni, Surtsey og Þingvellir.

14%
af flatarmáli
Íslands er
innan
Vatnajökuls-
þjóðgarðs

Í samræmi við 7. gr. laga um Vatnajökulspjóðgarð er þjóðgarðinum skipt í fjögur rekstrarsvæði sem eru rekin sem sjálfstæðar rekstrareiningar. Mynd 1.1 sýnir mörk þeirra eftir að þjóðgarðurinn var stækkaður í júlí 2017.³

³ Eftir að úttekt Ríkisendurskoðunar lauk var þjóðgarðurinn stækkaður með breytingu á reglugerð nr. 608/2008 um Vatnajökulspjóðgarð. Herðubreiðarfriðland ásamt hluta Ódáðahrauns varð hluti af þjóðgarðinum sem stækkaði um 560 km² sem er ríflega hálf prósenta af flatarmáli landsins.

1.1 Rekstrarsvæði Vatnajökulsþjóðgarðs



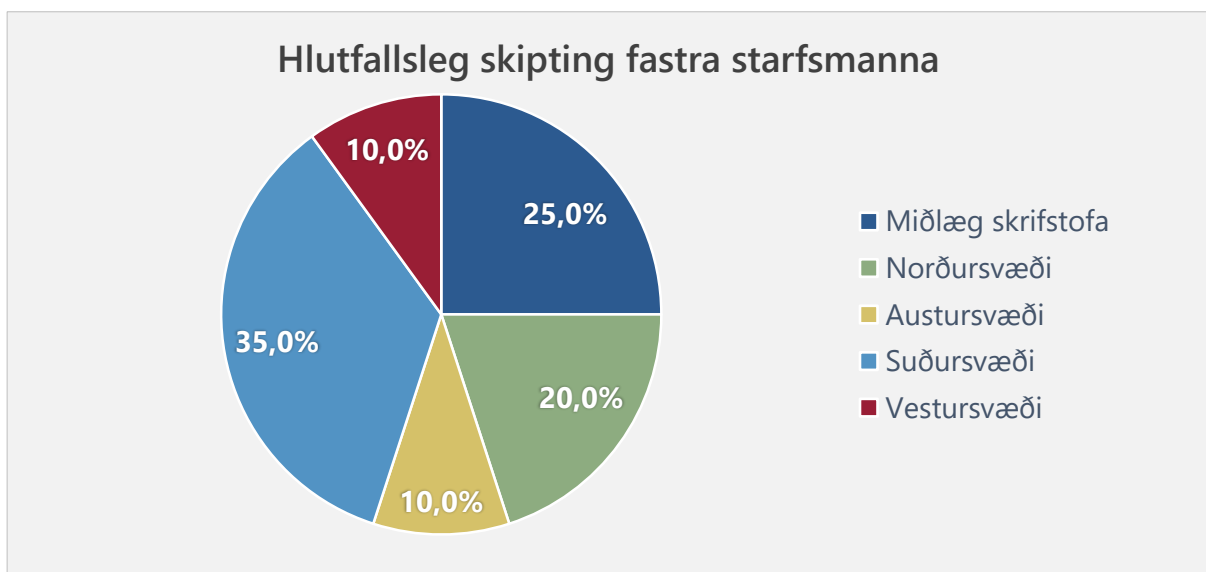
Heimild: Reglugerð nr. 730/2017 um (7.) breytingu á reglugerð nr. 608/2008 um Vatnajökulsþjóðgarð. Stjórnartíðindi, B-deild, ágúst 2017.

1.2 Starfsmannahald og aðsókn

Hjá Vatnajökulspjóðgarði starfa 20 manns í fullu starfi allt árið. Fimmtán þeirra þjóna tilteknum rekstrarsvæðum og hafa þar aðsetur. Á norðursvæðinu er einn þjóðgarðsvörður ásamt aðstoðarmanni og yfirlandverði í Ásbyrgi en annar þjóðgarðsvörður er í Mývatnssveit. Þjóðgarðsvörður austursvæðisins er með starfsstöð á Skriðuklaustri ásamt aðstoðarmanni. Sjö starfsmenn vinna á suðursvæðinu. Í Skaftafelli er aðstoðarmaður þjóðgarðsvarðar, ásamt tveimur yfirlandvörðum (annar er í leyfi) og umsjónarmanni verslunar. Þjóðgarðsvörður svæðisins hefur aðsetur á Höfn í Hornafirði ásamt aðstoðarmanni og einum sérfræðingi. Þjóðgarðsvörður vestursvæðisins er með starfsstöð á Kirkjubæjarklaustri ásamt aðstoðarmanni. Fimm gestastofur eru reknar á vegum þjóðgarðsins: Gljúfrastofa í Ásbyrgi, Snæfellsstofa á Skriðuklaustri, Gamlabúð á Höfn í Hornafirði, Skaftafellsstofa í Skaftafelli og Skaftárstofa á Kirkjubæjarklaustri.

Starfsmenn miðlægrar stjórnarsýslu eru fimm á tveim starfsstöðvum, önnur er í Garðabæ en hin í Fellabæ. Um tíma stóð til að höfuðstöðvar þjóðgarðsins og öll miðlæg starfsemi yrðu í Fellabæ. Úr því varð ekki og nú er einungis bókarí þjóðgarðsins staðsettur þar. Aðalskrifstofa Vatnajökulspjóðgarðs var á Klapparstíg í Reykjavík en flutti í húsnæði Náttúrufræðistofnunar Íslands haustið 2018. Ríkisendurskoðun hefur áður bent á þau vandkvæði sem felast í að hafa bókara fjarri öðrum starfsmönnum sem koma að stjórn fjármála og rekstrar. Það dregur úr skilvirkni og skerðir yfirsýn stjórnenda. Við skoðun á bókhaldi þjóðgarðsins kom í ljós að afstemmingar eru ófullnægjandi m.a. vegna greiðslu reikninga, sjá nánar í 3. kafla. Þar hefur fjarlægð á milli starfsmanna að öllum líkindum skipt máli. Svo lengi sem stjórn, eftirlit og framkvæmd fjármála og rekstrar er dreifð verður í það minnsta að tryggja regluleg og markviss samskipti fjármálastjóra og bókara.

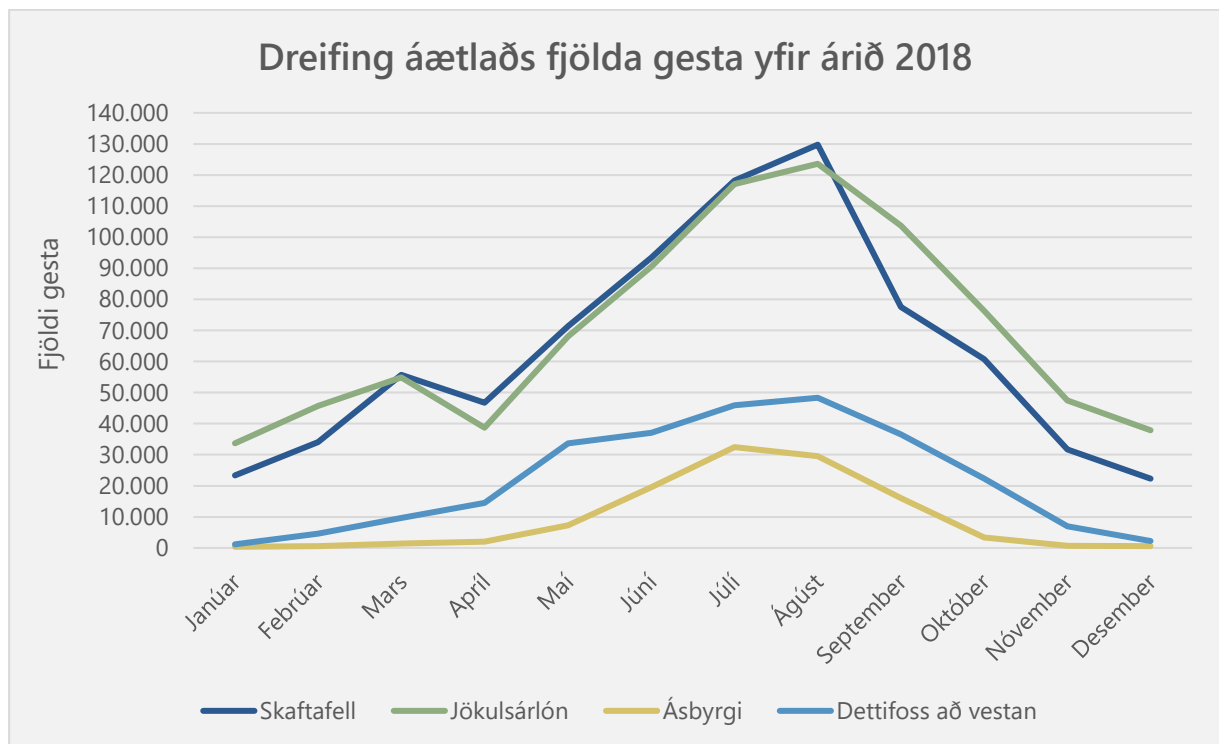
Skýringarmynd 1.2



Heimild: Vefur Vatnajökulspjóðgarðs

Skýringarmynd 1.2 sýnir hlutfallslega skiptingu fastra starfsmanna en hafa ber í huga að hún endurspeglar ekki hvernig ársverk skiptast milli eininga. Af um 50 heildar ársverkum eru fjögur unnin innan miðlægrar stjórnsýslu (sjá nánar ársverkeyfirlit í töflu 1.1). Miðlæga stjórnsýslu Vatnajökulsþjóðgarðs hefur ævinlega skort bolmagn til að sinna með ásættanlegum hætti yfirstjórn mannauðsmála, fjármála, bókhalds, áætlanagerðar, stefnumörkunar og upplýsinga-gjafar. Þetta hefur bitnað á starfseminni í heild, grafið undan góðum stjórnunarháttum og unnið gegn hagkvæmum og skilvirkum rekstri þjóðgarðsins. Samkvæmt mati stjórnarformanns þjóðgarðsins var undirrot þess vanda sem þjóðgarðurinn rataði í veikt stoðkerfi og mjög hraður vöxtur gesta á sama tíma og uppbygging hans stóð yfir.

Skýringarmynd 1.3



Heimild: Vatnajökulsþjóðgarður

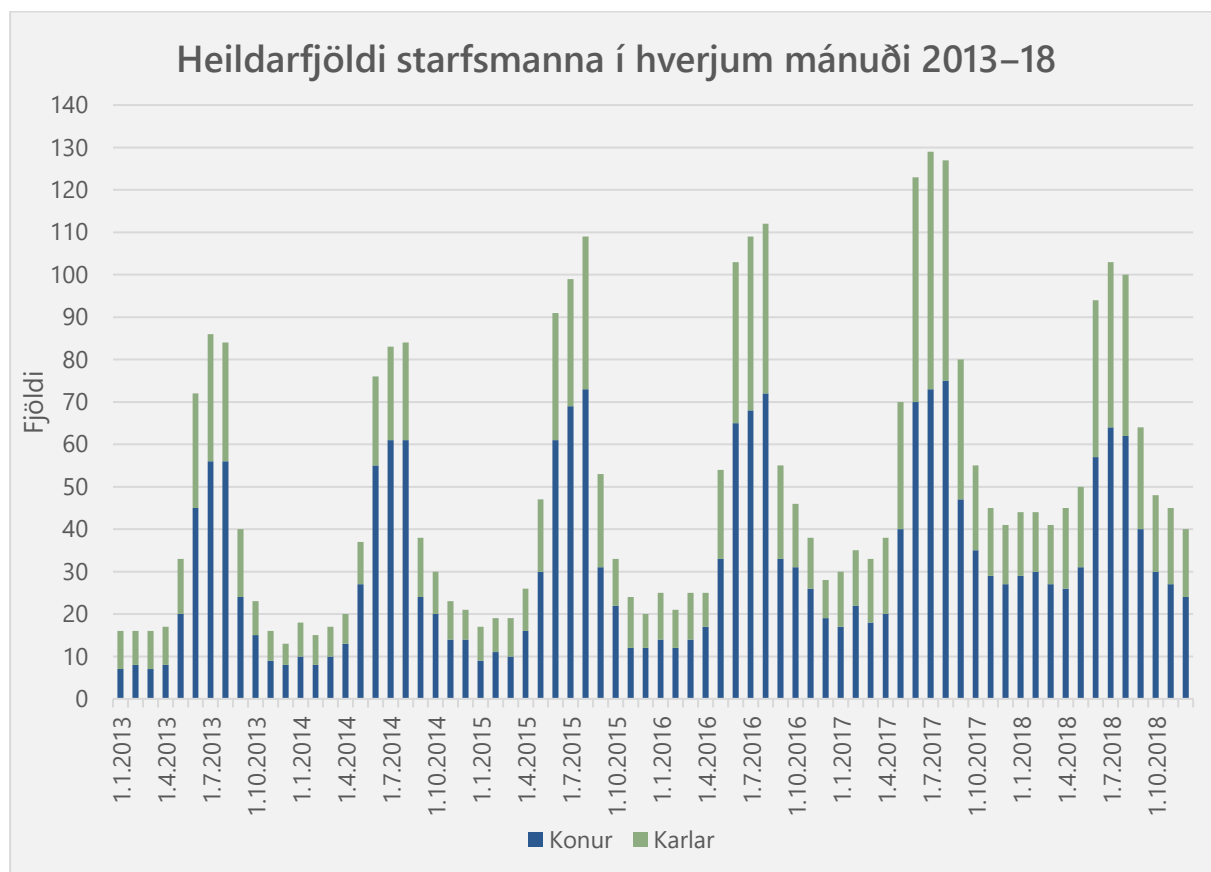
Árstíðabundin sveifla í aðsókn setur mark sitt á starfsmannahald þjóðgarðsins sem krefst aukins mannafla á sumrin. Skýringarmynd 1.3 sýnir áætlaðan fjölda gesta milli mánaða árið 2018 í Skaftafelli, Ásbyrgi, við Jökulsárlón og við vestanverðan Dettifoss.⁴ Þó að töluvert fleiri gestir hafi lagt leið sína í Skaftafell og að Jökulsárlóni sést að háannatíminn og árstíðasveiflan er sambærileg. Mestur gestafjöldi var í ágúst þegar tæplega 130 þúsund ferðamenn komu í Skaftafell og tæplega 124 þúsund að Jökulsárlóni. Mun færri heimsóttu þessa staði yfir vetrarmánuðina. Í janúar komu rúmlega 23 þúsund í Skaftafell og tæplega 34 þúsund að Jökulsárlóni. Árstíðasveiflan fylgir sama mynstri á öðrum stöðum. Árið 2018 reyndist júlí

⁴ Upplýsingar um áætlaðan fjölda gesta byggja á rannsóknum Gyðu Þórhallsdóttur og Rögnvaldar Ólafssonar, sbr. [Fjöldi gesta í Vatnajökulsþjóðgarði frá upphafi talninga út árið 2017](#) (2018). Vatnajökulsþjóðgarður lét Ríkisendurskoðun í té upplýsingar vegna ársins 2018.

annasamasti mánuður ársins í Ásbyrgi þegar rúmlega 32 þúsund manns lögðu leið sína þangað. Yfir veturinn dróst aðsóknin verulega saman og voru gestirnir tæplega fjögur hundruð í janúar. Áætlaður fjöldi er töluvert meiri við vestanverðan Dettifoss. Í ágúst 2018 voru þeir rúmlega 48 þúsund en yfir veturinn voru þeir fæstir í janúar, rúmlega eitt þúsund.

Skýringarmynd 1.4 sýnir heildarfjölda starfsmanna þjóðgarðsins í hverjum mánuði fyrir sig aftur til ársins 2013, greint eftir kyni, og sýnir sambærilega sveiflu á milli árstíma og gestafjöldinn.

Skýringarmynd 1.4



Heimild: Fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins

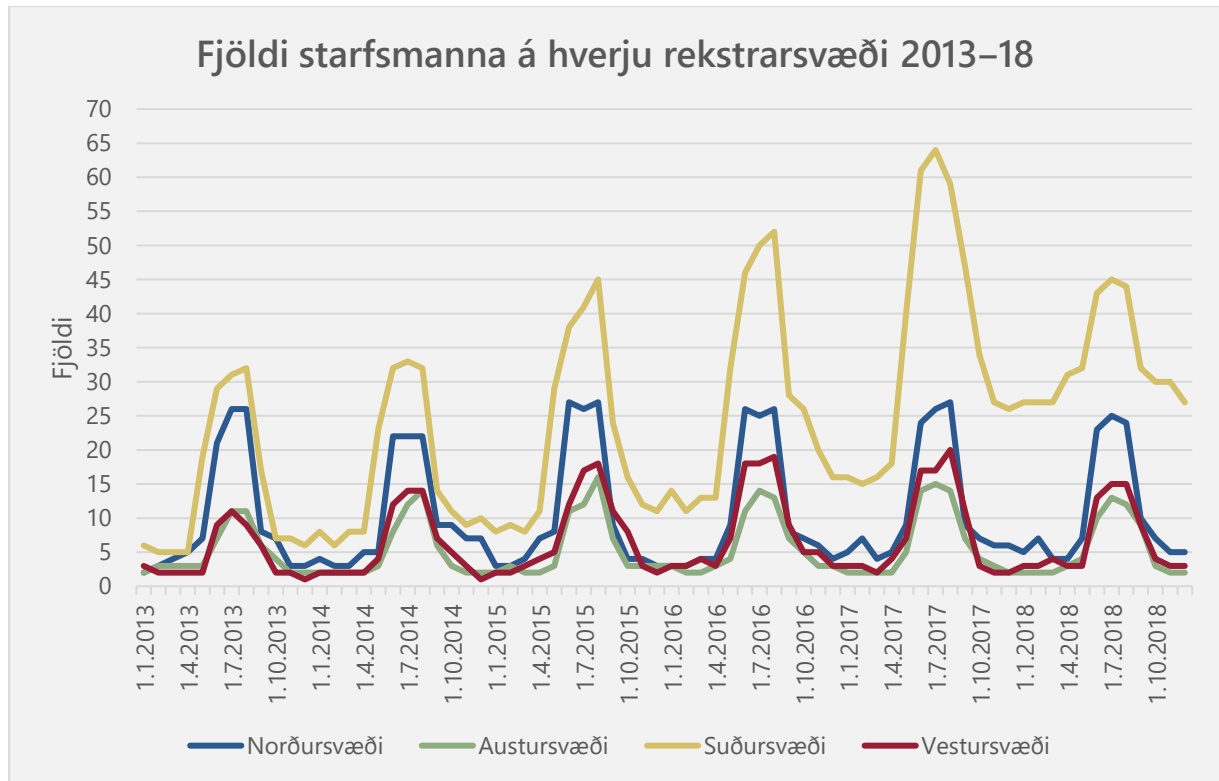
Auk hinnar árstíðabundnu sveiflu sést að fjöldi starfsmanna þjóðgarðsins hefur aukist jafnt og þétt síðustu ár líkt og fjöldi gesta. Þó verður að benda á að árstíðasveifla í starfsmannahaldi minnkaði árið 2018. Á því ári var starfsfólkið flest 103 talsins í júlí en fæst undir lok árs, þ.e. 40. Þetta er breyting frá fyrri árum. Árið 2017 voru flestir starfsmenn í júlí, þ.e. 129, en í janúar sama ár voru þeir 30. Starfsfólki á ársgrundvelli hefur því fjölgað en áfram verður að gera ráð fyrir auknu álagi á sumrin og þörf fyrir tímabundnar ráðningar. Eitt þeirra markmiða sem Vatnajökulspjóðgarður hefur sett sér fyrir árin 2019–21 er að greina betur mannaflaþörf starfseminnar.

129
starfsmenn á
launum í júlí
2017

Fjölgun starfsfólks hefur að langmestu leyti komið fram á suðursvæðinu en stöðugra ástand hefur verið á hinum svæðunum þremur. Benda verður sérstaklega á breytinguna árið 2018

Þegar verulega var dregið úr starfsmannahaldi yfir sumarið en fleiri voru að störfum utan háannatíma. Þannig voru starfsmenn suðursvæðis flestir 45 talsins í júlí og höfðu ekki verið færri á þeim tíma síðan 2015. Flestir urðu þeir í júlí 2017 þegar þeir voru 64 (sjá mynd 1.5).

Skýringarmynd 1.5



Heimild: Fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins

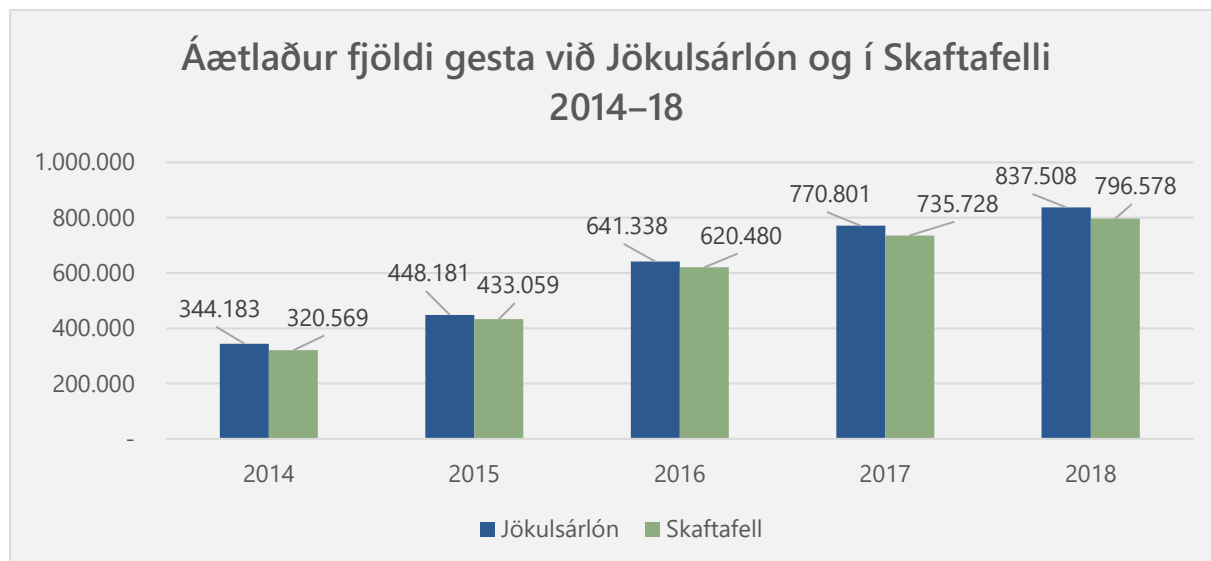
Þessi þróun í starfsmannahaldi er í samræmi við þær upplýsingar sem liggja fyrir um áætlaðan fjölda gesta í þjóðgarðinum síðustu ár og dreifingu þeirra milli svæða innan þjóðgarðsins. Í skýrslunni [Vatnajökulsþjóðgarður ferðamenn 2005–16](#) (2017) kemur fram að ferðamönnum í Vatnajökulsþjóðgarði hefur fjölgað jafnt og þétt undanfarin ár líkt og erlendum ferðamönnum á landinu í heild. Gera má ráð fyrir að 704.000 erlendir ferðamenn hafi heimsótt Vatnajökulsþjóðgarð árið 2016 eða um 41% þeirra 1.706.000 erlendu ferðamanna sem komu til Íslands það ár. Að viðbættum þeim Íslendingum sem gera má ráð fyrir að hafi heimsótt garðinn var áætlaður heildarfjöldi gesta 828.000 árið 2016. Að sömu forsendum gefnum má áætla að heildarfjöldi gesta hafi verið um 911.000 árið 2017.

41%

erlendra
ferðamanna
heimsækja
þjóðgarðinn

Gestir Vatnajökulsþjóðgarðs hafa verið taldir við tiltekna áfangastaði frá árinu 2009, sbr. skýrsluna [Fjöldi gesta í Vatnajökulsþjóðgarði frá upphafi talninga út árið 2017](#) (2018). Sem fyrr segir eru Skaftafell og Jökulsárlón vinsælustu svæði þjóðgarðsins. Talningar gefa til kynna að 837.508 manns hafi heimsótt Skaftafell árið 2018 sem er meira en tvisvar sinnum fleiri en 2014 þegar fjöldinn var um 321 þúsund. Gestir við Jökulsárlón voru taldir 837.508 árið 2018, miðað við 344.183 árið 2014, sbr. skýringarmynd 1.6.

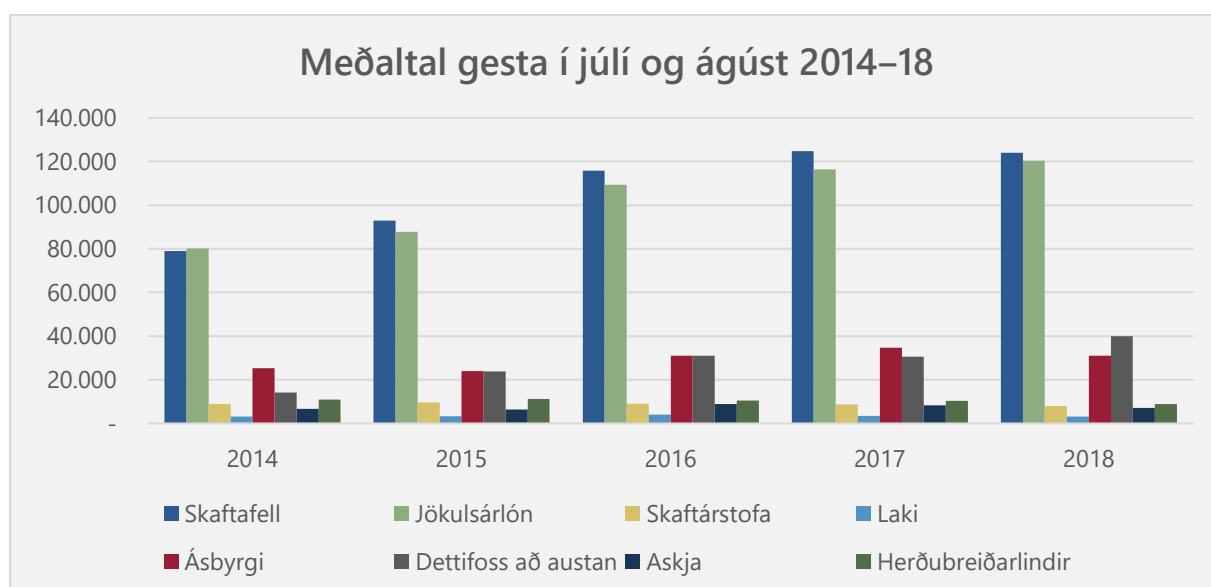
Skýringarmynd 1.6



Heimild: [Fjöldi gesta í Vatnajökulsþjóðgarði frá upphafi talninga út árið 2017](#) (mars 2018) og upplýsingar frá Vatnajökulsþjóðgarði.

Gestafjöldi að Dettifossi (á norðursvæði) var 414.606 árið 2017 samkvæmt ársskýrslu þjóðgarðsins. Þessi staðir (Jökulsárlón, Skaftafell og Dettifoss) draga að ferðamenn allt árið en á austur- og vestursvæðum þjóðgarðsins eru gestirnir mun færri. Ekki er um marga staði að ræða þar sem talningar hafa farið fram með samfelldum hætti til margra ára. Skýringarmynd 1.7 sýnir áætlaðan meðaltalsfjölda gesta á nokkrum stöðum þegar aðsóknin er hvað mest, þ.e. í júlí og ágúst. Þó verður að athuga að enginn þessara staða er á austursvæðinu.

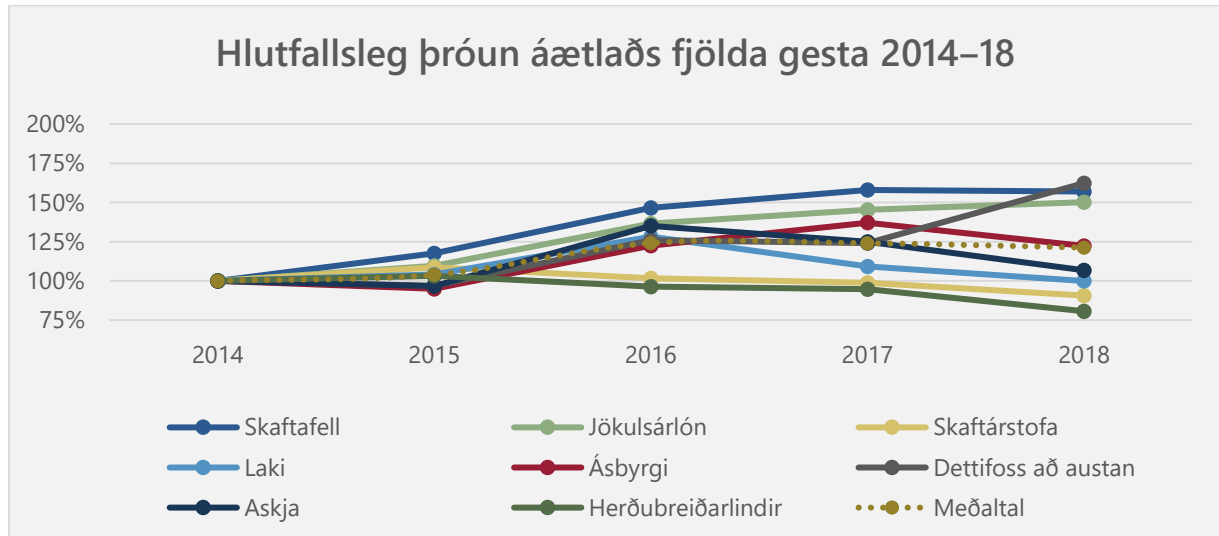
Skýringarmynd 1.7



Heimild: [Fjöldi gesta í Vatnajökulsþjóðgarði frá upphafi talninga út árið 2017](#) (mars 2018) og upplýsingar frá Vatnajökulsþjóðgarði.

Hlutfallslega hefur gestum einnig fjölgað mismikið eftir svæðum, sbr. skýringarmynd 1.8. Ef miðað er við stöðuna árið 2014 hafði gestum á hverjum stað fjölgað að meðaltali um 21% árið 2018. Á því tímabili fækkaði þeim hlutfallslega í Skaftárstofu (9%) og Herðubreiðarlindum (19%) en fjölgaði við austanverðan Dettifoss (62%), Jökulsárlón (50%) og Skaftafell (57%). Í stuttu máli hefur gestum fjölgað hraðar á vinsælustu stöðunum.

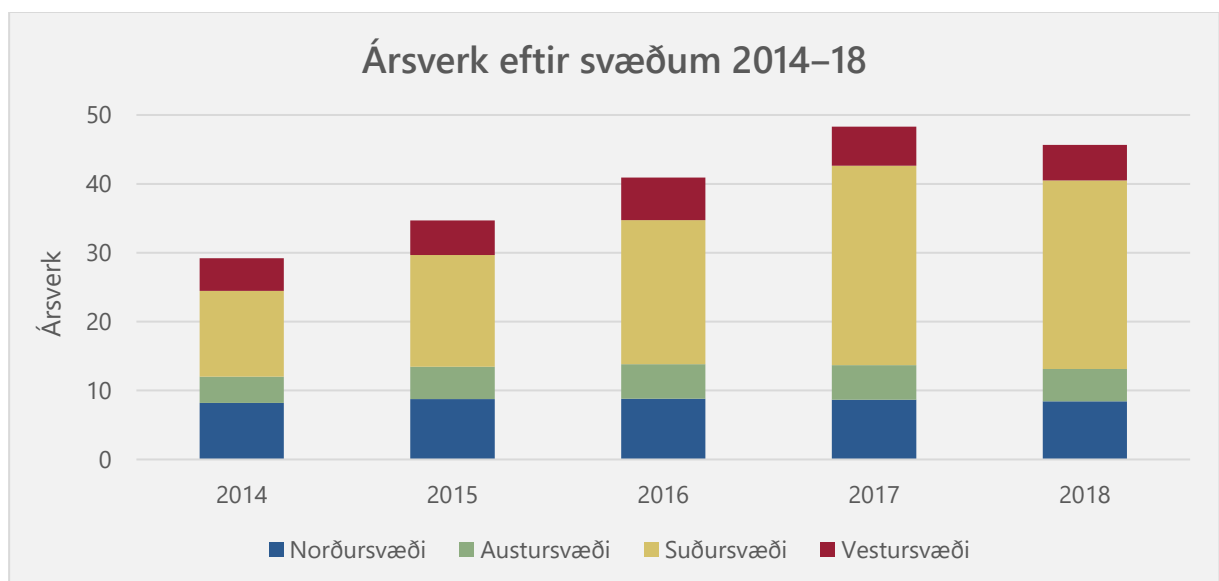
Skýringarmynd 1.8



Heimild: [Fjöldi gesta í Vatnajökulsþjóðgarði frá upphafi talninga út árið 2017](#) (mars 2018) og upplýsingar frá Vatnajökulsþjóðgarði.

Ef litið er til starfsmannahalds Vatnajökulsþjóðgarðs út frá þróun fjölda gesta sést að ársverkin eru flest á suðursvæðinu og þar hefur þeim fjölgað mest, sbr. skýringarmynd 1.9.

Skýringarmynd 1.9



Heimild: Fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins

Þrátt fyrir töluvert aukna aðsókn að öðrum svæðum, t.d. að vinsælum stöðum á norðursvæði, hefur það ekki leitt til sambærilegrar aukningar ársverka og á suðursvæðinu. Ársverkayfirlit Vatnajökulspjóðgarðs má einnig brjóta niður eftir tilteknum þáttum í starfseminni. Tafla 1.1 sýnir hversu mörg ársverk hafa verið skráð vegna vinnu starfsmanna á gestastofum þjóðgarðsins, við landvörslu og á skrifstofum greint eftir staðsetningu. Einnig er tekið saman hversu mörg ársverk telja má til rekstrar í Skaftafelli.

Tafla 1.1 **Ársverkayfirlit Vatnajökulspjóðgarðs 2014–18**

	2014	2015	2016	2017	2018
Gestastofur	3,00	5,66	7,19	5,57	5,55
<i>Ásbyrgi</i>		0,49	0,44	1,21	1,62
<i>Skriðuklaustur</i>	0,43	0,92	1,55	0,10	
<i>Höfn í Hornafirði</i>	1,66	2,35	3,17	1,81	1,81
<i>Skaftafell</i>		0,91	1,62	1,16	0,83
<i>Kirkjubæjarklaustur</i>	0,91	0,98	0,41	1,29	1,28
Landvarsla	12,51	13,22	15,95	16,49	16,71
<i>Norðursvæði</i>	5,57	5,94	6,21	5,47	4,98
<i>Austursvæði</i>	1,07	1,01	0,61	1,54	1,76
<i>Suðursvæði</i>	4,04	4,65	6,30	7,42	8,11
<i>Vestursvæði</i>	1,83	1,63	2,84	2,06	1,86
Rekstur Skaftafell	2,47	4,51	6,90	12,79	11,33
<i>Veitingasala</i>	2,47	4,51	6,90	9,01	9,77
<i>Annað</i>				3,78	1,56
Skrifstofur	13,18	13,53	13,22	17,10	15,57
<i>Norðursvæði</i>	3,15	2,99	3,24	3,38	2,92
<i>Austursvæði</i>	2,00	2,30	1,80	2,17	2,00
<i>Suðursvæði</i>	4,11	3,62	2,88	4,89	4,72
<i>Vestursvæði</i>	2,00	2,38	2,95	2,29	2,00
<i>Miðlæg skrifstofa*</i>	1,92	2,23	2,35	4,37	3,93
Annað**				2,47	0,61
Samtals	31,16	36,92	43,26	54,4	49,76

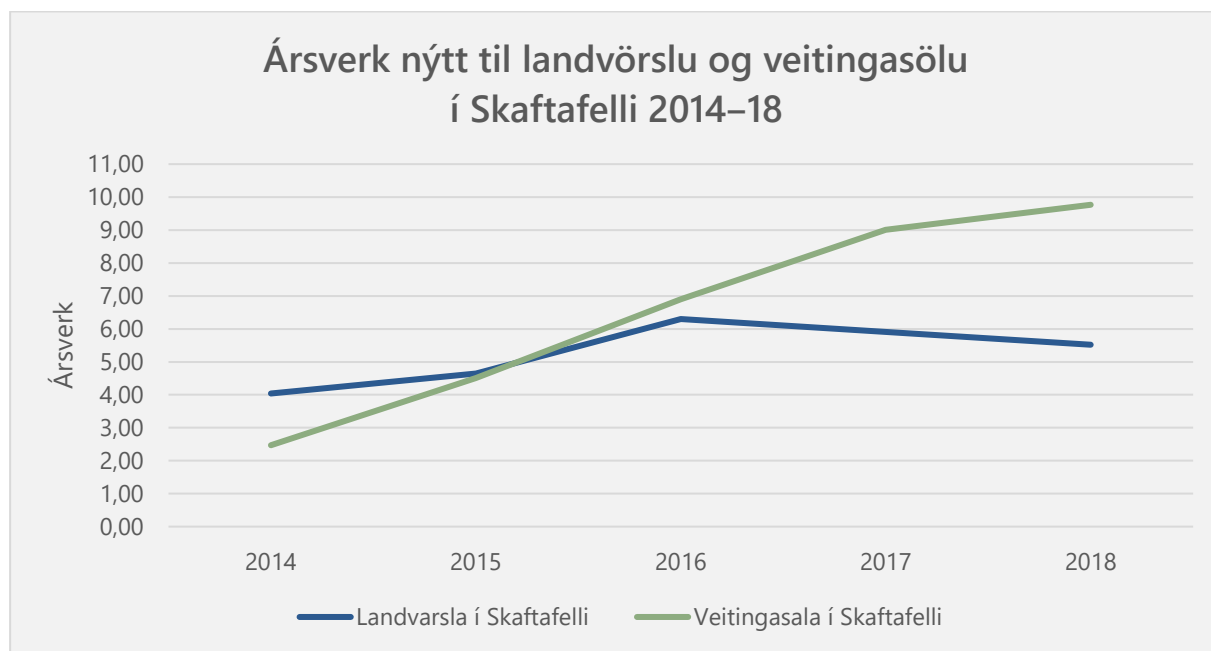
Heimild: Fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins

*Reykjavík og Fellabær

**Ræsting við Jökulsárlón og vinna vegna umsóknar fyrir heimsminjaskrá UNESCO

Athygli vekur að sá einstaki þáttur í starfsemi Vatnajökulspjóðgarðs sem kallar á flest starfsfólk og mestan fjölda ársverka er rekstur veitingasölu í Skaftafelli. Árið 2018 voru 9,77 ársverk helguð þeim þætti en árið 2014 voru þau 2,47. Um fjórfalt fleiri ársverkum er því varið til veitingasölu nú. Þessa þróun má bera saman við hversu mörg ársverk hafa verið nýtt til landvörslu í Skaftafelli. Árið 2018 voru þau 5,52 en voru 4,04 árið 2013 sem jafngildir um 30% fjölgun ársverka, sbr. skýringarmynd 1.10.

Skýringarmynd 1.10



Heimild: Fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins

Lögbundin markmið og hlutverk Vatnajökulspjóðgarðs eru fjórþætt. Í fyrsta lagi að vernda náttúru svæðisins. Í öðru lagi að gefa almenningi kost á að kynnast og njóta náttúru og sögu svæðisins. Í þriðja lagi að stuðla að rannsóknum og fræðslu um svæðið og glæða skilning almennings. Í fjórða lagi að styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðsins. Í þessu ljósi er umhugsunarvert hversu stór hluti starfseminnar snýst um veitingasölu og að þau umsvif hafi vaxið meira á undanförunum árum en verkefni á sviði landvörslu, fræðslu og miðlunar. Þó að veitingasala skapi rekstrarveltu og störf er ekki sjálfgefið að slíkur rekstur ríkisins sé rétta leiðin til að styrkja atvinnustarfsemi svæðisins. Stjórn Vatnajökulspjóðgarðs hefur ályktað að þörf sé fyrir veitingarekstur á svæðinu en að hann sé ekki hluti af kjarnastarfsemi þjóðgarðsins. Samkvæmt upplýsingum frá framkvæmdastjóra þjóðgarðsins var í apríl 2019 gerður leigusamningur um veitingasöluna við Hótel Skaftafell ehf. til eins árs með möguleika á framlengingu í tvö skipti.

1.3 Stefna og áherslur í mannauðsmálum

Ríkisstofnunum er ekki skylt að setja sérstaka mannauðs- eða starfsmannastefnu en stjórnvöld hafa lagt áherslu á að þær innleiði aðferðir mannauðsstjórnunar, sbr. [samantekt](#) á vef fjármála-

og efnahagsráðuneytis. Þjóðgarðurinn auglýsti eftir mannauðsstjóra í samstarfi við Náttúrufræðistofnun Íslands í lok janúar 2019 en þjóðgarðurinn flutti í húsnæði stofnunarinnar í september 2018. Frá 1. maí hefur einn starfsmaður gegnt stöðu mannauðsstjóra í 50% starfi hjá hvorri stofnun fyrir sig. Fyrsta [Mannauðsstefna Vatnajökulspjóðgarðs](#) var gefin út í desember 2018 og fyrsta jafnréttisstefna stofnunarinnar leit dagsins ljós í janúar 2019, sbr. [Vatnajökulspjóðgarður. Jafnréttisstefna](#). Starfslýsingar fyrir fasta starfsmenn bíða samþykktar stjórnar og drög hafa verið lögð að fræðslustefnu sem tekur m.a. til sí- og endurmenntunar starfsmanna.

Um mikilvægar úrbætur er að ræða enda kom skýrt fram í viðtölum Ríkisendurskoðunar við þjóðgarðsverði að bæði starfslýsingar og erindisbréf þyrftu og ættu að liggja fyrir. Þeir hefðu þó vanist því fyrirkomulagi sem tíðkaðist, að litlar upplýsingar lægju fyrir um skyldur og verkefni og þeir þyrftu sjálfir að finna út úr margvíslegum þáttum starfsins. Skortur á skýrum verkferlum, starfslýsingum og upplýsingaflæði hefði komið niður á samvinnu þjóðgarðsvarða og stefnumótunarvinnu þjóðgarðsins í heild. Þjóðgarðsverðir hafa auk þess ítrekað beðið um betri aðgang að gögnum og betri yfirsýn undanfarin ár. Samkvæmt upplýsingum Ríkisendurskoðunar hefur verið tekið á þessum þáttum og m.a. reynt að tryggja betra upplýsingaflæði með innri vef fyrir starfsmenn auk þess sem settar hafa verið verklagsreglur um fundi og upplýsingamiðlun.

Fyrir stofnun eins og Vatnajökulspjóðgarð, þar sem starfsemin er dreifð og þjóðgarðsverðir hvers rekstrarsvæðis sjá um ráðningar og launasetningu fjölmargra tímabundinna starfsmanna í umboði framkvæmdastjóra, er nauðsynlegt að vel sé haldið um mannauðsmál og að sérstakur mannauðsstjóri tryggi samræmi í framkvæmd þeirra. Fram til þessa hefur verið um alvarlegan veikleika að ræða í starfsemi stofnunarinnar (sbr. kafla 3.4). Misbrestur hefur verið á því að allir ráðningarsamningar og önnur launagögn séu aðgengileg hjá miðlægri skrifstofu. Í því samhengi má benda á að árið 2017 komu upp bakkröfur vegna tveggja ráðningarsamninga stofnunarinnar við starfsmenn sem sinntu veitingaþjónustu í Skaftafelli. Yfirmaður þeirra hafði gengið frá samningum án heimildar en síðar gerði miðlæg skrifstofa einnig samninga við sömu starfsmenn og greiddi laun samkvæmt þeim. Þegar í ljós kom að fyrri samningar kváðu á um hagstæðari kjör þyrfti að leiðrétta laun viðkomandi. Fyrirnefndar úrbætur á sviði mannauðsmála sem og á sviði skjalastjórnunar (sbr. kafla 1.5) ættu að draga úr hættu að slíkt endurtaki sig.

2
ólíkir
samningar við
sama starfsfólk

Mikilvægt er að marka Vatnajökulspjóðgarði skýra mannauðsstefnu. Halda verður til haga að kvartað var til umboðsmanns Alþingis vegna ákvarðana og málsmeðferðar þjóðgarðsins við ráðningu þjóðgarðsvarðar á vestursvæði í janúar 2017, sbr. álit umboðsmanns í [máli nr. 9519/2017](#). Niðurstaða umboðsmanns Alþingis var að málsmeðferð þjóðgarðsins og beiting viðmiða við mat á umsækjendum hefði ekki verið í samræmi við lög. Í álitinu kom fram að samkvæmt skýringum þjóðgarðsins hafi ágreiningur verið uppi innan stofnunarinnar um verklag við ráðningu þjóðgarðsvarðar, þ.e. hvort ráðning væri á hendi svæðisráðs, framkvæmdastjóra eða stjórnar þjóðgarðsins og þá með hvaða hætti þeir aðilar hefðu aðkomu að ráðningunni. Þó gat umboðsmaður ekki ráðið í hverju sá ágreiningur um verklag fólst og benti á að ekki hefði orðið breyting á því hlutverki svæðisráðanna að gera tillögu um ráðningu

Þjóðgarðsvarða frá því lög um Vatnajökulsþjóðgarð voru samþykkt árið 2007. Hið formlega ráðningarvald hefði hins vegar verið fært frá stjórn þjóðgarðsins til framkvæmdastjóra með breytingu á lögnum árið 2016.

1.4 Atvinnustefna og stjórnunar- og verndaráætlun

Í III. kafla laga um Vatnajökulsþjóðgarð er fjallað um stjórnunar- og verndaráætlun garðsins. Í henni skal gera grein fyrir markmiðum verndar, landnýtingu, mannvirkjagerð, umferðarrétti almennings og aðgengi að svæðinu. Stjórnendur þjóðgarðsins eiga að styðjast við áætlunina í störfum sínum og ætti hún að vera leiðarljós og forsenda allra ákvarðana um stjórn og skipulag þjóðgarðsins á öllum sviðum. Samkvæmt lögnum hefur stjórn þjóðgarðsins yfirumsjón með gerð hennar en hvert svæðisráð vinnur tillögur fyrir sitt svæði í samráði við Umhverfisstofnun, Náttúrufræðistofnun Íslands, landeigendur, sveitarstjórnir og aðra hagsmunaaðila. Stjórn þjóðgarðsins getur síðan gert breytingar á tillögum svæðisráðanna áður en hún leggur heildstæða áætlun fyrir ráðherra til staðfestingar. Ráðherra hefur heimild til að gera breytingar á áætluninni brjóti hún í bága við lög eða reglugerð um þjóðgarðinn.

Úrelt

stjórnunar- og
verndaráætlun
frá 2013

Núgildandi [stjórnunar- og verndaráætlun](#) er frá árinu 2013. Síðan þá hafa orðið miklar breytingar á starfsumhverfi Vatnajökulsþjóðgarðs, t.a.m. með nýjum lögum, stækkun þjóðgarðsins og auknum heimsóknum. Drög að [uppfærðri áætlun](#) hafa legið fyrir frá því í febrúar 2018 en ekki náðist sátt um drögin meðal stjórnenda þjóðgarðsins og stöðvaðist málið á vettvangi stjórnar. Hvorki núgildandi áætlun né fyrirliggjandi drög standa undir því

að geta verið leiðarljós fyrir starfsmenn eða stuðningur við störf þeirra. Um eitt mikilvægasta stjórnæki þjóðgarðsins er að ræða sem er ætlað að mynda traustan grunn fyrir starfsemi þjóðgarðsins. Samkvæmt upplýsingum frá Vatnajökulsþjóðgarði hefur vinnu við endurskoðun áætlunarinnar verið haldið áfram og á að ljúka henni í áföngum á næstu tveim árum. Leggja verður ríka áherslu á að ljúka henni og tryggja að áætlunin styðji við og styrki starfsemi þjóðgarðsins.

Samkvæmt 15. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð er óheimilt að reka atvinnutengda starfsemi í þjóðgarðinum án samnings þar um við þjóðgarðinn. Eitt af verkefnum stjórnar Vatnajökulsþjóðgarðs, samkvæmt 6. gr. laganna, er að hafa yfirumsjón með gerð atvinnustefnu. Í henni á að móta skilyrði þess að aðilar megi stunda atvinnu innan þjóðgarðsins og samninga þar um. Fjallað er um mikilvægi slíkrar stefnu í gildandi stjórnunar- og verndaráætlun þar sem bent er á nauðsyn skýrra reglna um leyfisveitingar vegna atvinnustarfsemi og að jafnræði í því sambandi sé tryggt. Atvinnustefna setur ramma um að hvaða marki megi nýta auðlindir þjóðgarðsins í atvinnuskyni í samræmi við sjónarmið um náttúruvernd og umhverfis- og skipulagsmál. Atvinnustefnan á einnig að formfesta samskipti þjóðgarðsins við þá aðila sem vilja starfa innan hans og skýra samspil þjóðgarðsins, rekstraraðila og sveitarstjórna. Þá á atvinnustefnan að vera leið til að virkja frumkvæði heimamanna og efla þátttöku þeirra í reglulegri starfsemi þjóðgarðsins.

Atvinnustefna fyrir Vatnajökulsþjóðgarð hefur verið til í drögum frá 2013 og hefur reglulega verið til umræðu á stjórnarfundum. Þáverandi stjórn taldi þó ekki hægt að samþykkja hana

formlega fyrir en breytingar hefðu verið gerðar á lögum þjóðgarðsins sem tryggðu grundvöll hennar, m.a. með fyrrnefndum ákvæðum um samninga vegna atvinnutengdrar starfsemi og heimildum til gjaldtöku þjóðgarðsins vegna slíkra samninga. Lögum um Vatnajökulsþjóðgarð var breytt í þessa veru árið 2016 en umhverfis- og auðlindaráðherra hefur hvorki sett reglugerð um skilyrði, málsmeðferð og gerð slíkra samninga né um fjárhæð umræddra gjalda og fyrirkomulag gjaldtökunnar líkt og 15. gr. a í lögnum gerir ráð fyrir. Umhverfis- og auðlindaráðuneyti kynnti drög að breytingu á reglugerð þjóðgarðsins sem tók til þessara atriða vorið 2018 en í ljós kom að málið hafði ekki hlotið tilskilda umfjöllun stjórnar þjóðgarðsins og vinna þurfti málið upp á nýtt. Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu og framkvæmdastjóra þjóðgarðsins liggja ný drög fyrir og er gert ráð fyrir að breytt reglugerð um Vatnajökulsþjóðgarð taki gildi 1. janúar 2020.

Úrbætur vegna atvinnustefnu

Virk atvinnustefna sem tryggir hagsmuni Vatnajökulsþjóðgarðs skiptir sérstaklega máli fyrir þau svæði þar sem aðsókn ferðamanna er mest og starfsemi rekstraraðila umsvifamikil líkt og í Skaftafelli og við Jökulsárlón. Unnið var að mótun slíkrar stefnu 2018–19 í samráði við Þjóðgarðinn á Þingvöllum, Umhverfisstofnun og verkefnisstjóra nefndar um stofnun miðhálandisþjóðgarðs. Ætlunin er að vinnan geti nýst öllum þjóðgörðum á landinu. Samráðsfundir með hagsmunaaðilum voru haldnir í febrúar og mars 2019 og vefkönnun gerð meðal þeirra. Drög að [Atvinnustefnu Vatnajökulsþjóðgarðs](#) voru kynnt í apríl 2019 og 24. júní sama ár samþykkti stjórn þjóðgarðsins atvinnustefnu fyrir þjóðgarðinn, sbr. [fundargerð 131. stjórnarfundar](#). Sama dag voru [drög að breytingu á reglugerð um Vatnajökulsþjóðgarð](#) birt í samráðsgátt stjórnvalda. Hvort tveggja eru mikilvæg skref í rétta átt. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að stefnumörkun af þessum toga verði fylgt markvisst eftir og tryggt að hún leiði til breytinga á starfsháttum og starfsemi þjóðgarðsins. Stjórnin hefur falið framkvæmdastjóra að innleiða stefnuna í samráði við umhverfis- og auðlindaráðuneyti og er sú vinna framundan. Eftir sem áður er mikilvægt að fyrirheit um að umræddar breytingar á reglugerð þjóðgarðsins taki gildi frá og með 1. janúar 2020 standist.

Innleiðing atvinnustefnu er mikilvægt úrbótamál fyrir Vatnajökulsþjóðgarð. Ríkisendurskoðun bendir á að á meðan ekki er fyrir hendi reglugerðarheimild um innheimtu gjalda vegna leyfisveitinga og samninga um atvinnutengda starfsemi verður þjóðgarðurinn af tekjum sem geta vegið þungt í starfsemi hans. Nauðsynlegt er að setja reglur um skilyrði, málsmeðferð og gerð samninga um atvinnutengda starfsemi til að stuðla að vandaðri stjórnarsýsluháttum og gera stjórnendum þjóðgarðsins kleift að stjórna aðgangi ferðamanna og rekstraraðila að þeim viðkvæmu svæðum og takmörkuðu auðlindum sem þjóðgarðurinn býr yfir. Skortur á atvinnustefnu hefur komið niður á starfi þjóðgarðsins þar sem þjóðgarðsverðir þurfa að taka afstöðu til ýmiss konar óska um atvinnurekstur á svæðunum. Nú þegar hefur komið til ágreinings vegna samninga um siglingar á Jökulsárlóni en skýr atvinnustefna hefði getað komið í veg fyrir kostnað og umstang vegna slíkra mála.

1.5 Innra eftirlit og gæðamál

Framkvæmdastjóri og stjórn Vatnajökulspjóðgarðs bera ábyrgð á framkvæmd innra eftirlits þjóðgarðsins. Samkvæmt lögum um opinber fjármál eiga að felast í því reglubundnar aðgerðir og ráðstafanir sem stuðla að hagkvæmni rekstrar, öryggi fjármuna, áreiðanleika upplýsinga og

Fáir

virkir þættir í innra eftirlit

að bæði markmiðum starfseminnar sé náð og lögum og reglum fylgt. Þó að farið sé eftir almennum verklagsreglum um ýmsa þætti sem snúa að innra eftirliti vantar skjalfesta verkferla um bókhald, fjármál, tekjur, innkaup og starfsmannamál. Undirbúningur að skráningu þeirra er hafinn.

Auk þess sem ljúka þarf þeirri vinnu þarf að fjölga eftirlitsþáttum og skilgreina þá betur til að efla innra eftirlit þjóðgarðsins. Hafa má til hliðsjónar þau viðmið sem Ríkisendurskoðun hefur kynnt í ritinu [Innra eftirlit](#) (2017). Í skýrslu Ríkisendurskoðunar [Vatnajökulspjóðgarður. Endurskoðunarskýrsla fyrir 2016](#) (janúar 2018) var bent á að bæta þyrfti úr þessum þáttum. Samkvæmt upplýsingum frá framkvæmdastjóra þjóðgarðsins hófst átak til úrbóta í september 2018 en vegna áralangrar vanrækslu og takmarkaðs mannafla munu úrbætur taka langan tíma.

Vatnajökulspjóðgarður tekur þátt í [Vakanum](#), gæða- og umhverfiskerfi ferðapjónustunnar. Við undirbúning þess var gæðahandbók þjóðgarðsins mótuð á árunum 2012–13 en handbókinni var ekki haldið við með markvissum hætti eftir það. Samkvæmt upplýsingum frá framkvæmdastjóra Vatnajökulspjóðgarðs er í undirbúningi að innleiða ISO 14001 staðalinn um umhverfisstjórnunarkerfi. Þá eru drög að Umhverfis- og öryggishandbók fyrir verktaka sem starfa innan þjóðgarðsins í vinnslu og þátttaka hafin í verkefninu [Græn skref í ríkisrekstri](#).

Eftir að nýr framkvæmdastjóri tók til starfa í júní 2018 hefur verið unnið að úrbótum í innra starfi Vatnajökulspjóðgarðs í því skyni að auka gæði starfseminnar. Á fyrri hluta ársins 2019 lauk þjóðgarðurinn mörkun [innkaupa-](#), [skjala-](#), [upplýsingaöryggis-](#) og [persónuverndarstefnu](#). Með því að skilgreina markmið, ábyrgð, aðferðir, viðmið og eftirlit með þessum þáttum starfseminnar auk tímasettra aðgerðaáætlana vegna hvers þeirra hefur þjóðgarðurinn að verulegu leyti bætt úr annmörkum sem Ríkisendurskoðun hefur áður bent á. Þetta á ekki hvað síst við um innkaup.

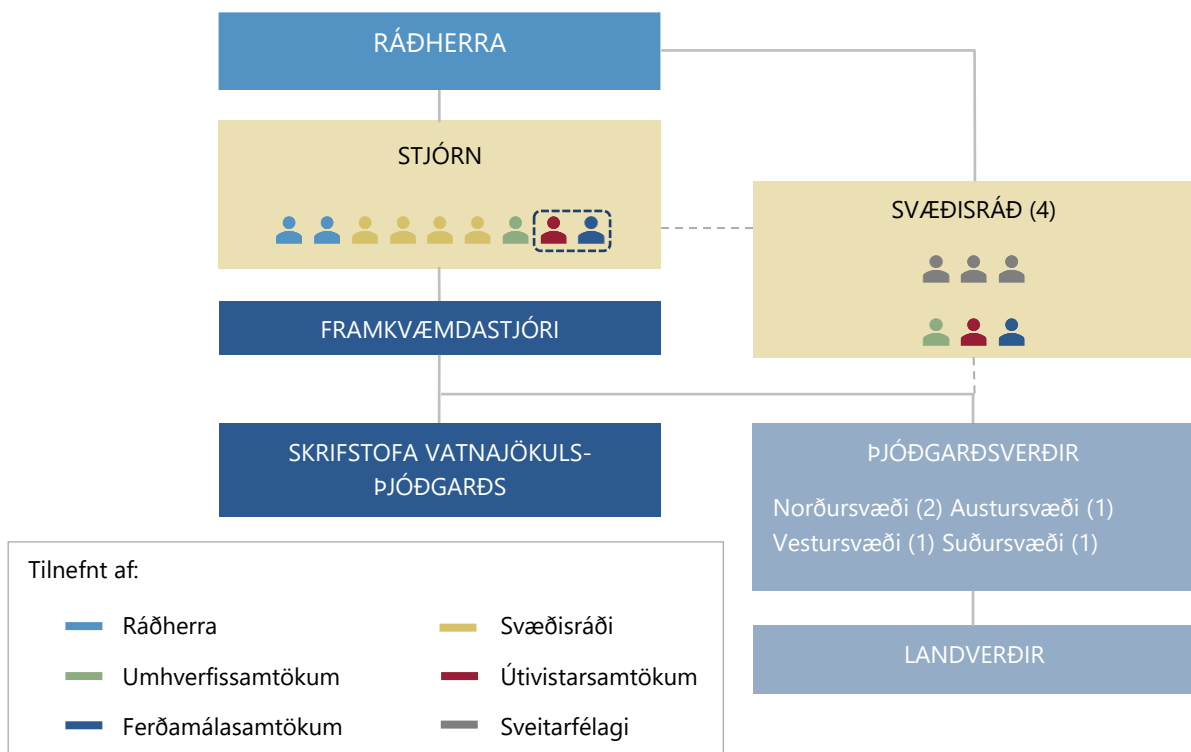
Ríkisendurskoðun hefur lagt áherslu á skýrar verklagsreglur og viðmið á því sviði og að samþykktarferli reikninga sé öruggt og skilvirkt. Samkvæmt upplýsingum frá framkvæmdastjóra þjóðgarðsins hefur samþykktarferlið verið endurskipulagt með aðstoð Fjársýslu ríkisins og frá næstu áramótum munu allir reikningar sem berast Vatnajökulspjóðgarði verða rafrænir. Skilvirk kerfi við samþykkt og greiðslu reikninga eru lykilatriði í dreifðum stofnunum þar sem umsjón með rekstri hvílir á herðum margra aðila. Vegna skjalamála Vatnajökulspjóðgarðs leiddi úttekt Ríkisendurskoðunar í ljós að vanhöld höfðu verið á að lykilskjöl væru geymd á aðgengilegan og skipulagðan máta. Þetta hafði neikvæð áhrif á starfsemina og stóð m.a. í vegi fyrir því að stjórnendur og miðlæg stjórnarsýsla þjóðgarðsins hefðu nægilega góða yfirsýn um gerða samninga og launamál. Með fyrrnefndri skjalastefnu og verklagsreglum um skjalastjórn sem Vatnajökulspjóðgarður setti í mars 2019 hefur verið brugðist við þessu.

2 Áskoranir vegna stjórnunar og skipulags

2.1 Valddreift stjórnfyrirkomulag

Á hverju rekstrarsvæði Vatnajökulspjóðgarðs starfar svæðisráð sem er skipað af ráðherra til fjögurra ára í senn. Í hverju þeirra sitja sex fulltrúar, þrír tilnefndir af sveitarstjórnnum þeirra sveitarfélaga sem eru á viðkomandi svæði, einn fulltrúi tilnefndur sameiginlega af ferðamálasamtökum á viðkomandi svæði, einn fulltrúi tilnefndur af útivistarsamtökum og einn tilnefndur af umhverfisverndarsamtökum. Varamenn eru skipaðir með sama hætti. Hvert svæðisráð kys sér formann og varaformann úr hópi fulltrúa sveitarstjórna. Svæðisráð hafa ekki ákvörðunarvald en hlutverk þeirra samkvæmt 8. gr. laganna er að vera stjórn Vatnajökulspjóðgarðs og þjóðgarðsvörðum til ráðgjafar um málefni þjóðgarðsins á viðkomandi rekstrarsvæði. Þau gera tillögu að ráðningu þjóðgarðsvarða á viðkomandi rekstrarsvæði, hafa yfirumsjón með gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun fyrir viðkomandi svæði og samþykkja tillögu að rekstraráætlun innan þess fjárhagsramma sem því er ætlaður hverju sinni samkvæmt ákvörðun stjórnar. Mynd 2.1 veitir yfirsýn um stjórnfyrirkomulag Vatnajökulspjóðgarðs en skipurit stofnunarinnar hefur hvorki verið samþykkt af stjórn né ráðherra. Samkvæmt stefnumörkun þjóðgarðsins er áætlað að nýtt skipurit fyrir þjóðgarðinn verði samþykkt fyrir árslok 2019.

2.1 Stjórnfyrirkomulag Vatnajökulspjóðgarðs



Heimild: Lög nr. 60/2007 um Vatnajökulspjóðgarð

Þrátt fyrir skiptingu Vatnajökulsþjóðgarðs í sjálfstæðar rekstrareiningar og aðkomu svæðisráða að stjórnun hans var frá upphafi lögð áhersla á að þjóðgarðurinn væri ein heild undir einni yfirstjórn. Umhverfis- og auðlindaráðherra skipar þjóðgarðinum stjórn. Sjö fulltrúar sitja í stjórninni: formenn allra svæðisráðanna, einn fulltrúi tilnefndur af umhverfisverndarsamtökum og tveir fulltrúar skipaðir af ráðherra án tilnefningar sem gegna hlutverki formanns og varaformanns. Einn fulltrúi tilnefndur af útivistarsamtökum og einn fulltrúi tilnefndur af ferðamálasamtökum eiga áheyrnaraðild að stjórnarfundum.

Hlutverk stjórnarinnar er að móta stefnu í málefnum þjóðgarðsins. Í því felst m.a. að hafa yfirumsjón með gerð atvinnustefnu og tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun fyrir þjóðgarðinn. Stjórnin á einnig að samþykkja fjárhagsáætlun um rekstur þjóðgarðsins, að ráðstafa fé til rekstrarsvæða og samþykkja rekstraráætlun hvers svæðis. Þá á hún að samræma starfsemi rekstrarsvæðanna og hafa eftirlit með framkvæmd reglna þjóðgarðsins og stjórnunar- og verndaráætlunar. Í athugasemdum við frumvarpið sem síðar varð að lögum um Vatnajökulsþjóðgarð var tekið fram að ekki væri gert ráð fyrir að formlegt ákvörðunarvald yrði í höndum svæðisráðanna. Lögin ættu þó að tryggja að þau hefðu töluverð áhrif á ákvarðanatöku innan þjóðgarðsins. Þau áhrif fælust í aðkomu þeirra að gerð rekstraráætlana fyrir hvert svæði og gerð verndaráætlunar (nú stjórnunar- og verndaráætlunar) fyrir hvert svæði. Stjórn þjóðgarðsins væri síðan falið að sameina þessar áætlanir og leggja fyrir ráðherra. Það er því ljóst að svæðisráðin eiga ekki að gegna hlutverki stjórnar gagnvart sínu svæði eða taka ákvarðanir sem eru bindandi fyrir stjórnina.

Samkvæmt lögum um Vatnajökulsþjóðgarð sem voru samþykkt árið 2007 hafði stjórn þjóðgarðsins heimild til að ráða framkvæmdastjóra til að annast daglegan rekstur og umsýslu. Stjórnin ákvað á fyrsta fundi sínum að ráða starfsmann tímabundið sem var síðar ráðinn framkvæmdastjóri að undangengnu lögboðnu ferli. Sú tilhögun var gerð samkvæmt tillögu forsætisráðuneytis sem taldi nauðsynlegt að þjóðgarðinum væri veitt skýr forstaða. Þáverandi umhverfisráðherra undirritaði erindisbréf framkvæmdastjórans í ágúst 2009 þar sem honum var m.a. fallin ábyrgð á gerð rekstraráætlunar fyrir þjóðgarðinn í heild og fyrir einstök svæði hans, sem og ábyrgð á fjárhagslegum rekstri og starfsmannamálum. Stjórnarformaður þjóðgarðsins gaf út starfslýsingu framkvæmdastjórans í júní 2011 þar sem ábyrgð á þessum verkefnum var árétuð. Með breyttum lögum um Vatnajökulsþjóðgarð árið 2016 var ákveðið að ráðherra skyldi skipa framkvæmdastjóra þjóðgarðsins til fimm ára en ekki að fengnum tillögum stjórnar heldur samkvæmt þeim.

2.2 Umboðskeðja, valdsvið og ábyrgð

Aðkoma sveitarstjórna og hagsmunaaðila að stjórnun og stefnumótun Vatnajökulsþjóðgarðs felur í sér tækifæri til að byggja upp starfsemina í víðtækri sátt. Á sama tíma er ein helsta áskorun stjórnenda þjóðgarðsins fólgin í þeirri valddreifingu. Stjórnfyrirkomulagið er marglaga og sú staða er einstök að stjórn ríkisstofnunar sé að meirihluta skipuð aðilum sem veljast til starfsins sem fulltrúar sveitarfélaga. Umboð og valdsvið framkvæmdastjóra sem er skipaður af ráðherra getur orðið óskýrt og veikt ef samstarf hans og stjórnar er ekki farsælt. Það sama gildir

um þjóðgarðsverði sem þrátt fyrir að heyra undir framkvæmdastjóra þjóðgarðsins eru skipaðir að tillögu viðkomandi svæðisráðs og vinna í mörgum tilfellum náð með þeim. Erfið samskipti, óvenjuleg umboðskeðja, óskýr valdmörk, óljósar starfslýsingar og skortur á leiðsögn frá fagráðuneyti þjóðgarðsins eru allt þættir sem hafa haft neikvæð áhrif á starfsemi hans.

Stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs

Samkvæmt lögum um Vatnajökulsþjóðgarð skal ráðherra skipa framkvæmdastjóra til fimm ára í senn samkvæmt tillögum stjórnar þjóðgarðsins. Núverandi framkvæmdastjóri var settur tímabundið til eins árs án aðkomu stjórnar í júní 2018 eftir að ráðherra og fyrri framkvæmdastjóri komust að samkomulagi um starfslok.⁵ Í [skýrslu verkefnisstjórnar](#) um stofnanakerfi ríkisins frá 2015 voru settar fram tillögur að einfaldara ríkiskerfi með markvissari stjórnun stofnana. Þar kom m.a. fram að hlutverk stjórna hjá ríkisstofnunum hefði oft verið óljóst og oft skipaði ráðherra bæði stjórn og forstöðumann sem hvortveggja bæri ábyrgð gagnvart honum. Í skýrslunni var lagt til að skilgreindar yrðu í lögum tvær tegundir stjórna: stjórnir með fulla ábyrgð og stjórnir með takmarkaða ábyrgð. Lagt var til að stjórnir sjálfstæðra stofnana ættu að bera fulla ábyrgð, þ.e. að ráða forstöðumann og bera fulla ábyrgð á honum og starfsemi viðkomandi stofnunar almennt. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um [Stjórnir stofnana ríkisins](#) árið 2018 kom fram að mikilvægt væri að afmarka með skýrum hætti hlutverk stjórna og að verkaskipting þeirra gagnvart ráðherra og forstöðumanni þyrfti að vera skýr.

Þeir stjórnarmenn sem Ríkisendurskoðun ræddi við vegna þessarar úttektar voru sammála um að stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs hafi verið óstarfhæf vegna trúnaðarbrests milli fyrrverandi stjórnarformanns og fyrrverandi framkvæmdastjóra síðasta árið sem þeir voru starfandi. Að þeirra mati er tenging við nærsamfélagið mikilvæg og að valddreift stjórnfyrikomulag þjóðgarðsins geti virkað og sé jafnvel forsenda sáttar um starfið. Hins vegar þurfi að skýra alla verkferla og setja ramma svo að hver og einn viti til hvers er ætlast. Þá er m.a. átt við starfslýsingar fyrir alla hlutaðeigandi: framkvæmdastjóra, stjórnarmenn, svæðisráðsmenn og þjóðgarðsverði. Þegar skýrt skipulag um ábyrgð og valdsvið hvers og eins skortir vill árangur ráðast af persónum og leikendum.

Þjóðgarðsverðir voru að sama skapi jákvæðir gagnvart hinu valddreifða stjórnfyrikomulagi og lýstu yfirleitt ágætu sambandi við svæðisráðin. Þó hefðu óskýrir verkferlar dregið máttinn úr starfinu. Í viðtölum við þjóðgarðsverði komu fram sjónarmið um að erfitt gæti verið að manna svæðisráð með fólki sem getur sett sig inn í fagleg málefni þjóðgarðsins. Í sumum tilfellum litu þjóðgarðsverðir á sig sem starfsmenn svæðisráðanna en samkvæmt lögum eiga svæðisráðin að vera þjóðgarðsvörðum til ráðgjafar. Þá bentu þjóðgarðsverðir á að innan svæðisráðanna

⁵ Stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs áréttaði á fundi 18. mars 2019 að starfsemi þjóðgarðsins hefði þróast á jákvæðan hátt eftir að núverandi framkvæmdastjóri, Magnús Guðmundsson, tók til starfa. Við sama tækifæri beindi stjórnin því til umhverfis- og auðlindaráðuneytis að því yrði komið til leiðar að hann myndi halda starfi sínu áfram. Umhverfis- og auðlindamálaráðherra skipaði Magnús framkvæmdastjóra þjóðgarðsins til næstu fimm ára frá 11. júní 2019.

tækjust í sumum tilfellum á ólíkir hagsmunir. Í því samhengi væri mikilvægt að koma á skýrum verklagsreglum um starfsemi ráðanna og bæta faglegar leiðbeiningar umhverfis- og auðlinda-ráðuneytis til fulltrúa í stjórn og svæðisráðum. Auk þess þyrfti að koma á skipuriti og skýra verklag, verksvið, ábyrgð og verkferla til að valddreifing innan þjóðgarðsins gengi upp. Það þyrfti að vera skýrt hvert mál ættu að berast og tryggja gott upplýsingaflæði milli aðila. Efla mætti samstarf þjóðgarðsvarða og samræma betur mannauðsmál þjóðgarðsins. Í því augnamiði væri öflug miðlæg skrifstofa sem sinnir stoðþjónustu fyrir þjóðgarðinn í heild mikilvægt úrbótaskref.

2.2.1 Upplýsingaflæði og eftirfylgni ákvarðana

Samkvæmt viðtölum við fulltrúa í stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs var upplýsingaflæði til stjórnar um rekstur þjóðgarðsins ekki nægilegt í tíð fyrrverandi framkvæmdastjóra. Eftir að fjármálastjóri kom til starfa í nóvember 2016 fékk stjórnin meiri gögn til umfjöllunar en ekki skýrari. Fjármálastjórinn hefur lagt á það áherslu við Ríkisendurskoðun að bókhaldi þjóðgarðsins hafi verið verulega áfátt þegar hann kom til starfa og svo hafi verið allt fram á sumar 2017. Miðlun áreiðanlegra upplýsinga til stjórnar hefði því verið erfið. Að auki hefðu stjórnarfundir ekki verið undirbúnir í nægilega góðu samstarfi framkvæmdastjóra og stjórnarformanns. Stjórnin gat lítið sinnt stefnumótunarhlutverki sínu og fjallaði um mál sem áttu að öllu jöfnu ekki erindi til stjórnar. Samkvæmt upplýsingum frá núverandi stjórnarformanni Vatnajökulsþjóðgarðs hefur horft til betri vegar eftir að nýr framkvæmdastjóri kom til starfa. Stjórnarfundir eru betur undirbúnir og gögn varðandi fjármál skýrari en áður. Í viðtölum Ríkisendurskoðunar kom þó fram að enn mætti bæta upplýsingaflæði til stjórnar um stöðu framkvæmda.

Stjórnin setti sér starfsreglur árið 2017 en hefur aldrei sett sér starfsáætlun. Stjórnarmenn lýstu ágætum samskiptum við svæðisráð en lögðu áherslu á að koma þurfi á skýrum verkferlum fyrir störf þeirra. Stjórnin hafi stundum fjallað um mál sem hefðu átt heima í héraði og sent þau aftur fyrir svæðisráð. Þar að auki hafi fyrrverandi framkvæmdastjóri og stjórnarformaður leyft sér að ákveða framkvæmdir eða samninga án samráðs við svæðisráð, stjórn eða þjóðgarðsverði. Í viðtölum við þjóðgarðsverði kom fram að óróleiki innan þjóðgarðsins, lítið upplýsingaflæði og óskýrir verkferlar hefðu gert það að verkum að þjóðgarðsverðir hafa einblínt á að halda sjó og sjá um sitt svæði. Nánara samráð sé lykilatriði í uppbyggingu þjóðgarðsins og bent var á að þjóðgarðsverðir ættu að hafa sinn fulltrúa í rekstrarráði (sjá nánar kafla 2.4 og 2.5) þar sem faglega þekkingin kæmi frá þeim.

Stjórn

og svæðisráð
vantar
verkferla

2.2.2 Samskiptavandi

Sá trúnaðarbrestur sem var uppi árið 2017 og á fyrri hluta 2018 milli stjórnar og þá sérstaklega fyrrverandi stjórnarformanns annars vegar og fyrrverandi framkvæmdastjóra og fjármálastjóra stofnunarinnar hins vegar bitnaði á allri starfseminni. Að sögn þáverandi stjórnarformanns var samstarf hans og fyrrverandi framkvæmdastjóra með ágætum fram að vori 2017. Eftir það voru samskipti þeirra á milli slæm og traust lítið sem ekkert og stóð svo yfir þangað til aðkomu þeirra beggja að stjórnun þjóðgarðsins lauk í júní 2018. Þess má geta að í apríl 2018 kvörtuðu bæði fjármálastjóri og fulltrúi SAMÚT (Samtaka útivistarfélag) í stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs undan

framgöngu stjórnarformanns Vatnajökulspjóðgarðs í sinn garð og ósættanlegum stjórnarháttum.

Eftir að fjármálastjóri kom til starfa í nóvember 2016 lýstu þjóðgarðsverðir erfiðum samskiptum við hann og vantrausti á honum á fundum með Ríkisendurskoðun. Valdsvið hans var óskýrt og um tíma starfaði hann í raun sem ígildi aðstoðarmanns framkvæmdastjóra. Benda verður á að í upphafi var engin starfslýsing fyrir hendi um störf fjármálastjóra og meðal fyrstu verkefna hans voru að bæta úr langvarandi annmörkum sem höfðu verið á bókhaldi og launavinnslu og innleiðing nýrra upplýsingakerfa. Þetta breytingaskeið reyndist stofnuninni erfitt. Núverandi framkvæmdastjóri hefur lagt áherslu á að fjármálastjóri þjóðgarðsins sinni fyrst og fremst málefnum tengdum fjárreiðum og rekstri samkvæmt starfslýsingu.

Úttekt vinnustaðasálfræðings 2017

Í mars 2017 leituðu stjórnarformaður og framkvæmdastjóri Vatnajökulspjóðgarðs til ytri ráðgjafa á sviði vinnustaðasálfræði um gerð vinnustaðagreiningar vegna þeirrar óánægju og þess samskiptavanda sem orðið hafði vart innan þjóðgarðsins. Úttektin sýndi að álag, óskipulag í stjórnun, skortur á upplýsingum og erfiðleikar í samskiptum hefðu haft áhrif á starfsfólk. Verkaskipting milli stjórnenda og verkferlar væru óskýrir, starfslýsingar vantaði og mannauðsstefna ekki tilbúin. Skipurit stofnunarinnar væri óljóst og óskýr verkaskipting og valdmörk milli svæðisráða, stjórnenda á miðlægri skrifstofu, stjórnar og þjóðgarðsvarða hefði haft neikvæð áhrif. Auk þess hefði þunglamalegt stjórnfyrikomulag reynst erfitt.

Í viðtölum Ríkisendurskoðunar við stjórnarmenn og þjóðgarðsverði haustið 2018 kom fram að starfsandi og samskipti hefðu breyst til batnaðar eftir að nýr framkvæmdastjóri og nýr stjórnarformaður tóku til starfa í júní 2018.

2.2.3 Leiðsögn frá ráðuneyti

Í umsögn sinni um drög að þessari skýrslu benti stjórnarformaður Vatnajökulspjóðgarðs á ábyrgð stjórnvalda á viðeigandi leiðsögn og eftirliti þegar stofnað er til nýrrar ríkisstofnunar af viðlíka umfangi og Vatnajökulspjóðgarður. Í viðtölum Ríkisendurskoðunar við stjórnarmenn þjóðgarðsins komu fram óskir um að umhverfis- og auðlindaráðuneyti veitti þeim aukinn stuðning og leiðsögn um hlutverk sitt og skyldur umfram það sem kemur fram í lögum. Ráðuneytið þurfi m.a. að gæta þess að fulltrúar ráðherra í stjórn viti til hvers er ætlast af þeim og að þeir eigi greiðan aðgang að tengiliði hjá ráðuneytinu. Ráðherra hefur heimild til að kveða nánar á um verkefni og starfsemi bæði stjórnar og svæðisráða, sbr. 6. og 8. gr. laga um Vatnajökulspjóðgarð, en sú heimild hefur ekki verið nýtt. Einnig verði að koma fram skýrar reiknireglur eða leiðbeiningar um skiptingu fjár á milli rekstrarsvæða. Í því sambandi þarf að greina þarfir svæðanna fyrir landvörslu og uppbyggingu innviða og láta skiptingu fjár miðast við niðurstöðu hennar.

Vantar

reglugerð um
starfsemi
stjórnar og
svæðisráða

Ráðherra fer með yfirstjórn mála er varða þjóðgarðinn og aðkoma ráðuneytisins er nauðsynleg í málum sem stjórnin hefur átt í erfiðleikum með að afgangi, t.d. stjórnunar- og verndaráætlun og deilur um umferð innan þjóðgarðsins. Stefnumótun þjóðgarðsins hefur ekki síður strandað á þessu. Þrátt fyrir sjónarmið um mikilvægi valddreifingar er eðlilegt að við þessar aðstæður sýni umhverfis- og auðlindaráðuneyti frumkvæði til úrbóta, t.d. með setningu reglugerða. Í viðtölum Ríkisendurskoðunar við bæði þjóðgarðsverði og stjórnarmenn Vatnajökulsþjóðgarðs komu þau sjónarmið fram að umhverfis- og auðlindaráðuneyti hafi í raun gripið of seint inn í þegar ákveðið var að skipta um framkvæmdastjóra og stjórnarformann þjóðgarðsins árið 2018. Staða mála hafi fyrir löngu verið orðin óviðunandi. Í því sambandi hefur umhverfis- og auðlindaráðuneyti bent á að töluverður aðdragandi hafi verið að þeim ákvörðunum og að upplýsingar um raunverulega fjárhagsstöðu þjóðgarðsins hafi ekki legið fyrir fyrr en á síðari hluta ársins 2017. Þá þegar hafi verið brugðist við í samræmi við lög um opinber fjármál, sbr. kafla 2.4.

Eftirlit umhverfis- og auðlindaráðuneytis

Ríkisendurskoðun leitaði svara hjá umhverfis- og auðlindaráðuneyti um hvernig það metur frammistöðu forstöðumanna þeirra stofnana sem undir það heyra m.t.t. árangurs og rekstrar, sbr. 27. gr. laga um opinber fjármál. Samkvæmt ráðuneytinu fylgist það með þróun rekstrar hjá stofnunum og krefst skýringa á frávikum. Þá sé það fyrst og fremst á ábyrgð forstöðumanna að bregðast við frávikum og grípa til viðhlítandi ráðstafana. Átta mánuðum fyrir lok skipunartíma forstöðumanna fari af stað ferli varðandi endurskipun þeirra. Þar sé m.a. kallað eftir framtíðarsýn þeirra varðandi viðkomandi stofnun. Ráðuneytið vann einnig að ítarlegri skipunarbréfum í samstarfi við fjármála- og efnahagsráðuneyti í tengslum við nýtt starfs- og launaumhverfi forstöðumanna samhliða því að þeir heyra ekki lengur undir Kjararáð. Einn þáttur þess er m.a. að taka upp regluleg starfsmannasamtöl þar sem farið verður yfir faglega og fjárhagslega þætti í rekstri stofnana. Jafnframt vinnur hver stofnun í samræmi við lög um opinber fjármál að þriggja ára stefnumótun á grunni stefnumótunar fyrir viðkomandi málaflokk. Forstöðumaður stofnunar þarf að tryggja að þriggja ára stefnumótun hennar falli að stefnumótun málaflokks líkt og hún birtist í fjármálaáætlun.

2.3 Endurskoðun á stjórnfyrirkomulagi 2013–16

Í bráðabirgðaákvæði laga um Vatnajökulsþjóðgarð var tekið fram að stjórnfyrirkomulag þjóðgarðsins skyldi endurskoðað eigi síðar en 1. janúar 2013. Í athugasemdum frumvarpsins var bent á að stjórnfyrirkomulagið væri nýjung og að samspil áhrifa og ábyrgðar stjórnar, svæðisráða og þjóðgarðsvarða og samskipti þeirra á milli væru að sumu leyti flókin og ekki hægt að sjá allt fyrir sem gæti komið upp í þeim efnum. Í janúar 2013 skipaði þáverandi umhverfis- og auðlindaráðherra starfshóp til að fara yfir stjórnfyrirkomulag þjóðgarðsins og gera tillögur til breytinga ef þurfa þætti. Hópurinn skilaði greinargerð, [Endurskoðun á stjórnfyrirkomulagi Vatnajökulsþjóðgarðs](#), til ráðherra í júlí sama ár.

Niðurstaða starfshópsins var að valddreift stjórnfyrirkomulag þjóðgarðsins hefði í meginatriðum reynst vel og að ekki væri róttækra breytinga þörf. Aðkoma heimamanna og hagsmunaaðila hefði auðvelað ákvarðanatöku í ýmsum erfiðum málum, áhyggjur af flækjustigi hefðu ekki reynst á rökum reistar og að ákvarðanir hefðu yfirleitt verið teknar í sátt innan stjórnar og svæðisráða. Þeirrar óánægju sem þó gætti mætti að mestu rekja til eldri mála, samskiptavanda og einstakra ákvarðana, en ekki til stjórnfyrirkomulagsins sjálfs. Ekki hefði annað komið fram en að sveitarstjórnir og hagsmunaaðilar innan svæðisráðanna færu með vald sitt í samræmi við heildarhagsmuni þjóðgarðsins. Engu að síður væri nauðsynlegt að skýra betur nokkra þætti, þá sérstaklega hvað varðaði verkaskiptingu, valdmörk og ábyrgð einstakra aðila.

Engar
róttækar
breytingar

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um [Rekstur og stjórnskipulag Vatnajökulsþjóðgarðs](#) til Alþingis í ágúst 2013 var kveðið fastar að orði um þetta atriði. Þar kom fram að stjórnskipulag þjóðgarðsins væri flókið og ógagnsætt auk þess sem það væri í raun ekki eðlilegt fyrir ríkisstofnun að sveitarfélögin hefðu meirihluta í stjórn hennar án þess þó að leggja rekstrinum til fjármagn. Niðurstaða Ríkisendurskoðunar var að verkaskipting, ábyrgð og valdmörk milli stjórnar, framkvæmdastjóra og þjóðgarðsvarða væru óskýr og að það hefði skapað óstöðugleika og óvissu í stjórnun þjóðgarðsins og haft óæskileg áhrif á reksturinn og starfsemina. Bæta yrði úr þessum annmörkum við fyrirhugaða endurskoðun stjórnfyrirkomulagsins.

Bæði skýrsla Ríkisendurskoðunar og tillögur starfshóps ráðherra voru nýttar við breytingar á lögum um Vatnajökulsþjóðgarð, sbr. lög nr. 101/2016. Samkvæmt athugasemdum lagafrumvarpsins var talið að breytingarnar myndu hafa í för með sér skýrari ábyrgðarskiptingu en verið hafði. Í nefndaráliti umhverfis- og samgöngunefndar (sbr. [145. löggjafarþing, þingskj. 1606](#)) var tekið fram að með frumvarpinu ætti að vera skýrt að framkvæmdastjóri Vatnajökulsþjóðgarðs bæri ábyrgð líkt og forstöðumaður ríkisstofnunar, sbr. ákvæði laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og ákvæði laga nr. 123/2015 um opinber fjármál. Sú ábyrgð sneri m.a. að yfirumsjón með rekstri og starfsmannamálum og að rekstur og fjárstýring væri bæði skilvirk og í samræmi við samþykktar áætlanir. Að mati nefndarinnar var mikilvægt að ábyrgð á þessum þáttum væri skýr en á það hefði skort með valddreifðu stjórnfyrirkomulagi þjóðgarðsins. Lögfesting ákvæðis um ábyrgð og verksvið framkvæmdastjóra horfði til aukins skýrleika og markvissari framkvæmdar og ábyrgðar á fjarreiðum þjóðgarðsins. Þessi markmið lagabreytingarinnar náðust ekki. Sömu veikleikar og fyrr einkenndu stjórnskipulag og stjórn þjóðgarðsins eftir endurskoðun laganna.

Skýrari
ábyrgð og
staða
framkvæmda-
stjóra

2.4 Sjálfstæð úttekt á vegum ráðuneytisins 2018

Í lok árs 2017 varð ljóst að hvorki afkoma né rekstur Vatnajökulsþjóðgarðs væru í viðunandi horfi á því ári. Því nýtti umhverfis- og auðlindaráðherra sér heimild í 35. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál til að fela óháðum aðila að gera úttekt á starfseminni. Ráðgjafafyrirtækið Capacent var fengið til verksins og skilaði niðurstöðum sínum í maí 2018, sbr. [Vatnajökulsþjóðgarður. Rekstrar- og stjórnsýsluúttekt](#). Samkvæmt úttektinni hafði rekstur þjóðgarðsins árið 2017 farið verulega fram úr fjárheimildum til rekstrar án framkvæmdaliða. Verulegar brotalamir

hefðu verið í allri stjórnun og rekstrareftirliti en rekja mátti meginástæður rekstrarfrávika til framúrkeyrslu launa vegna fjölgunar stöðugilda og hækkunar á yfirvinnu- og álagsgreiðslum.

Í úttekt Capacent kom fram að aðkoma stjórnar Vatnajökulspjóðgarðs að gerð rekstraráætlana var ekki mikil árin 2015–17 en framkvæmdastjóri þjóðgarðsins lagði þær fram á stjórnarfundum. Eftirlit stjórnarinnar með rekstri var ómarkviss og umfjöllun um fjármál þjóðgarðsins takmörkuð og yfirborðskennd. Einstaka stjórnarmenn hefðu þó óskað eftir upplýsingum um

Brostið

traust og
samskiptaleysi

rekstur eða stöðu framkvæmda en stjórnin hefði í þeim tilvikum fengið takmarkaðar eða óaðgengilegar upplýsingar frá framkvæmdastjóra. Starfsemi þjóðgarðsins hefði ekki verið nægilega formföst og mikilvæg mál, t.d. atvinnustefna, hefðu tafist. Samstöðu og undirbúningi vegna ákvarðana í stórum málum hefði verið ábótavant, m.a. vegna trúnaðarbrests og samskiptaleysis stjórnar og framkvæmdastjóra. Sú staða hefði

bitnað á starfseminni og leitt til þess að stofnunin skuldbatt sig fram úr hófi. Bágg staða miðlægrar skrifstofu þjóðgarðsins væri sérstakt áhyggjuefni og þess misskilnings gætti að sparnaður í skrifstofuhaldi kæmi kjarnastarfsemi rekstrarsvæðanna fjárhagslega vel. Slíkt hefði þvert á móti bitnað á rekstri þjóðgarðsins og benti Capacent m.a. á að Ríkisendurskoðun hafði talið mikilvægt að efla miðlæga stjórn þjóðgarðsins, sbr. skýrsluna [Rekstur og stjórnskipulag Vatnajökulspjóðgarðs](#) (2013). Má t.d. benda á að fjárheimild til að ráða fjármálastjóra fyrir stofnunina fékkst árið 2011 en hann kom fyrst til starfa í árslok 2016. Á grundvelli niðurstaðna úttektarinnar lagði Capacent fram tillögur og ábendingar um mögulegar úrbætur.

Tillögur og ábendingar Capacent

- Nýr framkvæmdastjóri verði ráðinn
- Miðlæg skrifstofa verði eflað
- Valdsvið stjórnenda skýrt og mörk þeirra virt
- Sett verði á fót rekstrarráð sem tekur ákvarðanir um rekstur og framkvæmdir með framkvæmdastjóra
- Framkvæmdastjóri þarf að eiga reglulega samráðsfundi með öllum þjóðgarðsvörðum ásamt fjármálastjóra
- Setja þarf fram ferli fyrir áætlanagerð stofnunarinnar og auka aðkomu þjóðgarðsvarða að undirbúningi rekstraráætlana
- Bæta þarf framsetningu fjármálaupplýsinga miðlægrar skrifstofu til stjórnarmanna, fulltrúa svæðisráða og starfsmanna
- Taka þarf ákvörðun um framtíðaraðsetur stofnunarinnar (þ.e. miðlægrar skrifstofu)
- Rekstrarárangur verði fastur dagskrárliður á stjórnarfundum
- Áætlanir séu endurskoðaðar þegar ákveðið er að gera breytingar á rekstri
- Fundargerðir stjórnar beri með sér skýrar heimildir til aðgerða
- Framkvæmdastjóri þarf að sitja fundi svæðisráða
- Bæta þarf skráningu kostnaðar í bókhaldi og efla kostnaðareftirlit

2.5 Viðbrögð og næstu skref

Umhverfis- og auðlindaráðuneyti telur að þær breytingar sem gerðar voru á lögum um Vatnajökulsþjóðgarð árið 2016 hafi tryggt skýrari verkaskiptingu, valdmörk og ábyrgð á milli aðila í stjórnkerfi þjóðgarðsins. Ráðuneytið fylgdi breytingunum eftir á starfsmannafundi þjóðgarðsins í janúar 2017 sem fulltrúar í stjórn og svæðisráðum sátu einnig. Þar var farið yfir lagabreytingarnar og þýðingu þeirra hvað varðar störf einstakra aðila innan stjórnkerfis þjóðgarðsins. Rekstrar- og stjórnsýsluúttekt Capacent hafi þó dregið fram að í framkvæmd hafi aðilar innan stjórnkerfisins ekki unnið eftir þeim breytingum sem lögin kváðu um. Laga- breytingarnar hafi að sama skapi átt að leiða til markvissari framkvæmdar og ábyrgðar í fjárreiðum þjóðgarðsins en raun varð. Ráðuneytið brást við niðurstöðum úttektarinnar og í júní 2018 komust umhverfis- og auðlindaráðherra og þáverandi framkvæmdastjóri Vatnajökuls- þjóðgarðs að samkomulagi um starfslok. Ráðherra skipaði Magnús Guðmundsson settan framkvæmdastjóra í hans stað. Þáverandi stjórnarformaður þjóðgarðsins hafði þá þegar óskað lausnar og skipaði ráðherra Guðrúnu Áslaugu Jónsdóttur formann stjórnar. Rekstrarráði var komið á fót sem hittist á milli stjórnarfunda. Í því sitja framkvæmdastjóri, stjórnarformaður og formaður svæðisráðs suðursvæðis.

Mikilvægi annarra ábendinga var að sögn ráðuneytisins rætt á fundum með fulltrúum Vatnajökulsþjóðgarðs. Unnið hefur verið að framgangi þeirra. Nýjum stjórnarformanni og framkvæmdastjóra var gert ljóst að áframhaldandi hallarekstur stofnunarinnar væri óásættanlegur og að áætlanagerð þyrfti að miða að því að ná niður neikvæðum höfuðstól rekstrar á eins skömmum tíma og raunhæft væri. Stofnuninni var tilkynnt um ráðstöfun úr varasjóði málaflokksins miðað við stöðu hans í árslok 2017 og um vænta ráðstöfun úr varasjóði vegna ársins 2018. Þá var henni tilkynnt um áætlaða styrkingu til reksturs á árunum 2019–21. Í svari ráðuneytisins segir að mögulegt sé að ráðstafað verði úr varasjóði málaflokksins á árunum 2019 og 2020 vegna stöðu stofnunarinnar.

Auknar

fjárveitingar til
rekstrar
fyrirhugaðar
árin 2018–21

2.5.1 Aðgerðir og umbætur

Eftir að niðurstöður og ábendingar Capacent voru settar fram hefur verið unnið að marg- víslegum úrbótum í starfsemi Vatnajökulsþjóðgarðs. Samkvæmt upplýsingum frá fram- kvæmdastjóra er þéttara samstarf en áður milli þjóðgarðsins og fjármálaskrifstofu umhverfis- og auðlindaráðuneytis og miðlæg stjórnsýsla hefur verið eflað. Sérfræðingur sem vinnur með framkvæmdastjóra að ýmsum verkefnum tók til starfa 1. nóvember 2018 og 1. maí 2019 tóku til starfa fræðslufulltrúi í fullu starfi og mannauðsstjóri í hálfu starfi (sbr. kafli 1.3). Unnið hefur verið að úrbótum á innri starfsemi þjóðgarðsins með stefnumörkun á fjölmörgum sviðum þar sem sett eru fram skýr markmið og tímasettar aðgerðir (sbr. kafla 1.5). Þjóðgarðsverðir taka virkari þátt en áður í gerð rekstraráætlunar og greiningu á frávikum frá henni. Þá hafa verið gerðar breytingar á miðlun upplýsinga um rekstrarstöðu þjóðgarðsins til stjórnar. Stjórnarfundir eru tíðari en áður og eru nú að jafnaði haldnir mánaðarlega. Settar hafa verið reglur um yfirvinnu, ferðalög og notkun bifreiða sem miða að því að halda kostnaði í lágmarki, m.a. með aukinni notkun á fjárfundabúnaði.

Í fyrrnefndri umsögn stjórnarformanns Vatnajökulsþjóðgarðs um drög að þessari skýrslu kom fram að eftir að gripið var til aðgerða í júní 2018 og nýr framkvæmdastjóri tók til starfa hafi aðgengi stjórnar að gögnum og upplýsingum batnað. Stjórnarfundir eru nú betur undirbúnir og í fastari skorðum þar sem umfjöllun um rekstraryfirlit þjóðgarðsins er fastur liður. Gögn um fjármál og rekstur eru skýrari og kynnt tímanlega fyrir fundi ásamt öðrum fundargögnum með rafrænum hætti. Að mati formannsins mun stjórnin með tímanum geta einbeitt sér betur að stefnumótun, samstarfsverkefnum og eftirliti frekar en afgreiðslu einstakra mála. Það kann þó að verða óhjákvæmilegt meðan hvorki stjórnunar- og verndaráætlun né atvinnustefna og reglugerð henni tengd liggja fyrir.

2.5.2 Þjóðgarðastofnun

Í svari umhverfis- og auðlindaráðuneytis til Ríkisendurskoðunar um viðbrögð ráðuneytisins við niðurstöðum og ábendingum Capacent var vísað til frumvarps til laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða. Umhverfis- og auðlindaráðherra lagði frumvarpið fram á Alþingi 30. mars 2019, sbr. [þskj. 1238, mál 778](#), en það var ekki afgreitt fyrir þinglok. Verði frumvarpið samþykkt verða Vatnajökulsþjóðgarður, Þjóðgarðurinn Snæfellsjökull og Þjóðgarðurinn á Þingvöllum reknir sem sjálfstæðar einingar en sem hluti af einni ríkisstofnun undir yfirstjórn forstjóra sem hefur með höndum stjórnun, rekstur og umsjón þjóðgarða og annarra náttúruverndarsvæða. Samkvæmt greinargerð frumvarpsins er markmiðið að ná fram samlegðaráhrifum bæði hvað snýr að rekstri, aðföngum og framkvæmdum en ekki síður þekkingu. Auk þess á breytt löggjöf að stuðla að einföldun og skilvirkni þar sem allar einingar stofnunarinnar hafi skýrt hlutverk og ábyrgð á þáttum sem varða umsjón og rekstur einstakra svæða.

Stjórnfyriřkomulag Þjóðgarðastofnunar mun byggja á sömu nálgun um valddreifingu og kynnt var til sögunnar með Vatnajökulsþjóðgarði. Landinu verður skipt í umdæmi og innan þeirra munu starfa umdæmisráð skipuð af umhverfis- og auðlindaráðherra. Ráðin verða skipuð tíu fulltrúum, einn frá Þjóðgarðastofnun, fimm tilnefndir af sveitarfélögum á svæðinu og einn aðili tilnefndur af hverjum eftirtalinna aðila: útivistarsamtökum, umhverfisverndarsamtökum, Bændasamtökum Íslands og einn tilnefndur sameiginlega af ferðamálasamtökum á viðkomandi svæði og Samtökum ferðaþjónustunnar. Innan Vatnajökulsþjóðgarðs taka slík umdæmisráð við verkefnum svæðisráða.

Sama

nálgun hvað
snýr að
valddreifingu

Frumvarp um Þjóðgarðastofnun gerir jafnframt ráð fyrir að umhverfis- og auðlindaráðherra skipi stjórn yfir hvern þjóðgarð. Í stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs eigi sæti fjórir fulltrúar sveitarfélaga, tveir fulltrúar skipaðir af ráðherra án tilnefningar og einn fulltrúi tilnefndur af umhverfisverndarsamtökum. Stjórnir þjóðgarða og náttúruverndarsvæða hafi stefnumótandi hlutverki að gegna, t.d. yfirumsjón með gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun, gerð tillögu að atvinnustefnu og gerð tillögu að ársáætlun viðkomandi svæðis. Umdæmisráðin verði til ráðgjafar um málefni hvers umdæmis vegna áætlana og stefnumótandi ákvarðanir, t.d. við gerð tillögu til stjórnar að ársáætlun fyrir það rekstrarsvæði sem því tilheyrir innan þess fjárhagsramma sem því er ætlaður.

Forstjóri stofnunarinnar mun aftur á móti bera ábyrgð á gerð ársáætlunar fyrir stofnunina í heild og á daglegum rekstri og stjórnun. Ekki verði um framkvæmdastjóra að ræða sem starfar í umboði stjórnar. Forstjórinn verði skipaður af ráðherra og beri ábyrgð sem forstöðumaður ríkisstofnunar, sbr. 38. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Í því felst ábyrgð á fjárreiðum, starfsmanna- og reikningshaldi og að rekstrarútgjöld og rekstrarafkoma séu í samræmi við fjárveitingar. Forstjóri mun því ráða þjóðgarðsverði án tillagna frá umdæmisráðum, en bera ráðningu þeirra undir formann viðkomandi stjórnar.

Frumvarp til laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða byggir m.a. á þeirri forsendu að stjórn-
fyrirkomulag Vatnajökulsþjóðgarðs hafi reynst vel. Ríkisendurskoðun
leggur áherslu á að ekki verði litið hjá þeirri staðreynd að
stjórnfyrirkomulag Vatnajökulsþjóðgarðs hefur haft ákveðna veikleika.
Þrátt fyrir tilraunir til að bæta úr þeim, m.a. með fyrrnefndum laga-
breytingum árið 2016, er veruleikinn sá að starfsemi þjóðgarðsins hefur
liðið fyrir ómarkvissa stjórn. Þessir veikleikar verða ekki einvörðungu
skýrðir með vísun til samstarfserfiðleika eða annarra einstaklingsbundinna
þátta. Vönduð og fagleg stjórnskipan á að standa af sér slíka erfiðleika og tryggja að
nauðsynleg stjórnþæki haldi starfsemi og rekstri í ásættanlegu horfi.

Breytt

löggjöf tryggir
ekki úrbætur á
stjórnun og
rekstri

Þrátt fyrir að sameining friðlýstra svæða undir einni stofnun sé jákvæð og í samræmi við fyrri
tillögur Ríkisendurskoðunar er brýnt að stjórnkerfi slíkrar stofnunar sé eins einfalt, skýrt og
hagkvæmt og kostur er. Með því að byggja á núverandi stjórnkerfi Vatnajökulsþjóðgarðs er sú
hætta fyrir hendi að sömu veikleikar komi fram í starfsemi Þjóðgarðastofnunar. Reynslan af
Vatnajökulsþjóðgarði sýnir að ekki er nóg að búa til lagaramma sem tryggir aðkomu allra
hagsmunaaðila, valddreifingu og samráð ef þau stjórnþæki sem þarf til að starfsemin sé
hagkvæm, skilvirk og árangursrík eru ekki til staðar. Í því tilliti skiptir forysta, frumkvæði og
yfirstjórn ráðherra lykilmáli. Brýnt er að stjórnþæki á borð við stjórnunar- og verndaráætlun,
atvinnustefnu og starfs- og verklýsingar séu skýr og að starfsfólk og stjórnendur fái
nauðsynlega leiðsögn í starfi. Ella er hætt á að gjá myndist á milli laga og framkvæmdar líkt
og raunin varð í tilfalli Vatnajökulsþjóðgarðs.

3 Áskoranir vegna rekstrar og efnahags

3.1 Yfirlit um rekstur og efnahag

Vatnajökulsþjóðgarður hefur frá gildistöku laga nr. 123/2015 um opinber fjármál tilheyrt mála-flokknum *Náttúruvernd, skógrækt og landgræðsla* á málefnasviðinu *Umhverfismál*. Starfsemi á málefnasviðinu er á ábyrgð umhverfis- og auðlindaráðherra. Helstu verkefni sem falla undir málaflokkinn eru náttúruverndaraðgerðir, rekstur náttúruverndarsvæða, innviðauppbýgging og landvarsla, gróður- og jarðvegsvernd, stöðvun eyðingar jarðvegs og gróðurs, eftirlit með nýtingu lands, endurheimt raskaðra vistkerfa, ásamt uppbyggingu og sjálfbærri nýtingu skóga. Samkvæmt [fjárlögum](#) 2019 er fjárheimild málaflokksins 5,4 ma.kr. og er ráðgert að ráðherra muni veita 610,7 m.kr. til Vatnajökulsþjóðgarðs samkvæmt [fylgiriti](#) laganna.

Áritaður ársreikningur Vatnajökulsþjóðgarðs fyrir árið 2018 liggur ekki fyrir og raunar lá ársreikningur ársins 2017 ekki fyrir fyrr en í október 2018. Benda verður á að sá ársreikningur sem var birtur í ársskýrslu Vatnajökulsþjóðgarðs vegna ársins 2017 er rangur. Tafla 3.1 veitir yfirlit um rekstur þjóðgarðsins síðustu fimm ár.

Tafla 3.1 Lykiltölur úr rekstri Vatnajökulsþjóðgarðs 2014–18 í m.kr.

	2014	2015	2016	2017	2018
Tekjur	723,8	834,1	925,7	784,4	958,0
<i>Þar af framlag úr ríkissjóði</i>	401,3	455,9	561,9	419,2	405,4
<i>Þar af tekjur af rekstri</i>	322,5	378,2	363,8	365,2	552,5
Gjöld	738,9	870,7	911,8	984,0	938,9
<i>Þar af laun og tengd gjöld</i>	254,8	310,9	370,2	553,5	506,2
<i>Þar af önnur gjöld</i>	484,1	559,8	541,6	430,5	432,7
Afkoma ársins	-15,1	-36,6	13,9	-199,6	19,0

Heimild: Ársreikningar Vatnajökulsþjóðgarðs og fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins

Athygli vekur að tekjur þjóðgarðsins af rekstri hækkuðu á milli 2017 og 2018 en framlag úr ríkissjóði dróst saman. Hafa verður þó í huga að með innleiðingu laga um opinber fjármál nr. 123/2015 og breyttum reikningskilaaðferðum kemur hluti þess framlags sem áður var til framkvæmda fram sem frestun tekjufærslu fjárfestingaheimilda á skuldahlið í efnahagsreikningi stofnunarinnar, sbr. töflu 4.2. Þrátt fyrir auknar tekjur af rekstri þjóðgarðsins var afkoma hans neikvæð síðustu fimm ár, fyrir utan árin 2016 og 2018. Verst varð niðurstaðan árið 2017 þegar tap á rekstri þjóðgarðsins nam 199,6 m.kr. Á því ári jukust gjöld vegna launa og tengdra gjalda mikið frá því sem verið hafði. Benda má á að önnur gjöld hafa lækkað síðustu ár og eru nú lægri en þau voru 2014. Rekstrarniðurstaða ársins 2018 var jákvæð um 19 m.kr.

Viðvarandi hallarekstur hefur bitnað á eigin fé stofnunarinnar eins og sést í töflu 3.2 sem veitir yfirlit um lykilstærðir í efnahag Vatnajökulsþjóðgarðs.

Tafla 3.2 Lykiltölur úr efnahag Vatnajökulsþjóðgarðs 2014–18 í m.kr.

	2014	2015	2016	2017	2018
Eignir	96,4	369,9	250,7	790,2	947,0
<i>Þar af fastafjármunir</i>				465,3	604,3
<i>Þar af veltufjármunir</i>	96,4	369,9	250,7	324,9	342,7
Skuldir	142,3	452,3	319,2	995,7	1.133,5
<i>Þar af frestun tekjufærslu fjárfestingaheimilda</i>				555,7	895,3
Höfuðstóll	-45,9	-82,5	-68,5	-205,6	-186,5

Heimild: Ársreikningar Vatnajökulsþjóðgarðs

Þegar litið er yfir efnahag Vatnajökulsþjóðgarðs sést að bókfærðar eignir hafa vaxið mjög á undanförunum árum. Að mestu skýrist það af fyrrnefndri innleiðingu laga um opinber fjármál og breyttum reikningskilaaðferðum sem gera kröfu um að varanlegir rekstrarfjármunir séu eignfærðir. Á móti þeim koma skuldir vegna fjárfestinga (þar á meðal framkvæmda). Í raun má segja að frá og með árinu 2017 sé gerð grein fyrir framkvæmdum í efnahagsyfirliti en ekki í rekstraryfirliti. Í því ljósi verður að athuga að verulegur hluti eigna telst til verka í vinnslu og útistandandi styrkloforða frá Framkvæmdasjóði ferðamannastaða. Við þessa úttekt kom í ljós að misbrestur hafði verið á skilum þjóðgarðsins á gögnum til framkvæmdasjóðsins vegna styrkumsókna og að bókfært virði eftirstöðva styrkgreiðslna stemmdi ekki við gögn framkvæmdasjóðsins. Nánar er fjallað um þetta atriði í kafla 4.2.1 en ljóst er að þjóðgarðurinn hefur tækifæri til að bæta verklag og eftirlit vegna styrkumsókna sinna og verkefnastjórn framkvæmda.

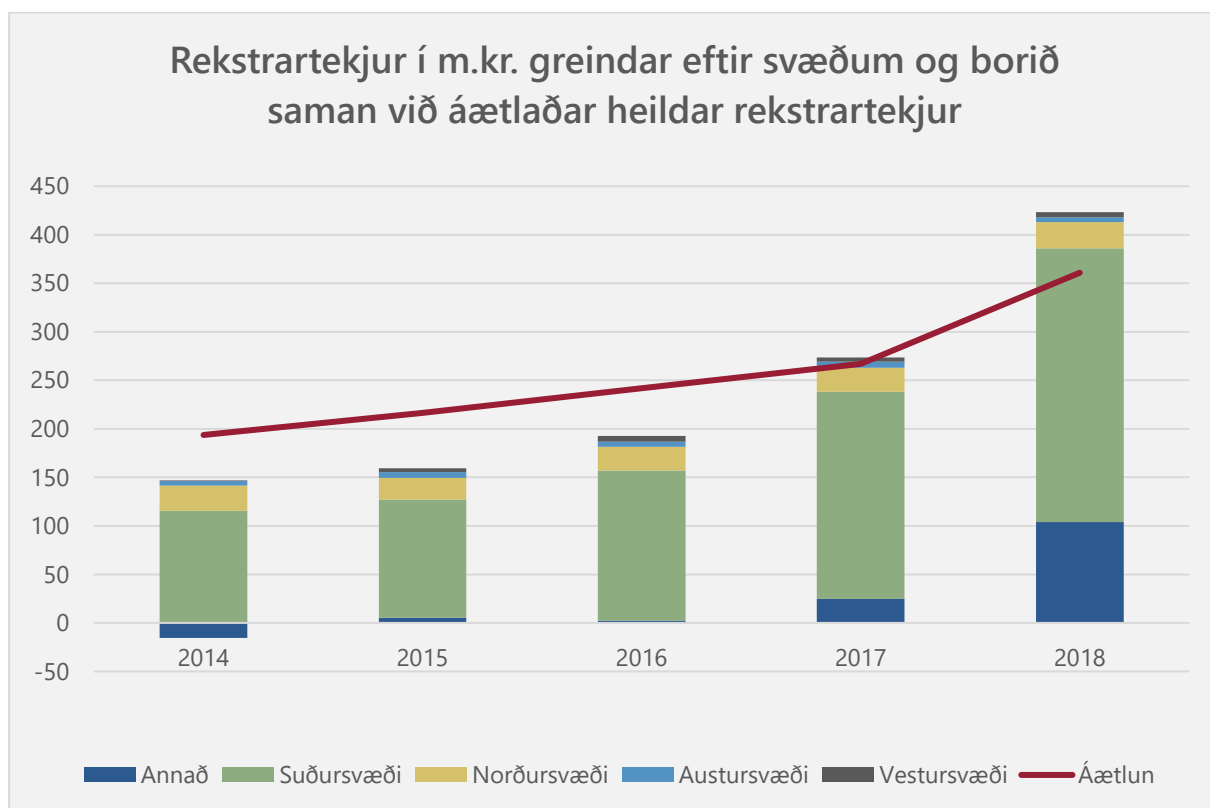
Vegna eignfærslu frestaðra tekna hafa bókfærðar skuldir þjóðgarðsins vaxið mjög síðustu tvö ár en sem fyrr segir hafa verk í vinnslu verið eignfærð á móti. Viðskiptaskuldir þjóðgarðsins til lengri og skemmri tíma eru lítill hluti af skuldastöðunni í heild og þar af munar langmestu um skuld þjóðgarðsins gagnvart ríkissjóði. Alvarlegra áhyggjuefni er rýrnun höfuðstóls þjóðgarðsins um tæplega 141 m.kr. frá árinu 2014. Til að stöðva þessa þróun er nauðsynlegt að grípa til úrbóta í rekstri þjóðgarðsins á öllum sviðum.

141
milljón króna
höfuðstóls-
rýrnun frá 2014

3.2 Tekjur af rekstri

Vatnajökulsþjóðgarður hefur skilað umtalsverðum rekstrartekjum undanfarin ár. Tekjurnar koma frá mörgum starfsstöðvum á svæðunum fjórum og berast eftir mismunandi leiðum. Ekki eru til skráðir ferlar eða fyrirmæli um meðferð tekna, skjölun gagna, ábyrgðaraðila, aðgreiningu starfa eða aðrar eftirlitsaðgerðir. Úttekt Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að engin tiltæk gögn geta staðfest hvernig afstemming tekna og lotun þeirra fór fram og ekki var hægt að staðfesta að öll gögn hafi skilað sér til reikningagerðar. Reglulegar afstemmingar tekna og skilvirk reikningagerð eru mikilvægir þættir í tekjuöflun og leggja verður áherslu á að þeir séu í viðunandi horfi. Mynd 3.1 sýnir hvernig tekjur þjóðgarðsins greindar eftir rekstrarsvæðum hafa þróast síðustu ár borið saman við rekstraráætlun þjóðgarðsins í heild.

Skýringarmynd 3.1

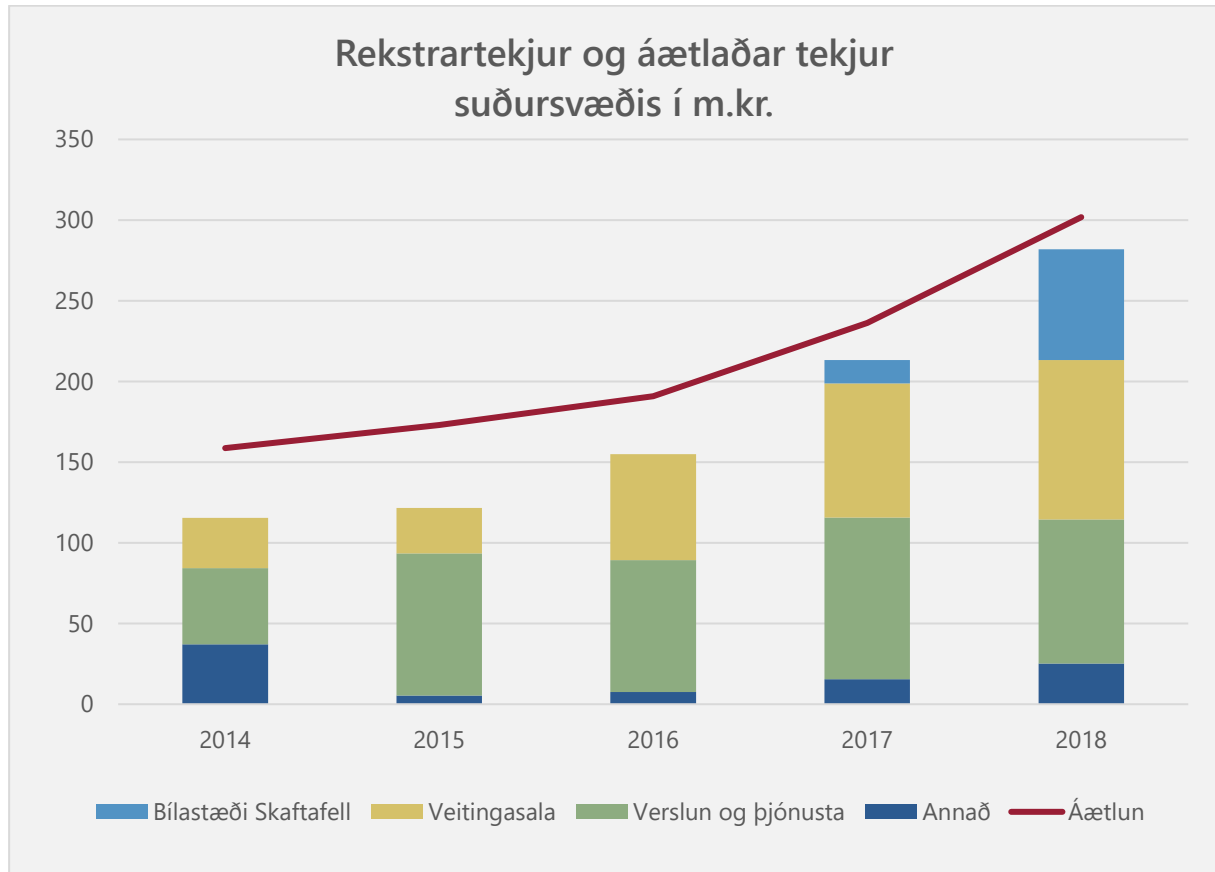


Heimild: Fjárhags og mannauðskerfi ríkisins

Á tímabilinu 2014–16 voru nettó rekstrartekjur þjóðgarðsins nokkru minni en áætlanir gerðu ráð fyrir. Áætlun ársins 2017 stóðst og allt lítur út fyrir að rekstrartekjur ársins 2018 verði meiri en ráð var gert fyrir. Í því samhengi ber að athuga að 87,9 m.kr. voru bókaðar á miðlæga skrifstofu stofnunarinnar og 16,2 m.kr. voru tekjufærðar vegna umsóknar þjóðgarðsins að heimsmínjaskrá UNESCO. Þessar tekjur koma fram á skýringarmynd 3.1 undir liðnum „Annað“. Benda verður á að árið 2014 var rekstrarhalli á miðlægri skrifstofu stofnunarinnar. Árið 2014 voru nettó rekstrartekjur 131,2 m.kr. en gera má ráð fyrir að þær verði um 423,5 m.kr. árið 2018.

Skýringarmynd 3.1 sýnir skýrt að suðursvæði Vatnajökulsþjóðgarðs stendur að baki meirihluta rekstrartekna þjóðgarðsins. Ef einungis er litið til þeirra rekstrartekna sem bókaðar voru á rekstrarsvæðin fjögur árið 2018, alls 319,4 m.kr., var hluti suðursvæðisins um 88% eða 281,9 m.kr. Þetta hlutfall hefur farið vaxandi undanfarin ár en árið 2014 var það um 79%. Auknar rekstrartekjur þjóðgarðsins hafa því fyrst og fremst komið fram á suðursvæðinu en önnur svæði hafa setið eftir. Stærstu stofnar rekstrartekna suðursvæðisins, og þar með þjóðgarðsins í heild, eru verslun og þjónusta annars vegar og veitingasala hins vegar. Auk þess voru umtalsverðar tekjur vegna reksturs bílastæðis í Skaftafelli árin 2017–18, sjá mynd 3.2.

Skýringarmynd 3.2



Heimild: Fjárhags og mannauðskerfi ríkisins

3.2.1 Tekjur til framkvæmda

Frá árinu 2016 hefur Vatnajökulsþjóðgarður gert áætlanir um árlegar tekjur stofnunarinnar sem nýttar verða til framkvæmda. Þessar tekjur hafa fyrst og fremst verið framlög frá A-hluta stofnunum og öðrum opinberum aðilum á borð við Framkvæmdasjóð ferðamannastaða. Auk þess hefur þjóðgarðurinn fengið um 68 m.kr. í styrki á árunum 2010–17 frá samtökunum Vinir Vatnajökuls. Veruleg frávík hafa verið milli áætlana um tekjur til framkvæmda og raunverulegrar niðurstöðu hvers árs eins og tafla 3.3 veitir yfirlit um.

Tafla 3.3 Tekjur til framkvæmda 2016–18 í m.kr. og áætlun

	2016	2017	2018
Rauntekjur	84	4,5	109,1
Áætlaðar tekjur	211,4	145,3	45,6
Mismunur	-127,4	-140,8	144,5

Heimild: Fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins

Árið 2017 voru gerðar þær breytingar á lögum um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða að ríkisaðilar og ferðamannastaðir í þeirra umsjá geta ekki fengið styrk. Framkvæmdir á vegum ríkisaðila verða þess í stað fjármagnaðar beint af fjárlögum í samræmi við [verkefnaáætlun](#) sem byggir á [þingsályktun](#) um stefnumarkandi landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum 2018–20. Alls verður úthlutað rúmum tveimur milljörðum króna til uppbyggingar innviða á tímabilinu og þar af fær Vatnajökulspjóðgarður 325 m.kr. Auk þess má geta að 200 m.kr. var veitt til eflingar landvörslu um land allt árið 2018 samkvæmt áætluninni, þar af 78 m.kr. til Vatnajökulspjóðgarðs. Yfirlit um verkefni á vegum þjóðgarðsins sem eru hluti af landsáætluninni má sjá í viðauka II.

Á tímabilinu 2013–17 fékk Vatnajökulspjóðgarður vilyrði um tæpar 544 m.kr. til 35 skilgreindra verkefna frá Framkvæmdasjóði ferðamannastaða. Oft var um að ræða áfanga í sama verkefni, t.d. göngustígagerð á ákveðnum svæðum. Flestir styrkir fengust árið 2015, 15 styrkir sem námu samtals 236,2 m.kr. (sjá töflu 3.4 og nánar í töflu í viðauka I). Fjórtán verkefnum er lokið en 21 verkefni ekki samkvæmt yfirliti frá Framkvæmdasjóði ferðamannastaða í nóvember 2018.

Tafla 3.4 Úthlutanir frá Framkvæmdasjóði ferðamannastaða 2013–17 í m.kr.

	2013	2014	2015	2016	2017	Samtals
Fjöldi verkefna	3	8	15	7	2	35
<i>þar af lokið</i>	2	7	5	0	0	14
Heildarfjárhæð styrkja	54,8	125,3	236,2	97,5	30	543,8
<i>þar af greitt</i>	36	110,3	165,3	13,1	9	333,7
Eftirstöðvar	18,8	15	71	84,4	21	210,1

Heimild: Ferðamálastofa (Framkvæmdasjóður ferðamannastaða)

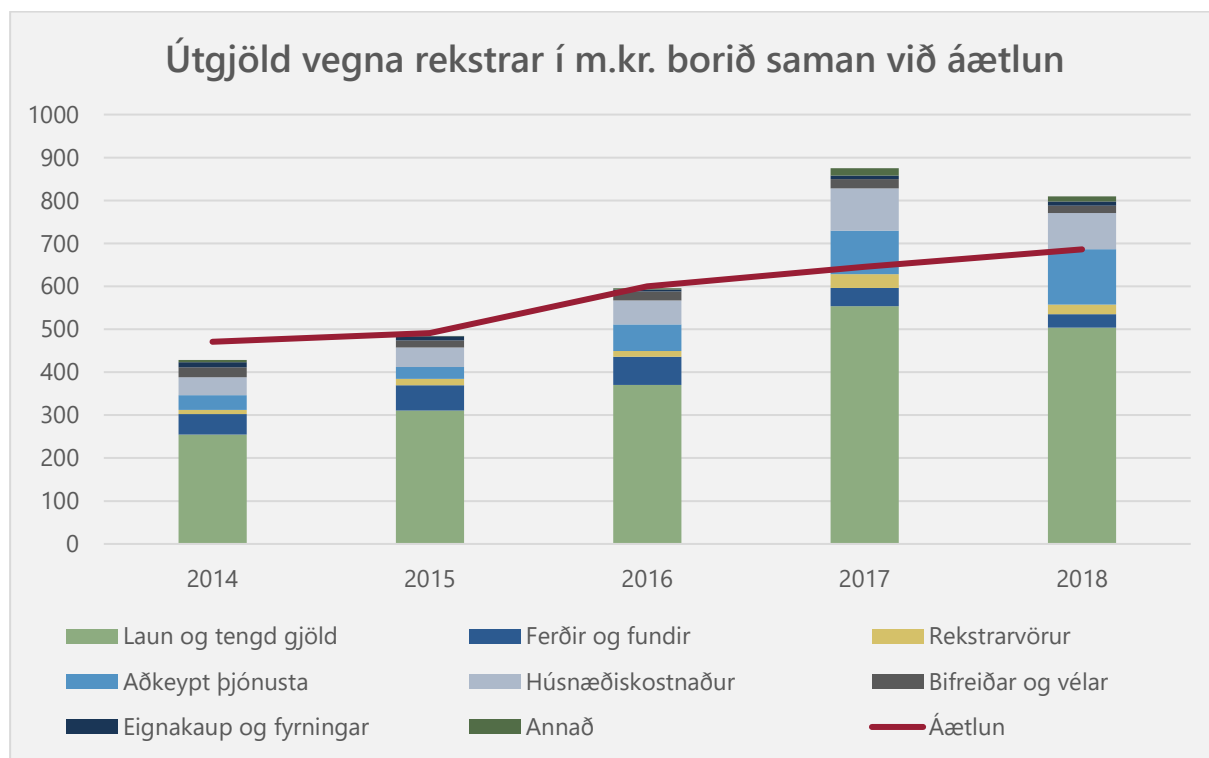
Við úttekt Ríkisendurskoðunar á starfsemi Vatnajökulspjóðgarðs kom fram að fjármálastjóri þjóðgarðsins taldi að lokaskýrslum hefði verið skilað inn vegna fleiri verkefna og að meira hefði verið greitt úr framkvæmdasjóðnum en raun bar vitni. Í ljós kom að skýrslum vegna fimm verkefna hafði ekki verið skilað til framkvæmdasjóðsins þó að þær eða drög að þeim hafi legið fyrir í janúar 2018. Þær skýrslur og skýrsludrög voru dagsett á ýmsum tímum frá janúar til desember 2017. Í tveimur tilvikum virðist hafa verið um að ræða skýrslur sem var skilað til

framkvæmdasjóðsins en þær sendar til baka þar sem sjóðurinn mat þær ófullnægjandi og kallaði eftir frekari upplýsingum sem aldrei bárust. Miðað við þau gögn sem lágu fyrir hjá Framkvæmdasjóði ferðamannastaða í árslok 2018 lágu um 210 m.kr. af þeim styrkjum sem Þjóðgarðurinn hafði fengið vilyrði fyrir enn hjá sjóðnum þar sem verkefnum var ólokið eða lokaskýrslu hafði ekki verið skilað. Hjá Vatnajökulsþjóðgarði voru óbókaðar tekjur vegna þessara styrkja einungis taldar vera 45 m.kr. Unnið er að heimtum þessa fjár en staðan ber vott um skort á yfirsýn og þörf fyrir styrka verkefnastjórn vegna framkvæmda á vegum Þjóðgarðsins.

3.3 Gjöld

Laun og tengd gjöld eru umfangsmestu liðirnir í almennum rekstri Vatnajökulsþjóðgarðs eins og sést á skýringarmynd 3.3. Í samræmi við fækkun ársverka (sjá kafla 1.2) lækkuðu laun og tengd gjöld árið 2018 úr 553,5 m.kr. árið áður í um 504 m.kr.

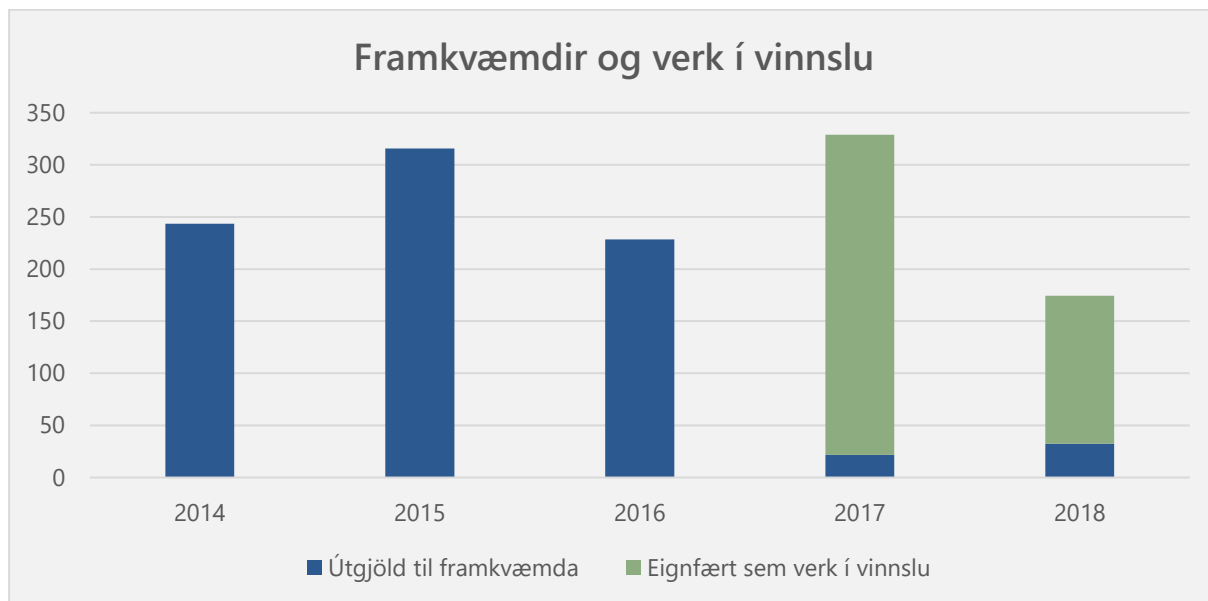
Skýringarmynd 3.3



Heimild: Fjárhags og mannauðskerfi ríkisins

Vegna fyrrnefndra breytinga á reikningsskilum ríkisaðila með innleiðingu laga um opinber fjármál verður að líta bæði til efnahags og rekstrar þjóðgarðsins þegar kemur að því að gera grein fyrir útgjöldum vegna framkvæmda. Skýringarmynd 3.4 sýnir útgjöld til framkvæmda árin 2014–18 og eignfærð verk í vinnslu árin 2017–18.

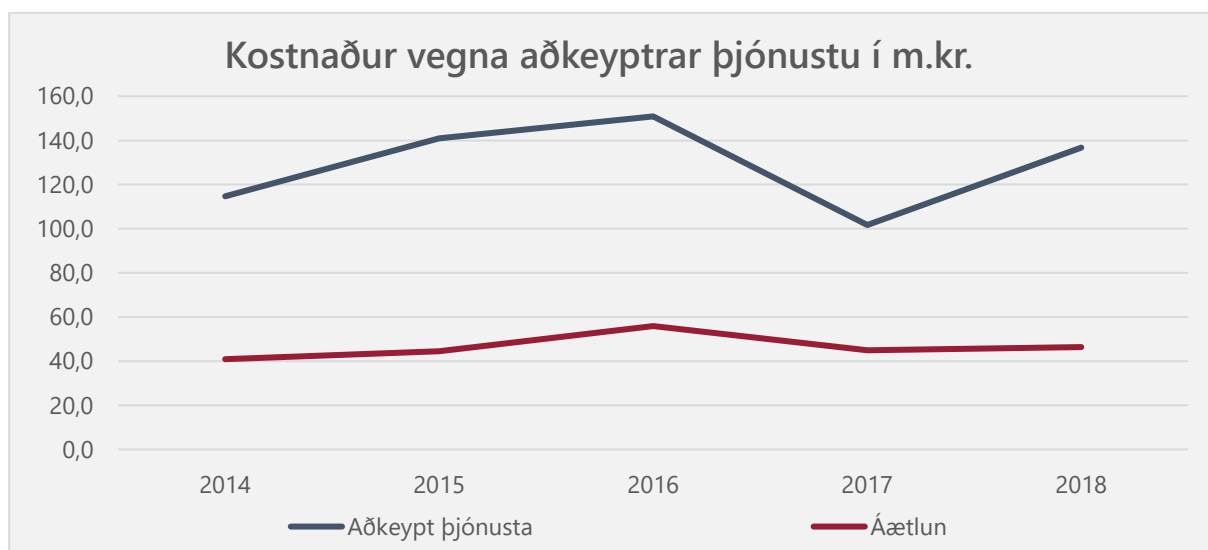
Skýringarmynd 3.4



Heimild: Fjárhags og mannauðskerfi ríkisins

Eins og mynd 3.4 ber með sér hafa útgjöld og fjárfestingar vegna framkvæmda verið á bilinu 140–330 m.kr. á tímabilinu. Athygli vekur að yfir tímabilið í heild virðist sem dregið hafi úr fjárútlátum til framkvæmda og verka í vinnslu. Á sama tíma hefur aðsókn ferðamanna aukist, sbr. kafla 1.2. Þegar litið er á áætlanagerð þjóðgarðsins vegna útgjalda vekur athygli hversu mikil frávik hafa verið á útgjöldum vegna aðkeyptar þjónustu miðað við áætlanir, sbr. skýringarmynd 3.5.

Skýringarmynd 3.5



Heimild: Fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins

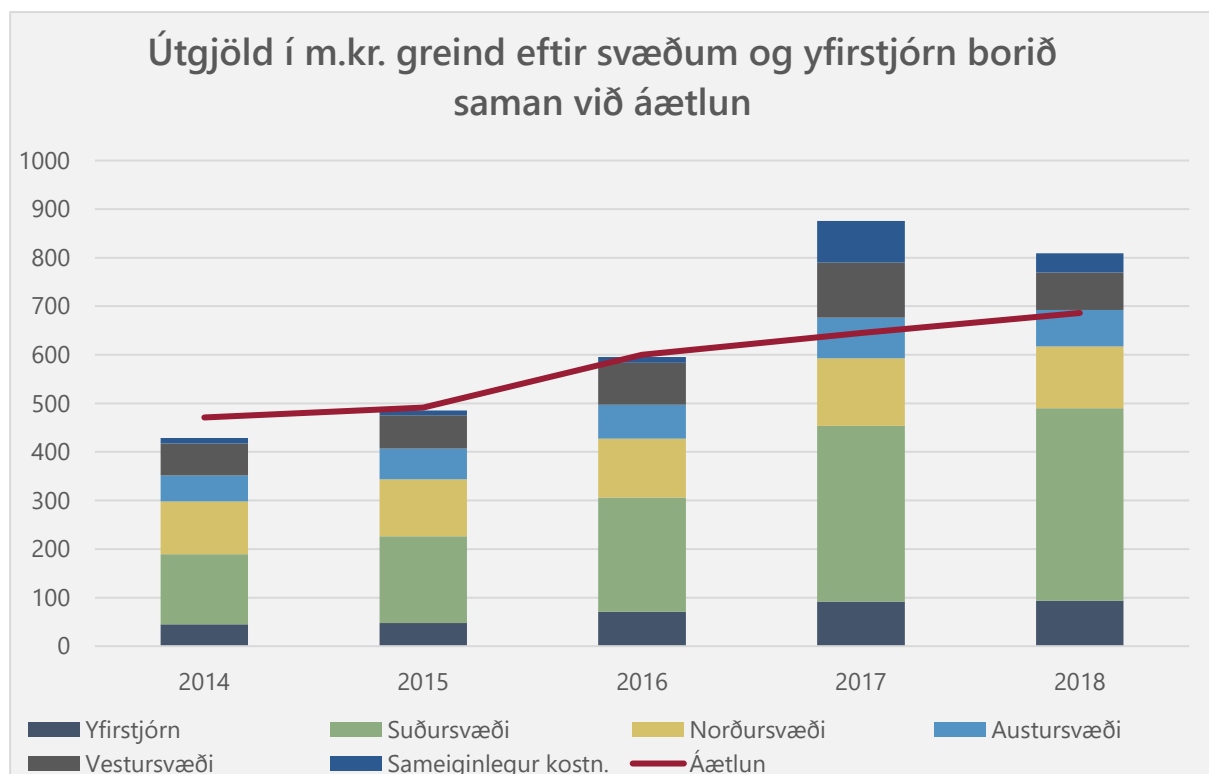
Athuga verður að hluti kostnaðar sem áður var færður vegna aðkeyprar þjónustu á framkvæmdaliðum er tilgreindur sem frestaðar tekjur í efnahagsreikningi árin 2017 og 2018. Því virðist þessi kostnaður lækka töluvert eftir 2016. Frávik frá áætluðum útgjöldum vegna aðkeyprar þjónustu urðu mest árið 2015 þegar gert var ráð fyrir þjónustukaupum að verðmæti 44,5 m.kr. en raunin varð 141 m.kr. Það ár kom sú staða upp að starfsmaður í Skaftafelli var bæði á launaskrá og starfandi samkvæmt verktakasamningi. Ráðin hefur verið bót á þessu en brýnt er að slíkt endurtaki sig ekki. Þjónusta lögfræðinga er umtalsverður hluti aðkeyprar þjónustu en þjóðgarðurinn hefur þurft að takast á við ýmis ágreiningsmál, t.d. vegna samninga um siglingar á Jökulsárlóni.

136,8
milljón króna
varið til
þjónustukaupa
árið 2017

Við könnun Ríkisendurskoðunar á bókhaldi ársins 2017 kom í ljós að samningar voru ekki ætíð undirritaðir af framkvæmdastjóra auk þess sem misbrestur er á skjölun þeirra og reikningum þeim tengdum. Dæmi voru um að greiðslur voru ekki í öllum tilfellum afgreiddar í samræmi við ákvæði samninga. Á það bæði við um aðkeypta þjónustu og samninga og greiðslur vegna leigu á lóðum og landréttindum. Þetta sýnir mikilvægi þess að farið sé reglulega yfir bókhald stofnunarinnar og það stemmt af til að fyrirbyggja mistök af þessum toga.

Uppruni útgjalda þjóðgarðsins greindur eftir rekstrareiningum ber vott um hversu mikil velta er á suðursvæðinu, sbr. skýringarmynd 3.6 Nú er svo komið að útgjöld vegna starfsemi suðursvæðisins eru um 47% af gjöldum þjóðgarðsins í heild en árið 2014 var hlutfallið um 21%.

Skýringarmynd 3.6



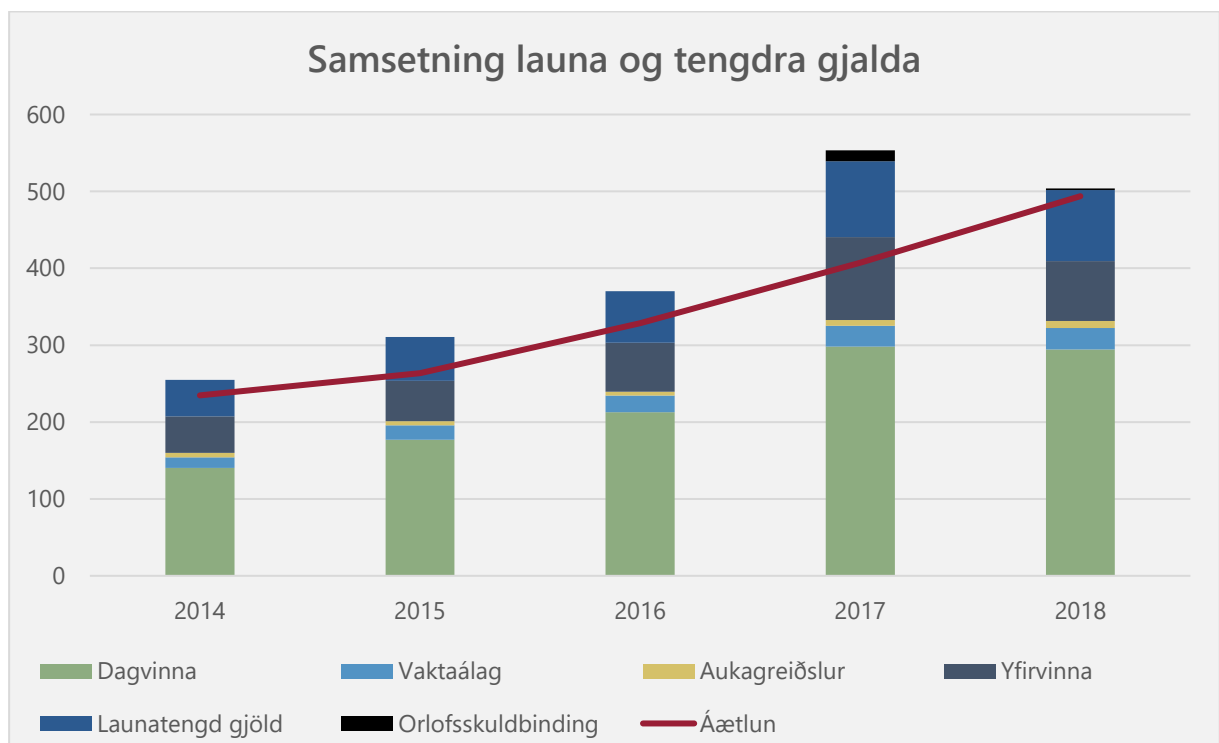
Heimild: Fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins

3.4 Launamál

Sem fyrr segir eru laun og tengd gjöld stærsti útgjaldaliðurinn í rekstri Vatnajökulspjóðgarðs og nam sá þáttur um 504 m.kr. árið 2018 borið saman við 254,8 m.kr. árið 2014. Þrátt fyrir að launakostnaður sé stærsti útgjaldaliður almenns rekstrar Vatnajökulspjóðgarðs er ekki farið nægilega vel yfir launaupplýsingar áður en laun eru greidd svo að tryggt sé að starfsfólk fái réttar greiðslur. Úr því verður að bæta.

Mynd 3.7 sýnir samsetningu þess kostnaðar borið saman við áætlun hvers árs. Benda verður á að það yfirlit nær ekki til starfsmannakostnaðar á borð við samgöngustyrki og styrki vegna endurmenntunar. Myndin sýnir að laun og tengd gjöld hafa á síðustu fimm árum verið vanáætluð þó einungis muni 2,1% árið 2018. Mestu munaði árið 2017 eða tæpum 36%.

Skýringarmynd 3.7



Heimild: Fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins

Í [ársskýrslu Vatnajökulspjóðgarðs](#) fyrir árið 2017 er hærra launakostnaður en áætlanir gerðu ráð fyrir rakinn til þess að 1. janúar það ár tók gildi nýr stofnanasamningur milli Starfsgreinasambands Íslands annars vegar og Vatnajökulspjóðgarðs og Umhverfisstofnunar hins vegar. Í samningnum er að finna heimild til að hækka starfsmenn um launaflokka á grundvelli tiltekinna þátta, þ.m.t. starfsreynslu, árangurs og ábyrgðar í starfi og menntunar. Ríkisendurskoðun kannaði ráðningarsamninga 13 starfsmanna sem höfðu hækkað um 8–18 launaflokka frá því í október 2016 til október 2017. Í einungis fimm tilfellum kom fram hvaða forsendur voru að baki hækkuninni og í engu tilfella voru handbær gögn sem tilgreindu grundvöll launaröðunar fyrir utan starfstíma og starfsreynslu.

Framkvæmdastjóri kemur í fæstum tilvikum að ráðningu starfsmanna með beinum hætti fyrir utan fasta starfsmenn. Þjóðgarðsverðir sem bera ábyrgð á rekstri starfssvæðanna gagnvart framkvæmdastjóra sjá um ráðningar á sínum svæðum, undirrita ráðningarsamninga við starfsfólk, meta hvernig viðkomandi starfsmaður raðast í launaflokk, m.a. á grundvelli stofnanasamningsins, og ákveða launaflokkahækkunarir. Ríkisendurskoðun bendir á að stofnanasamningurinn var undirritaður 16. maí 2016. Því hefðu áhrif hans á launakostnað stofnunarinnar árið 2017 ekki átt að koma á óvart. Samkvæmt upplýsingum frá stjórnendum þjóðgarðsins varð kostnaðarauki af ráðningarsamningum sem gerðir voru árið 2017 umfram það sem gert var ráð fyrir, m.a. þar sem ekki var fylgt eftir ákveðnum breytingum á vaktafyrirkomulagi og minni yfirvinnu sem átti að ná fram í framhaldi af samningunum.

Gera verður athugasemd við að framkvæmdastjóri Vatnajökulsþjóðgarðs undirritaði ekki stofnanasamninginn fyrir hönd stofnunarinnar heldur gerðu fjármálastjóri og launafulltrúi það án umboðs. Sem ábyrgðaraðili fjárhags og reksturs stofnunarinnar ætti framkvæmdastjóri að undirrita slíka samninga eða veita til þess skýrt umboð. Einnig verður að benda á að samkvæmt 42. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins skal gera skriflegan ráðningarsamning milli forstöðumanns stofnunar og starfsmanns. Það sama á við um breytingar á ráðningarsamningum og ákvarðanir um launasetningu. Í tilfalli Vatnajökulsþjóðgarðs gegnir framkvæmdastjóri þessum skyldum en ekki var gengið frá formlegu framsali hans til þjóðgarðsvarða um undirritun og umsýslu ráðningarsamninga fyrir hönd stofnunarinnar fyrr en í mars 2018. Sú staða auk veikrar umsýslu mannauðsmála skýrir að einhverju leyti að túlkun og framkvæmd þjóðgarðsvarða á ákvæðum stofnanasamnings um árangur í starfi og starfsreynslu var misjöfn milli svæða.

Undirbúningi og innleiðingu stofnanasamnings þjóðgarðsins árið 2017 var ábótavant og verklag við ráðningar og launasetningu þarfnast úrbóta. Komið hefur til málareksturs vegna ráðningarsamninga sem hafa verið gerðir án heimilda og fleiri ágreiningsmál hafa komið upp tengd ráðningarmálum. Samkvæmt upplýsingum frá stjórnendum þjóðgarðsins hefur verið unnið að úrbótum og lögð hefur verið aukin áhersla á samræmda mannauðsstefnu fyrir þjóðgarðinn í heild (sbr. kafla 1.3). Í ljósi þess sem á undan er gengið og þess hve alvarlegir veikleikar hafa verið á starfseminni orkar tvímælis sú ákvörðun stjórnar Vatnajökulsþjóðgarðs í ársbyrjun 2018 að ná fram sparnaði með því að segja upp launafulltrúa stofnunarinnar sem var í 50% starfi.

Viðauki I: Styrkir Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða 2013–17

Ár	Verkefni	Styrkur	Pegar greitt	Eftirstöðvar	
2013	Þjónustumiðstöð við Dettifoss, 1. áfangi	37.500.000	18.750.000	18.750.000	
	Eldgjá, bætt aðgengi og öryggi ferðamanna	14.250.000	14.250.000	Verkefni lokið	
	Gönguleiðir í Skaftafelli	3.000.000	3.000.000	Verkefni lokið	
2014	Uppbygging við Langasjó	13.250.000	13.250.000	Verkefni lokið	
	Kolgríma, göngubrú	3.100.000	3.100.000	Verkefni lokið	
	Viðbygging í Skaftafelli	29.700.000	29.700.000	Verkefni lokið	
	Eldgjá, bætt aðgengi og öryggi ferðamanna, 2. áfangi	14.250.000	14.250.000	Verkefni lokið	
	Skaftafell, bygging útsýnispalls við Svartafoss og aðgerðir til að hefta rof	15.000.000	15.000.000	Verkefni lokið	
	Skaftafell, lagfæringar á göngustíg að Svartafossi	10.000.000	10.000.000	Verkefni lokið	
	Dettifoss, nýr útsýnispallur að vestan	15.000.000	15.000.000	Verkefni lokið	
	Dettifoss, nýr göngupallur að vestan	25.000.000	10.000.000	15.000.000	
	2015	Salernisaðstaða við Snæfellsskála	12.000.000	4.800.000	7.200.000
		Purrsalernisbúnaður fyrir salernishús í Vikraborgum, Öskju	7.950.000	7.950.000	Verkefni lokið
Göngustígur að Skaftafellsjökli		5.100.000	2.040.000	3.060.000	
Skaftafell, Svartifoss, gönguleið		3.650.000	1.460.000	2.190.000	
Skaftafell, þjónustuhús		35.000.000	17.500.000	17.500.000	
Skaftafell, viðbótarsalernisaðstaða tengd nýrri móttökubyggingu		10.000.000	5.000.000	5.000.000	
Skaftafell, salernisaðstaða vegna stækkunar veitingaaðstöðu, hönnun og framkvæmd		10.000.000	5.000.000	5.000.000	
Skaftafell, þjónustuhús, veitingaaðstaða		35.000.000	35.000.000	Verkefni lokið	
Skaftafell, þjónustuhús, tjaldsvæði		25.000.000	12.500.000	12.500.000	
Skaftafell, útsýnispallur Hundafoss		5.000.000	2.500.000	2.500.000	
Skaftafell, bílastæði 1. áfangi		40.000.000	40.000.000	Verkefni lokið	
Snæfell, salernisaðstaða		7.000.000	3.500.000	3.500.000	
Dettifoss vestur, salerni		25.000.000	12.500.000	12.500.000	
Vikraborgir, salernisaðstaða og áningarstaður og 1. áfangi bílastæðis		5.000.000	5.000.000	Verkefni lokið	
Landið allt, aukin landvarsla	10.500.000	10.500.000	Verkefni lokið		
2016	Gönguleið yfir jökulána Volgu	6.500.000	1.700.000	4.800.000	
	Hundafoss, útsýnispallur	15.700.000	1.200.000	14.500.000	
	Skaftafell, bílastæði	30.000.000	3.500.000	26.500.000	
	Skaftafell, Svartifoss, gönguleið	4.300.000	500.000	3.800.000	
	Skaftafell, Svartifoss, tilfærsla göngustígs og uppsetning stálþrepa	7.500.000	1.500.000	6.000.000	
	Tjarnargígur	3.500.000	1.400.000	2.100.000	
	Útsýnispallar við Dettifoss að vestan, 2. áfangi	30.000.000	3.300.000	26.700.000	
2017	Dettifoss að vestan, frágangur á gönguleið frá bílastæði og meðfram byggingarreit	15.000.000	4.500.000	10.500.000	
	Öskjussvæðið, Vikraborgir, upplýsingahús fyrir ferðamenn	15.000.000	4.500.000	10.500.000	
Samtals	35 verkefni þar af 21 ólokið	543.750.000	333.650.000	210.100.000	

Viðauki II: Verkefni fjármögnuð af landsáætlun um uppbyggingu innviða 2018–21

Staðsetning	Verkefni	2018	2019	2020	2021
Ásbyrgi	Bílastæði	40.000.000	0	0	
	Göngu og hjólastígar	0	25.000.000	0	0
Blanda við Geldingafell	Göngubrú ásamt stígagerð	0	15.000.000	0	0
Dettifoss vestan	Göngupallar og göngustígar	15.000.000	0	0	0
	Purrsalernisaðstaða	0	0	95.000.000	0
	Nýtt þjónustuvæði	0	5.000.000	5.000.000	0
	Göngupallur (5. áfangi)		0	26.000.000	26.000.000
	Göngupallur (4. áfangi)	0	15.000.000	0	0
Heinabergslón	Purrsalerni	0	16.744.000	0	0
Herðubreið og nágrenni	Uppbygging innviða		0	5.130.000	0
Hólmatungur	Purrsalerni	0	8.040.000	20.000.000	0
Jökulsárlón	Aðstöðuhús starfsmanna	0	11.650.000	0	0
	Bráðabirgðainnviðir	25.000.000	0	0	
	Framkvæmdir v/ deiliskipulags og stjórnunar- og verndaráætlunar	0	20.000.000	50.000.000	50.000.000
Kolgríma	Göngubrú	0	3.100.000	0	0
Krepputungu	Purrsalerni	0	0	25.000.000	
Sandfell í Öræfum	Salerni	0	0	10.000.000	
Skaftafell	Vatnsveita og fráveita	0	30.000.000	50.000.000	50.000.000
Skaftafellsheiði	Endurbætur og tröppur	0	0	10.000.000	
Svarthöfði (Vonarskarð/Kolugil)	Purrsalerni	0	20.000.000	0	0
Vikraborgir	Göngupallar og frágangur	0	15.000.000	0	0
Vesturdalur/Langavatnshöfði	Malbikaður stígur frá bílastæði	0	15.000.000	0	0
	Upplýsingamiðstöð		0	0	25.000.000
	Purrsalerni	0	15.000.000	0	0
	Útsýnispallur á Langavatnshöfða		0	12.500.000	0
Jökulsárgljúfur - leið	Standsetning hjóla- og reiðleiðar		0	10.000.000	0
Samtals	26 verkefni	80.000.000	214.534.000	318.630.000	151.000.000



Ríkisendurskoðun
Bríetartúni 7 – 105 Reykjavík
Sími 569-7100

postur@rikisendurskodun.is – www.rikisendurskodun.is