

Atvinnuveganefnd Alþingis,
Nefndasvið Alþingis v/Austurvöll
150 REYKJAVÍK

Garðabær, 19. janúar 2015
2014120011/42-1-1
TB
jgo/tb

Frumvarp til laga um Haf- og vatnarannsóknir (heildarlög), 391. mál.

Vísað er til tölvupósts/bréfs, frá atvinnuveganefnd Alþingis, dags. 19. desember 2014, þar sem óskað er eftir athugasemdum við frumvarp til laga um Haf- og vatnarannsóknir (heildarlög), 391. mál.

Almennt um frumvarpið og sameiningu stofnana

Í framangreindu frumvarpi er lagt til að sameina Hafrannsóknastofnunina og Veiðimálastofnun en í greinargerð með frumvarpinu í kafla III Mat á áhrifum segir: *Þess er fyrst og fremst vænst að með sameiningunni náist faglegur og stjórnunarlegur ávinningur sem komi fram í enn öflugri stofnun með fjölbreyttari þekkingargrunni starfsfólks. Fagleg samlegð felst m.a. í því að samstarf um skyld verkefni verður einfaldara og samnýting næst á ýmissi miðlægni þjónustu, innri getu og starfskröftum.*

Megináhersla er lögð á faglega styrkingu og aukna skilvirkni, en auk þess má reikna með nokkrum fjárhagslegum samlegðaráhrifum til lengri tíma litið. Reikna verður með kostnaðarauka í upphafi, m.a. vegna húsnæðis og hugsanlegra biðlauna starfsmanna.

Ljóst er að til þess að ná þeim árangri sem að er stefnt þarf að koma allri starfsemiinni í sameiginlegt húsnæði og verður unnið að því að finna hagkvæma lausn sem henti vel nýrri stofnun.

Á undanförunum misserum hefur mikil umræða farið fram um sameiningar og/eða samvinnu stofnana og þá gjarnan í nafni hagræðingar og þá m.a. litið til þeirra sjónarmiða og væntinga sem fjallað er um hér að framan sem að mati Náttúrufræðistofnunar eru sjálfsagðar og eðlilegar. Það er hins vegar oft þannig að stundum er ekki horft á heildina, sjálf verkefni, og þá jafnvel milli stofnana innan sömu ráðuneyta og enn síður milli ráðuneyta. Það þarf því að vanda vel til verka bæði með tilliti til eðli verkefna og þess hlutverks sem stofnanir hafa og löggjafinn hefur ætlað þeim. Oft er það þannig að enginn augljós ávinningur er af sameiningu stofnana ef eðli verkefnanna er ólíkt þó fagið hafi sama heiti. Þetta gildir einnig ef markmið og hlutverk eru ólík.

Samkvæmt lögum um Náttúrufræðistofnun og náttúrustofur er hlutverk Náttúrufræðistofnunar, í stuttu máli, að stunda rannsóknir á íslenskri náttúru, skrásetja hana kerfisbundið og vera gagnabanki um náttúru landsins, hafa yfirsýn og veita ráðgjöf, fræðslu og leiðbeiningar um náttúruna og vernd og skynsamlega nýtingu hennar í tengslum við



hverskyns landnotkun. Gildir einu hvort um er að ræða land, ferskvatn eða sjó en þar er að sjálfsögðu undanskilin ráðgjöf sem öðrum er ætluð s.s. veiðiráðgjöf á nytjastofnun í hafi. Hlutverk stofnunarinnar er því alhliða og þjónar almenningi, ráðuneytum og stofnunum, sveitarfélögum og félagasamtökum. Náttúrufræðistofnun hefur átt gott samstarf bæði við Hafrannsóknastofnunina og Veiðimálastofnun þrátt fyrir ólík hlutverk stofnananna. Í tengslum við umræðu um stofnanauppbyggingu hefur Náttúrufræðistofnun m.a. lagt til að sameina Náttúrufræðistofnun og Veiðimálastofnun þrátt fyrir að stofnanirnar heyri undir sitt hvort ráðuneytið. Þetta hefur verið lagt til fyrst og fremst til að ná fram faglegum ávinning m.t.t. þess hlutverks sem Náttúrufræðistofnun hefur.

Í tilfelli Hafrannsóknastofnunar og Veiðimálastofnunar er það alveg skýrt bæði í núgildandi lögum um stofnanirnar og í framangreindu frumvarpi að megin hlutverk nýrrar stofnunar, fyrir utan faglegan ávinning, er að sinna **hagnýtum rannsóknum í tengslum við nýtingu** sbr. það sem segir í greinargerð um 5. gr. frumvarpsins: ***Báðar stofnanir einbeita sér að hagnýtum rannsóknum, bæði á umhverfi og lífríki, til að undirbyggja nýtingu og stunda jafnframt rannsóknir til að auka skilning á því flókna samspili sem á sér stað í vistkerfum sem um ræðir og treysta þannig grundvöllinn fyrir nýtingu auðlindanna.*** Jafnframt segir: ***Með sameiningu Hafrannsóknastofnunar og Veiðimálastofnunar er ekki ætlunin að breyta þessu meginhlutverki, heldur eru í greininni skýrðar frekar áherslur í starfsemi.*** Megin hlutverk nýrrar stofnunar kemur að öðru leyti fram með margvíslegum hætti í frumvarpinu s.s. í samsetningu ráðgjafanefndar stofnunarinnar og heimild hennar til að vera á samkeppnismarkaði sbr. einnig 8. gr. frumvarpsins þar sem segir: ***Haf- og vatnarrannsóknur er heimilt, að fengnu samþykki ráðherra, að eiga aðild að rannsókn- og þróunarfyrirtækjum, hvort heldur hlutafélögum eða öðrum félögum með takmarkaðri ábyrgð, er þrói hugmyndir og hagnýti niðurstöður rannsókna- og þróunarverkefna sem stofnunin vinnur að hverju sinni.*** Það er því að mörgu leyti eðlilegt að sameina Hafrannsóknastofnunina og Veiðimálastofnun þegar meginhlutverk þessara stofnana er haft í huga. Það er hins vegar ekki eins augljóst hvort það náist árangur af faglegri samlegð þrátt fyrir sameiginlega þætti.

Í litlu samfélagi eins og hér á landi er alveg augljóst að í mörgum tilfellum getur verið ávinningur af sameiningu stofnana. Það má hins vegar ekki gleymast, eins og áður hefur komið fram, að hlutverk stofnana í þjóðfélaginu er ólíkt og alls ekki víst að það hafi í för með sér einföldun að sameina stofnanir t.d. á þorsveiði lítið sameiginlegt með laxveiði í ám og hvorutveggja þarf að sinna áfram með ólíkum hætti faglega og stjórnunarlega. Við sameiningu getur verið hægt að bæta ýmislegt í rekstri og jafnvel stoðþjónustu en alls ekki víst að fagsvið eða stjórnarsýsla og/eða umsýsla batni. Á það er iðulega bent að stofnanir erlendis séu mun stærri en á Íslandi og þau rök notuð til að sameina stofnanir hér. Í þeirri umræðu gleymist oft að erlendar stofnanir hafa margfalt fleiri starfsmenn á hverju sviði fyrir sig (sem Ísland þarf samt að sinna) auk þess sem það eru oft aðrar stofnanir í sama landi með tugi starfsmanna sem búa yfir faglegum upplýsingum á sama sviði. Hér á landi eru oft örfáir sérfræðingar á hverju sviði og það sem gerist er að sömu sérfræðingarnir eru settir á einn stað og þeim fengin fleiri hlutverk. Slíkar stofnanir, þó fjölmennari séu, geta því rétt eins virkað sem fámennari því oft er það þannig að leiðir lengjast, sérstaklega stjórnunarlega, og enginn trygging er fyrir bættri skilvirkni eða fagmennsku ef fagsvið sérfræðinga eru mjög ólík.

Um 15 lið 5. gr. frumvarpsins/hlutverk

Í frumvarpi um Haf- og vatnarrannsóknir kemur fram að vegna ráðgjafahlutverks stofnunarinnar um nýtingu auðlinda geta komið upp innri árekstrar í stofnuninni, fjárhagslegir



jafnt sem faglegir, og hefur því þótt ástæða til að reyna að fyrirbyggja þessa árekstra m.a. með því að í 7. gr. um fjármögnun stofnunarinnar segir: *Þann hluta starfsemi Haf- og vatnarannsóknna, sem rekinn er á viðskiptagrundvelli á samkeppnismarkaði, skal skilja fjárhagslega frá öðrum þáttum rekstrarins og skal endurgjald vegna hans taka mið af markaðsverði.* Og í 1. gr. frumvarpsins er fjallað sérstaklega um sjálfstæði stofnunarinnar en í greinargerð frumvarpsins segir um greinina: *Stofnunin er skilgreind sem sjálfstæð stofnun til að leggja áherslu á sjálfstæði hennar á sviði rannsókna og ráðgjafar. Það er sérstaklega áriðandi með tilliti til þess mikilvæga hlutverks sem stofnunin gegnir í veiðiráðgjöf við stjórnvöld að hún sé óháð utanaðkomandi afskiptum af skipulagi og framkvæmd rannsókna og mótun ráðgjafar.* Ekki er lagt mat á það hér hvort þetta komi til með að tryggja sjálfstæði stofnunarinnar.

Ástæða þess að Náttúrufræðistofnun sér ástæðu til að benda á framangreint er að í 15. lið í 5. gr. frumvarpsins segir að hlutverk nýrrar stofnunar sé: **Að leggja mat á og veita ráðgjöf um verndargildi vistkerfa og náttúruminja í ferskvatni og í sjó.** Hér er um nýtt hlutverk að ræða, sem hvorki er að finna í lögum um Hafrannsóknastofnun (17. gr. laga nr. 64/1965) né Veiðimálastofnun (4. gr. laga nr. 59/2006) og ekki er vakin athygli á því í athugasemdum við frumvarpið. Náttúrufræðistofnun telur að þetta hlutverk, eins og það er orðað í frumvarpinu, sé ekki í samræmi við megin hlutverk nýrrar stofnunar og geti auðveldlega gefið tilefni til innri árekstra og auk þess árekstra milli stofnana og ráðuneyta. Náttúruvernd krefst ákveðnar sérþekkingar og fagmennsku og að náttúran sé skoðuð í ákveðnu samhengi m.a. í samhengi við innlend lög jafnt sem alþjóða samninga á sviði náttúru- og umhverfisverndar. Þetta þýðir að sjálfsögðu ekki að ný stofnun muni ekki búa yfir mikilli þekkingu um verndargildi og hafa margt fram að leggja hvað það varðar. Það sem skiptir máli hér er að ákveðnum stofnunum hefur verið falið af löggjafarvaldinu að sinna náttúru- og umhverfisvernd, og sérhæft sig á því sviði, og að þessar stofnanir heyra undir umhverfis- og auðlindaráðuneytið sem hefur verið falið framkvæmd náttúru- og umhverfislöggjafar og að gæta tiltekinna „hagsmuna“ fyrir þjóðfélagið sem auðvitað tengjast mjög oft nýtingu náttúruauðlinda. Að mati Náttúrufræðistofnunar er orðalag 15. liðs 5. gr. frumvarpsins ekki í samræmi við lög um um náttúruvernd nr. 60/2012 sem taka eiga gildi 1. júlí í ár og vísað er til í frumvarpi til breytinga á ýmsum lögum vegna þessa frumvarps, 392. mál. Náttúrufræðistofnun leggur því til að 15 liður frumvarpsins orðist svo: **Að veita ráðgjöf um verndargildi vistkerfa og náttúruminja í ferskvatni og í sjó í samræmi við lög um náttúruvernd einkum með tilliti til sjálfbærra fiskveiða og sjálfbærrar nýtingar annarra lifandi auðlinda.**

Náttúrufræðistofnun telur, hvort sem af sameiningu Hafrannsóknastofnunarinnar og Veiðimálastofnunar verður eða ekki, að grundvöllur sé fyrir áframhaldandi góðu samstarfi Náttúrufræðistofnunar og þessara stofnana. Náttúrufræðistofnun hefur t. d. undanfarin ár verið að kortleggja vistgerðir í ferskvatni, fjöru og á landi og mun stofnunin í framtíðinni vafalaust þurfa að leita til nýrrar stofnunar Haf- og vatnarannsóknna verði af henni.

Virðingarfyllst

Jón Gunnar Ottósson, forstjóri

Trausti Baldursson

