



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málsheiti og nr.	Sameining 10 stofnana umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis í 3 stofnanir. Frumvarp til laga um Loftslagsstofnun, frumvarp til laga um Náttúruverndar- og minjastofnun og frumvarp til laga um Náttúruvísindastofnun. UMH23030093 UMH23030077 UMH23020098
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti
Innleiðing EES-gerðar?	<input type="checkbox"/> Já <input checked="" type="checkbox"/> Nei
Dags.	25. maí 2023

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni

Umhverfis- orku- og loftslagsráðherra kynnti sumarið 2022 verkefni við að greina tækifæri til endurskipulagningar á stofnanakerfi ráðuneytisins. Stofnanir ráðuneytisins í dag eru 13 með um 600 starfsmenn á um 40 starfsstöðvum víða um land.

Verkefnið er sóknarmiðað og miðar að því að skapa vettvang fyrir kraftmikið fagstarf og árangur, byggt á áherslum stjórnvalda. Í því sambandi má t.a.m. nefna vinnu starfshóps fjármála- og efnahagsráðherra, sem skipaður var 2022, um einföldun á stofnanakerfinu til að m.a. bæta þjónustu, auka skilvirkni og auðvelda stafræna þróun ríkisins. Einnig hefur verið höfð til viðmiðunar skýrsla Ríkisendurskoðunar til Alþingis: „Stofnanir ríkisins. Fjöldi, stærð og stærðarhagkvæmni“ (desember 2021) þar sem segi m.a. : „Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að stjórnvöld fylgi eftir og taki afstöðu til tillagna sem lagðar hafa verið fram í fjölda skýrslna um aukið samstarf og jafnvel sameiningu ríkisstofnana frá miðjum 10. áratugi síðustu aldar.“

Greiningarvinnan hófst á fundi með forstöðumönnum í júní 2022 og lauk með greinargerð stýrihóps (frumathugun) til ráðherra í desember 2022 með tillögum um breytingar á stofnanaskipulagi. Áður hafði átt sér stað gagnaöflun og vinnufundir, umræður og þróun verkefnis með þéttri aðkomu starfsfólks ráðuneytisins og stjórnenda stofnana þess.

Í janúar 2023 kynnti ráðherra í ríkisstjórn þá tillögu stýrihópsins í ríkisstjórn að sameina 10 stofnanir í 3 öflugar stofnanir sem bæru ábyrgð á helstu málaflokkum ráðuneytisins:

- Náttúruverndar- og minjastofnun (Vatnajökulsþjóðgarður, Þjóðgarðurinn á Þingvöllum, náttúruverndarsvið Umhverfisstofnunar og Minjastofnun)
- Náttúruvísindastofnun (Náttúrufræðistofnun Íslands, Náttúruvísindastofnun við Mývatn (RAMÝ), Veðurstofa Íslands, Landmælingar Íslands og ÍSOR)
- Loftslagsstofnun (Orkustofnun og Umhverfisstofnun)

Í kjölfarið í febrúar 2023 var tekin ákvörðun um sameiningu þessara stofnana. Í sameiningarvinnunni er m.a. lögð áhersla á byggðasjónarmið og að færa ný og laus störf á landsbyggðina.

Gert er ráð fyrir skýrum kjarna í starfsemi hverrar stofnunar og sveigjanleika í tilfærslum verkefna til og frá stofnunum með enn frekari árangur, skilvirkni og hagræðingu í huga og er sameiningin til þess fallin að styðja vel við faglegar áskoranir og markmið ráðuneytisins. Hún fellur sömuleiðis vel að áformum stjórnvalda um sameiningar stofnana og einföldun og skilvirkni opinberrar stjórnsýslu.

Í ljósi sérstöðu ÍSOR, sem er B hluta stofnun og starfar á samkeppnisgrundvelli, þá hefur að undanfögnu farið fram sérstök skoðun á þeirri stofnun. Hafa forstöðumenn þeirra stofnana sem er gert er ráð fyrir að myndi nýja Náttúruvísindastofnun tekið þátt í þeirri greiningu og var þeim falið að leggja til með hvaða hætti mætti sameina starfsemi ÍSOR inn í nýja Náttúruvísindastofnun til að efla þekkingar- og lærdómssamfélag sérfræðinga, samnýta þekkingu, innviði og gögn en á sama tíma verja sjálfstæði þess hluta starfsemi ÍSOR er tengist samkeppnisrekstri. Unnið er að því í ráðuneytinu að rýna tillögur forstöðumanna um hvernig hægt sé að ná framangreindum markmiðum, m.a. í ljósi þess að hluti verkefna nýrrar stofnunar tengist samkeppnisrekstri og annar ekki. Í kjölfar þeirrar rýni verður tekin ákvörðun um næstu skref.

Hvert er úrlausnarefnið?

Sameining 10 stofnana í 3 stærri stofnanir.

2. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Til að sameiningarnar raungerist þarf að setja ný lög um umræddar stofnanir og gera breytingar eða e.a. fella niður lög þar sem eldri stofnanir koma við sögu.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki

Stefna hins opinbera er einföldun á stofnanakerfinu, sbr. vinna starfshóps fjármála- og efnahagsráðherra, sem skipaður var 2022, um einföldun á stofnanakerfinu til að m.a. bæta áfram þjónustu, auka skilvirkni og auðvelða stafræna þróun ríkisins.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda

Með sameiningum er stefnt að eftirfarandi:

- Að til verði stærri, kröftugri og faglega öflugri stofnanir í stakk búnað að takast á við áskoranir í umhverfismálum til framtíðar og vinna að markmiðum Íslands í umhverfismálum.
- Að efla þekkingar- og lærdómssamfélag sérfræðinga og nýsköpun í opinberum rekstri.
- Að til verði faglega spennandi og áhugaverðir vinnustaðir.
- Að fjölga störfum á landsbyggðinni og störfum óháð staðsetningu.
- Að nýta betur þekkingu, innviði og gögn og auka sveigjanleika til að takast á við stór verkefni.
- Að auka samþættingu stefnumótunar, einfalda áætlanagerð og auka rekstrarhagkvæmni.
- Að þjónusta sé skilvirk, áreiðanleg, og aðgengileg.
- Að tryggja sérstaklega aðkomu nærsamfélaga að þjóðgörðum og friðlýstum svæðum, s.s. með setu í nefndum, stjórnnum og svæðisráðum.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Þá yrði um óbreytt ástand að ræða í stofnanakerfi umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

Þörf er á nýrri lagasetningu og breytingu á lögum til að setja á fót nýjar stofnanir.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu

Telja verður þörf á að vinna þrjú frumvörp, þ.e. eitt fyrir hverja stofnun. Þá væri hægt að setja ákvæði um breytingar á öðrum lögum í þau frumvörp eða vinna bandorm fyrir hverja sameiningu.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni

Ákveðið var að vinna þrenn frumvörp um viðkomandi stofnanir og þrjú bandorma vegna breytinga á öðrum lögum með tilkomu nýrra stofnana, í ljósi þess að um yfirgripsmikla lista af lögum er að ræða sem þurfa breytinga við.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott

Þær breytingar sem gerðar verða eru að meginstefnu til þær sem eru óumflýjanlegar vegna umræddra sameininga. Ekki er þó hægt að útiloka að einhverjar frekari breytingar verði lagðar til sem er metið þarft að gera.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Nei.

2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?

Nei.

3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?

Nei.

F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Ráðuneyti, stofnanir og starfsfólk þeirra, sveitarfélög, almenningur o.fl.

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Ekki er með beinum hætti um að ræða skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta. Hins vegar kallar sameiningarvinnan á lítills háttar breytingar á ýmsum lögum sem eru á forræði annarra ráðuneyta.

3. Samráð sem þegar hefur farið fram

Samráð við hagsmunaaðila fer að mestu leyti fram í sameiningarvinnunni. Samráð hefur m.a. verið viðhaft við forstöðumenn og starfsfólk stofnana og ráðuneytisins, stjórnir stofnana (þar sem það á við), önnur ráðuneyti, þingflokka, umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis og kjarafélög. Í frumvarpavinnunni hefur verið haft þétt samráð við viðkomandi stofnanir sem fyrirhugað er að sameina, m.a. með reglulegum upplýsingafundum.

4. Fyrirhugað samráð

Eins og áður sagði þá fer samráð við hagsmunaaðila um sameininguna að mestu fram í sameiningarvinnunni sem slíkri. Fyrirhugað er að frumvarpsdrög vegna sameiningarinnar fari í samráðsgátt stjórnvalda í sumar en auk þess er í gangi samráðsfundir með sveitarfélögum á þjóðgarðasvæðum, þar sem fyrir eru stjórnir vegna verndarsvæðanna sem og þingvallanefnd vegna þjóðgarðsins á Þingvöllum, en þetta samráð er vegna fyrirhugaðrar Náttúruverndar- og minjastofnunar.

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal

Ekki er gert ráð fyrir auknum útgjöldum vegna lagasetningarinnar. Gert er ráð fyrir að sameiningin auki á getu stofnana til að takast á við brýn verkefni og áskoranir. Auka gæði þjónustu, starfsánægju, skilvirkni og hagkvæmni til lengri tíma titið.

H. Næstu skref, innleiðing

1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmiðina?

Já.

2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?

Gera má ráð fyrir að a.m.k. hálf ár þurfi að líða frá samþykki frumvarpsins, ef af því verður, og þar til það getur tekið gildi.

3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?

Vandað hefur verið til undirbúnings að sameiningunum og fylgt verkáætlunum hvað varðar samskipti við hagsmunaaðila, mannauðsmál, upplýsingamál, húsnæðismál og frumvarpavinnu. Mikilvægt er einnig að vanda innleiðingavinnuna verði frumvörpin samþykkt á Alþingi. Mikill meðbyr er með verkefninu en öll undirbúningsvinna engu að síður nauðsynleg, m.a. til að tryggja upplýsingaflæði og jákvæðni fyrir þessu mikilvæga skrefi í að einfalda stofnanakerfi ráðuneytisins.

4. Mælikvarðar á árangur og útkomu

Ánægja starfsfólks nýrra og stofnana, fjárpörf nýrra stofnana o.fl. Í ágúst 2022 var gerð könnun af fyrirtækinu Maskínu meðal starfsmanna þeirra stofnana sem fyrirhugað er að sameina. Niðurstöður könnunarinnar sýndu að 19,4% starfsmanna telja mjög mikil tækifæri til sameiningar, 28,8% telja tækifærin fremur mikil og 38,2 telja tækifærin í meðallagi. Aðeins 13,6% telja tækifærin fremur lítil eða mjög lítil.

5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?

Innleiðingaráætlun gerir ráð fyrir að árangur af sameiningunni verði metinn.

I. Annað

J. Fylgiskjöl

1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað
2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum