

---

# Vatnajökulspjóðgarður

## Rekstrar- og stjórnsýsluúttekt

Umhverfis- og auðlindaráðuneyti - maí 2018

---

Capacent\_

# Inngangur

---

Þann 19. janúar 2018 gerði umhverfis- og auðlindaráðuneytið samning við Capacent vegna úttektar á starfsemi Vatnajökuls-þjóðgarðs. Verkefni Capacent var að gera úttekt á starfsemi þjóðgarðsins m.t.t. þess hvernig ákvarðanir um fjárútlát hafa verið teknar og hvaða þættir í starfseminni kunna að valda því að rekstur hefur ekki verið í samræmi við fjárheimildir. Í þessu samhengi var m.a. litið til skipulags og ákvarðanatöku.

## Í verklýsingu voru eftirtalin atriði sérstaklega tiltekin:

- Ráðgjafar Capacent skyldu skoða uppbyggingu bókhalds m.t.t. skipulags starfseminnar og hvort verið væri að nota þá uppbyggingu í tengslum við gerð rekstraráætlana og svo færslu bókhalds. Skoða skyldi sérstaklega uppbyggingu og skipulag varðandi verklega framkvæmdaliði.
- Ráðgjafar Capacent skyldu kanna ferlið varðandi gerð rekstraráætlunar m.t.t. laga, hver væri t.d. aðkoma stjórnar og svæðisráða að ferlinu. Fyrirkomulagið skyldi skoðað fyrir árin 2015-2017.
- Ráðgjafar Capacent skyldu kanna samþykktarferli varðandi það að stofna til útgjalda, hvert væri umboð framkvæmdastjóra og annarra lykilstarfsmanna hvað það varðar.
- Fara skyldi yfir fráviksgreiningu stofnunar og greina hvaða ákvarðanir leiddu til helstu frávika á árinu 2017. Skoðaðar voru sérstaklega tekjubókanir stofnunarinnar.
- Skoða skyldi hvaða skuldbindingar væru til staðar 31.12.2017

varðandi fjárfestingar á næstu árum (framlög sem stofnunin er búin að fá í fjárlögum og frá Framkvæmdasjóði ferðamanna- staða vegna framkvæmda sem eru í vinnslu og einnig þeirra sem ekki eru hafnar).

Á verktímabilinu voru haldnir reglubundnir fundir með fulltrúum ráðuneytisins þar sem farið var yfir stöðu verkefnisins og áherslur í úrvinnslu þess.

Verkefnið var unnið með viðtölum við stjórnendur, stjórnarmenn og aðra sem líklegir voru taldir til að geta varpað ljósi á starfsemina og í hverju þau frávik sem á rekstrinum voru árið 2017 lágu.

Nokkrar tafir urðu á vinnslu verkefnisins, m.a. vegna frágangs bókhalds ársins 2017 og breytinga á uppgjöri ríkisstofnana.

Nánari upplýsingar, útskýringar eða athugasemdir við meðfylgjandi samantekt skulu sendar á Þröst Sigurðsson, ráðgjafa hjá Capacent.

Þröstur Sigurðsson  
[throstur.sigurdsson@capacent.is](mailto:throstur.sigurdsson@capacent.is)

Arnar Pálsson  
[arnar.palsson@capacent.is](mailto:arnar.palsson@capacent.is)

Hrafnhildur G. Peiser  
[hrafnhildur.peiser@capacent.is](mailto:hrafnhildur.peiser@capacent.is)

1. Á árinu 2017 fór rekstur Vatnajökulsþjóðgarðs verulega fram úr fjárheimildum til rekstrar án framkvæmdaliða. Frávik raungjalda umfram rekstraráætlun var 50% eða sem nemur 190 m.kr. Verulegar brotalamir hafa verið í allri stjórnun og rekstrareftirliti í daglegum rekstri þjóðgarðsins. Þá hefur stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs bókað í fundargerð umtalsverð frávik frá samþykktri rekstraráætlun stjórnar vegna fyrstu fjögurra mánaða ársins 2018 vegna m.a. framúrkeyrslu launa (23 m.kr.).
2. Höfuðstóll rekstrarliðar 2016 var neikvæður upp á 6 m.kr. og bráðabirgðaniðurstöður bókhalds vegna ársins 2017 gefur til kynna neikvæðan höfuðstól þess liðar í árslok sem nemur 170 m.kr.
3. Ekki liggur fyrir formlegt samþykki stjórnar á fjárhagsáætlun né rekstraráætlun rekstrarsvæða fyrir árið 2017. Stjórn þjóðgarðsins hefur ekki nægjanlega markvisst óskað eftir upplýsingum um rekstur þjóðgarðsins. Einstaka stjórnarmenn hafa óskað eftir upplýsingum, í þeim tilvikum hefur stjórn fengið takmarkaðar eða óaðgengilegar upplýsingar.
4. Meginástæður rekstrarfrávika fyrir árið 2017 má fyrst og fremst rekja til framúrkeyrslu launa (120 m.kr.) vegna fjölgunar stöðugilda og hækkunar á yfirvinnu- og álagsgreiðslum. Þá fór aðkeypt sérfræðiþjónusta fram úr áætlun (56 m.kr.) ásamt innkaupum vegna rekstrarvara (22 m.kr.).
5. Kostnaður vegna skuldbindinga þjóðgarðsins á leigu á jörðinni Þverá var ekki á áætlun og ekki lá fyrir formlegt samþykki stjórnar á endanlegum leigusamningi (17,3 m.kr.). Ekki voru gerðar neinar ráðstafanir til að fjármagna samninginn.
6. Stofnunin er með dreifða starfsemi og yfirbygging hennar er umfangsmikil. Miðlæg skrifstofa stofnunarinnar í Reykjavík hefur ekki náð að sinna nauðsynlegri samræmingu í stefnu-mótun, áætlanagerð og í daglegum rekstri stofnunarinnar.
7. Í stjórnun þjóðgarðsins hefur þess misskilnings gætt að sparnaður í skrifstofuhaldi komi kjarnastarfsemi og rekstri svæða fjárhagslega vel. Slíkt hefur þvert á móti bitnað á rekstri þjóðgarðsins. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá ágúst 2013 er bent á nauðsyn þess að efla starf miðlægrar skrifstofu með ráðningu fjármálastjóra. Fjárheimild hafði fengist til þess árið 2011 en fjármálastjóri kom fyrst til starfa í árslok 2016.
8. Samstöðu og undirbúningi hefur verið ábótavant í ákvarðanatöku í stórum málum. Ástæða þess er m.a. trúnaðarrestur sem er til staðar á milli stjórnar og framkvæmdastjóra. Slíkt hefur verulega bitnað á stjórnsýslu og ákvarðanatöku innan þjóðgarðsins.
9. Mikill skortur hefur verið á formfestu í allri starfsemi þjóðgarðsins. Slíkt má sjá í bókunum og fundargerðum stjórnar. Mikilvæg mál hafa tafist á vettvangi stjórnar, m.a. útfærsla atvinnustefnu sem yrði grunnur að umgjörð um auknar tekjur (sértekjur) fyrir þjóðgarðinn.
10. Samskiptaleyfi og trúnaðarrestur á milli framkvæmdastjóra og stjórnar hefur leitt til þess að þjóðgarðurinn hefur skuldbundið sig fram úr hófi. Framkvæmdastjóri virðist hafa misst trú og traust starfsmanna.

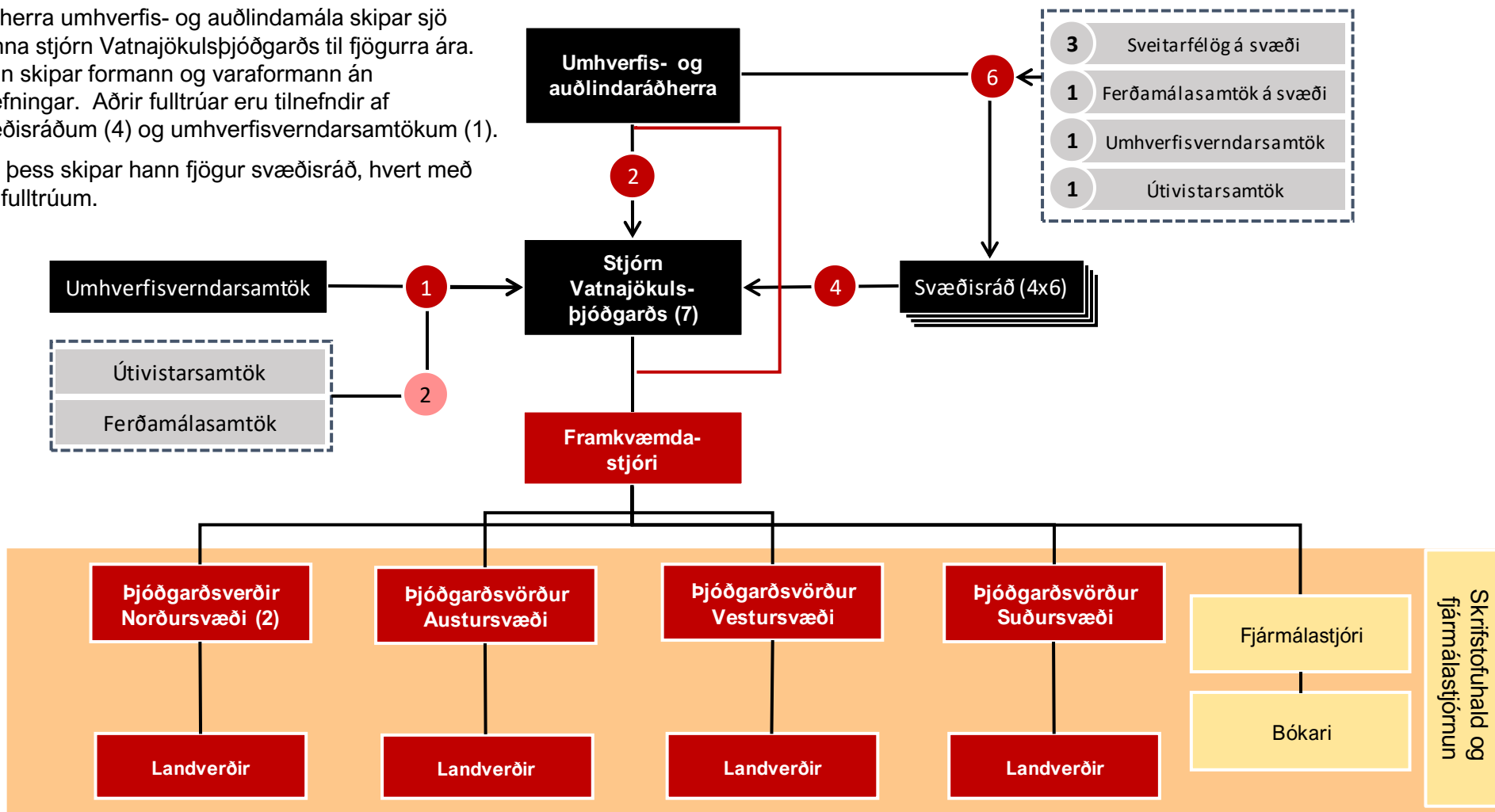
# Skipulag starfseminnar

# Ráðherra skipar 31 einstakling í stjórn og svæðisráð

Öll nema formaður og varaformaður tilnefnd af sveitarfélögum og hagaðilum

Ráðherra umhverfis- og auðlindamála skipar sjö manna stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs til fjögurra ára. Hann skipar formann og varaformann án tilnefningar. Aðrir fulltrúar eru tilnefndir af svæðisráðum (4) og umhverfisverndarsamtökum (1).

Auk þess skipar hann fjögur svæðisráð, hvert með sex fulltrúum.



Í lögum nr. 60/2007 um Vatnajökulsþjóðgarð segir að þjóðgarðurinn sé ríkisstofnun undir yfirstjórn ráðherra. Ráðherra skipar sjö manna stjórn til fjögurra ára, þar af eru tveir stjórnarmeðlimir skipaðir án tilnefningar. Formenn svæðisráða eiga sæti í stjórninni og einn er tilefndur af umhverfisverndarsamtökum. Auk þess eiga fulltrúi útivistarsamtaka og annar tilefndur af ferðamála-samtökum sæti við stjórnarborðið sem áheyrnarfulltrúar.

Við fyrstu sýn virðist skipulag og skipan stjórnarinnar gefa tilefni til að ætla að skipulagið sé óskilvirkt en í samtölum við stjórnarmenn og starfsmenn þjóðgarðsins komu ekki fram ábendingar um að gera þyrfti breytingar á því. Ábendingar komu hins vegar fram um að þrátt fyrir að ráðherra skipaði stjórnina hefði hann í raun lítil áhrif á stjórnun stofnunarinnar því að formenn svæðisráðanna væru alltaf í meirihluta í stjórninni.

Lögin kveða á um margþætt hlutverk stjórna, m.a. að samþykkja fjárhagsáætlun um rekstur þjóðgarðsins, ráðstafa fé til rekstrar-svæða og samþykkja rekstraráætlun hvers svæðis. Auk þess ber stjórninni að gera tillögu að skipan framkvæmdastjóra til ráðherra og setja honum og þjóðgarðsvörðum starfslýsingar.

Aðkoma stjórnar að gerð rekstraráætlana hefur ekki verið mikil. Framkvæmd þeirra hefur helst verið í höndum framkvæmdastjóra sem hefur lagt þær fram á stjórnarfundum.

Stjórn hefur ekki haft rekstur stofnunarinnar á dagskrá stjórnar-funda, ekki fyrr en ljóst var að um veruleg rekstrarfrávik var að ræða á síðasta ári.

Ráðgjafar Capacent yfirfóru fundargerðir stjórnar fyrir árin 2015-2017 (alls 36 fundargerðir). Ljóst er að mikill fjöldi mála þjóðgarðsins ratar inn á borð stjórnar. Algengt er að málum sé frestað til næsta fundar. Fundargerðir stjórnar sýna að rekstur stofnunarinnar er ekki fastur liður á dagskrá. Einstaka stjórnarmenn hafa þó kallað eftir því öðru hvoru, allt tímabilið sem var til skoðunar, að fá upplýsingar um stöðu rekstrar og framkvæmda með skilmerkilegum hætti.

Umfjöllun stjórnar um fjármál árin 2015-2017 hefur því sem næst einskorðast við tillögur í fjárlagafrumvarpi og bókanir um að það fjármagn sem lagt er til að stofnunin fái til reksturs næsta rekstrarárs nægi ekki til að halda úti starfinu. Minna hefur borið á því hvernig vinna eigi úr þeirri stöðu og hvaða breytingar þurfi að gera á starfseminni þannig að hún rúmist innan fjárlaga.

Á stjórnarfundum þann 23. nóvember 2016 var þó umfjöllun um fjármál þjóðgarðsins. Á fundinum kom Kristinn Valtýsson ráðgjafi og fór yfir ársreikning 2015. Bókað var að umræða hefði verið um framsetningu annarra gagna um fjármál þjóðgarðsins til stjórnar og hvenær stjórn vildi fá

„ákveðin gögn í hendur. Stjórn óskar eftir því að fá tölur fyrir stöðu viðfanga fyrir yfirstandandi ár með fyrirvörum inn til stjórnar og svæðisráða í byrjun desember í tengslum við vinnu við fjárhagsáætlun næsta árs“.

Þrátt fyrir þessa bókun hefur rekstur þjóðgarðsins ekki öðlast þann sess sem sá dagskrárliður stjórnar sem honum ber.

# Fjögur rekstrarsvæði, hvert með sinn þjóðgarðsvörð

Þátttaka framkvæmdastjóra á fundum svæðisráða getur bætt rekstur

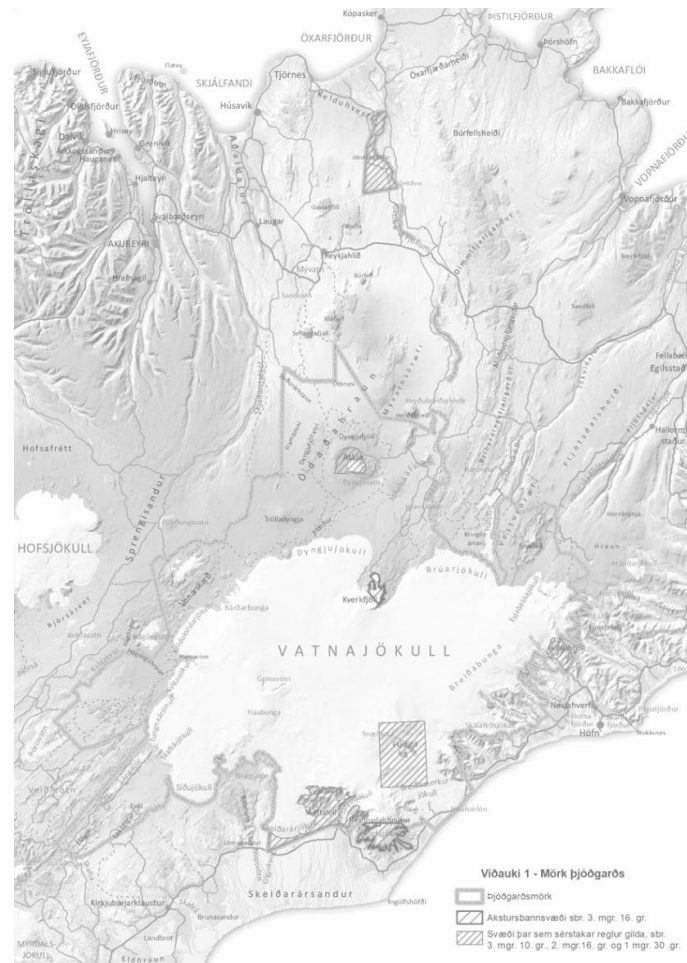
Vatnajökulsþjóðgarður skiptist í fjögur rekstrarsvæði og skulu þau rekin sem sjálfstæðar rekstrareiningar skv. 7. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð.

Ráðherra skipar sex fulltrúa í svæðisráð fyrir hvert rekstrarsvæði og skulu þrír fulltrúar tilnefndir af sveitarstjórnnum á svæðinu og einn af umhverfisverndarsamtökum, einn af útivistarsamtökum og einn af ferðamálasamtökum sem starfa á rekstrarsvæðinu. Svæðisráðin kjósa sér formann og varaformann.

Í 7. gr. segir ennfremur að þjóðgarðsvörður rekstrarsvæðisins skuli sitja fundi svæðisráðsins. Í c-lið 8. gr. laganna segir m.a. um hlutverk framkvæmdastjóra að hann annist daglegan rekstur og fari með yfirstjórn starfsmannamála.

Þjóðgarðsverðirnir annast daglegan rekstur, starfsmannahald og stjórn viðkomandi rekstrarsvæðis í samráði við framkvæmdastjóra. Við skoðun á þessu fyrirkomulagi er það mat ráðgjafa að það vanti upp á aukna miðlæga samræmingu á milli svæða, sér í lagi á sviði rekstrareftirlits.

Lögin mæla ekki fyrir um að framkvæmdastjóri sitji fundi svæðisráðanna eða hafi þar seturétt. Þátttaka framkvæmdastjóra á fundum svæðisráða gæti þó aukið á samræmingu, rekstrareftirlit og upplýsingaflæði milli rekstrarsvæðanna. Stjórn og svæðisráð eiga þess kost að útfæra þetta í starfsreglum sínum.



Sem fyrr segir yfirlit Capacent fundargerðir stjórnar á tímabilinu sem til skoðunar er, 2015-2017, en auk þess fundargerðir frá síðustu áramótum til og með 14. maí 2018. Gæði og uppsetning fundargerða hafa lagast mikið á tímabilinu. Framan af var gerð þeirra og framsetning óaðgengileg og mjög breytileg á milli funda.

Það er þó ekki alltaf skýrt hvort stjórn sé að taka ákvörðun eða hvort mál séu til umræðu og hver hafi fengið heimild aðgerða.

Framkvæmd ákvarðana stjórnar hlýtur í öllum tilvikum að vera í höndum framkvæmdastjóra. Hins vegar eru tilvik þar sem formaður stjórnar hefur undirritað samninga og virðist ráða verkataka til starfa án þess að skýrt sé að heimild stjórnar sé fyrir því skv. fundargerð.

Hér má nefna að á fundi stjórnar þann 21. mars 2017 var fjórða mál á dagskrá „Reglur stjórnar/lögmaður stjórnar“. Þar er bókað í fundargerð:

„Formaður leggur fram drög að starfsreglum stjórnar Vatnajökulsþjóðgarðs. Formaður fylgir eftir athugasemdum stjórnar um framlögð drög. Formaður kynnir hugmyndina um lögmann stjórnar, sem gætir [að] hagsmunum stjórnar í málum. Reglur stjórnar verða afgreiddar á næsta stjórnarfundi. Stefnt er að því að gerðar verði reglur fyrir svæðisráð.“

Það er ekki hægt að lesa úr fundargerðinni að formaður hafi fengið heimild stjórnar til að ráða lögmann til starfa fyrir stjórnina. Á fundi stjórnar þann 17. maí 2017 segir hins vegar í öðrum lið á

dagskrá sem fjallar um reglur stjórnar:

„Formaður kynnir framlögð drög að reglum stjórnar. Stjórn samþykkir framlagðar reglur stjórnar einróma og felur formanni að koma þeim inn til umhverfis- og auðlindaráðuneytisins. Stjórn beinir því til svæðisráða að vinna reglur fyrir svæðisráð í samráði við lögmann stjórnar.“

Hér virðist sem stjórn hafi samþykkt að ráða sér lögmann, en engin bókun liggur hins vegar fyrir um þann samning önnur en bókun um hugmynd formanns frá fundinum sem haldinn var 21. mars. Þá verður það að teljast sérstök ráðstöfun að stjórn þjóðgarðsins fari þá leið að ráða til sín sérstakan lögmann án aðkomu framkvæmdastjóra.

Formaður stjórnar skrifar auk þess undir samkomulag við Ferðafélag Fljótsdalshéraðs og Ferðafélag Húsavíkur annars vegar og Ferðafélag Akureyrar hins vegar í júní 2016.

Samþykkt stjórnar um málið er frá 4. maí 2016 þar sem bókað er undir önnur mál:

„Ferðafélög: Stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs beinir því til formanns og framkvæmdastjóra að ganga til áframhaldandi viðræðna við Ferðafélag Íslands og deildir þess sem hafa starfsstöðvar innan Vatnajökulsþjóðgarðs. Samkomulag liggja fyrir í lok maímánaðar.“



Það er lýsandi fyrir þá stöðu sem stjórnun Vatnajökulsþjóðgarðs er komin í að stjórnarformaður finni sig knúinn að leita til annarrar lögmannsstofu en þeirrar sem framkvæmdastjóri hefur leitað til varðandi lögfræðileg málefni.

Undir eðlilegum kringumstæðum ættu stjórn og framkvæmdastjóri að vinna saman að hagsmunum þjóðgarðsins og engin þörf að vera fyrir það að stjórn hafi sérstakan lögmann í því að gæta sinna hagsmuna.

Fram kom á þeim fundum sem Capacent átti með stjórnarmönnum, framkvæmdastjóra og öðrum starfsmönnum þjóðgarðsins að samstarf hafi verið erfitt milli formanns stjórnar, framkvæmdastjóra og fjármálastjóra. Kvartanir ganga á víxl ýmist um yfiringang formanns eða aðgerðaleyfi starfsmanna. Lítið samband hefur verið á milli stjórnarformanns og framkvæmdastjóra síðan í nóvember 2017.

Þá virðist sem stjórnarformaður og fulltrúi samtaka útivistarfélaga sem situr stjórnarfundum sem áheyrnarfulltrúi hafi hvor sína sýn á það hvert hlutverk áheyrnarfulltrúans sé. Áheyrnarfulltrúinn hefur lagt fram ábendingar um framkomu formannsins gagnvart fulltrúanum.

Meðal þess sem áheyrnarfulltrúinn hefur gert athugasemdir við er að formaður hafi ekki boðað hann á fundum og ekki virt rétt hans til tillögugerðar og málfrelsis á fundum. Starfsreglur stjórnarinnar eru hins vegar skýrar hvað þetta varðar, sbr. grein 4.9 í reglunum. Hins vegar er ákvæði í grein 4.5 í starfsreglunum sem

veitir formanni heimild til að takmarka hvaða fundargögn áheyrnarfulltrúar fái send „í sérstökum tilvikum“.

Á stjórnarfundum þann 10. apríl 2018 er bókað eftir áheyrnarfulltrúanum:

„Fulltrúi SAMÚT gerir athugasemdir við að boðun þessa fundar er ekki í samræmi við starfsreglur sem stjórn setti sér sjálf fyrir stuttu síðan.

Fulltrúi SAMÚT gerir athugasemdir við að formlegum óskum um að eftirfarandi fundarefni verði tekin á dagskrá fundarins var ekki sinnt og telur það brot á starfsreglum stjórnar:

1. Gallar í Stjórnar- og verndaráætlun sem nú er í kynningu.
2. Vinnubrögð stjórnar við gerð Stjórnar- og verndaráætlunar.
3. Óviðeigandi framkoma stjórnarformanns í garð fulltrúa SAMÚT.
4. Yfirlýsing stjórnarformanns um að Stjórnar- og verndaráætlun verði opnuð sérstaklega til að breyta ákvæðum vegna Vonarskarðs ef þess þarf, verði endurtekin og staðfest með bókun.

Fulltrúi SAMÚT telur að yfirstjórn VJP sé í rauninni óstarfhæf vegna fjölmargra innri vandamála og hafi verið það um nokkra hríð. Gerir alvarlega athugasemd við að haldið sé til streitu kynningarferli á Stjórnar- og verndaráætlun sem var afgreidd af stjórn VJP með stórgölluðum vinnubrögðum í þessu upplausnarástandi. Útgáfan sem er til kynningar er ekki einu sinni í fullu samræmi við ákvarðanir stjórnar. Krefst þess að kynningin verði afturkölluð tafarlaust og undirbúningsvinna stjórnar verði endurtekin síðar þegar starfhæft ástand verður komið í yfirstjórn þjóðgarðsins.“

# Miðlæg starfsemi eða kjarnastarf

Aukin umferð um þjóðgarðinn kallar á aukið umfang í starfsemi og þjónustu við gesti

Í skýrslu sem Háskóli Íslands hefur tekið saman fyrir tilstuðlan Vatnajökulsþjóðgarðs\* má sjá að veruleg aukning hefur verið á heimsóknum í þjóðgarðinn. Á háannatíma hefur árleg fjölgun ferðamanna að jafnaði verið um 10% en um hávetur hefur hún að jafnaði verið um 44% á milli ára.

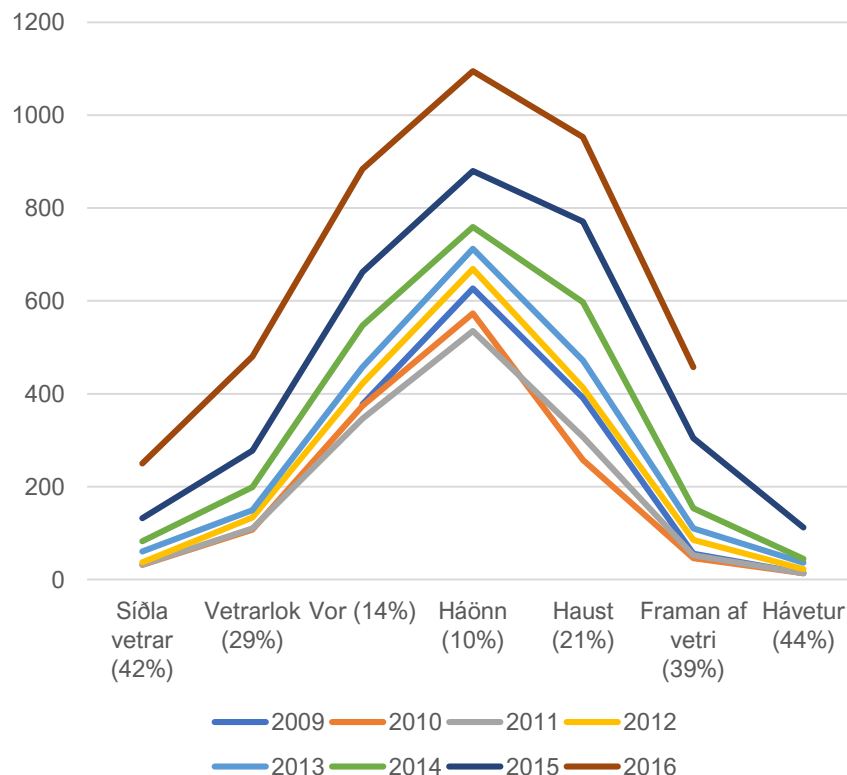
Slík aukning í starfseminni gerir áætlanagerð erfiðari, en um leið gerir hún kröfu til þess að aukin áhersla sé á gerð áætlana og viðbragðsáætlana ef útlit er fyrir að áætlanir muni ekki standast.

Ráðinn var fjármálastjóri til starfa í lok árs 2016 til að takast á við þá aukningu sem orðið hefur í starfseminni á tímabilinu.

Í viðtölum við starfsmenn kom fram að þörf væri fyrir aðstoð í starfsmannamálum, sérstaklega hvað varðar launamál. Því þarf að huga að því þegar litið er til þess að vernda kjarnastarfsemi stofnunarinnar að það kunni að vera best gert með því að ráða sameiginlegan starfsmann á skrifstofuna og auka líkur með því á að þjóðgarðsvörðum sé kleift að sinna sínu kjarnastarfi á vettvangi.

## Meðalfjöldi bifreiða á dag Skaftafell

(Tölur í sviga sýna árlega aukningu)



\* Gyða Þórhallsdóttir, Rögnvaldur Ólafsson, Auður Þórunn Rögnvaldsdóttir: Fjöldi gesta í Vatnajökulsþjóðgarði frá upphafi talninga út árið 2016, maí 2017

# Samstöðu og undirbúning skortir fyrir aðgerðum

Birtingarmynd þess að ekkert traust ríkir milli stjórnar og framkvæmdastjóra

Á fundi stjórnar þann 2. september 2016 var á dagskrá framtíð skrifstofu Vatnajökuls-þjóðgarðs.

Bókun fundarins var svofelld:

„Fyrir liggur að staða bókara er laus nú þegar hjá þjóðgarðinum og einnig staða fjármálastjóra, sem heimild hefur verið fyrir um skeið. Um er að ræða fullar stöður í báðum tilfellum. Stjórn samþykkir að auglýsa stöðu bókara og fjármálastjóra lausa til umsóknar á starfsstöðvum þjóðgarðsins. Rætt um þörf á að setja fram framtíðarskipurit þjóðgarðsins, þar sem fram koma þau störf sem þjóðgarðurinn telur að brýnast sé að ráða í. Framkvæmdastjóri óskaði eftir að fá að ráða tímabundið í stöðu bókara. Framkvæmdastjóra og formanni stjórnar er falið að finna lausn á verkefnum á meðan á ráðningarferli stendur.“

Það er mat Capacent að heppilegra hefði verið að stjórnin hefði tekið ákvörðun um staðsetningu skrifstofunnar, óháð því hvaða staður hefði orðið fyrir valinu, áður en farið var af stað með leit að starfsfólki til að sinna umræddum störfum.

Fáar umsóknir bárust sem uppfylltu þau skilyrði sem sett voru gagnvart starfinu um að umsækjandi myndi hafa búsetu á einhverjum starfsstaða þjóðgarðsins.

Í framhaldi af því að gengið var frá ráðningu fjármálastjóra og bókara sem hafa skyldu aðsetur á Austurlandi var gengið frá leigu-samningi um húsnæði fyrir skrifstofuna og íbúð fyrir fjármálastjóra.

Þann 21. mars 2017 hélt stjórn fund þar sem ráðherra umhverfis- og auðlindamála opnaði skrifstofuna á Austurlandi. Í kjölfarið birtust fréttir af flutningi höfuðstöðva stofnunarinnar úr höfuðborginni.

Í kjölfarið kom í ljós að málið hafði ekki verið nægilega undirbúið og ljóst er að heimild til flutninganna hafði ekki verið fyrir hendi.

Staðan nú er sú að framkvæmdastjóri og fjármálastjóri sitja á skrifstofu stofnunarinnar í Reykjavík á sama tíma og bókarar stofnunarinnar hefur starfsstöð í Fellabæ.

Þetta fyrirkomulag er að mati Capacent óheppilegt. Óháð staðsetningu miðlægrar skrifstofu væri heppilegra að koma því þannig fyrir að fjármálastjóri og bókarar væru nær hvort öðru til að hægt sé að ná fram skilvirkara samtali um rekstur og sinna eftirliti.

## Höfuðstöðvar þjóðgarðs fluttar frá Reykjavík

© 22.03.2017 - 12:31 Innlent · Austurland · Norurland · Suurland · Vesturland



Mynd: Rúnar Snær Reyðisson - RÚV

Vatnajökulsþjóðgarður er landsbyggðarstofnun og við hæfi starfsemi hans sé á landsbyggðinni, segir formaður austursvæðis þjóðgarðsins. Höfuðstöðvar hans hafa verið fluttar frá Reykjavík austur á Hérað. Sársaukalaus og sparar fé, segir stjórnarformaður.



**RÚNAR SNÆR REYÐISSON**  
Fréttastofa RÚV

[Senda skilaboð](#)

Ný aðalskrifstofa var opnuð formlega í Fellabæ við Egilsstaði í gær. Ármann Höskuldsson, formaður stjórnar Vatnajökulsþjóðgarðs, segir að þegar flutningum ljúki verði öll starfsemi komin inn á starfssvæði þjóðgarðsins sjálfs. „Og það er í anda þeirra laga sem sett voru um þjóðgarðinn; að hann ætti að efla og byggja upp sitt nærumhverfi. Það er ekki hvað síst yfirskrifstofa þjóðgarðsins sem þjónar þeim tilgangi. Þetta er algjörlega sársaukalaus flutningur því að þeir starfsmenn sem byrja hér núna á skrifstofunni eru allir ráðnir hingað. Annars vegar er ný staða fjármálastjóra og svo bókarar og þessar stöður voru lausar þannig að þær eru settar hingað yfir. Síðan kemur framkvæmdastjórinn á næsta ári,“ segir Ármann. Hann telur að það hafi ekki háð starfsemi að aðalskrifstofan væri í Reykjavík en húsnæðiskostnaður sé talsvert minni í nýjum stað og það spari fé.



Rut Magnúsdóttir, formaður svæðisráðs austursvæðis segir að þjóðgarðurinn sé landsbyggðarstofnun. „Það eru fjögur rekstrarsvæði sem öll eru á landsbyggðinni og þjóðgarðurinn er allur á landsbyggðinni. Þó að hann tilheyri sveitarfélögunum hérna á Héraði þá er hann ekki sýnilegur með saman hætti og hann er til dæmis á suðursvæðinu. Þannig að ég held að með tilkomu þessarar skrifstofu, með tilkomu fánans sem mun blakta og merkinganna, munum við sjá þjóðgarðinn og það mun minna okkur á tilvist hans. Og mér finnst það líka mikilvægt að við, íbúar á Héraði, gerum hann líka svoltið að okkar,“ segir Rut.

Mynd: ruv.is

Mikill fjöldi mála er á dagskrá hvers stjórnarfundar. Algengur fjöldi er 10-15 mál fyrir hvern fund. Við skoðun var það niðurstaða Capacent að flest þeirra mála ættu sannarlega heima á stjórnarfundum. Mörg málanna, s.s. stjórnar- og verndaráætlun, atvinnustefna, umfjöllun um reglugerðardrög og lagabreytingar, eru umfangsmikil og þarfnast skoðanaskipta innan stjórnar.

Mörg málanna fá hins vegar umfjöllun margra funda og virðast þokast hægt áfram. Algengt er að málum sé frestað og virðist stjórnin vanmáttug í að ná fram niðurstöðu í einstaka málum. Þar má t.d. nefna gerð atvinnustefnu fyrir þjóðgarðinn en fjallað hefur verið um hana á 12 fundum stjórnar á tímabilinu.

Atvinnustefna þjóðgarðsins er meginreglur um það hvernig starfsmenn og stjórn skuli haga málum varðandi leyfisveitingar til atvinnureksturs innan þjóðgarðsins.

Atvinnustefnan tengist því möguleikum þjóðgarðsins til tekjuöflunar. Fjallað var um hana á stjórnarfundum þann 17. maí 2017 og var bókun stjórnarinnar svofelld:

„Drög að atvinnustefnu liggja fyrir en ekki er mögulegt að ljúka vinnunni fyrir en reglugerð á grunni nýrra laga um Vatnajökulsþjóðgarð liggur fyrir. Sú reglugerð er í vinnslu í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu. Framkvæmdastjóri kynnti drög að samningsformi við ferðaþjónustufyrirtæki.“

Það kom ítrekað fram í samtölum við stjórnarmenn að þeir töldu að atvinnustefnan þyrfti að hafa stoð í reglugerð sem ætti eftir að taka gildi. Samkvæmt upplýsingum frá umhverfis- og auðlindaráðuneytinu liggur nauðsynlegur lagagrundvöllur nú þegar fyrir til að ljúka megi þessari vinnu. Reglugerð setur ekki ramma um atvinnustefnu en mun fjalla um málsmeðferð og gerð samninga.

Mikilvægt er að gengið verði frá atvinnustefnunni sem fyrst þannig að þjóðgarðurinn fái leiðbeiningar um hvernig leyfisveitingum skuli hagað þannig að þær samræmist vilja ráðuneytisins.

Bókun stjórnar ber ekki með sér að stjórn hafi verið kunnugt um samningsupphæð eða -tíma

---

Stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs gerði samning um leigu á jörðinni Þverá. Málið var fyrst kynnt í stjórn af formanni þann 4. maí 2016. Stjórn fór síðan í skoðunarferð um jörðina 1. júní 2016 og var niðurstaða hennar þá að það væri ótvíráður kostur „fyrir þjóðgarðinn að jörðin yrði hluti af þjóðgarðinum.“

Í bréfi sem formaður sendir Sigrúnu Magnúsdóttur, þáverandi umhverfis- og auðlindaráðherra frá 23. júlí 2016 er málið reifað og útskýrt. Á skýringarmynd í bréfinu segir að um sé að ræða 4.006 hektara jörð sem er til sölu. Jörðin liggja á mörkum Síðu og Fljótshverfis í Skaftárhreppi. Þá er kostum jarðarinnar lýst og mikilvægi hennar fyrir þjóðgarðinn, sem meðal annars ættu að spara ríkissjóði kostnað við brúargerð.

Í niðurlagi bréfsins segir að óformlegar umræður hafi

„þegar átt sér stað milli formanns stjórnar, framkvæmdastjóra Vatnajökulsþjóðgarðs og landeiganda um kaup á jörðinni. Landeigendur hafa lýst miklum áhuga á að jörðin komist í hendur þjóðgarðsins og raunar tafið önnur tilboð í jörðina. Þá hefur málið verið kynnt fyrir stjórn þjóðgarðsins sem hefur einróma tekið undir kosti þess að jörðin komist í eigu þjóðgarðsins.“

Með bréfi þessu er því leitað eftir stuðningi ráðherra og ríkistjórnar til að vinna að því að jörðin Þverá/Brattland komist í eigu þjóðgarðsins, hvort sem það yrði með beinum kaupum á jörðinni eða kaupleigusamningi.“

Þann 7. desember 2016 fóru framkvæmdastjóri og formaður yfir stöðu málsins á stjórnarfundi. Þann 21. mars 2017 gerði stjórn eftirfarandi samþykkt:

„Þverá. Framkvæmdastjóri fór yfir stöðu mála. Stjórn samþykkir að heimila framkvæmdastjóra að ganga frá leigusamningi út árið 2017 á grunni framkominna gagna.“

Þau gögn sem ráðgjafar Capacent hafa undir höndum benda til þess að stjórn hafi fjallað um umræddan samning án þess að hafa tiltækar

samningsupphæðir. Það kom hins vegar fram í samtölum við stjórnarmenn að rætt hafi verið á fundum stjórnar að mánaðarleiga gæti legið á bilinu 5-600 þ.kr.

Framkvæmdastjóri tilkynnir formanni stjórnar í tölvupósti þann 9. maí 2017 að samningurinn hafi verið undirritaður. Hinn undirritaði samningur gildi frá 1.9.2016 til 31.12.2017. Leigugjald var 400 þ.kr. á mánuði frá 1.9.2016 til 31.12.2016 og 1,7 m.kr. á mánuði frá 1.1.2017 til 31.12.2017. Kostnaðurinn var alls 17,3 m.kr. Afstaða ráðuneytisins lá þá ekki fyrir á þeim tíma til þess hvort gera ætti samning um jörðina.

Málið er síðan tekið aftur upp í stjórn þann 28. febrúar 2018. Á fundinum var bókað:

„Þverá – 1802008. Samningar og framtíðarskipulag. Ásta Begga ræddi um forsögu þess að Vatnajökulsþjóðgarður leigði jörðina Þverá. Gagnrýndi ákvörðun um leigu og þá upphæð sem greidd er fyrir jörðina.“

Framkvæmdastjóri og formaður fóru yfir málið. Stjórn samþykkti á fundi 21.3.2017 að ganga frá samningi á grunni framlagðra gagna. Stjórn óskar eftir að starfsmenn safni saman þeim gögnum sem til eru um málið og afgreiðslu þess fyrir næsta fund stjórnar. Umræðu um málið frestað til næsta fundar stjórnar.“

Kostnaður vegna skuldbindinga þjóðgarðsins á leigu á jörðinni Þverá var ekki á áætlun og ekki lá fyrir formlegt samþykki stjórnar á endanlegum leigusamningi (17,3 m.kr.). Þá voru ekki gerðar neinar ráðstafanir til að fjármagna samninginn.

Á fundi stjórnar þann 14. maí 2018 er málið aftur tekið fyrir í stjórn þar sem drög að nýjum leigusamningi um jörðina liggja fyrir og er honum vísað til svæðisráðs á Vestursvæði til umsagnar. Samkvæmt upplýsingum sem liggja fyrir er nýtt leiguverð 2,2 m.kr. á ári auk viðhaldskrafna.

Í mars árið 2017 gerir framkvæmdastjóri samning við veitingamann um verktöku við að „koma í framkvæmd veitinga- og greiðasölu stofnunarinnar í Skaftafelli“. Samningurinn gildir fyrir tímabilið 1. mars til 31. maí 2017.

Samhliða þessum verktakasamningi var gerður ráðningarsamningur við veitingamanninn, en hann hafði áður verið starfsmaður í tímavinnu (100% starf, auk 50 yfirvinnustunda) frá miðju ári 2016 til októberloka. Gildistími seinni ráðningarsamningsins var frá 1. mars til 31. ágúst 2017\*.

Í verktakasamningnum frá mars 2017 segir m.a.:

„Vegna ofanritaðs skal tekið mið af því að veitingareksturinn er sér starfseining og eina aðkoma annarra starfsmanna þjódgarðsins að undanskildum fjármálastjóra f.h. verkkaupa er daglegt kassauppgjör. Þótt að veitingareksturinn sé sérstök starfseining, þá er nauðsynlegt fyrir starfsfólk veitingarekstrarins að þjódgarðsvörður á svæðinu eða hans staðgengill sé á þann hátt æðsti yfirmaður starfsfólks veitingasölnunnar án þess að aðkoma þess yfirmanns að veitingasölnunni og þeirri starfsemi sé ekki önnur.

Starfsemi verksala er sjálfstæð sem slík. Verksali vinnur náíð með fjármálastjóra vegna alls kostnaðar o.þ.h. Gerð verður kostnaðaráætlun að loka-verkinu og ber verksala að fylgja þeirri áætlun eins vel og hægt er. Það sama á við um tímaáætlun.

Þjódgarðurinn útvegar verksala íbúð vegna veru hans á staðnum (sama íbúð og 2016).

Starfssvið verksala er vítt og mun fara fram bæði á skrifstofu, á fundum og í Skaftafelli. Allt eftir þörfum hvers stigs verkefnisins.

Greiðslur fyrir verkefnið allt verða 4.000.000 krónur að viðbættum þekktum álögum á verktakakostnað. Samsvarandi þeirri upphæð má einnig útfæra og dreifa niður sem föstum málaðargreiðslum launþega forms. Allt eftir nánara samkomulagi.

Verktaki fær góða bifreið til afnota á meðan á verktíma stendur. Allur eldsneytiskostnaður greiddur af rekstri bifreiðarinnar ásamt öðrum almennum rekstrarkostnaði bifreiðarinnar.

Annar ófyrirséður og óvæntur kostnaður vegna verkefnisins sem upp gæti komið, verður greiddur af verkkaupa enda rætt samhliða eða áður.“

Svo sem sjá má af efni samningsins er hann um margt sérstakur og framkvæmdastjóri veitir veitingamanninum víðtækar heimildir og eftirlit verkkaupa er takmarkað verulega.

Þann 17. ágúst 2017 var gerður samningur við veitingamanninn um gæðaúttekt á veitingastaðnum á sjö vikna fresti fyrir um 350 þ.kr. í hvert sinn. Sá samningur gildi út apríl 2018.

Auk þess að taka að sér í verktöku að setja upp kaffiteríu með „háu þjónustustigi“ sem verður „til fyrirmyndar“ gerði verktakinn ráðningarsamning við starfsmann, en það er á valdi stofnunarinnar að gera slíka samninga.

Engar samþykktir liggja fyrir í fundargerðum stjórnar eða svæðisráðs Suðursvæðisins um heimildir til að gera verktakasamning þann sem framkvæmdastjóri gerði við verktakann.

Gildistími samninga			2016												2017												2018					
Samningur	Upphaf	Lok	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5						
Fyrri ráðningarsamningur	1.jún.16	31.okt.16	█																													
Seinni ráðningarsamningur	1.mar.17	31.ágú.17													█																	
Fyrri verktakasamningur	1.mar.17	31.maí.17													█																	
Seinni verktakasamningur	1.sep.17	30.apr.18																									█					

\* Ráðgjafar fengu afrit af tveimur ráðningarsamningum. Annar gildi út júlí en á hinum var gildistímanum breytt í ágúst. Báðir eru dagsettir þann 6. mars 2017.



# Rekstur og framkvæmdir

## Til athugunar fyrir lesanda skýrslunnar:

Bókhald Vatnajökulspjóðgarðs er ekki að fullu frágengið. Enn er unnið að breytingum, sérstaklega hvað varðar fjárfestingar og eignfærslur. Því geta einstakar upphæðir í meðfylgjandi samantekt tekið breytingum, en samkvæmt þeim upplýsingum sem Capacent hefur frá umhverfis- og auðlindaráðuneytinu ættu þær breytingar að vera óverulegar.

Þau skjöl sem Capacent fékk frá þjóðgarðinum og Fjársýslu ríkisins eru enn í vinnslu og ekki reyndist mögulegt að rekja þau saman á þeim tíma sem var til ráðstöfunar. Af þeim sökum reyndist ekki mögulegt að gera ítarlegar greiningar á einstökum framkvæmdum.

Svo sem fram kemur á yfirlitum á næstu síðum var rekstrarhalli Vatnajökulspjóðgarðs um 190 m.kr. árið 2017. Hallinn kemur fyrst og fremst til af því að launakostnaður var 122 m.kr. umfram áætlun sem má m.a. rekja til fjölgunar stöðugilda og hækkunar á yfirvinnu- og álagsgreiðslum. Þá var aðkeypt þjónusta um 56 m.kr. umfram áætlun og kostnaður við rekstrarvörur um 22 m.kr. umfram áætlun.

Stofnunin hefur ekki nýtt heimildir sínar til framkvæmda. Framlög á fjárlögum til og með 2017 hafa numið alls 290 m.kr. til gestastofu á Kirkjubæjarklaustri. Stofnunin hefur hins vegar ekki framkvæmt fyrir nema um 51 m.kr. og því eru ónýttar heimildir um 239 m.kr.

Stjórn þjóðgarðsins fjallaði um rekstraráætlunina á fundi sínum þann 21. mars 2017. Bókun stjórnar á fundinum var svohljóðandi:

„Rekstrarniðurstaða 2016 – drög

Fjármálastjóri gerði grein fyrir drögum að ársreikningi 2016. Í ljósi rekstrarniðurtöðu fyrir árið 2016 lýsir stjórn Vatnajökulspjóðgarðs áhyggjum sínum vegna fjárveitinga til þjóðgarðsins á yfirstandandi ári. Um er að ræða niðurskurð upp á 30 milljónir til rekstrar.

Rekstraráætlun 2017; heild, svæði og svið

Fjármálastjóri gerði grein fyrir rekstraráætlun skrifstofu, stjórnar og svæða.

Framkvæmdastjóra er falið að vinna með þjóðgarðsvörðum mat á vinnuafliþörf í þjóðgarðinum og nýtt verklag við áætlanagerð. Jafnframt er framkvæmdastjóra falið að leggja fyrir næsta fund verkáætlun fjárhagsáætlunarvinnu fyrir árið 2018 og tillögu að verklagi til frambúðar.“

Í framhaldi af þessari umræðu er fjallað um framkvæmdaáætlun 2017 og lýkur þeirri umræðu með eftirfarandi bókun stjórnar:

„Alls er gert ráð fyrir framkvæmdum upp á 427,5 milljónir á árinu. Þar af eru á fjárlögum 117,5 milljónir auk sérframlags til gestastofu uppá 125 milljónir. Úr Framkvæmdasjóði ferðamannastaða er gert ráð fyrir heildarframlagi uppá 185 milljónir með framlagi þessa árs.

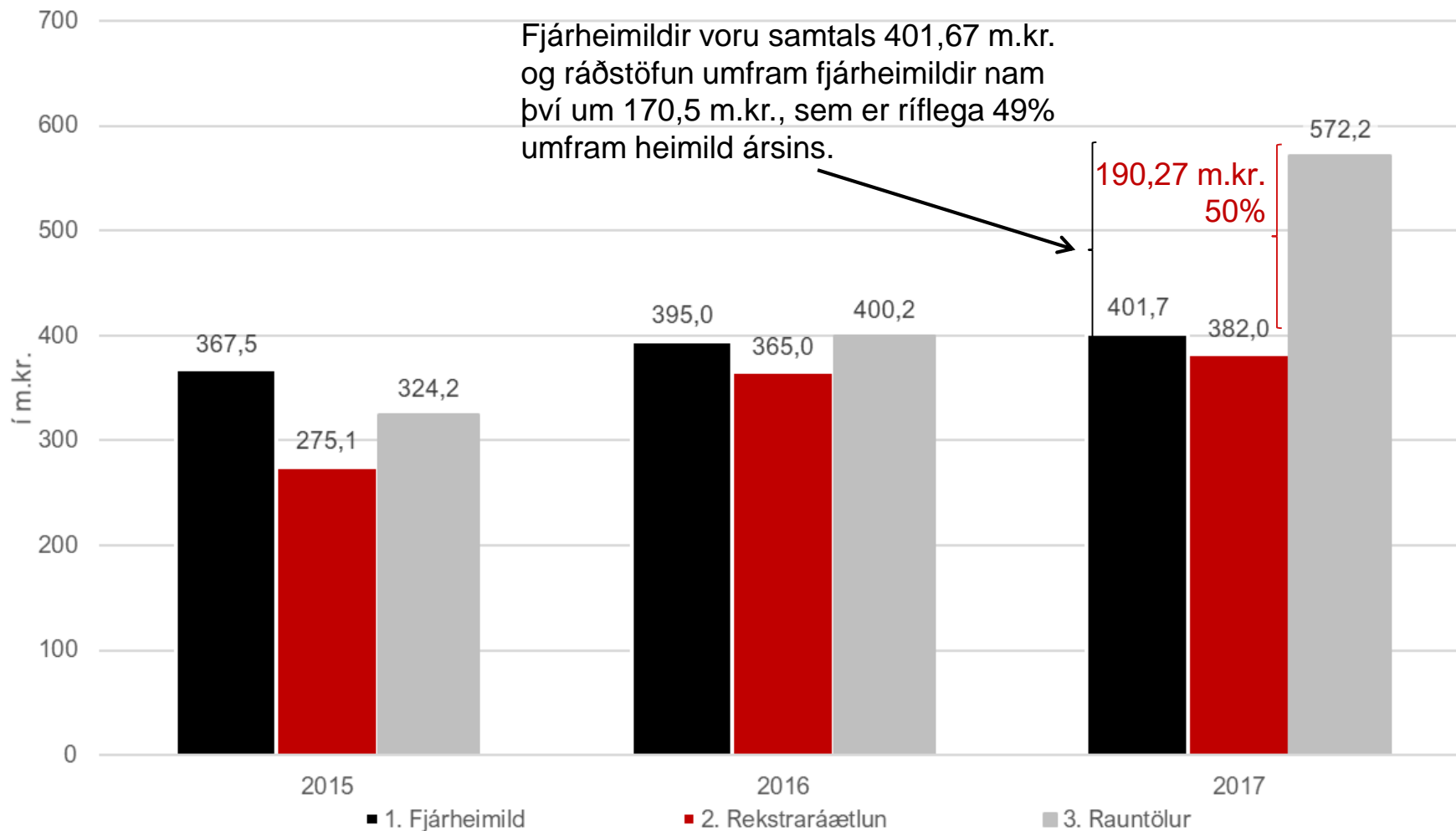
Stjórn samþykkir framlagða framkvæmdaáætlun.“

Það er ekki að sjá að stjórn hafi samþykkt rekstraráætlun ársins 2017 né rekstraráætlanir einstaka rekstrarsvæða, ekki á fundi sínum þann 21. mars 2017 og ekki á fundum stjórnar sem síðar voru haldnir.



# Rekstraráætlun\* innan ramma fjárheimilda 2015 og 2016

Jákvæður höfuðstóll þjóðgarðsins árin 2014 og 2015 fluttist milli ára



\* Rekstraráætlun án framkvæmdaliða

Rekstur	Austur	%	Norður	%	Suður	%	Vestur	%	Yfirstjórn	%	Samtals	%
<b>Sértekjur</b>	<b>1,12</b>	-22%	<b>6,94</b>	-31%	<b>-22,48</b>	10%	<b>1,08</b>	-35%	<b>25,25</b>		<b>11,90</b>	-4%
Laun	-11,82	-25%	-22,82	-32%	-26,01	-12%	-32,84	-99%	-28,13	-67%	-121,62	-30%
Ferðir og fundir	1,16	15%	2,85	21%	7,41	40%	0,86	15%	-2,04	-39%	10,25	20%
Rekstrarvörur	-0,35	-63%	-2,17	-184%	-8,60	-210%	-1,63	-510%	-8,78	-195%	-21,53	-202%
Aðkeypt þjónusta	-0,04	-3%	-0,97	-29%	-21,93	-198%	-5,10	-425%	-28,37	-102%	-56,42	-126%
Húsnæði	-1,48	-28%	-8,36	-68%	37,24	49%	-21,19	-418%	-2,62	-26%	3,59	3%
Bifreiðar og vélar	-0,76	-60%	-1,38	-30%	-3,46	-133%	-4,06	-344%	3,85	65%	-5,81	-37%
Dráttarvextir o.fl.	-1,13	-178%	-2,31	-321%	-1,31	-282%	-1,61	-322%	-1,48	-401%	-7,84	-292%
<b>Útgjöld samtals</b>	<b>-14,41</b>	-23%	<b>-35,15</b>	-33%	<b>-16,67</b>	-5%	<b>-65,58</b>	-139%	<b>-67,57</b>	-70%	<b>-199,37</b>	-31%
Afskrift	-0,64	-100%	-1,52	-1524%	-1,29	-100%	7,37	92%	-4,17	-641%	-0,25	-3%
Tilfærslur o.fl.	-1,54	-100%	-1,69	-100%	-0,44	-100%	1,24	-100%	0,00	-100%	-2,43	-100%
<b>Frávik alls</b>	<b>-15,47</b>	<b>-26%</b>	<b>-31,42</b>	<b>-38%</b>	<b>-40,87</b>	<b>-45%</b>	<b>-55,90</b>	<b>-108%</b>	<b>-46,49</b>	<b>-48%</b>	<b>-190,15</b>	<b>-50%</b>

Frávikið í rekstrinum var hlutfallslega mest á Vestursvæðinu, þ.e. útgjöldin voru ríflega tvöfalt hærri en rekstraráætlunin hafði gert ráð fyrir að þau yrðu.

Gert hafði verið ráð fyrir því að launakostnaður á Vestursvæðinu væri um 33 m.kr. en niðurstaða ársins var tæpar 66 m.kr., þ.e. nánast tvöfalt hærri.

Þá var húsnæðiskostnaður Vestursvæðisins margfalt hærri en áætlunin hafði gert ráð fyrir. Skýringin liggur í því að samningur var gerður um þverá á árinu að upphæð um 17,3 m.kr., en ekki hafði verið gerð áætlun um þann kostnað.

Launakostnaður er sá liður sem vegur þyngst í kostnaði stofnunarinnar eða um 64% af öllum rekstrarkostnaði fyrir utan afskriftir og tilfærslur.

Frávik í launakostnaði nam um 122 m.kr. sem samsvarar 30% umfram áætlun, rekstrarvörur námu 22 m.kr. umfram áætlun (þreföld áætlun). Loks námu dráttarvextir rúmum 6 m.kr., þar á meðal vegna niðurstöðu Hæstaréttar í máli launþega gegn þjóðgarðinum sem ekki virðist hafa verið áætlað fyrir í rekstraráætlun.

Einnig greiddi þjóðgarðurinn dráttavexti vegna annars ógreidds kostnaðar frá fyrra ári.

# Frávik í launakostnaði nam 121,6 m.kr., þ.e. 30% umfram áætlun

Heildarlaunakostnaður ársins nam 529,1 m.kr.

## Frávik eftir svæðum í m.kr.

Launategund	Austur	Norður	Suður	Vestur	Yfirstjórn	Samtals
Grunnstörf	-2,6	8,4	2,3	8,5	12,6	29,2 m.kr.
Föst yfirvinna	2,2	2,0	4,0	2,0	5,1	15,4 m.kr.
Ótímamæld yfirvinna	4,4	3,7	0,4	4,4	0,0	12,8 m.kr.
Tímamæld yfirvinna	3,4	1,0	1,3	5,2	0,0	10,9 m.kr.
Vaktaálag	1,5	2,8	17,4	1,9	0,0	23,7 m.kr.
Launatengd gjöld	1,9	3,9	3,6	5,9	5,0	20,4 m.kr.
Annað	1,0	1,0	-3,0	4,8	5,4	9,2 m.kr.
<b>Samtals</b>	<b>11,8</b>	<b>22,8</b>	<b>26,0</b>	<b>32,8</b>	<b>28,1</b>	<b>121,6 m.kr.</b>

## Raunkostnaður eftir svæðum í m.kr.

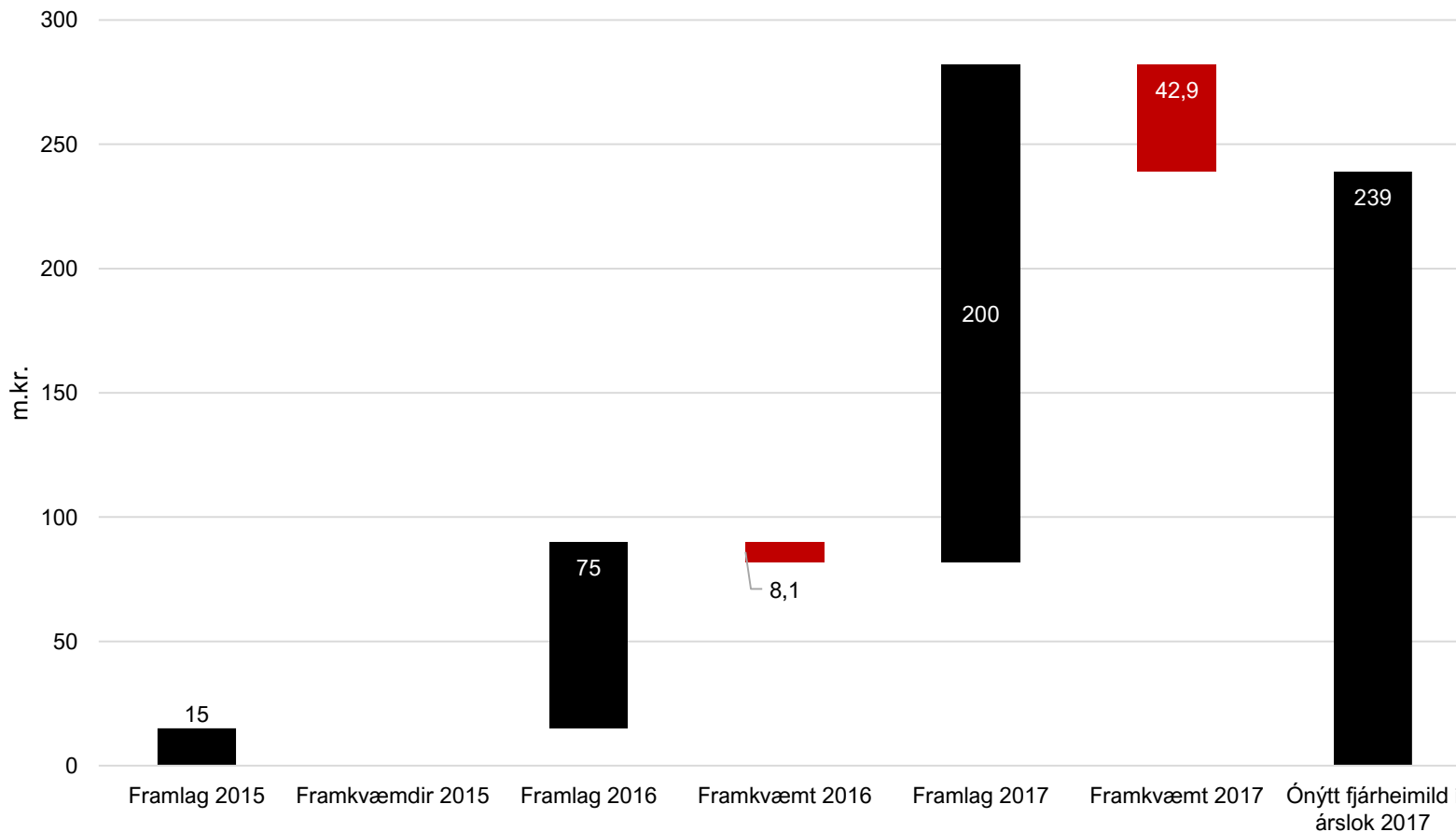
Launategund	Austur	Norður	Suður	Vestur	Yfirstjórn	Samtals
Grunnstörf	28,1	45,7	121,8	29,9	44,3	269,8 m.kr.
Föst yfirvinna	0,0	0,7	1,8	1,6	0,0	4,1 m.kr.
Ótímamæld yfirvinna	1,3	1,7	6,7	2,0	0,6	12,3 m.kr.
Tímamæld yfirvinna	0,6	0,8	3,3	0,6	0,8	6,0 m.kr.
Vaktaálag	0,0	0,0	1,0	0,0	0,0	1,0 m.kr.
Launatengd gjöld	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0 m.kr.
Annað	28,2	44,0	107,0	31,8	24,6	235,7 m.kr.
<b>Samtals</b>	<b>58,3</b>	<b>93,0</b>	<b>241,6</b>	<b>65,9</b>	<b>70,3</b>	<b>529,1 m.kr.</b>

# Gestastofa á Kirkjubæjarklaustri rís hægt

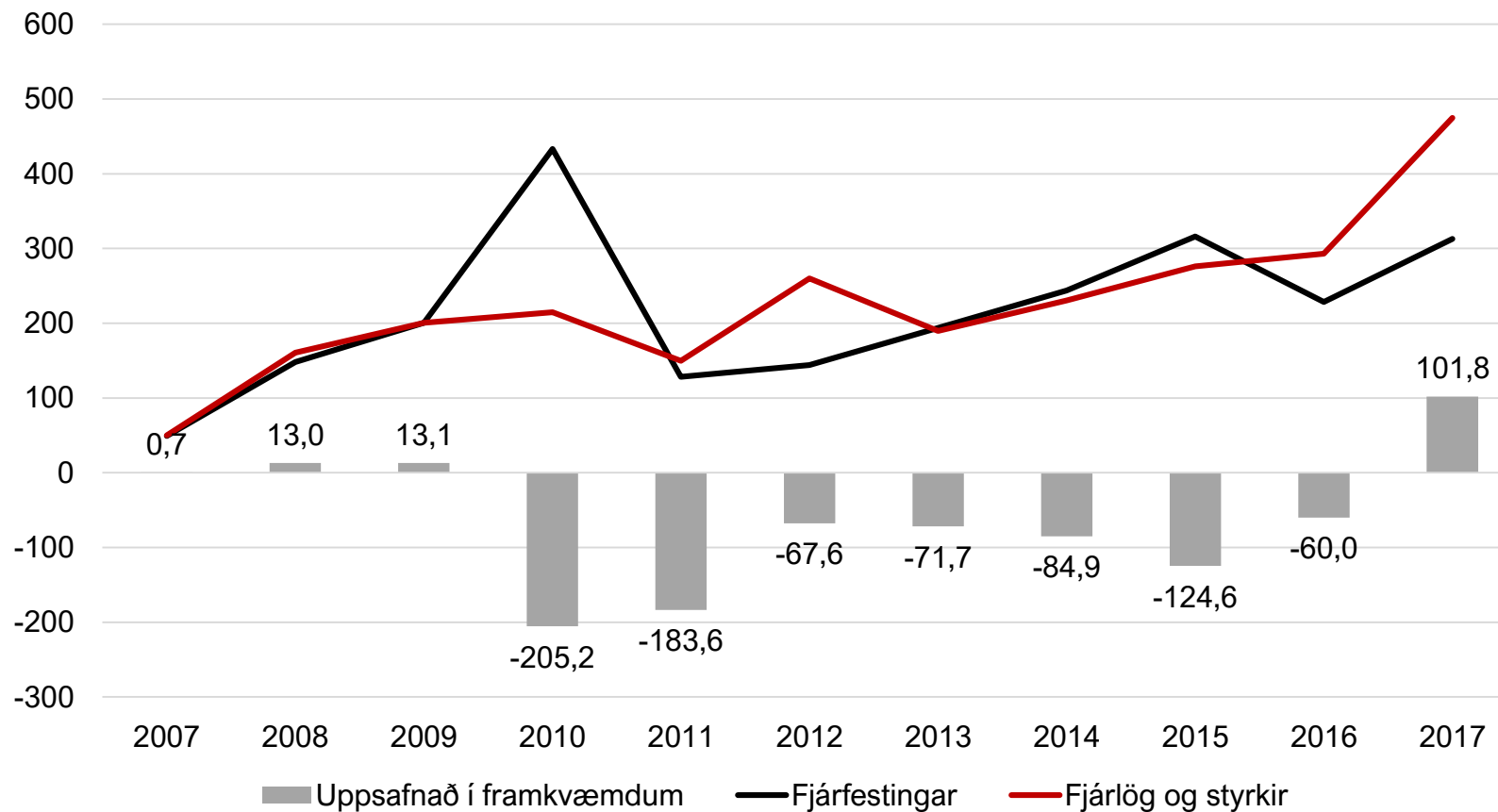
Ríkissjóður hefur veitt 290 m.kr. í framkvæmdirnar en einungis hefur verið framkvæmt fyrir 51 m.kr.

Fjármagni var fyrst veitt til framkvæmda við gestastofuna á Kirkjubæjarklaustri árið 2015. Uppsöfnuð ónýtt framkvæmdaheimild nemur 239 m.kr.

### Framkvæmdir og framkvæmdaheimildir



Unnið úr töflu frá umhverfis- og auðlindaráðuneyti



Unnið úr töflu frá Vatnajökulsþjóðgarði

# Frá stofnun hefur þjóðgarðurinn framkvæmt fyrir um 2,4 ma.kr.

Styrkir hafa numið 514 m.kr. Samtala fjárlaga 2007-2017 er um 102 m.kr. hærrí en framkvæmdakostnaður.

Ár	Heildarframkvæmd ársins	Styrkir frá FF	Aðrir styrkir	Nettó framkvæmd	Fjárlög ársins	Afgangur (-) eða halli (+)	Uppsafnað í framkvæmdum
2007	49.288.335	0	0	49.288.335	-50.000.000	-711.665	-711.665
2008	148.213.342	0	0	148.213.342	-160.500.000	-12.286.658	-12.998.323
2009	200.418.021	0	0	200.418.021	-200.500.000	-81.979	-13.080.302
2010	433.124.414	0	0	433.124.414	-214.800.000	218.324.414	205.244.112
2011	128.131.106	0	0	128.131.106	-149.800.000	-21.668.894	183.575.218
2012	143.857.466	0	0	143.857.466	-259.800.000	-115.942.534	67.632.684
2013	193.607.104	0	0	193.607.104	-189.500.000	4.107.104	71.739.788
2014	243.594.881	-124.495.000	0	119.099.881	-105.900.000	13.199.881	84.939.669
2015	315.844.167	-127.000.000	-21.480.000	167.364.167	-127.700.000	39.664.167	124.603.836
2016	228.618.271	-82.510.000	-1.389.250	144.719.021	-209.300.000	-64.580.979	60.022.857
2017	312.716.114	-157.080.000	0	155.636.114	-317.500.000	-161.863.886	-101.841.029
<b>Samtals</b>	<b>2.397.413.221</b>	<b>-491.085.000</b>	<b>-22.869.250</b>	<b>1.883.458.971</b>	<b>-1.985.300.000</b>	<b>-101.841.029</b>	

Af fjárlögum ársins 2017 voru 200 m.kr. eyrnamerkta gestastofu á Kirkjubæjarklaustri og 117,5 m.kr. í önnur framkvæmdaverkefni. Þrátt fyrir uppsafnaða fjárhæð 101 m.kr. í framkvæmdum í árslok 2017 skv. töflu er fyrirbyggjandi skuldbinding gagnvart gestastofu á Kirkjubæjarklaustri að upphæð 239 m.kr.

# Tillögur og ábendingar

Umfang starfsemi Vatnajökulspjóðgarðs hefur aukist mjög síðustu ár. Kostnaður við rekstur stofnunarinnar var langt umfram fjárheimildir ársins 2017 og vísbendingar eru um að ef ekki verður gripið í taumana geti niðurstaða ársins 2018 endað illa.

Núverandi framkvæmdastjóri lætur af störfum á árinu vegna aldurs og því er mikilvægt að unnið verði að því að ráða nýjan framkvæmdastjóra sem tekið getur við keflinu án tafar og hefji undirbúning að aðgerðum til að tryggja rekstur ársins í ár og undirbúa áætlun fyrir árið 2019.

Samhliða ráðningu nýs framkvæmdastjóra má efla kjarna- starfsemina með því að færa hluta af starfsskyldum þjóð- garðsvarða til miðlægrar skrifstofu. Þess misskilnings hefur gætt að sparnaður í skrifstofuhaldinu komi kjarnastarfseminni fjárhagslega vel. Þessu er í raun öfugt farið með því að það starfsfólk sem ráðið hefur verið til þess að sinna landvörslu og stýra starfi á vettvangi hefur sinnt verkefnum sem það hefur ekki sérþekkingu á og slíkt bitnar á faglegu starfi.

Mikil vinna í starfsmannamálum síðustu ár hefur lagst á herðar þjóðgarðsvarðanna, vinna sem eðlilegra hefði verið að unnin væri miðlægt, þ.m.t. frágangur launamála. Með því að færa þennan hluta starfsins frá þjóðgarðsvörðum til miðlægr- ar skrifstofu má efla kjarnastarfið og tryggja samræmingu milli rekstrarsvæða í launamálum.

## Nýr framkvæmdastjóri verði ráðinn

Fyrir liggur að lítið sem ekkert traust ríkir milli stjórnar og framkvæmdastjóra.

## Miðlæg skrifstofa verði eflað

Yfirsýn yfir launakostnað er líklega eitt mikilvægasta stjórnþæki Vatnajökulspjóðgarðs.


Samsetning launa er misjöfn á milli svæða. Lægstur er launakostnaður á stöðugildi á Suðursvæðinu en hæstur á Vestursvæðinu. Hluti skýringarinnar kann að liggja í heildarstöðugildafjölda, en hún kann einnig að liggja í ólíkri framkvæmd í launamálum.



Það ástand hefur ríkt í Vatnajökulspjóðgarði að ekkert traust hefur verið á milli framkvæmdastjóra og stjórnarformanns og nær allrar stjórnar. Þetta hefur m.a. leitt til þess að hvor aðili um sig hefur ráðið lögmenn til starfa í þjónustu þjóðgarðsins. Slíkt er fáheyrt. Ráðgjafar Capacent urðu þó ekki varir við að stjórn hafi samþykkt slíka ráðstöfun í fundargerðum stjórnar.

Vald stjórnarmanna einskorðast við ákvarðanir sem teknar eru á stjórnarfundum og í tilfelli svæðisráða á fundum þeirra. Utan funda er hlutverk stjórnarformanns að undirbúa stjórnarfundum og styðja framkvæmdastjóra í störfum sínum, s.s. með samráði og í túlkun ákvarðana.

Sinni framkvæmdastjóri ekki starfinu í samræmi við vilja stjórnar þarf stjórn að grípa til annarra ráðstafana en að stjórnarformaður gangi inn í þau störf sem framkvæmdastjóri á að sinna.



Skýra þarf valdsvið og aðilar þurfa að virða valdmörk sín

Það stjórnskipulag sem sett hefur verið upp fyrir þjóðgarðinn krefst aðkomu sjö manna stjórnar að ákvörðunum. Stjórnarmenn sinna störfum sínum fyrir stjórnina auk annarra starfa.

Á milli stjórnarfunda þarf framkvæmdastjóri að taka ákvarðanir varðandi rekstur og oft um einstaka þætti í framkvæmdum þegar því er að skipta.

Vinna við fjárhagsáætlun næsta árs er einn mikilvægasti þátturinn í starfi stofnunarinnar. Hingað til hefur sú vinna að mestu verið í höndum framkvæmdastjóra og nú í seinni tíð með aðstoð fjármálastjóra.

Það er mikilvægt að fulltrúar ráðuneytisins (formaður og varaformaður) í stjórn ásamt sameiginlegum fulltrúa svæðisráðanna komi í auknum mæli að þessari vinnu og mikilvægum ákvörðunum í rekstri stofnunarinnar.

Til að auka aðkomu þessara aðila að mikilvægum ákvörðunum í rekstri stofnunarinnar er lagt til að stjórn samþykki þá viðbót í starfsreglur sínar að á milli stjórnarfunda starfi rekstrarráð sem fundi tvisvar í mánuði og oftast eftir þörfum. Í rekstrarráðinu skulu eiga sæti formaður, varaformaður og einn fulltrúi svæðisráða, sem árlega er kosinn í ráðið.

Með þessu móti má auk þess draga úr umfangi starfsemi stjórnarinnar.

## Rekstrarráð taki ákvarðanir um rekstur og framkvæmdir með framkvæmdastjóra

Auk þess sem lagt er til að sett verði á fót sérstakt rekstrarráð er lagt til að framkvæmdastjóri eigi reglulega sameiginlega samráðsfundi með fjármálastjóra og öllum þjóðgarðsvörðunum.

Á samráðsfundunum yrði rekstrarstaða síðasta mánaðar til umræðu og helstu verkefni sem þarfnast undirbúnings og samráðs.

Það þarf ekki að fjölyrða um mikilvægi þess að ferli fyrir gerð áætlana sé skýrt fram sett og því fylgt í hvívetna.

Þar sem stofnunin getur ekki tekið ákvörðun um framkvæmdir fyrr en fjárlög hafa veið samþykkt fyrir næsta rekstrarár og sú samþykkt liggur ekki fyrir fyrr en á haustmánuðum þurfa framkvæmdir að vera ákvarðaðar og undirbúnar þannig að hefja megi útboð um leið og fjárlög liggja fyrir. Með því móti aukast líkur á að fá megi hagstæð tilboð og mögulegt verði að ráðast í verkefni þegar fjármunir liggja fyrir.

Á sama hátt þurfa starfsmenn stofnunarinnar að undirbúa rekstraráætlun sína þannig að hún liggja fyrir þegar fjárlög hafa verið samþykkt. Verði fjárlög ekki í samræmi við rekstraráætlunina má gera aðlögun á þeirri áætlun sem þá liggur fyrir í stað þess að allt ferlið sé óunnið þegar fjárlög eru samþykkt.

Það vinnulag hefur verið viðhaft innan stofnunarinnar að stjórn og svæðisráð fjalla um áætlani þegar rekstrarárið er hafið. Tími til útfærslu og undirbúnings álagstímans er þá lítil sem minnkar líkur á að vel takist til við framkvæmd.

## Setja þarf fram ferli fyrir áætlanagerð stofnunarinnar

Það vinnulag hefur verið á gerð rekstraráætlunar að framkvæmdastjóri og fjármálastjóri, frá ráðningu þess síðarnefnda, hafa sett upp rekstraráætlani til samþykktar fyrir stjórn og svæðisráð.

Aðkoma þjóðgarðsvarða og svæðisráða að undirbúningi áætlanna hefur verið lítil sem engin. Fram kom sú athugasemd í viðtölum ráðgjafa við starfsmenn og stjórnarmeðlimi að þeir hefðu litla hugmynd um hvernig áætlani þær væru gerðar og við hvaða forsendur er stuðst við gerð þeirra, auk þess sem þær kæmu allt of seint fram.

Við endurskoðun ferlis áætlanagerðar er mikilvægt að leitað verði til þjóðgarðsvarða með undirbúning áætlana fyrir hvert svæði, þótt umsjón og samræming áætlana verði í höndum yfirstjórnar, þ.e. framkvæmdastjóra og fjármálastjóra.

Fram kom í viðtölum ráðgjafa við stjórnarmenn og þjóðgarðs-  
verði að upplýsingar um rekstur og stöðu framkvæmda eru  
óaðgengilegar. Traust til skrifstofunnar er einnig takmarkað.

Með því að greina þarfir stjórnar og einstakra starfsmanna á  
því hvaða upplýsingar það eru sem þeim kemur að gagni til  
rekstrareftirlits má auðvelda skrifstofunni að uppfylla þessar  
þarfir og bæta eftirlit með rekstri og framkvæmdum og þar  
með líkurnar á því að stofnunin starfi innan heimilda.

Taka þarf ákvörðun um staðsetningu skrifstofu Vatnajökuls-  
þjóðgarðs.

Það veldur stofnuninni óhagræði að halda úti skrifstofu á  
Austurlandi og á höfuðborgarsvæðinu. Fyrir utan það óhag-  
ræði sem felst í því að fjármálastjóri og bókari þurfa að senda  
gögn á milli landshluta er óhagræði af því að starfsfólk skrif-  
stofunnar nær ekki að samræma dagleg störf sín. Þetta á ekki  
síst við þegar skrifstofan telur ekki fleira starfsfólk en í tilfalli  
Vatnajökulsþjóðgarðs. Í slíkum tilvikum þarf að nýta mögu-  
leika starfsfólks til að sinna fleiri starfsþáttum eftir því sem  
tækifæri gefast.

## Mælaborð stjórnar, framkvæmdastjóra, svæðisráða og þjóðgarðsvarða

Bæta þarf framsetningu fjármálaupplýsinga til  
stjórnarmanna, fulltrúa svæðisráða og starfsmanna.

Gerðar voru athugasemdir við það að framlagðar  
upplýsingar væru illa eða ekki matreiddar fyrir  
lesendur. Mælaborð með skilgreindum mælikvörðum  
getur bætt úr því, aukið öryggi í framsetningu og  
aukið framleiðni skrifstofunnar.

## Ákvörðun verði tekin um framtíðaraðsetur stofnunarinnar

Við lestur fundargerða stjórnar og svæðisráða síðustu ára var áberandi að umfjöllun um rekstrarárangur síðustu mánaða kom ekki fyrir sem dagskrárliður.

Stjórn kallaði eftir slíkum upplýsingum en virðist ekki hafa fengið þær með þeim hætti að hún gæti unnið með þær.

Hér er lagt til að í kjölfar þess að sett verður upp mælaborð stjórnenda stofnunarinnar verði umfjöllun um reksturinn frá síðasta fundi meðal fastra dagskrárliða.

Í rekstri Vatnajökulspjóðgarðs sem öðrum rekstri koma upp atvik sem ekki hefur verið gert ráð fyrir í áætlun ársins. Þegar slík tilvik koma upp er nauðsynlegt að endurskoða áætlunina reglulega og gera ráðstafanir þannig að fjárheimildir ársins séu virtar.

## Rekstrarárangur fastur dagskrárliður á stjórnarfundum

**Stjórn hefur ekki fengið þær upplýsingar sem hún hefur óskað eftir, ítrekað.**

Á fundi stjórnar þann 9. nóvember 2015 gerði Óli Halldórsson athugasemd „við að stjórn hafi ekki fengið gögn vegna reksturs 2016, þ.m.t. drög að rekstrar- og fjárfestingaáætlun og óskaði einnig eftir því að stjórn færi yfir útgjaldaáætlun sjóðsins hið fyrsta.


Stefnt að því að slík gögn muni liggja fyrir næsta fundi stjórnar.“

## Endurskoða þarf áætlanir þegar ákveðið er að gera breytingar, sbr. Þverá

Í upphafi ársins lá ekki fyrir að gerður yrði samningur um leigu Þverár. Kostnaður ársins vegna samningsins nam 17,3 m.kr. og því hefði verið eðlilegt að endurskoða áætlunina m.t.t. þess að nýjum kostnaðarliði er bætt við án þess að tekjur fylgi. Því þarf að lækka kostnað við aðra liði til að mæta þeim viðbótar-kostnaði.

Stjórnkerfi Vatnajökulsþjóðgarðs hefur burði til að vera skilvirkt, en til þess að svo verði er mikilvægt að aðilum sé ljóst til hvers er ætlast af þeim og hvar heimildir til athafna liggja. Þar sem margir aðilar koma að stjórnkerfinu þurfa valdsvið og valdheimildir hvers aðila að liggja skýrt fyrir.

Sú meginregla ætti til að mynda að vera að framkvæmdastjóri undirriti alla samninga sem gerðir eru fyrir hönd þjóðgarðsins. Ef víkja á frá þeirri meginreglu þarf bókun stjórnar í fundargerð að vera afdráttarlaus þess efnis að stjórnin hafi falið öðrum aðila að undirrita tiltekinn samning fyrir sína hönd. Þá ættu allir samningar þjóðgarðsins að vera lagðir fram til samþykktar í stjórn eða eftir atvikum í rekstrarráði, verði samþykkt að setja það á fót.



Fundargerðir beri með sér heimildir til aðgerða

Samkvæmt lögum um Vatnajökulsþjóðgarð sitja þjóðgarðs-verðir fundi svæðisráða.

Framkvæmdastjóri er starfsmaður stjórnar, en samkvæmt lögnum ber stjórn að samræma starf innan þjóðgarðsins.

Með þátttöku framkvæmdastjóra á fundum svæðisráða má auka samræmingu þess hvernig einstök svæðisráð vinna og auka upplýsingaflæði á milli þeirra og til stjórnar.

Framkvæmdastjóri sitji fundi svæðisráða

Greining á stökum verkefnum sem eru fjármögnuð af ríkissjóði og Framkvæmdasjóði ferðamannastaða gaf misvísandi og óljósa niðurstöðu um stöðu framkvæmda-verkefna.

Erfitt er að greina kostnað við einstök verkefni úr hreyfingarlistum og það gerir allt kostnaðareftirlit og skýrslugerð til stjórnar erfiða. Nýta má fjárhagskerfi ríkisins betur í þessum efnum.

Bæta þarf skráningu framkvæmdakostnaðar í bókhaldi og efla kostnaðareftirlit

Í fundargerð stjórnar frá 14. maí sl. kom fram að launakostnaður er nú þegar um 23 m.kr. umfram áætlun. Þetta er há upphæð þegar litið er til þess að nokkuð er í háannatímann. Það er því mikilvægt að stjórn grípi strax til aðgerða þannig að tryggja megi að rekstur ársins verði innan fjárheimilda.

Þetta er ekki síst athyglisvert þegar litið er til þess hversu miklu hærrí launakostnaður ársins 2017 var á sama tíma árs en árið 2016 (sjá greiningu launa í ítargreiningunni).

Það er áberandi hversu mjög einstakir stjórnarmenn Vatnajökulsþjóðgarðs kalla eftir fjárhagsupplýsingum til að geta glöggvað sig betur á stöðunni. Slíkar upplýsingar þurfa að vera settar fram tímanlega og á skýran hátt þannig að stjórnarmenn geti lesið og greint stöðu rekstrarins hverju sinni. Það er ekki nema eðlilegt að fjármálastjóri hafi slík gögn tiltæk á stjórnarfundum, ekki síst þegar frávík frá rekstraráætlunum eru kynntar. Slíkar upplýsingar þurfa þá að vera settar fram á hnitmiðaðan en nægilega ítarlegan hátt. Þetta er ekki endilega einfalt og það getur tekið tíma fyrir stjórn og fjármálastjóra að finna taktinn í þessu, en flýta má fyrir því ferli með því að skoða hvernig aðrar stofnanir eða fyrirtæki leysa sín mál.

## Framúrkeyrsla 2018 – bættar fjármálaupplýsingar

Úr fundargerð stjórnar þann 14. maí 2018:

„Formaður svæðisráðs á norðursvæði óskaði eftir því að fá á stjórnarfundum yfirlit yfir rekstur á hverju rekstrarsvæði fyrir sig. Fjármálastjóra falið að sjá til þess að umbeðin gögn séu aðgengileg stjórnarmönnum þegar rekstur garðsins er á dagskrá stjórnar.

Formaður stjórnar leggur áherslu á að við yfirferð rekstraráætlunar verði framúrkeyrslulíðir útskýrðir sérstaklega.

Fjármálastjóri gerði grein fyrir stöðu rekstrar fyrstu mánuði ársins. Samkvæmt niðurstöðum fyrir fyrstu fjóra mánuði ársins er framúrkeyrsla á launalið um 23 milljónir króna. Við gerð áætlunarinnar var ekki gert ráð fyrir landvörslu við Jökulsárlón, sem skýrir hluta af þessari framúrkeyrslu.

Stjórn samþykkir að við uppfærslu fjárhagsáætlunar 2018 verði viðbótarfjármagni úr innviðasjóði til landvörslu skipt milli launakostnaðar og annars kostnaðar í samræmi við tillögur þjóðgarðsvarða á hverju svæði.“



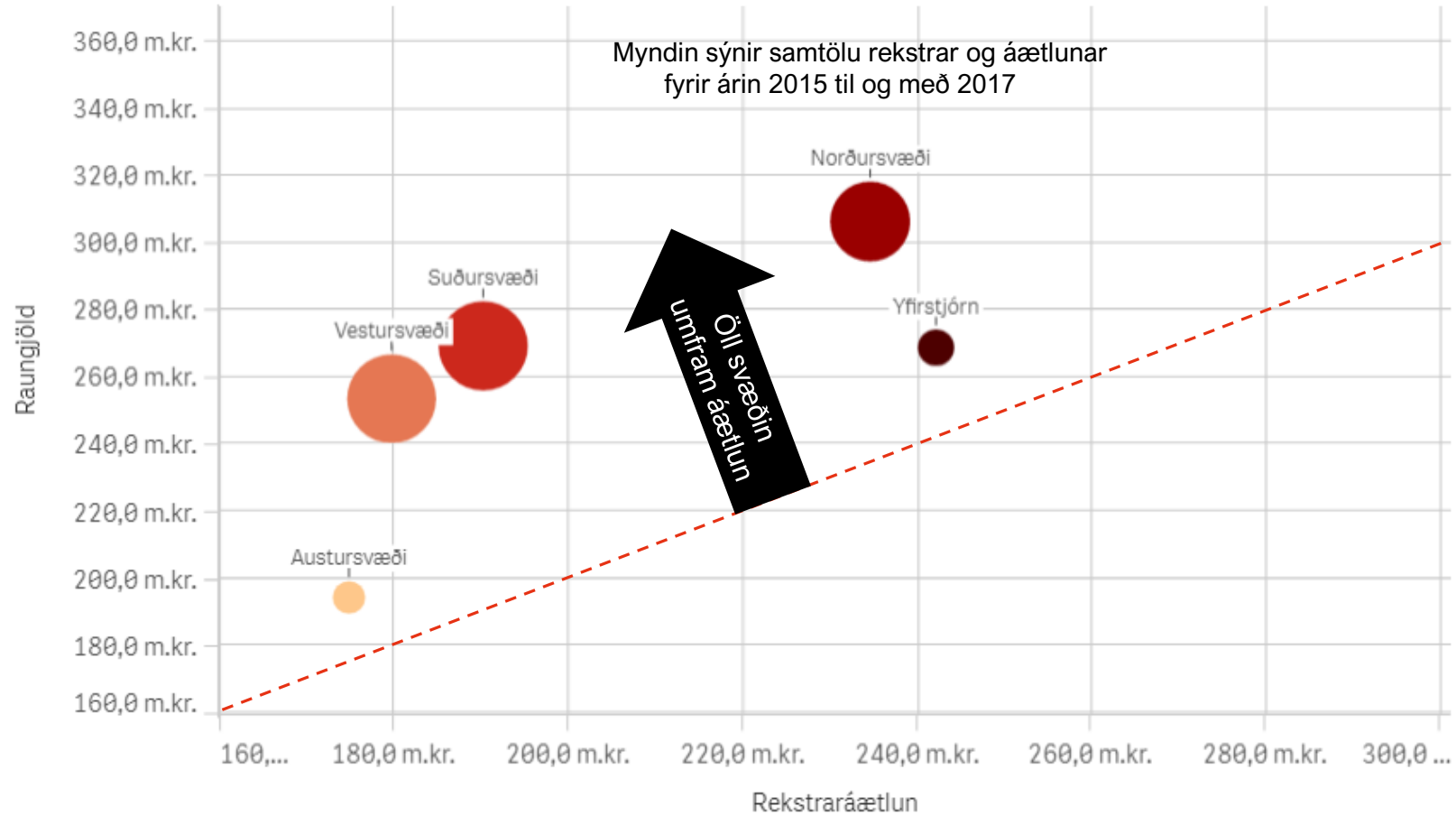
# Ítargreining rekstrar

# Raungjöld allra svæðanna eru umfram áætlun árin 2015-2017

Frávikin nema 10-30%

## Áætlun og raun niður á svið og viðföng

Stærð depla sýnir frávik frá áætlun

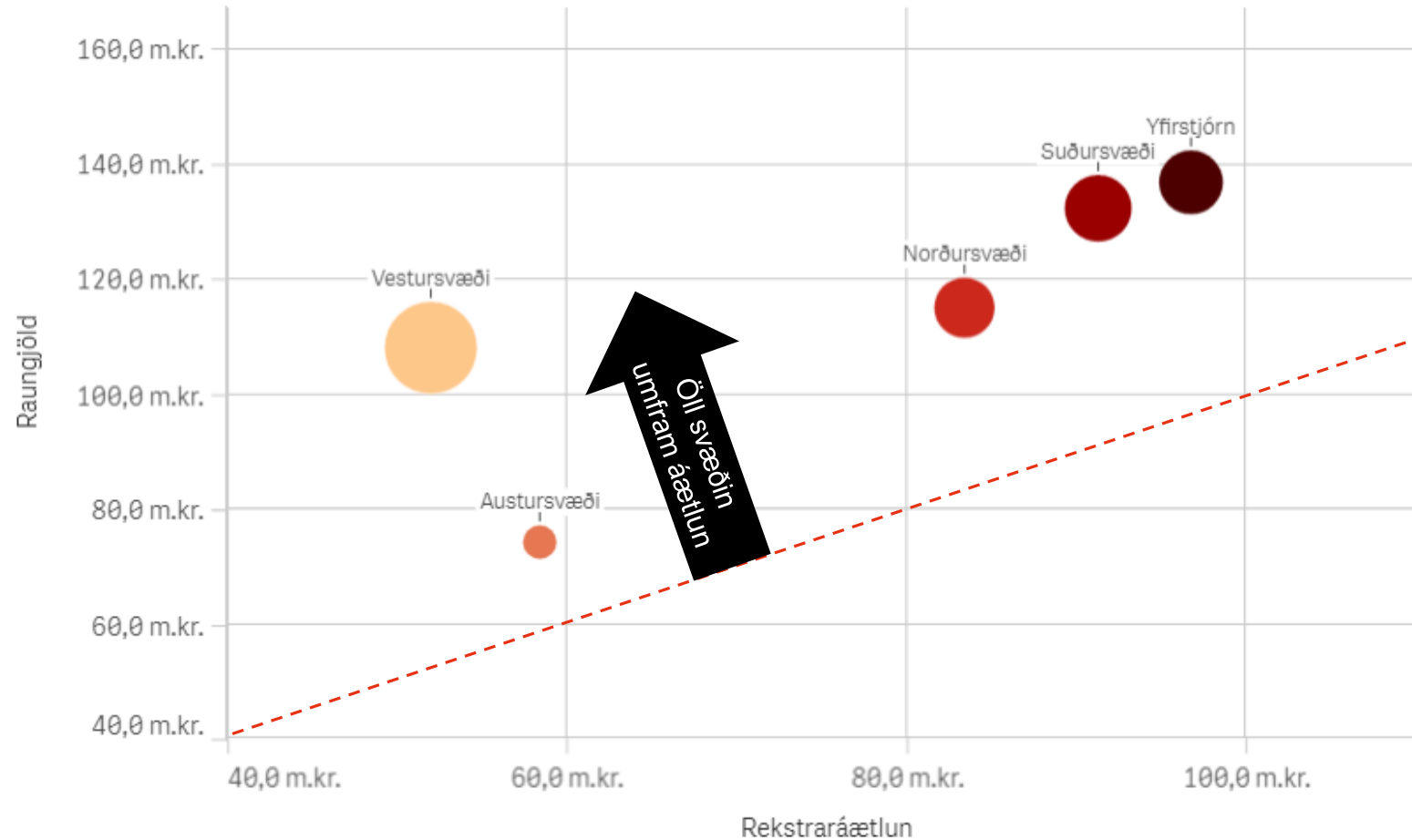


# Raungjöld allra svæðanna eru umfram áætlun árið 2017

Frávikin allt að 30%

## Áætlun og raun niður á svið og viðföng

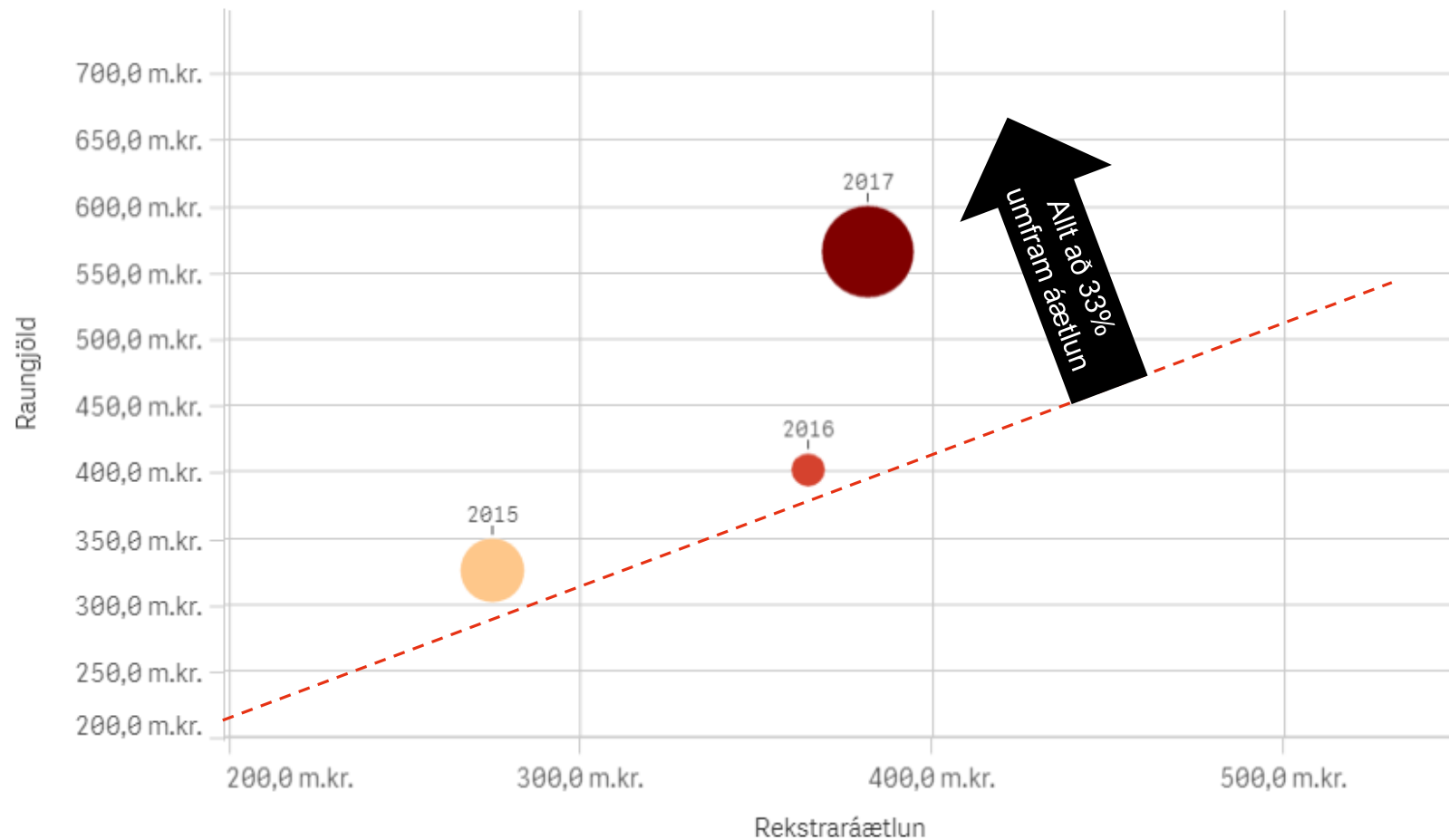
Stærð depla sýnir frávik frá áætlun



# Frávik raungjalda umfram rekstraráætlun var mest árið 2017, þ.e. 33%

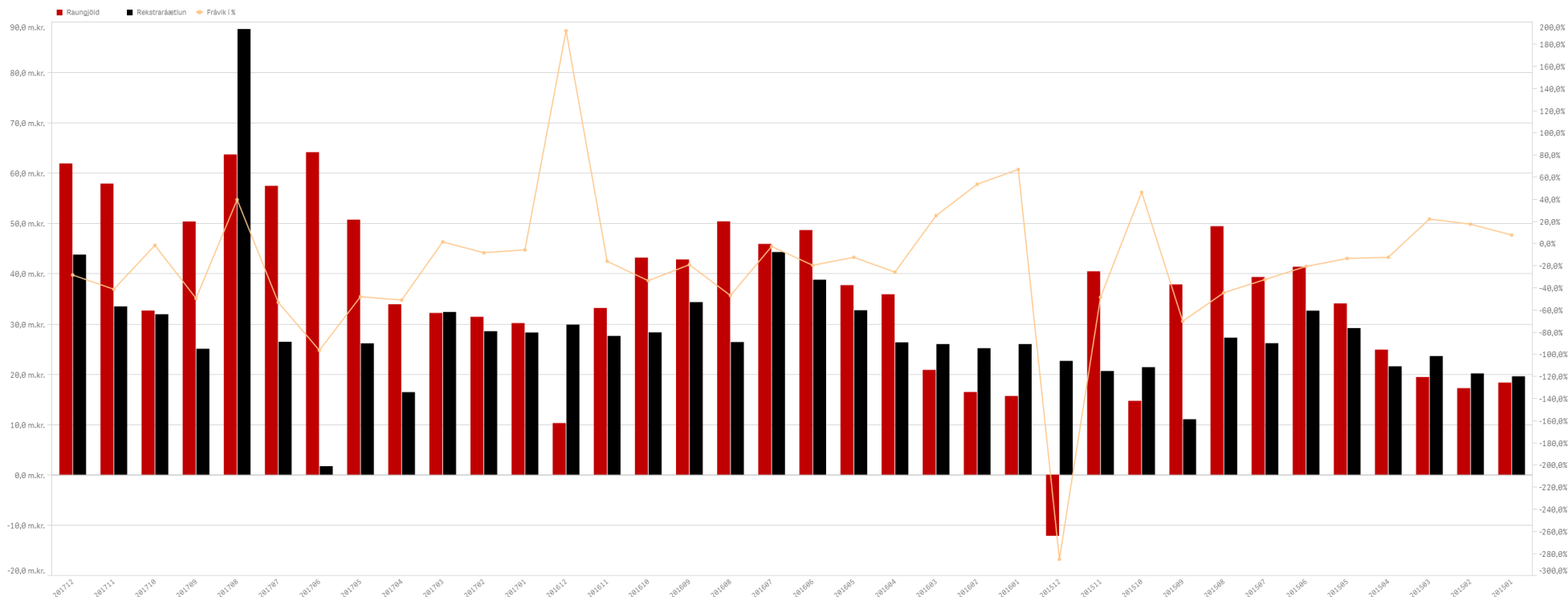
## Áætlun og raun niður á svið og viðföng

Stærð depla sýnir frávik frá áætlun

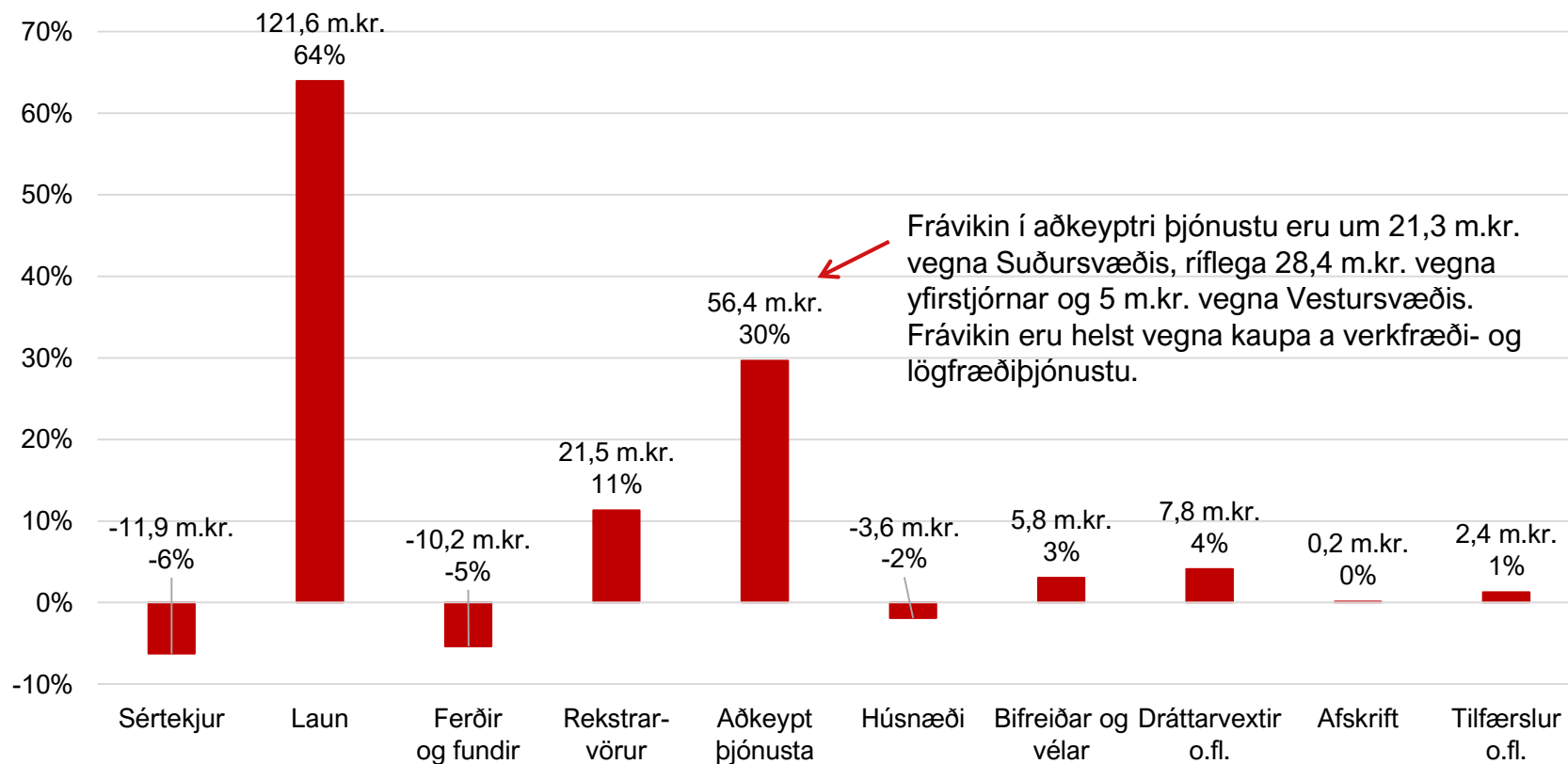


# Sveiflur í rekstrinum eru áþekkar á milli ára. Þrátt fyrir það eru umtalsverð frávik nánast alla mánuði 2015-2017

Áætlun og raun niður á tímabil

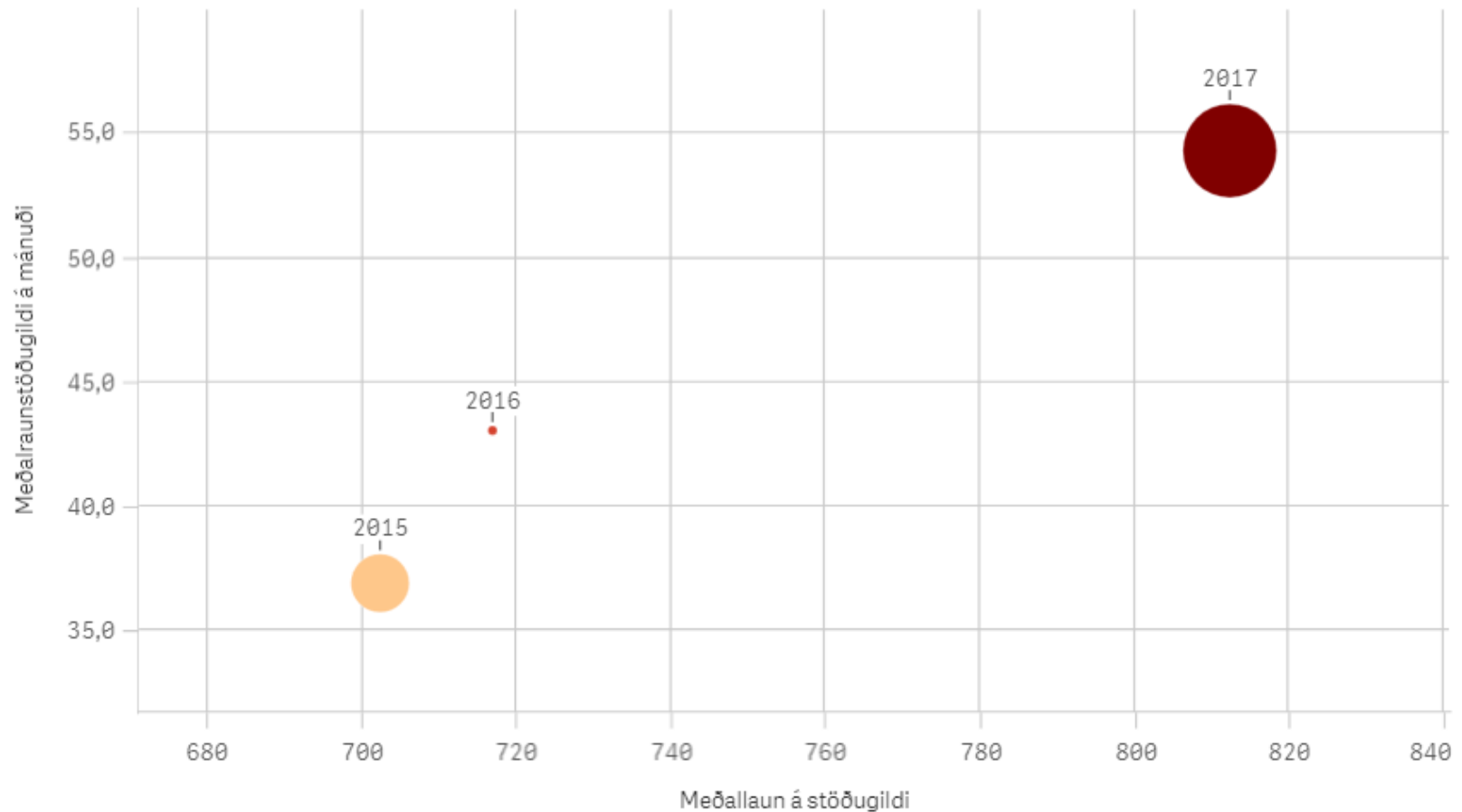


Af þeim 36 mánuðum (2015-2017) sem voru til skoðunar voru 10 tímabil undir áætlun, 26 yfir. Frávikin hlaupa á hundruðum prósentu í hvora áttina.



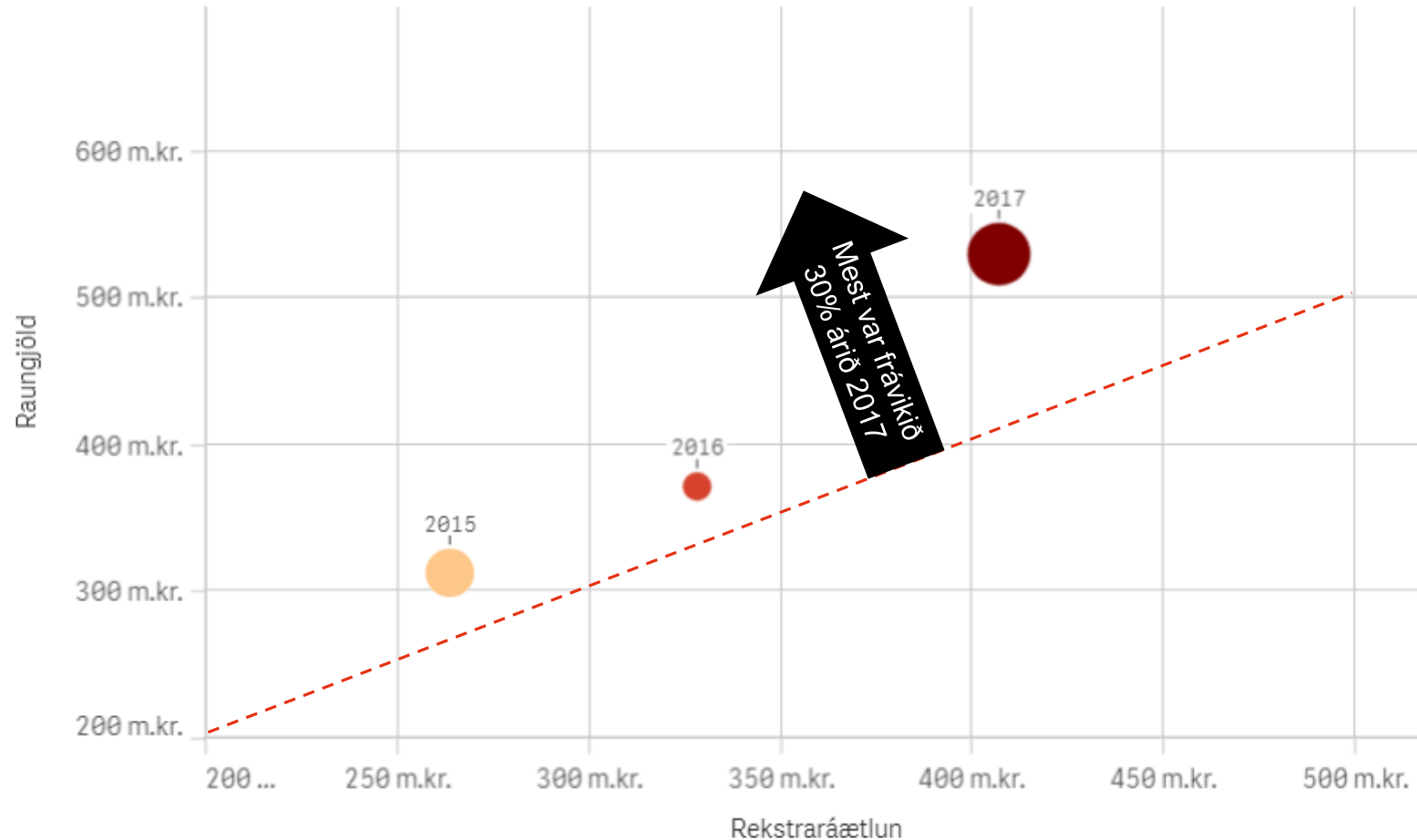
## Meðallaunagjöld og stöðugildi á ár

Stærð depla sýnir frávik frá áætlun

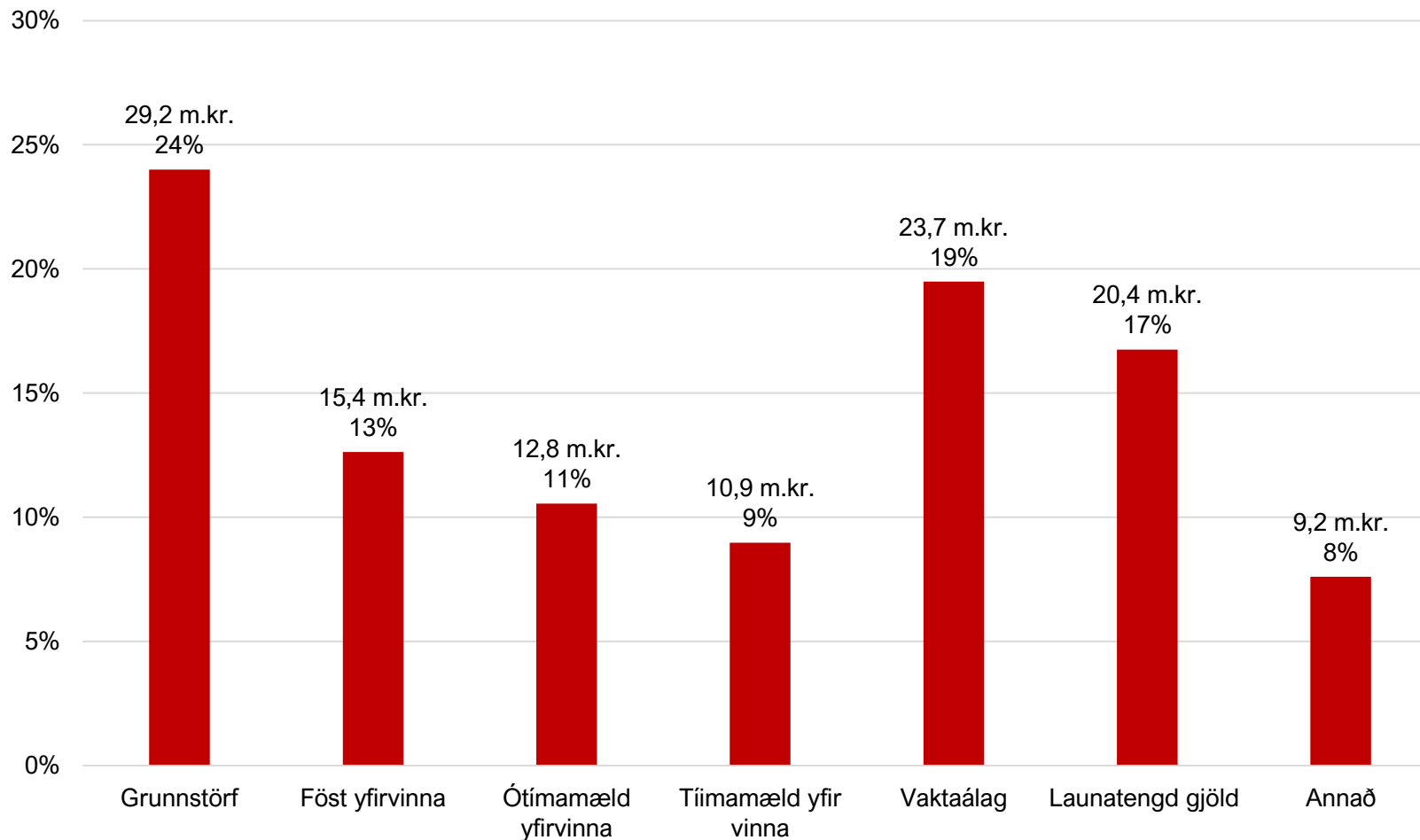


## Áætlun og raun niður á önnur rekstrargjöld

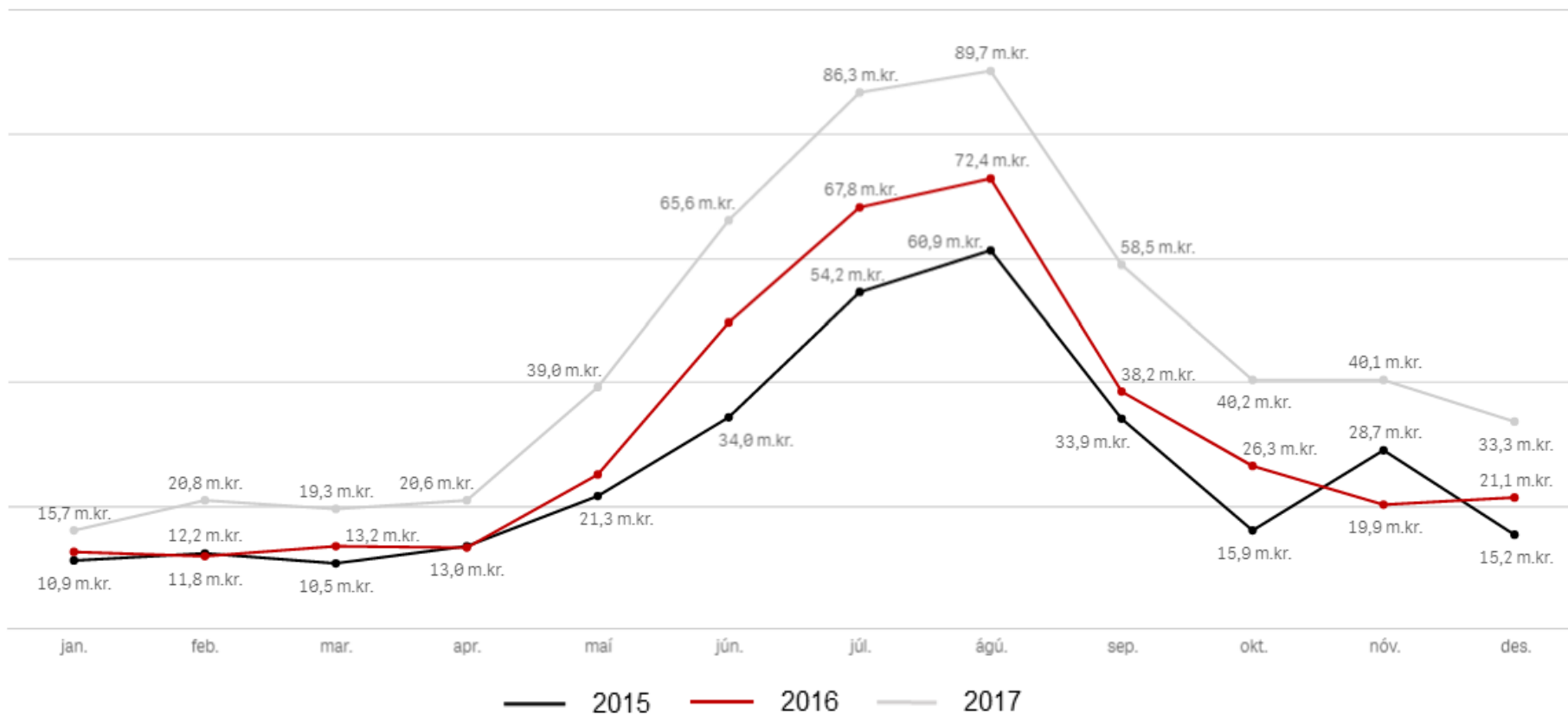
Stærð depla sýnir frávik frá áætlun



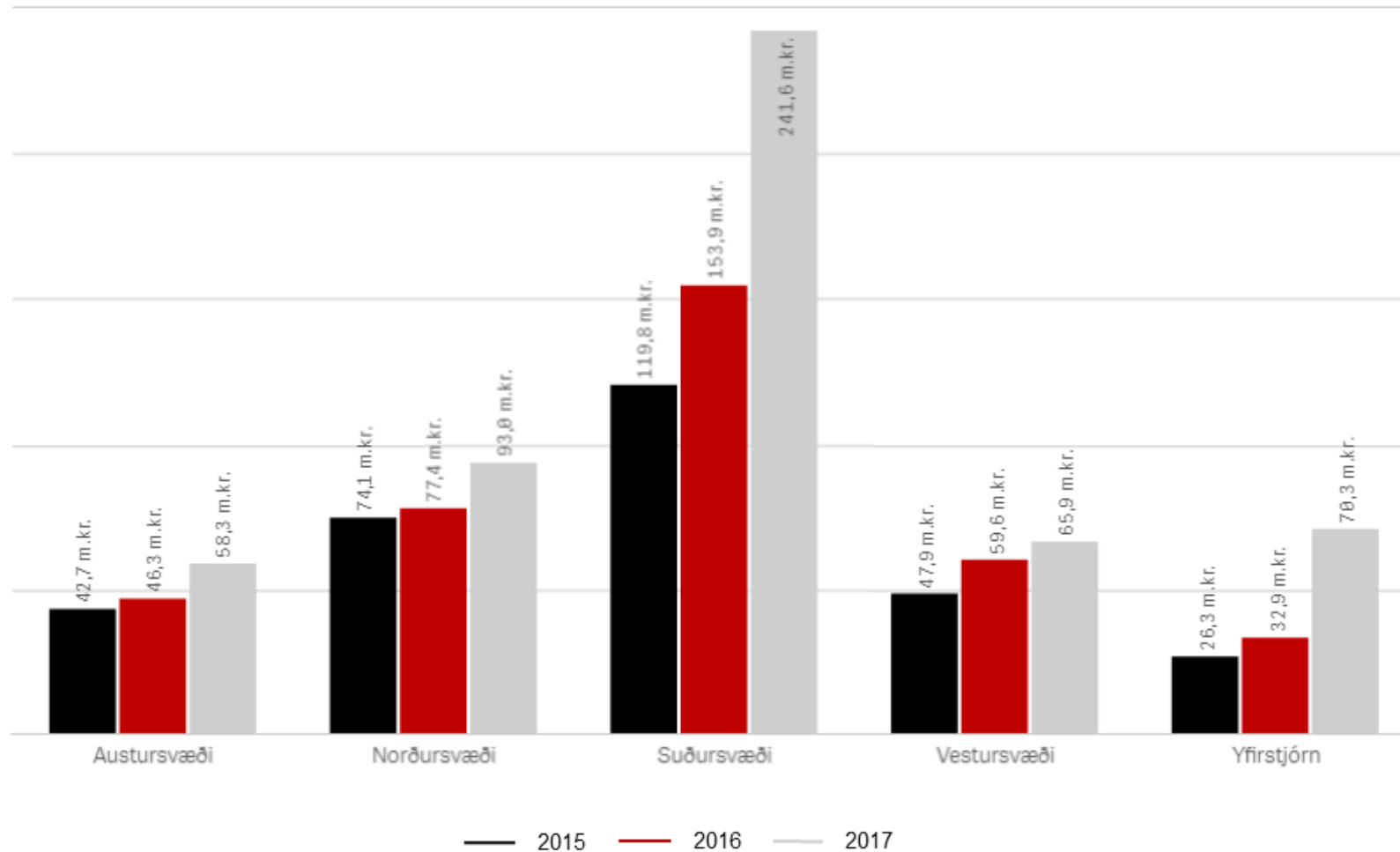




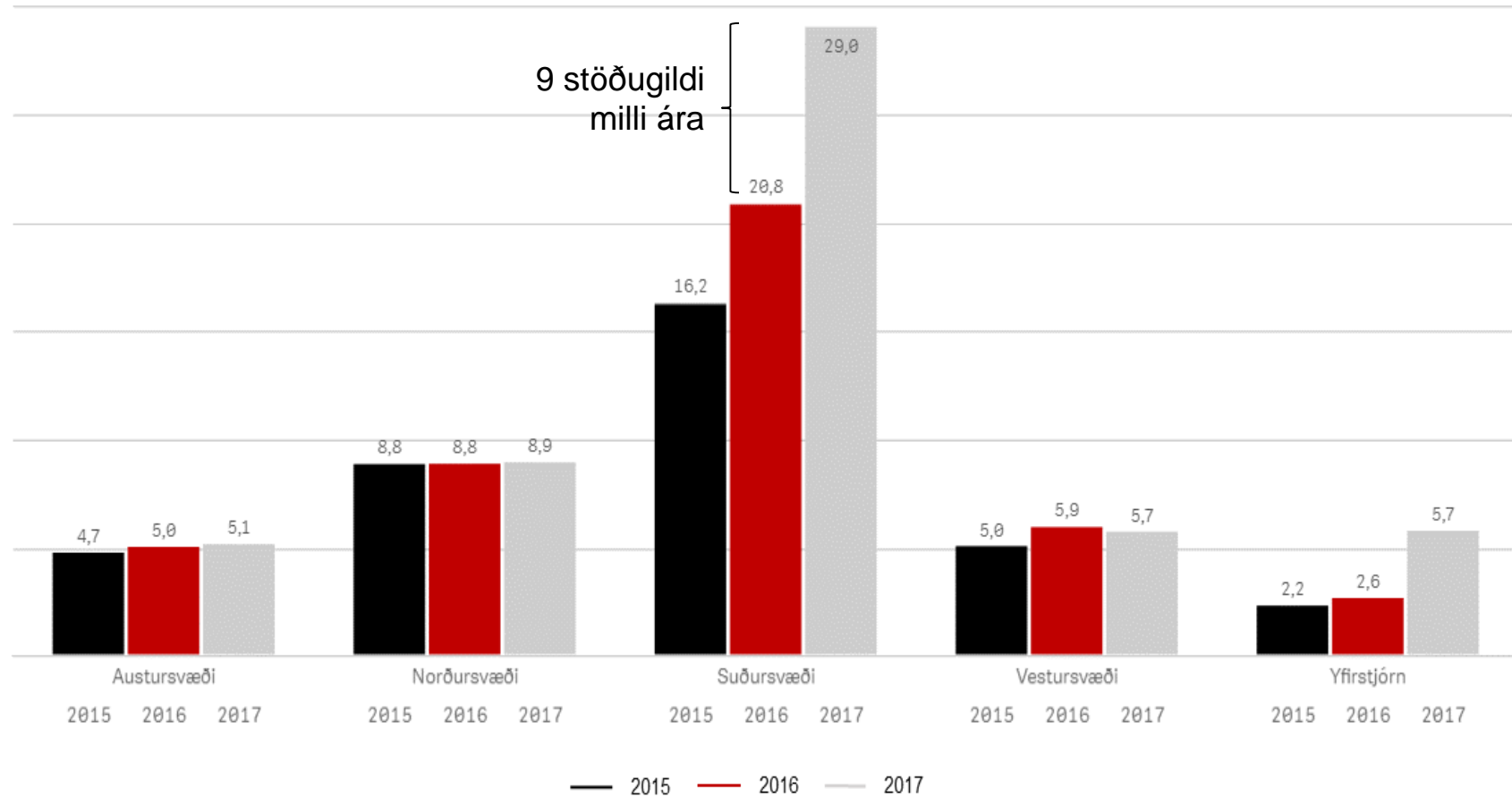
Launakostnaður niður á ár og mánuði



Launakostnaður niður á ár og svæði



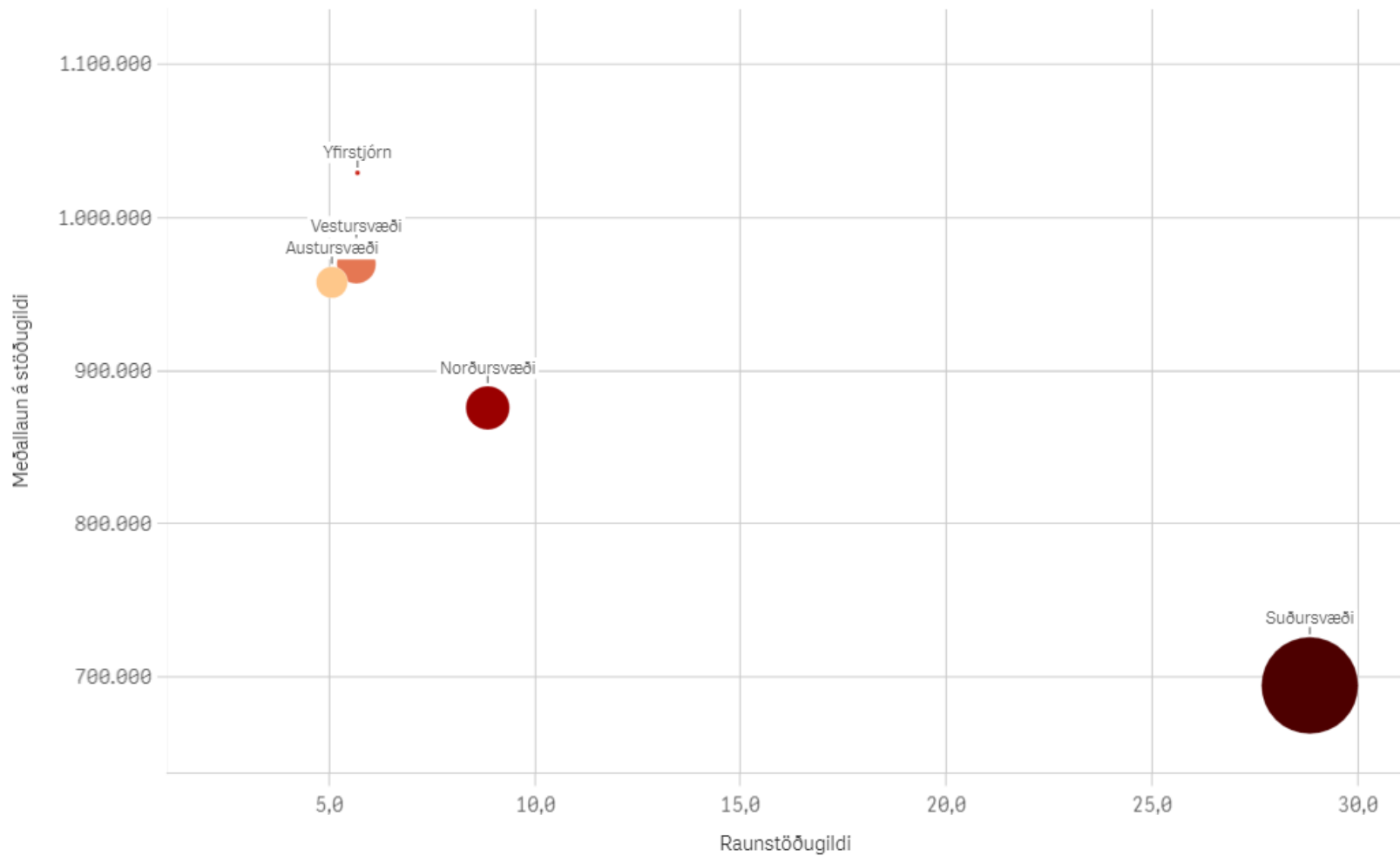
Stöðugildi niður á ár og svæði



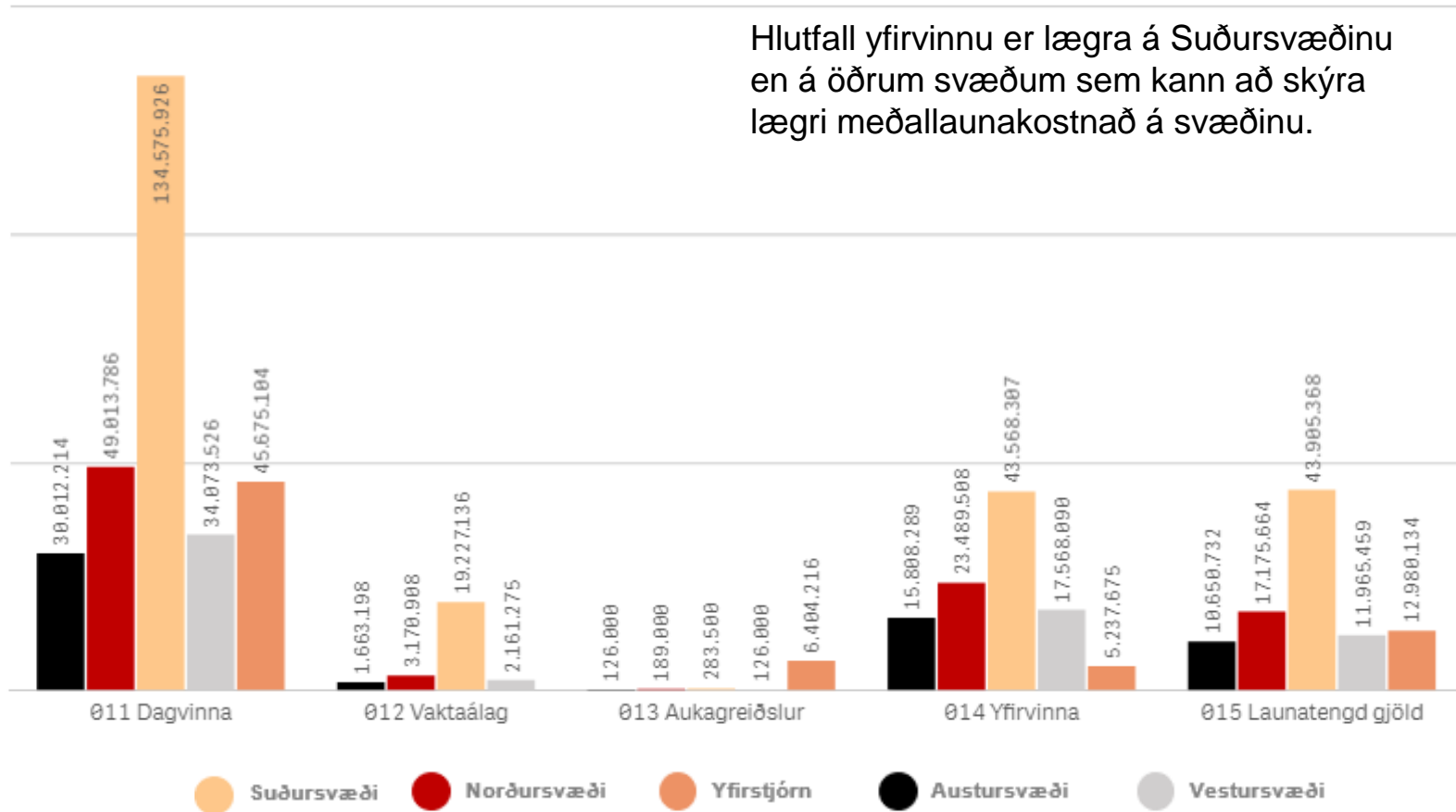
Stöðugildi eru reiknuð á einingum í tegundum 5111, 5112 og 5114

## Stöðugildi, meðallaunagjöld á stöðugildi eftir svæðum

Stærð depla sýnir fjölda einstaklinga



## Launagjöld á launategundir og svæði 2017

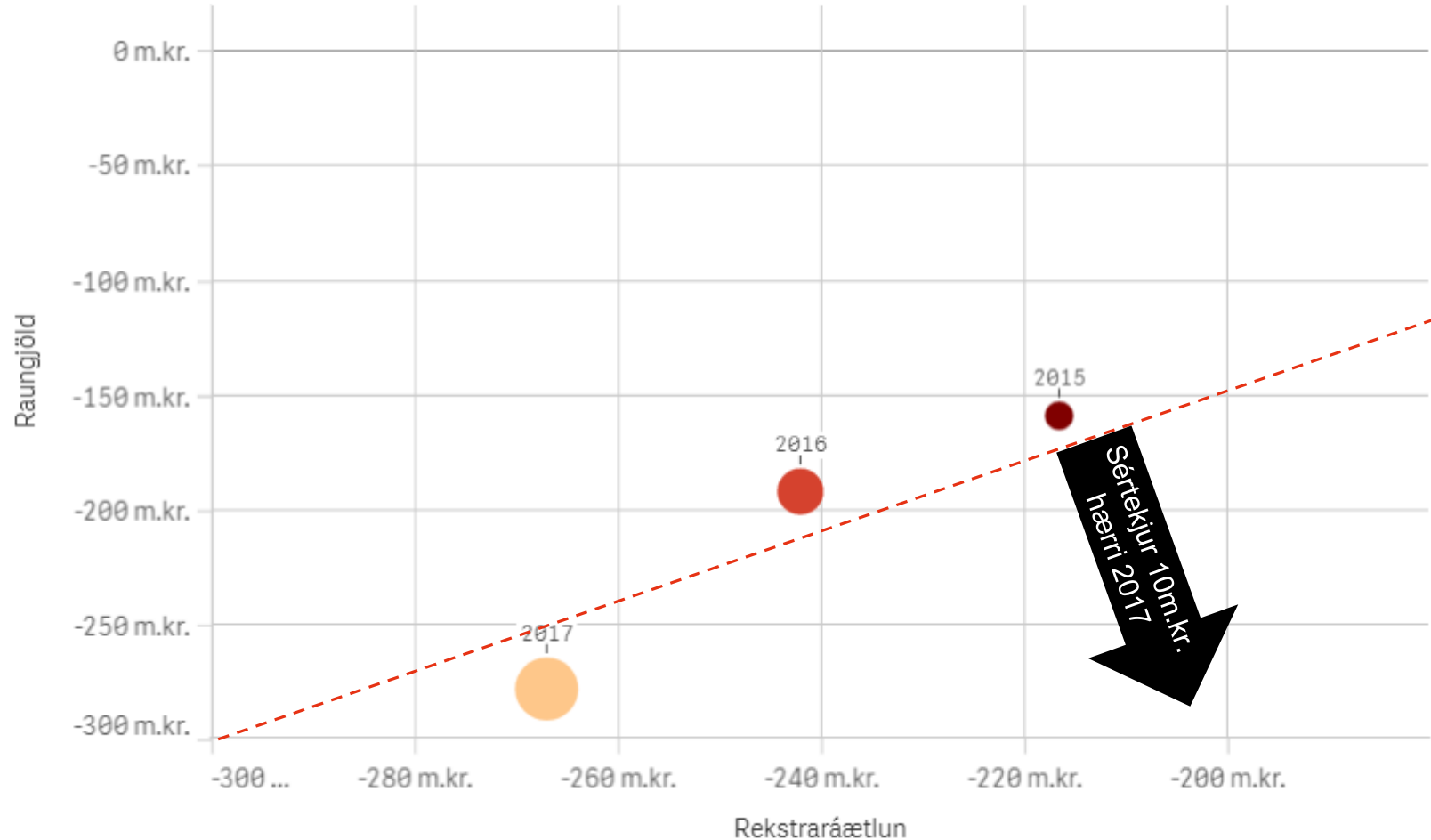


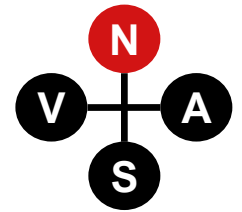
# Sértekjur voru 10 m.kr. hærri en áætlun árið 2017

Sértekjur voru undir áætlun árin 2015 og 2016

## Áætlun og raun niður á önnur rekstrargjöld

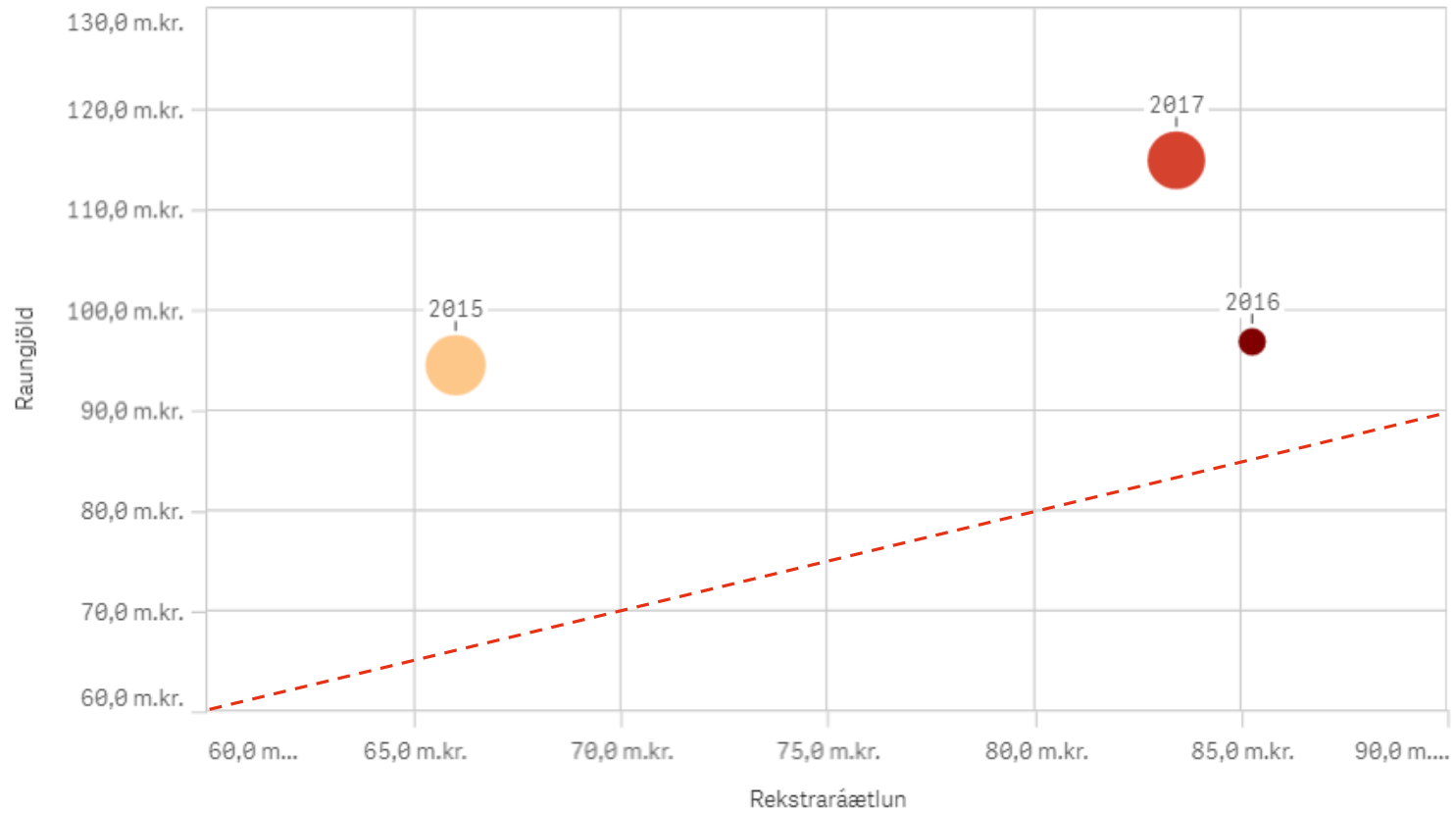
Stærð depla sýnir frávik frá áætlun



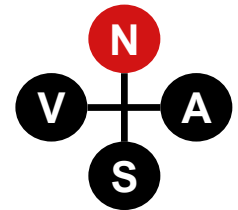


## Áætlun og raun

Stærð depla sýnir frávik frá áætlun

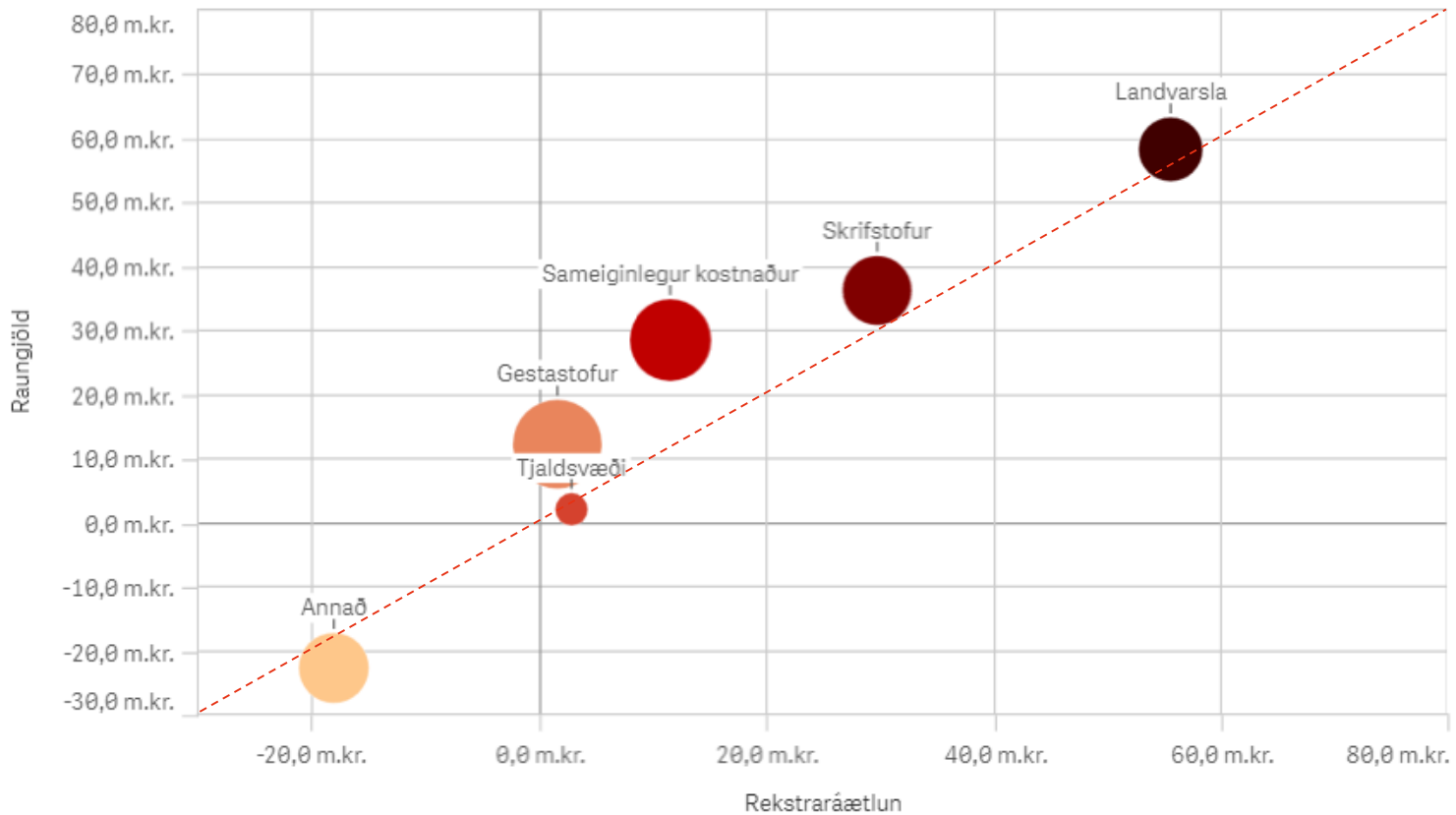


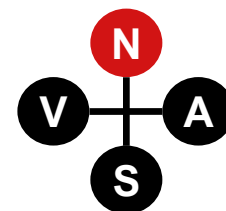




## Áætlun og raun niður á tegund starfsemi

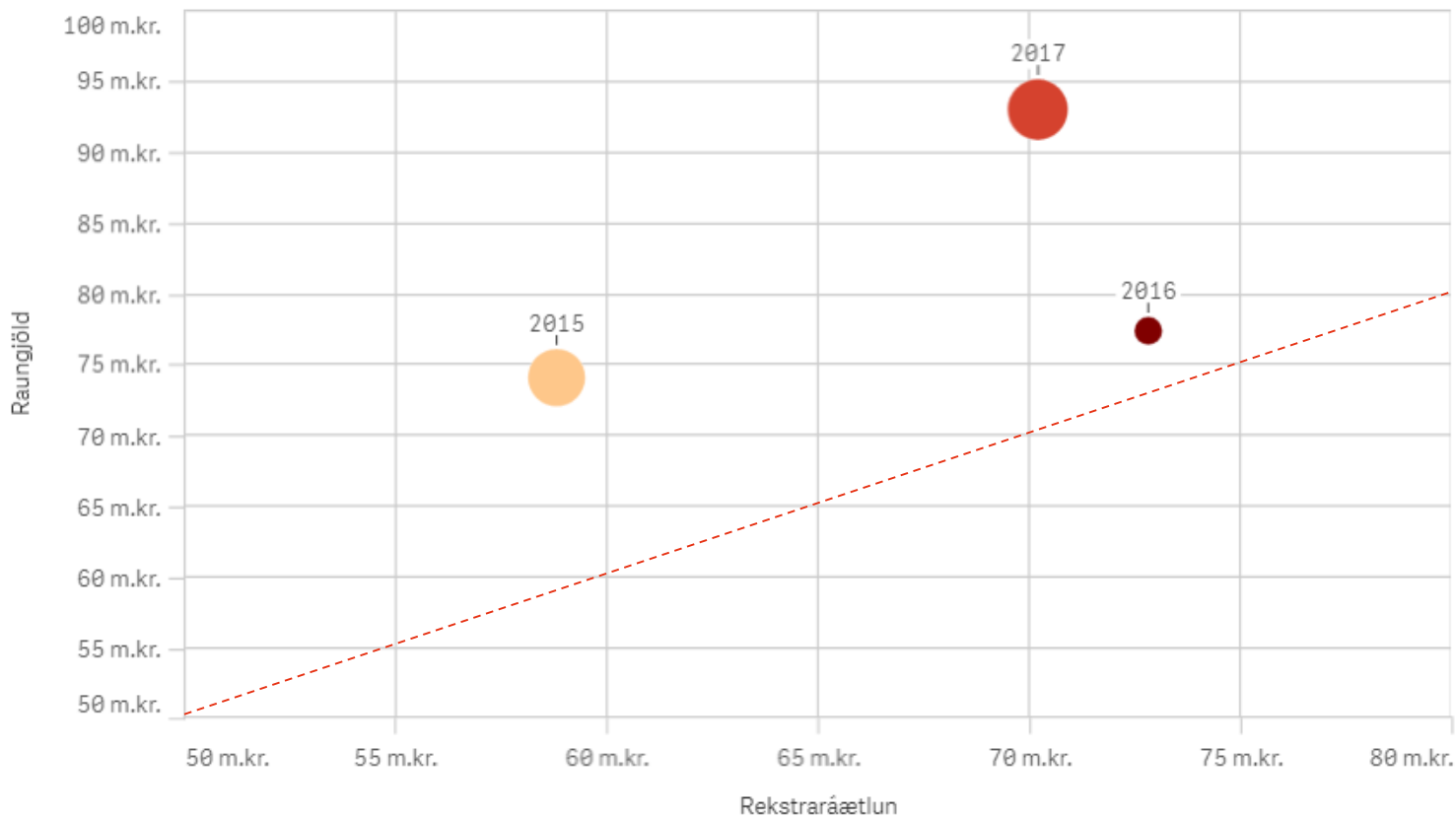
Stærð depla sýnir frávik frá áætlun

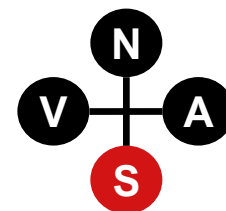




## Áætlun og raun - Laun

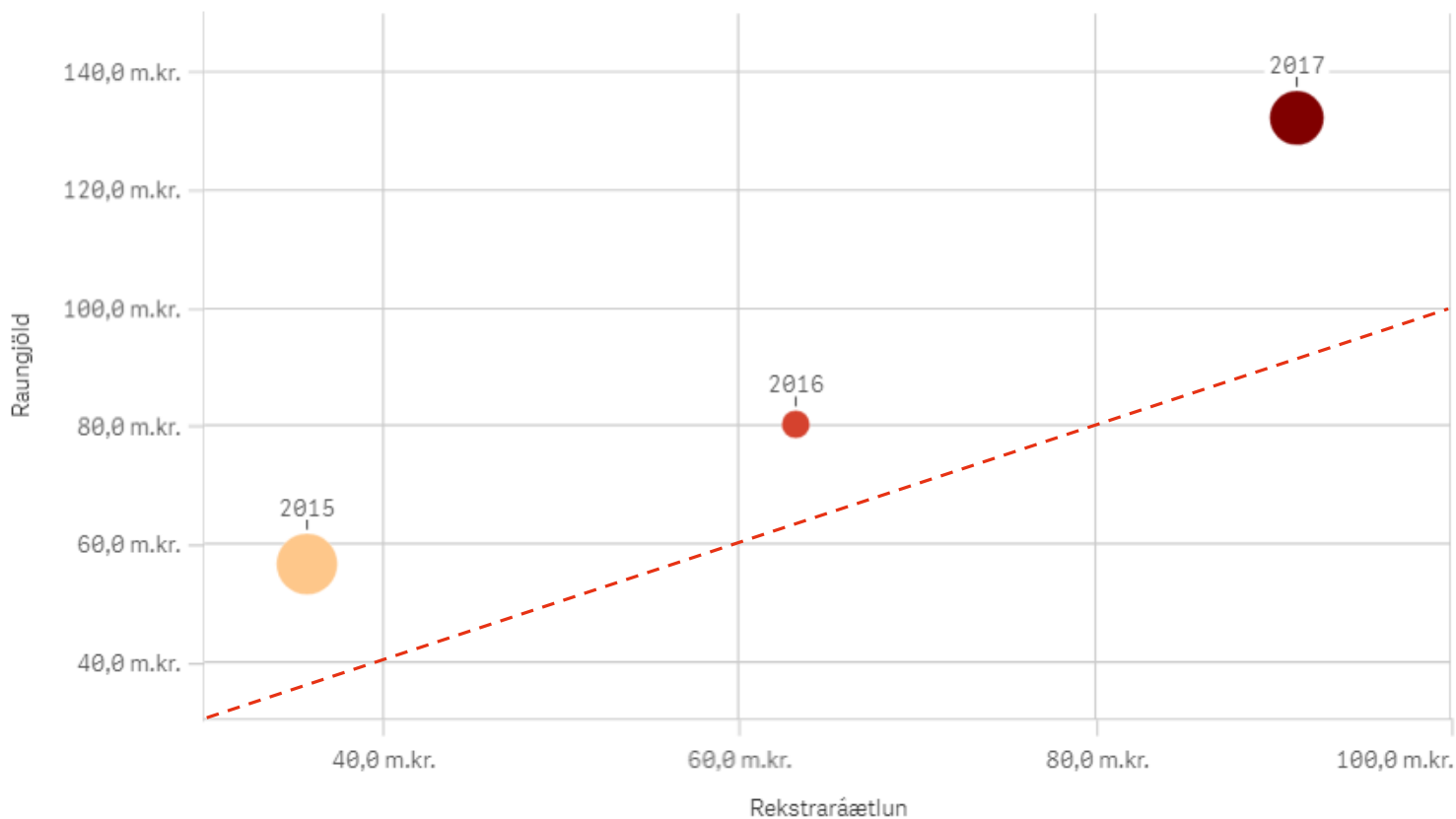
Stærð depla sýnir frávik frá áætlun

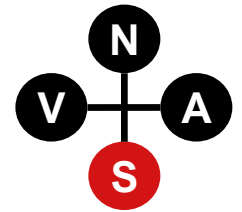




## Áætlun og raun

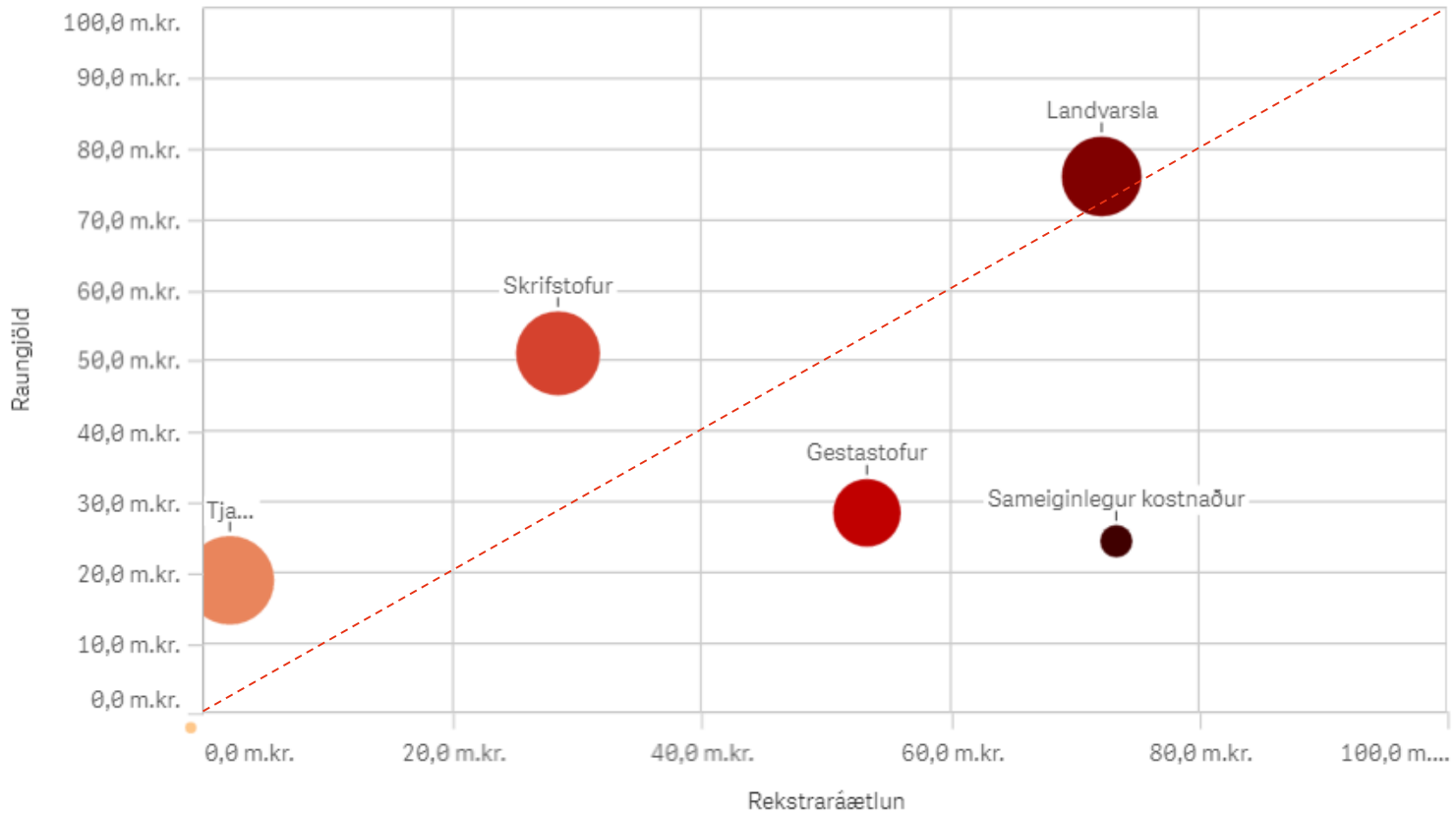
Stærð depla sýnir frávik frá áætlun

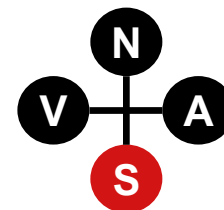




## Áætlun og raun niður á tegund starfsemi

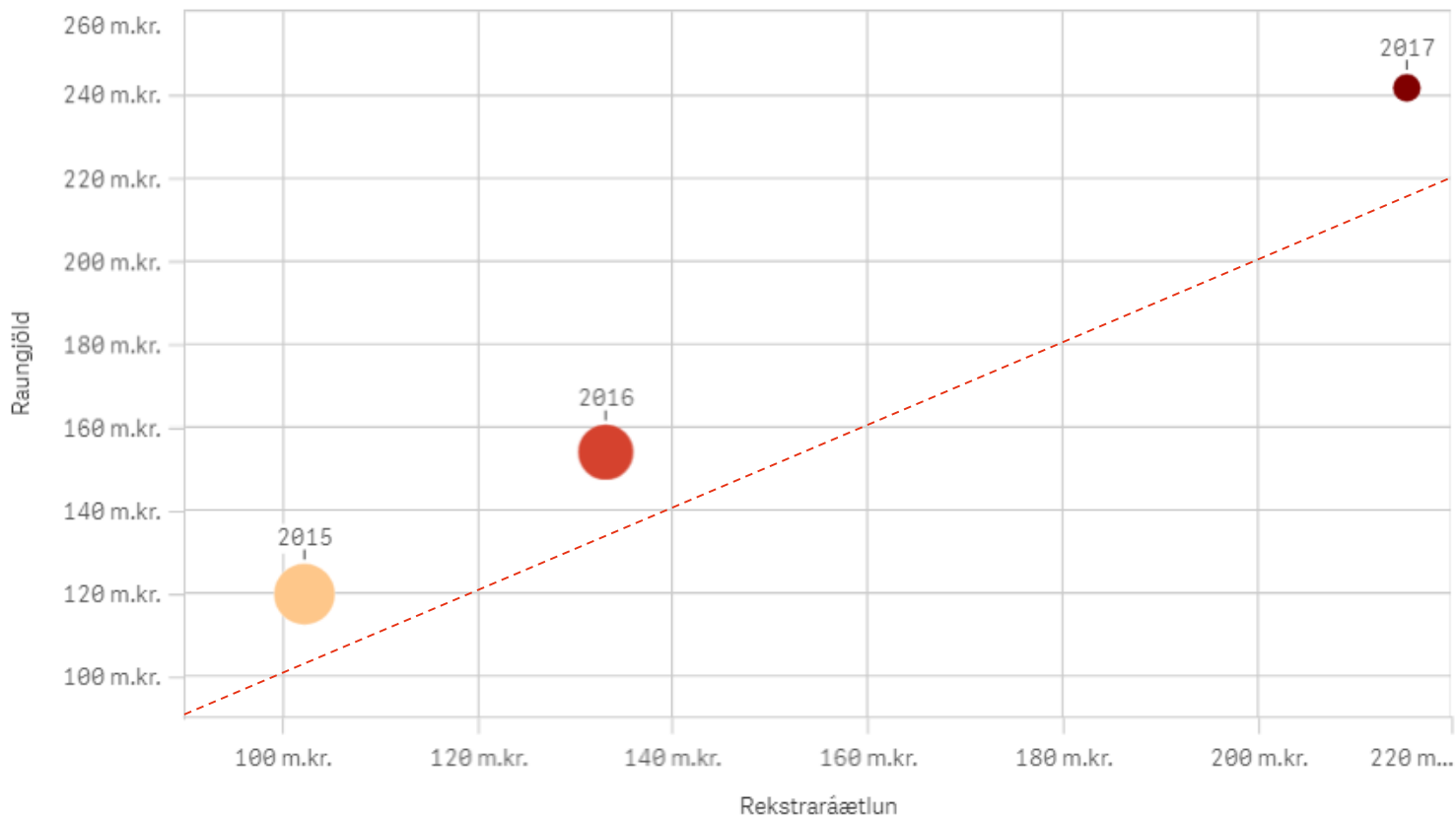
Stærð depla sýnir frávik frá áætlun

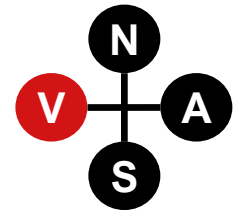




## Áætlun og raun - Laun

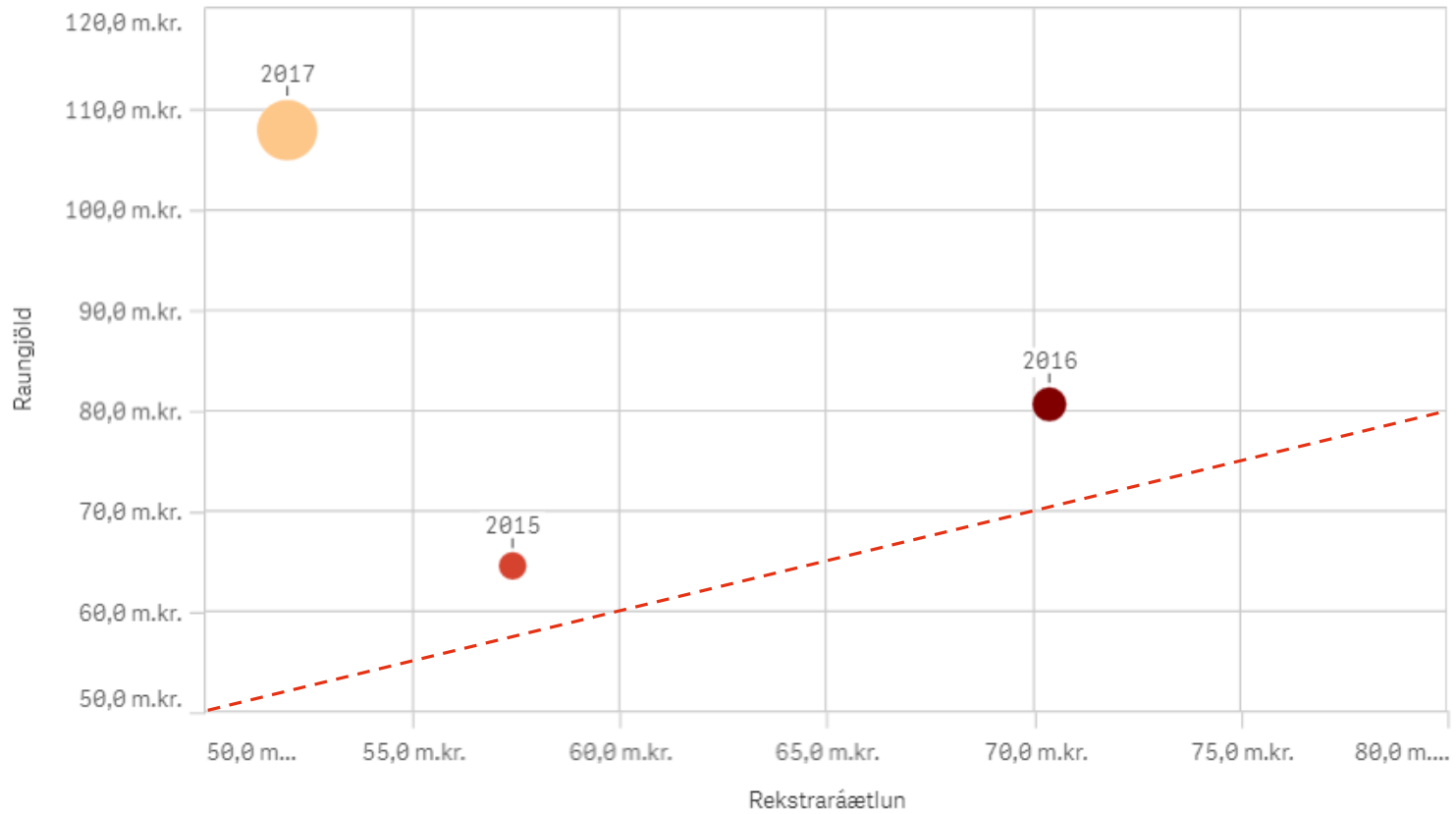
Stærð depla sýnir frávik frá áætlun

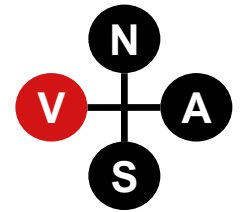




## Áætlun og raun

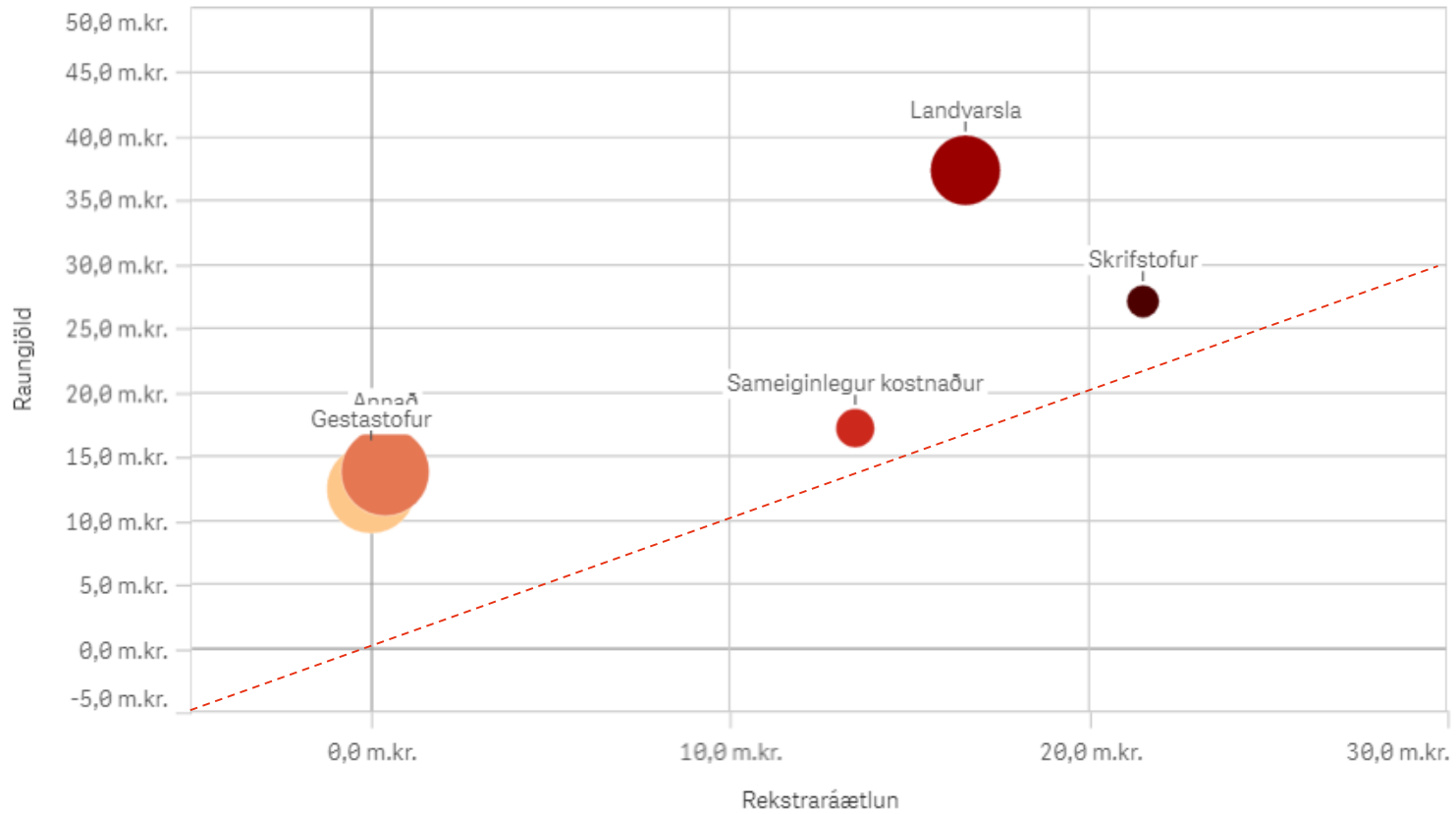
Stærð depla sýnir frávik frá áætlun

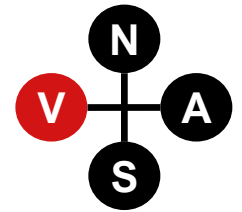




## Áætlun og raun niður á tegund starfsemi

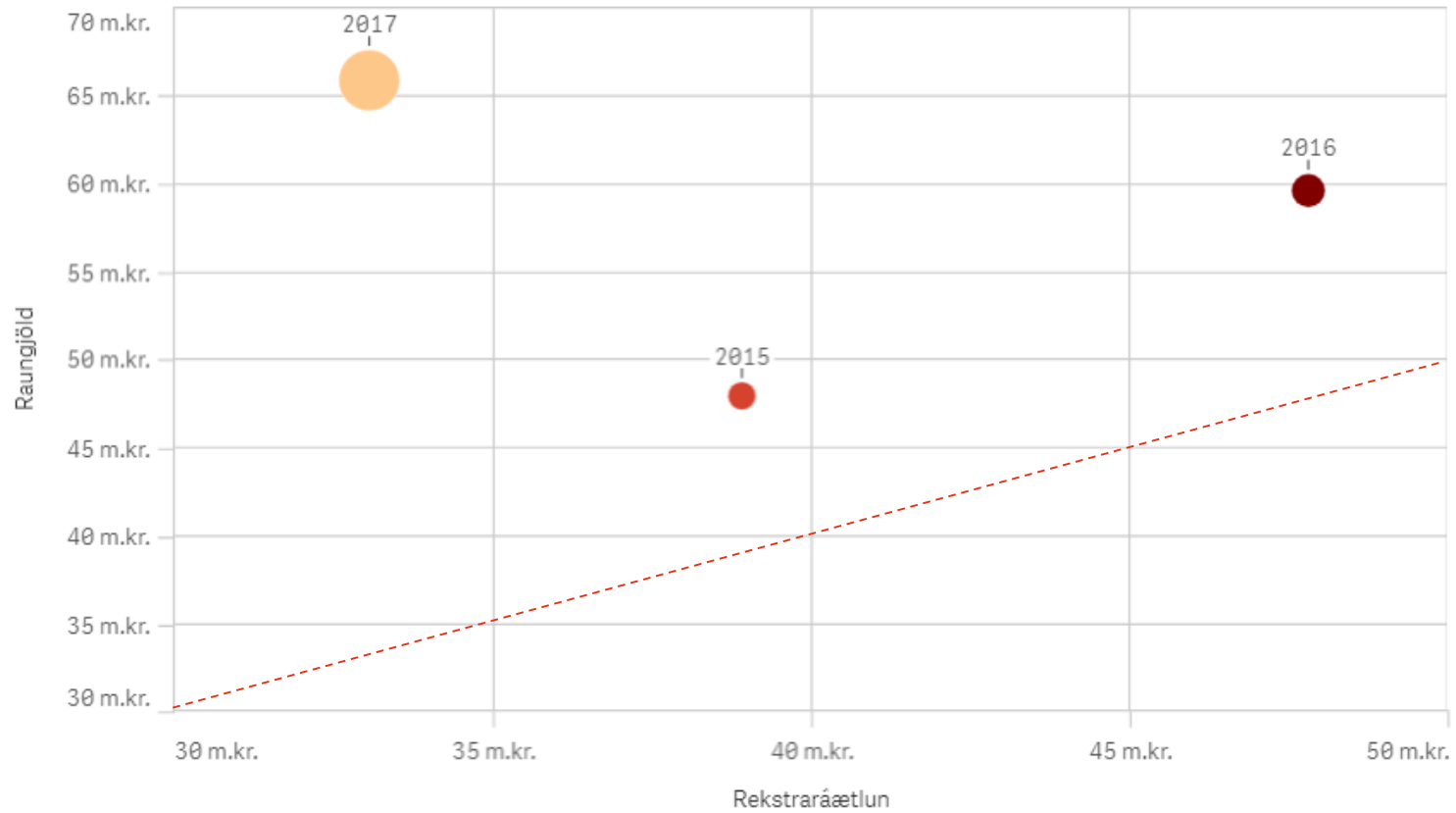
Stærð depla sýnir frávik frá áætlun



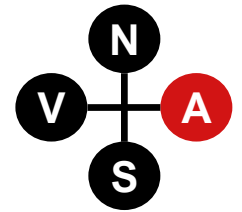


## Áætlun og raun - Laun

Stærð depla sýnir frávik frá áætlun

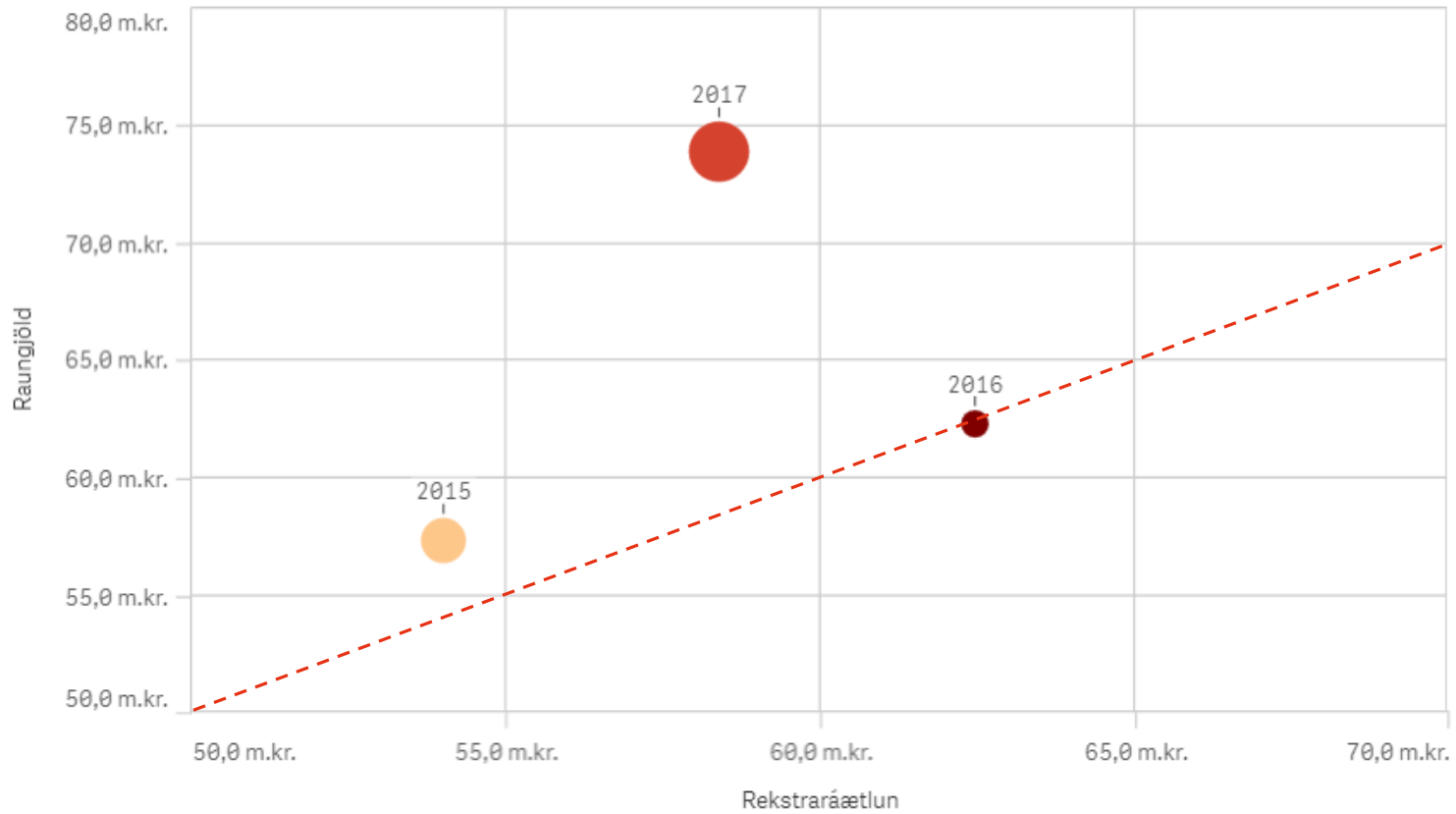


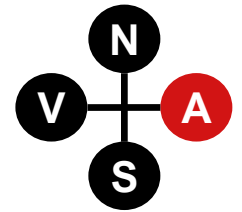




## Áætlun og raun

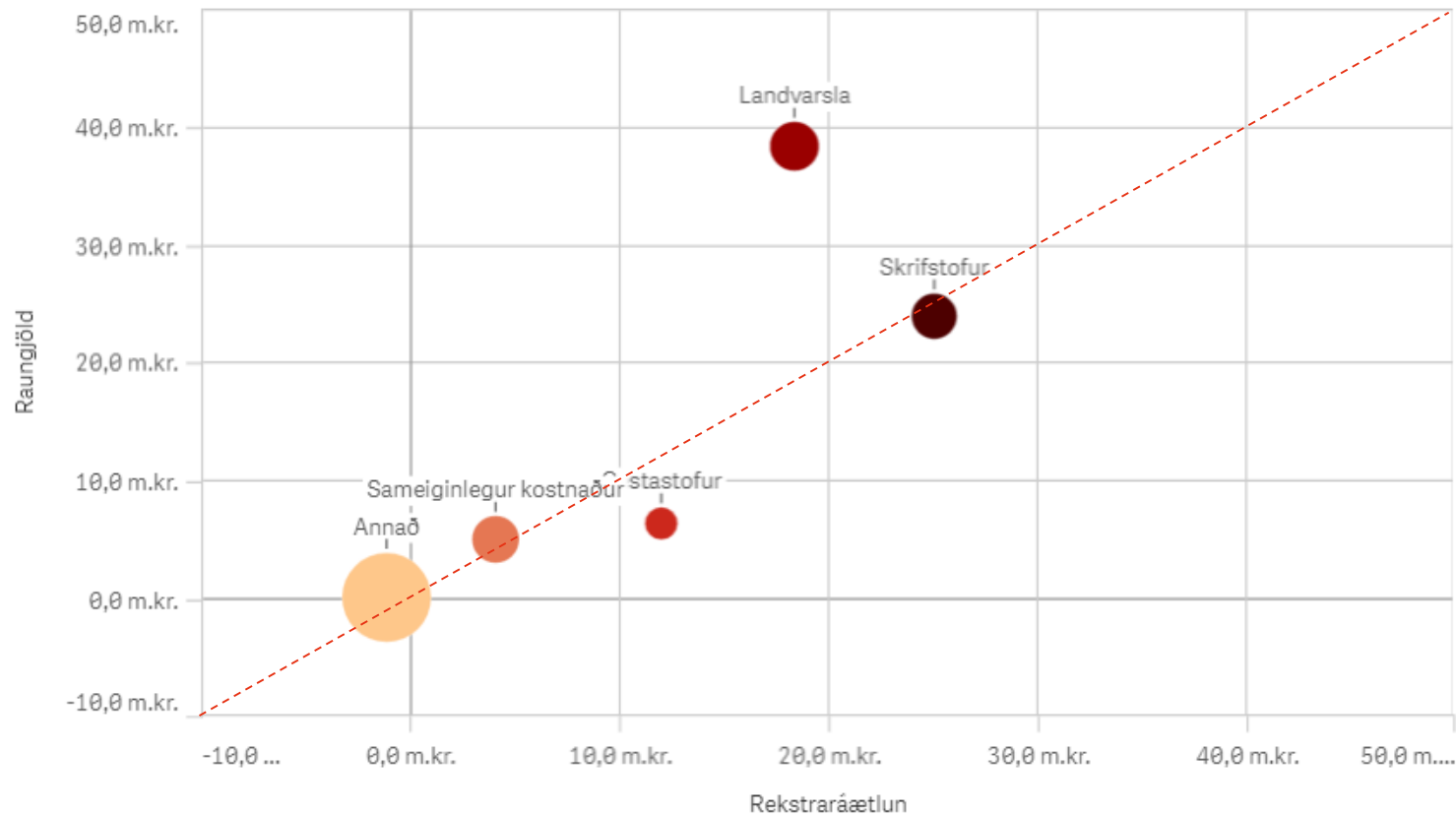
Stærð depla sýnir frávik frá áætlun

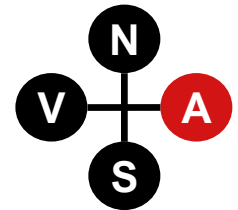




## Áætlun og raun niður á tegund starfsemi

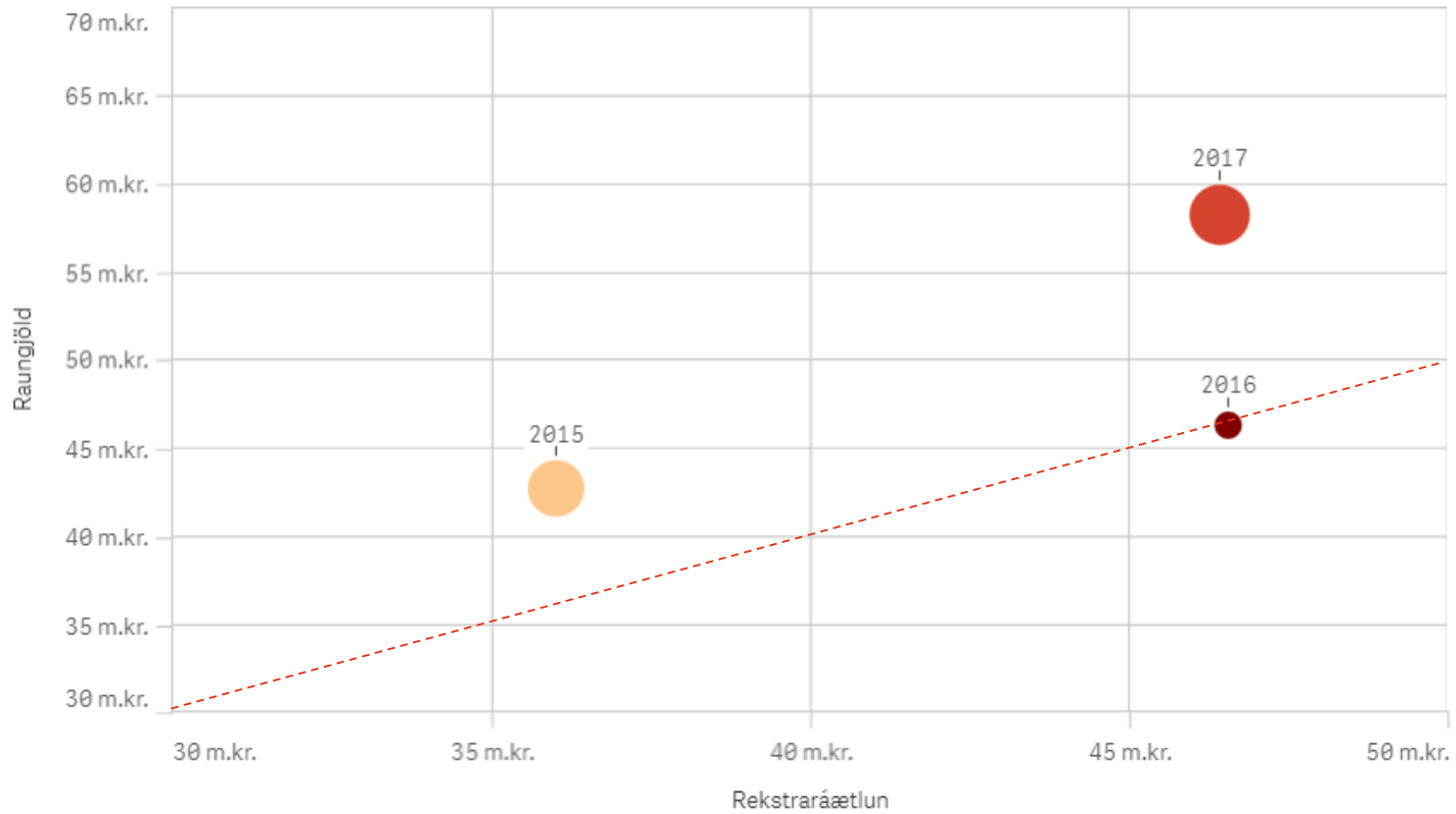
Stærð depla sýnir frávik frá áætlun





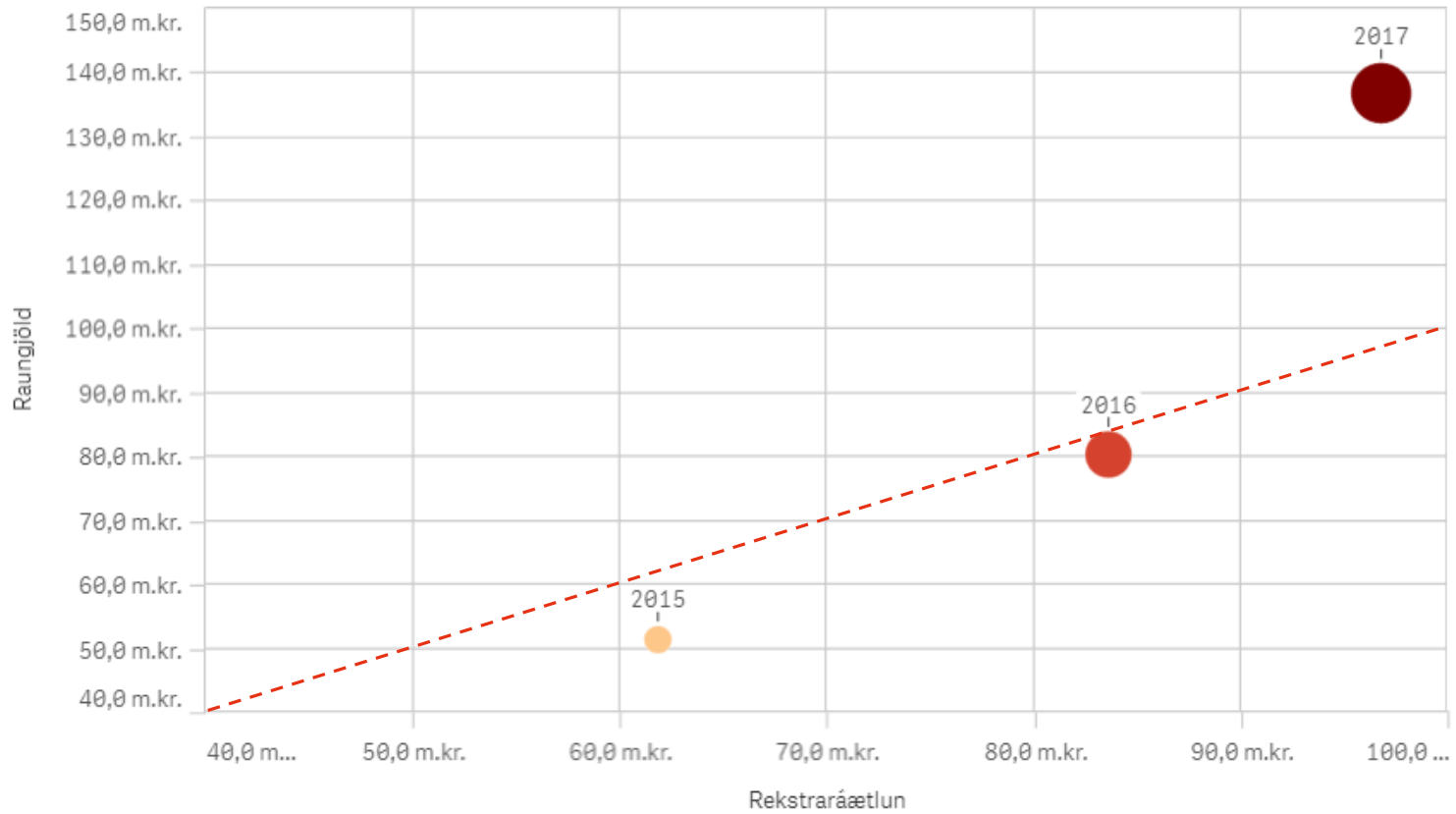
## Áætlun og raun - Laun

Stærð depla sýnir frávik frá áætlun



## Áætlun og raun

Stærð depla sýnir frávik frá áætlun



## Áætlun og raun niður á tegund starfsemi

Stærð depla sýnir frávik frá áætlun

