



UMHVERFIS- OG
AUBLINDARÁÐUNEYTIÐ

Skýrsla starfshóps um stofnun hamfarasjóðs

29. janúar 2016

Efnisyfirlit

I	Inngangur og verkefni starfshóps	2
II	Niðurstöður og helstu tillögur	3
III	Núverandi fyrirkomulag	5
	a. Hlutverk og eðli Ofanflóðasjóðs	5
	i. Hlutverk Veðurstofu Íslands.....	6
	b. Hlutverk og eðli Bjargráðasjóðs	7
	c. Viðlagatrygging Íslands.....	8
	d. Samhæfing stjórnsýslu	9
IV	Stofnun hamfarasjóðs.....	10
	a. Ávinningur af stofnun hamfarasjóðs	10
	i. Stjórnsýsla á sviði náttúruvá	11
	ii. Uppgjör bóta og miðlun upplýsinga	11
	b. Þörf á stofnun hamfarasjóðs	12
	c. Samantekt um ávinning og þörf á stofnun hamfarasjóðs	12
V	Starfsemi hamfarasjóðs	12
	a. Fyrirkomulag starfsemi	13
	i. Sameining sjóða.....	13
	ii. Samþætting sjóða	15
	iii. Annað fyrirkomulag	15
	b. Bætur og kostnaður vegna tjóns af náttúruvá	16
	i. Tjón sem skal bæta	16
	ii. Tjónþolar.....	18
	iii. Kostnaður stjórnvalda	18
	c. Samantekt um fyrirkomulag starfsemi og vistun hamfarasjóðs	18
VI	Fjármögnun.....	19
	a. Fjárbörf	19
	i. Fjárbörf við bótadeild	19
	ii. Fjárbörf við forvarnadeild.....	20
	b. Tekjugrunnur.....	20
	i. Framlag ríkissjóðs	20
	ii. Framlag sveitarfélaga	21
	c. Samantekt um fjármögnun hamfarasjóðs.....	21

I. Inngangur og verkefni starfshóps

Á undanförunum árum hefur verið rætt um stofnun hamfarasjóðs í tengslum við náttúruhamfarir hér á landi. Fyrir liggur skýrsla nefndar forsætisráðuneytisins frá 2012: *Tillögur um fyrirkomulag bóta til tjónpola í kjölfar náttúruhamfara*, hér eftir nefnd skýrsla nefndarinnar sem horft var til við vinnslu skýrslu þessarar. Töluverður kostnaður hefur fallið á ríkissjóð vegna náttúruhamfara. Dæmi um slíkar náttúruhamfarir frá síðustu aldamótum eru Suðurlandsskjálftarnir 2000 og 2008, eldgosin á Fimmvörðuhálsi, í Eyjafjallajökli og Grímsvötnum 2010 - 2011 og eldgos í Holuhrauni 2014 í kjölfar jarðhræringa í Bárðarbungu. Á þessu ári hefur m.a. orðið vatnstjón á Ísafirði og í Fjallabyggð, tjón vegna Skaftárhlaups og óveðurs í Fjarðabyggð. Vísindamenn gera ráð fyrir því að reglulega muni hljótast tjón af völdum náttúruhamfara hér á landi. Í skýrslu nefndarinnar koma fram ýmsar tillögur og er lagt til að stofnaður verði sérstakur hamfarasjóður, sem falið verði að sinna verkefnum sem lúta annars vegar að forvörnum gegn náttúruvá og hins vegar mati og greiðslu á bótum vegna tjóns sem fellur til við náttúruhamfarir og ekki fæst bætt úr almennum váttryggingum. Skiptar skoðanir hafa verið um stofnun og útfærslu slíks hamfarasjóðs, einkum í tengslum við framtíð ofanflóðasjóðs.

Rætt hefur verið um hvernig megi best tryggja umsýslu og fjármögnun og greiðslu bóta vegna náttúruhamfara auk greiðslu annars kostnaðar stjórnvalda sem hlýst af tjóni vegna slíkra hamfara. Það tjón sem um er að ræða í þessu sambandi er tjón vegna verðmæta sem ekki hafa notið tryggingarverndar eða þegar um tjón er að ræða á óváttrygjanlegum verðmætum.

Frá árinu 2008 hefur viðbótarkostnaður ríkissjóðs vegna náttúruhamfara numið um 3,6 ma.kr. sem jafngildir um 460 m.kr. á ári að meðaltali. Þessi kostnaður felur meðal annars í sér bætur vegna tjóna, kostnað vegna viðbótarviðbúnaðar og vöktunar, gæslu og ýmislegt annað. Til viðbótar þessu hefur fjöldi ríkisstofnana forgangsraðað verkefnum og nýtt fjárheimildir til að bregðast við áriðandi verkefnum sem leitt hafa af náttúruhamförum. Erfitt er að leggja nákvæmt mat á hversu mikill kostnaðurinn er en ljóst er að hann er umtalsverður.

Í október 2015 ákvað ríkisstjórn Íslands, að tillögu forsætisráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra, að skipaður yrði starfshópur undir forystu umhverfis- og auðlindaráðuneytis sem hefði það hlutverk að gera tillögur um stofnun sérstaks sjóðs vegna náttúruhamfara, hamfarasjóðs. Fram kemur í ákvörðun ríkisstjórnar að til að treysta megi umgjörð og stjórnarsýslu um bótamál vegna náttúruhamfara sem geta haft alvarlegar afleiðingar fyrir íslenskt samfélag og innviði þess sé lögð áhersla á að lokið verði vinnu við mótun tillagna um bóta- og tjónamál með stofnun nýs hamfarasjóðs vegna náttúruhamfara eða samruna þeirra úrræða og sjóða sem nú þegar eru fyrir hendi í landinu sem taka á og koma að bóta- og tjónamálum vegna náttúruhamfara. Ríkisstjórnin fól jafnframt fjármála- og efnahagsráðuneytinu að endurskoða lög og regluverk Viðlagatryggingar Íslands með það að markmiði að verðmæti og iðgjöld sem tengd eru opinberum mannvirkjum og almennum húseignum falli sem best undir tryggingavernd.

Umhverfis- og auðlindaráðherra skipaði starfshóp á grundvelli framangreindrar ákvörðunar ríkisstjórnar þann 2. nóvember 2015. Í skipunarbréfi starfshópsins kemur fram að honum sé ætlað að gera tillögur um stofnun sérstaks sjóðs vegna náttúruhamfara, hamfarasjóðs. Starfshópunum er m.a. ætlað að skoða fýsileika þess að til yrði slíkur sjóður og jafnframt að skoða samruna og/eða samþættingu á starfsemi og verkefnum ofanflóðasjóðs annars vegar og Bjargráðasjóðs hins vegar við

hinn nýja sjóð. Þá er starfshópnum ætlað að gera tillögur um tekjuforsendur og fjármögnun sjóðsins og hlutfallslega skiptingu þeirra milli framangreindra sjóða. Starfshópnum var ætlað að kalla þá aðila til samráðs sem að málinu þyrftu að koma s.s. sveitarfélög. Honum var ekki falið að fjalla um starfsemi Viðlagatryggingar Íslands og þær bætur sem greiddar eru af Viðlagatryggingu vegna náttúruhamfara. Sigríður Auður Arnardóttir, ráðuneytisstjóri umhverfis- og auðlindaráðuneytis, var skipaður formaður starfshópsins, en auk hennar voru í starfshópnum Baldur Arnar Sigmundsson, lögfræðingur, tilnefndur af atvinnuvega- og nýsköpunaráðuneyti, Ingþór Karl Eiríksson, sérfræðingur, tilnefndur af fjármála- og efnahagsráðuneyti og Sigurborg K. Stefánsdóttir, rekstrarstjóri, tilnefnd af innanríkisráðuneyti. Með starfshópnum starfaði Íris Bjargmundsdóttir, lögfræðingur í umhverfis- og auðlindaráðuneyti og Guðný Lára Ingadóttir, ritari ráðuneytisstjóra í umhverfis- og auðlindaráðuneyti sem sá um umsýslu funda og ritun fundargerða. Starfshópnum var ætlað að skila tillögum sínum og skýrslu til ríkisstjórnar fyrir 31. desember 2015. Þar sem starfshópnum var ekki unnt að skila tillögum sínum innan þess tímaramma sem honum var ætlaður var óskað eftir fresti til að skila tillögum starfshópsins til 15. febrúar 2016.

Nefndin kom fyrst saman til fundar 9. nóvember 2015 og hélt alls átta fundi. Eftirfarandi aðilar komu á fundi starfshópsins: Hafsteinn Pálsson starfsmaður ofanflóðasjóðs, Sigrún Karlsdóttir náttúruvástjóri hjá Veðurstofu Íslands, Árni Snæbjörnsson, fyrrverandi framkvæmdastjóri Bjargráðasjóðs, Karl Björnsson framkvæmdastjóri og Guðjón Bragason sviðsstjóri hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Víðir Reynisson lögreglufulltrúi á Suðurlandi og fyrrverandi deildarstjóri almannavarnardeildar Ríkislögreglustjóra og Hulda Ragnheiður Árnadóttir, framkvæmdastjóri Viðlagatryggingar Íslands.

II. Niðurstöður og helstu tillögur

Í skipunarbréfi starfshópsins kemur fram að honum sé m.a. ætlað að skoða fýsileika þess að stofna sérstakan sjóð, hamfarasjóð, og er það niðurstaða hópsins að rök mæli með því að setja á fót slíkan sjóð. Ávinningur felist í því að samhæfa verkefni á sviði forvarna og greiðslu bóta vegna náttúrvár. Þótt verkefni á sviði forvarna séu eðlisólík verkefnum á sviði uppgjors bóta og annars kostnaðar, þá eru þessi verkefni tengd og háð hvort öðru. Með samhæfingu þessara þátta væri hægt að hafa á einum stað yfirumsjón með framkvæmd verkefna sem tengjast forvörnum og uppgjóri bóta. Þekking myndi aukast og yfirsýn yfir forvarnir og tjón tengt náttúruhamförum. Stjórnarsýsla þessara mála væri samhæfð sem myndi styrkja umsýslu á þessu sviði, bæði vegna faglegra og rekstrarlegra verkefna. Starfshópurinn telur núverandi fyrirkomulag hafa gefist vel en aukin krafa um forvarnir, skýra umgjörð og aukin tíðni náttúruhamfara kalli á styrkingu þessa málaflokks.

Rætt hefur verið um með hvaða hætti eigi að fjármagna þann kostnað sem hefur fallið á ríkissjóð vegna hamfara en fyrir liggur að sá kostnaður er umtalsverður. Meðal kostnaðs þess að stofna hamfarasjóð er að tekið yrði á allri tegund náttúruvár, með það að markmiði að auka getu samfélagsins til að takast á við náttúruhamfarir og draga þar með úr tjónmætti og tjónnæmi samfélagsins. Til lengri tíma litið yrði kostnaður samfélagsins minni en þegar gripið er til aðgerða í hvert sinn sem náttúruhamfarir dynja yfir. Reglubundin fjárveiting sem tryggði fjármögnun slíks sjóðs myndi tryggja jafnara flæði greiðslna úr ríkissjóði í stað þess að kostnaður vegna aðgerða, viðbragða og bóta er mjög ársbundinn og fer eftir eðli náttúruhamfara hverju sinni. Reglubundin fjárveiting

tryggir einnig að forvarnir, þ.m.t. hættumat, viðbragðsáætlanir og að vöktun sé framkvæmd. Með þeim aðgerðum er samfélagið mun betur í stakk búið til að takast á við náttúruhamfarir og tjón þess verður mun minna þegar til lengri tíma er litið.

Starfshópurinn fjallaði ítarlega um mögulegt fyrirkomulag á starfsemi hamfarasjóðs. Niðurstaða starfshópsins er sú að sameining A–deildar Bjargráðasjóðs og ofanflóðasjóðs í hamfarasjóð með skýrum fjárhagslegum aðskilnaði með deildarskiptingu sé sú leið sem best sé að fara.

Starfshópurinn gerir eftirfarandi tillögur:

- Lagt er til að stofnaður verði sérstakur sjóður, svonefndur hamfarasjóður sem hafi það hlutverk að sinna forvörnum og samhæfingu verkefna á sviði forvarna vegna náttúruvár. Jafnframt hafi sjóðurinn umsýslu með greiðslu tiltekins kostnaðar opinberra aðila og bóta í ákveðnum takmörkuðum tilvikum vegna tjóns sem verður af völdum náttúruhamfara. Starfshópurinn telur núverandi fyrirkomulag hafa gefist vel en aukin krafa um forvarnir, skýra umgjörð og aukin tíðni náttúruhamfara kalli á styrkingu þessa málaflokks.
- Lagt er til að fyrirkomulag á starfsemi hamfarasjóðs verði sameining A–deildar Bjargráðasjóðs og ofanflóðasjóðs, sbr. lög nr. 49/2009 um Bjargráðasjóð og lög nr. 49/1997 um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum, í hamfarasjóð. Hamfarasjóður verði með aukin verkefni á sviði forvarna og aukin fjármagn. Ef hamfarasjóði verður komið á, þarf að gera breytingar á lögum nr. 49/2009 og lögum nr. 49/1997.
- Lagt er til að hamfarasjóður verði deildarskiptur með skýrum fjárhagslegum aðskilnaði. Hamfarasjóður hafi stjórn sem sé tvískipt, stjórn forvarnasjóðs og stjórn bótasjóðs. Í báðum deildum ættu sæti fastir fulltrúar eftirfarandi ráðuneyta sem koma að málum vegna náttúruvár þ.e. atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, fjármála- og efnahagsráðuneytis, innanríkisráðuneytis og umhverfis- og auðlindaráðuneytis. Þegar um er að ræða starfsemi forvarnasjóðs sæti fulltrúi sveitarfélaga einnig í stjórninni. Hamfarasjóður yrði sjálfstæður með kennitölu og fjárlaganúmer. Lagt er til að hamfarasjóður verði vistaður hjá umhverfis- og auðlindaráðuneyti.
- Lagt til að verkefni sem heyrir hafa undir samráðshóp ráðuneytisstjóra um viðbrögð við náttúruvá verði færð undir verkefni stjórnar hamfarasjóðs þegar við á. Með því yrði verkefnum samráðshópsins skipað með varanlegum hætti í stjórnsýslunni.
- Lagt er til að við endurskoðun laga um Viðlagatryggingu Íslands sem nú stendur yfir í fjármála- og efnahagsráðuneyti verði gert ráð fyrir framlagi frá Viðlagatryggingu í nýjan hamfarasjóð vegna forvarna. Í núgildandi lögum er heimild til að ráðstafa 5% af tekjugrunni Viðlagatryggingar til forvarnamála. Þá er einnig lagt til að farið verði yfir og afmarkað með skýrum hætti hvaða tjón tryggingavernd Viðlagatryggingar Íslands nær yfir.
- Lagt er til að sveitarfélög komi að stofnun og þátttöku í hamfarasjóði og þá með hlutdeild í fjármögnun hans. Lagt er til að farið verði í viðræður við Samband íslenskra sveitarfélaga um framangreint.

- Lagt er til að hamfarasjóður yrði fjármagnaður með þeim tekjustofnum sem til staðar eru í dag þ.e. tekjum ofanflóðasjóðs, framlagi ríkissjóðs í A-deild Bjargráðasjóðs, hlutdeild í tekjum Viðlagatryggingar Íslands, framlagi sveitarfélaga ásamt viðbótarframlagi ríkissjóðs eftir þörfum.

III. Núverandi fyrirkomulag

a. Hlutverk og eðli ofanflóðasjóðs

Ofanflóðasjóður var stofnaður árið 1985 og er hlutverk hans að vera forvarnasjóður vegna ofanflóða. Í kjölfar mannskæðra snjóflóða sem féllu í Súðavík og á Flateyri árið 1995 var opinber stjórnsýsla ofanflóðavarna endurskipulögð í grundvallaratriðum en það hafði í för með sér miklar breytingar á sjóðnum og starfsemi hans og um leið verulega eflingu sjóðsins. Sett voru lög um starfsemi ofanflóðasjóðs með setningu laga nr. 49/1997 um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum. Reglugerðir hafa verið settar á grundvelli laganna, þ.e. reglugerð nr. 637/1997 um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum, reglugerð nr. 8/1998 um störf og búnað eftirlitsmanna vegna eftirlits með hættu á ofanflóðum, reglugerð nr. 505/2000 um hættumat vegna ofanflóða, flokkun og nýtingu hættusvæða og gerð bráðabirgðahættumats, með síðari breytingum og reglugerð nr. 636/2009 um hættumat vegna snjóflóða á skíðasvæðum.

Með samþykki laga nr. 49/1997 var afmarkaður rammi utan um starfsemi sjóðsins sem hann starfar eftir í dag. Með lögunum var sveitarfélögum gert að koma upp vörnum gegn ofanflóðum þar sem þörf var á. Með eflingu sjóðsins og nýjum lögum varð mögulegt að veita þeim sveitarfélögum aðstoð sem bjuggu við snjóflóðahættu með átaki við að tryggja öryggi eldri íbúðabyggða. Kröfur um hættumat á nýjum byggingasvæðum áttu að tryggja að ekki yrði byggt íbúðarhúsnæði á hættusvæðum. Veðurstofu Íslands var falið að sinna rannsóknum, ráðgjöf um varnarkosti, gerð hættumats og snjóflóðaeftirliti.

Í lögum nr. 49/1997 er kveðið á um ofanflóðanefnd sem er skipuð þremur fulltrúum til fjögurra ára í senn. Nefndin hefur það hlutverk að fjalla um og taka afstöðu til tillagna að varnavirkjum frá sveitarfélögum og að ráðstafa fé úr ofanflóðasjóði til ofanflóðavarna. Formaður nefndarinnar er skipaður án tilnefningar en aðrir nefndarmenn eru skipaðir samkvæmt tilnefningu innanríkisráðherra og Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Hjá ofanflóðanefnd starfar einn starfsmaður sem sinnir verkefnum nefndarinnar. Þau verkefni eru m.a. umsýsla funda nefndarinnar og ritun fundargerða, áætlanagerð vegna framkvæmda og reksturs nefndarinnar ásamt yfirferð reikninga og áritun þeirra. Starfsmaðurinn sér einnig um undirbúning að stofnun hættumatsnefnda, samskipti við hættumatsnefndir, sveitarfélög, Framkvæmdasýslu ríkisins, ráðgjafa, Veðurstofu Íslands og aðra aðila í tengslum við gerð hættumats, umhverfismats og hönnunar, gerð, viðhald og rekstur ofanflóðavarna og umsýslu með uppkaupum húseigna.

Samkvæmt 13. gr. laga nr. 49/1997 er meginhlutverk sjóðsins að kosta fyrirbyggjandi framkvæmdir vegna hugsanlegra snjóflóða og skriðufalla. Sjóðnum ber að greiða kostnað vegna byggingar og

viðhalds varnarmannvirkja, uppkaupa á fasteignum innan skilgreinds hættusvæðis, kaups og uppsetningar á tækjum og búnaði vegna rannsókna og eftirlits með ofanflóðum og kostnað vegna reksturs sjóðsins og ofanflóðanefndar. Einnig ber sjóðurinn kostnað við gerð hættumats Veðurstofu Íslands vegna ofanflóða sbr. 4. gr. laganna, þ.m.t. kostnað við starfsemi hættumatsnefnda sbr. 1. mgr. 13. gr. laganna.

Samkvæmt 12. gr. laganna eru tekjur sjóðsins gjald sem lagt er á allar brunatryggðar húseignir á landinu sem nemur 0,3% af váttryggingarfjárhæð eignar og er gjaldið innheimt með iðgjaldi til brunatrygginga. Einnig eru tekjur sjóðsins árlegt framlag á fjárlögum í samræmi við framkvæmdaáætlun, vaxtatekjur og aðrar tekjur. Ofanflóðasjóður er í vörslu umhverfis- og auðlindaráðuneytis.

Unnið hefur verið að vörnum og öðrum aðgerðum til að auka öryggi byggðar í þeim sveitarfélögum landsins þar sem hætta er talin á ofanflóðum eins og Snæfellsbæ, Súðavík, Seyðisfirði, Bolungarvík, Fjallabyggð, Ísafirði, Fjarðabyggð og Vesturbyggð. Áætlað hafði verið að framkvæmdum við varnir myndi ljúka árið 2020 en ljóst er að því markmiði verður ekki náð.

Árið 2012 var samþykkt breyting á lögum nr. 49/1997 með lögum nr. 22/2012 sem heimilaði ofanflóðasjóði tímabundið að taka þátt í kostnaði vegna vinnu við hættumat fyrir eldgos. Lögin féllu úr gildi 31. desember 2014. Í desember árið 2014 var samþykkt önnur breyting á lögunum, sbr. lög nr. 127/2014, sem heimilaði ofanflóðasjóði að halda áfram að taka þátt í greiðslu kostnaðar við hættumat vegna eldgosa, jafnframt vegna vatnsflóða og sjávarflóða frá 1. janúar 2015 til 31. desember 2017.

i. Hlutverk Veðurstofu Íslands

Samkvæmt lögum um Veðurstofu Íslands nr. 70/2008 hefur Veðurstofan fjölþættu hlutverki að gegna vegna ofanflóðamála. Í 3. gr. laganna eru m.a. talin upp verkefni Veðurstofunnar sem tengjast ofanflóðahættu og snjóalögum. Þar eru nefnd eftirfarandi verkefni: vöktun vegna náttúruvár og útgáfa viðvarana og spár um yfirvofandi hættu af völdum ofanflóða; mælingar á snjóalögum; verkefni á sviði ofanflóðavarna; vinnsla hættumats vegna náttúruhamfara að beiðni almannavarnayfirvalda eða annarra stjórnvalda; rannsóknir á starfssviðum stofnunarinnar.

Hlutverki Veðurstofunnar er svo nánar lýst í lögum nr. 49/1997, reglugerð nr. 505/2000 um hættumat vegna ofanflóða og flokkun og nýtingu hættusvæða og reglugerð nr. 636/2009 um hættumat vegna snjóflóða á skíðasvæðum.

Ofanflóðastarfsemi á Veðurstofu Íslands skiptist í tvo meginþætti; annars vegar formlegt hættumat og sérfræðiráðgjöf, m.a. vegna hönnunar og byggingar varnarmannvirkja, og hins vegar vöktun á aðsteðjandi snjóflóða- og skriðuhættu og útgáfu viðvarana.

Þeir verkefnaþættir sem Veðurstofan vinnur að og tengjast ofanflóðaverkefnum eru eftirfarandi:

- a. Hættumat fyrir þéttbýlisstaði þar sem hætta er talin af ofanflóðum.
- b. Hættumat fyrir nýja staði og staðbundið hættumat.
- c. Endurskoðun hættumats.
- d. Rýmingaráætlanir.

- e. Ráðgjöf og rannsóknir vegna varnarvirkja og endurskoðun hættumats fyrir varin svæði.
- f. Úttekt á ofanflóðaaðstæðum í dreifbýli.
- g. Hættumat fyrir skíðasvæði.
- h. Viðbúnaðar- og öryggisáætlanir fyrir skíðasvæði.
- i. Snjóflóðaspár og öryggisviðbúnaður fyrir vegi.
- j. Hættumatsrannsóknir.
- k. Snjóflóðaeftirlit.
- l. Rekstur og viðhald mælikerfa til ofanflóðaeftirlits.
- m. Rannsóknir sem tengjast ofanflóðum, þ.m.t. snjóflóðum og snjóflóðaeftirliti.

Fjöldi starfsmanna sem vinnur að ofanflóðaverkefnum og vöktun á ofanflóðavá hjá Veðurstofu Íslands eru 13 í um 10 stöðugildum. Snjóathugunarmenn eru 19, þar af eru 5 aðalmenn í samtals 2,5 stöðugildum og 14 aðstoðarsnjóathugunarmenn í u.þ.b. einu stöðugildi. Laun sérfræðinga Veðurstofunnar og snjóeftirlitsmanna eru sameiginlega greidd úr ríkissjóði og ofanflóðasjóði.

b. Hlutverk og eðli Bjargráðasjóðs

Starfsemi sjóðsins

Um Bjargráðasjóð gilda lög nr. 49/2009. Sjóðurinn er í sameign íslenska ríkisins og Bændasamtaka Íslands. Sjóðurinn er sjálfstæð stofnun. Í stjórn sjóðsins eiga sæti þrír aðilar og sitja þeir í henni í fjögur ár í senn. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra skipar formann og Bændasamtök Íslands skipa tvo fulltrúa. Varamenn eru skipaðir með sama hætti. Stjórn sjóðsins hefur á hendi stjórn hans, metur og tekur ákvarðanir um afgreiðslu umsókna og styrkveitingar úr báðum deildum sjóðsins. Við sjóðinn starfar framkvæmdastjóri og síðastliðin ár hefur hann verið eini starfsmaður sjóðsins. Jafnframt er stjórninni heimilt að semja við Bændasamtök Íslands eða aðra stofnun um framkvæmd sjóðsins. Allur rekstrakostnaður sjóðsins greiðist úr almennri deild sjóðsins og hafa vaxtatekjur sjóðsins farið í að greiða rekstarkostnaðinn.

Sjóðurinn skiptist í tvær deildir, almenna deild og búnaðardeild. Bókhaldi hvorrar deildar um sig er haldið aðgreindu. Almenna deildin nýtur framlaga af fjárlögum auk vaxtatekna af höfuðstól. Búnaðardeildin er fjármögnuð með hlutdeild í búnaðargjaldi, skv. lögum nr. 84/1997 um búnaðargjald.

Almenna deild Bjargráðasjóðs, A – deild

Hlutverk almennrar deildar sjóðsins er að veita einstaklingum og félögum fjárhagsaðstoð til að bæta meiri háttar beint tjón af völdum náttúruhamfara:

- a. á gjaldskyldum fasteignum samkvæmt skilgreiningu laga um tekjustofna sveitarfélaga, sbr. lög um Þjóðskrá Íslands og girðingum, túnnum og rafmagnslínnum er tengjast landbúnaði,
- b. á heyi sem notað er við landbúnaðarframleiðslu,
- c. vegna uppskerubrests af völdum óvenjulegra kulda, þurrka, óþurrka og kals.

Íslenska ríkið hefur veitt Bjargráðasjóði tæpar 10 m.kr. í ríkisframlag af fjárlögum á síðastliðnum árum. Á fjárlögum fyrir árið 2014 var 9,8 m.kr. fjárheimild, í fjárlögum 2015 voru 8,8 m.kr. og er sú fjárhæð óbreytt í fjárlögum ársins 2016. Ljóst er að tekjustofn almennu deildar sjóðsins er mjög takmarkaður og dugar skammt þegar kemur að því að bæta tjón ef verulegar náttúruhamfarir verða.

Búnaðardeild Bjargráðasjóðs, B – deild

Hlutverk búnaðardeildar er að bæta meiri háttar tjón hjá einstaklingum og félögum vegna sjúkdóma, óvenjulegs veðurfars og slysa þegar ásetningur eða gáleysi eiganda eða umsjónarmanns verður eigi um kennt og eðlilegar varnir hafa verið við hafðar. Bætt er tjón á búfé og afurðum búfjár og tjón vegna uppskerutjóns. Lagt er til að B-deild Bjargráðasjóðs starfi utan hamfarasjóðs, verði hann settur á fót, með óbreyttu sniði.

Aukið fjármagn til Bjargráðasjóðs

Ríkisstjórn Íslands hefur á undanförunum árum lagt til viðbótarframlag af fjárlögum í Bjargráðasjóð svo hann gæti risið undir viðfangsefnum sínum, hefur það verið gert á grundvelli skýrslna sem unnar hafa verið á grundvelli 11. gr. laga um Bjargráðasjóð. Má þar nefna framlag til að bregðast við eldgosinu í Eyjafjallajökli árið 2010, framlag til að greiða út bætur til bænda af völdum öskufalls frá Grímsvötnum árið 2010 og framlag til að bæta tjón sem varð vegna óveðurs á Norðurlandi í september 2012. Meðal annars hefur almenna deildin bætt tjón sem varð af kali í tünnum.

Undantekningar frá bótaábyrgð sjóðsins

Í lögnum er sérstaklega tekið fram að ekki sé bætt tjón sem nýtur almennrar tryggingaverndar eða hægt er að fá bætt með öðrum hætti, sbr. ákvæði laga nr. 55/1992 um Viðlagatryggingu Íslands. Einnig er tekið fram að ekki sé veitt fjárhagsaðstoð vegna tjóns ef ásetningi eða gáleysi eiganda eða umsjónarmanns verður um kennt, eðlilegar varnir ekki verið við hafðar og ef staðsetning hluta er óeðlileg með tilliti til tjónshættu. Ekki er veitt fjárhagsaðstoð vegna tjóns á stærri mannvirkjum, svo sem orku- og hafnarmannvirkjum, sjóvarnargörðum, fiskeldismannvirkjum og skipasmíðastöðvum.

c. Viðlagatrygging Íslands

Með lögum nr. 52/1975 var komið á skylduvátryggingu gegn eldgosum, jarðskjálftum, skriðuföllum, snjóflóðum og vatnsflóðum. Viðlagatrygging Íslands tók við eignum og skuldum Viðlagasjóðs, sem settur var á fót vegna eldgossins í Vestmannaeyjum árið 1973. Hlutverk Viðlagatryggingar Íslands er að vátryggja gegn tjóni af völdum ofangreindra náttúruhamfara. Viðlagatrygging Íslands er vátryggingafélag í eigu ríkisins undir yfirumsjón fjármála- og efnahagsráðuneytis, með sjálfstæðan fjárhag. Viðlagatrygging hefur starfsleyfi sem vátryggingafélag og lýtur eftirliti Fjármálaeftirlitsins. Stofnunin annast vátryggingu gegn tjóni af völdum náttúruhamfara í samræmi við lög nr. 55/1992 um Viðlagatryggingu Íslands. Stofnunin vátryggir gegn beinu tjóni á eignum af völdum eldgosa, jarðskjálfta, skriðufalla, snjóflóða og vatnsflóða, sbr. 4. og 5. gr. laganna.

Skylt er að vátryggja allar húseignir sem eru brunatryggðar hjá vátryggingafélagi sem starfsleyfi hefur hér á landi. Innheimta iðgjalda viðlagatrygginga fylgir iðgjöldum brunatrygginga húseigna sem er lögbundin skylduvátrygging. Auk þess er skylt að vátryggja lausafé sem er brunatryggt. Vátryggingarskyldan nær einnig til lausafjár sem vátryggt er almennri samsettri vátryggingu sem innifelur brunatryggingu, enda flokkast slík vátrygging undir eignatryggingar samkvæmt lögum um vátryggingastarfsemi. Auk þess sem þegar er upptalið nær vátryggingarskylda til mannvirkja sem ekki er skylt að brunatryggja, s.s. veitumannvirkja ýmiss konar, brúa sem eru 50 m eða lengri, raforkuvirkja, síma- og fjarskiptamannvirkja í eigu hins opinbera og skíðalyfta. Önnur verðmæti njóta ekki verndar við náttúruhamfarir. Þar má t.d. nefna innbú og lausafé sem ekki hefur verið vátryggt

gegn bruna, ökutæki og vinnuvélar sem ekki eru kaskótryggð og mannvirki sem ekki tíðkast að brunatryggja, t.d. girðingar, hleðslur, hellulagnir, heimavatsnveitur, vatnsból, ræktun og gróður.

Iðgjöld Viðlagatryggingar nema nú 0,25% af váttryggingarfjárhæð, sem er brunabótamat, þegar um er að ræða húseignir og 0,2% þegar um er að ræða eignir sveitarfélaga og veitustofnana sem skylt er að váttryggja. Stofnunin endurbyggir áhættu sína hjá erlendum aðilum og var eigin áhætta vegna ársins 2012 alls 10 ma. kr.

Í dag sinnir Viðlagatrygging Íslands að hluta til forvarnarhlutverki og í lögum um stofnunina er stjórn stofnunarinnar heimilað að veita fé til rannsókna og til að styrkja framkvæmdir sem ætlað er að varna eða draga úr tjóni af völdum náttúruhamfara. Enn fremur er stjórninni heimilt að veita styrki til fræðslu- og þjálfunarmála þeirra landssamtaka sem hafa samstarfssamning við ríkislögreglustjóra um skipun hjálparliðs. Árleg heildarfjárveiting í þessu skyni má þó ekki vera meiri en 5% af bókfærðum iðgjöldum fyrra árs. Iðgjöld ársins 2014 námu samtals tæpum 2,5 ma.kr. og 5% af því er um 125 m.kr.

Lög um Viðlagatryggingu Íslands eru í endurskoðun og gert er ráð fyrir að tillögur um breytingar á lögnum verði lagðar fram fyrir 1. mars 2016. Í umfjöllun og tillögum um hamfarasjóð er lagt til að þau verkefni sem snúa að forvörnum færist til sjóðsins ásamt fjármagni. Heimilt er í nágildandi lögum að 5% af bókfærðum iðgjöldum sé ráðstafað til forvarnamála. Lagt er til að farið verði í vinnu við að færa verðmæti sem tengd eru húseignum og eru ekki váttryggð í dag undir váttryggingavernd Viðlagatryggingar og vinna greiningu á hæfilegum iðgjöldum vegna þeirra breytinga.¹

d. Samhæfing stjórnsýslu

Málefni almannavarna eru á forræði Ríkislögreglustjóra og samhæfir almannavarnadeild embættisins aðgerðir þegar lýst er yfir almannavarnarástandi. Í hamförum er samhæfingarmiðstöð í Skógarhlíð virkjuð og sér Ríkislögreglustjóri um rekstur stöðvarinnar. Þegar almannavarnarástand ríkir er stjórn aðgerða í héraði í höndum lögreglustjóra viðkomandi lögregluumdæmis. Hann situr þá jafnframt í aðgerðastjórn ásamt fulltrúa almannavarnanefndar, fulltrúa Landsbjargar, fulltrúa Rauða kross Íslands, hlutaðeigandi viðbragðsaðila og öðrum hlutaðeigandi aðilum sem tengjast aðgerðum hverju sinni. Aðgerðastjórnin starfar í umboði samhæfingarmiðstöðvarinnar sem hefur yfirsýn yfir aðgerðir þegar almannavarnarástandi hefur verið lýst yfir. Aðgerðastjórnin ber ábyrgð á fyrstu viðbrögðum en undir þau falla meðal annars björgun mannlífa, björgun verðmæta, verndun umhverfis ásamt því að tryggja nauðsynlegar fyrirbyggjandi aðgerðir og jafnframt því að draga úr áhættu eins og kostur er.

Töluverð umsýsla hefur verið vegna kostnaðar sem fellur til við fyrstu viðbrögð og hefur almannavarnadeild Ríkislögreglustjóra haldið utan um upplýsingar sem snúa að því. Þá hefur deildin haft yfirumsjón og ákvörðunarvald með til hvaða aðgerða er gripið. Hluti af samræmingarhlutverkinu hefur snúið að því að samhæfa aðgerðir viðkomandi stofnana. Kostnaður við starfsemi samhæfingarmiðstöðvarinnar er greiddur úr ríkissjóði. Ríkislögreglustjóri hefur heimild til að setja á stofn og reka þjónustumiðstöð vegna tiltekinna atburða og hættuástands. Þetta var til dæmis gert bæði í jarðskjálftum á Suðurlandi 2008 og í eldgosum 2010 og 2011. Verkefni slíkrar

¹ Hluti af texta um Viðlagatryggingu er úr skýrslu nefndar, sbr. bls. 11 -12.

Þjónustumiðstöðvar hafa falist meðal annars í upplýsingagjöf til almennings og þjónustu við þá aðila sem hafa orðið fyrir tjóni.

Eftir jarðskjálftana á Suðurlandi 2008 var farið að huga að fyrirkomulagi til að meta bótakröfur og skyldur ríkissjóðs. Samráðshópur ráðuneytisstjóra og starfshópur sveitarfélaga mótuðu árið 2008 verklagsreglur um hvernig farið skyldi með ótryggð tjón einstaklinga og fyrirtækja í Suðurlandsskjálftanum. Í kjölfarið var ákveðið að koma starfshópi ráðuneytisstjóra varanlega á undir heitinu samráðshópur ráðuneytisstjóra um viðbrögð við náttúruvá. Samráðshópurinn hefur verið undir stjórn forsætisráðuneytisins og hefur frá og með eldgosunum 2010 og 2011 haft eftirlit með kostnaði ríkisins vegna stærri hamfara. Samráðshópurinn hefur farið yfir og lagt mat á kröfur um bætur sem fallið hafa utan bótaskyldu Viðlagatryggingar ásamt því að meta óskir stofnana um viðbótarfjárveitingar vegna ýmissa verkefna sem tengjast náttúruhamförum.

Kostnaður, beinn eða óbeinn, sem fellur á ráðuneyti og stofnanir þeirra liggur ekki fyrir meðan atburður varir en mikilvægt er að tryggja nauðsynlegar aðgerðir þrátt fyrir það. Sú krafa hefur verið gerð frá upphafi að stofnanir sem að aðgerðum koma myndu forgangsraða sínum verkefnum og reyna eftir fremsta megni að takast á við viðbótarverkefni til að halda kostnaði innan fjárheimilda ársins.²

IV. Stofnun hamfarasjóðs

a. Ávinningur af stofnun hamfarasjóðs

Á undanförunum árum hefur umræða um stofnun sérstaks sjóðs, hamfarasjóðs, verið í kjölfar náttúruhamfara hér á landi. Rætt hefur verið um með hvaða hætti eigi að fjármagna þann kostnað sem hefur fallið á ríkissjóð vegna þeirra hamfara en fyrir liggur að kostnaður vegna þeirra er umtalsverður. Í kafla VI er gerð nánari grein fyrir þeim kostnaði og hver fjárþörfin hefur verið vegna náttúruhamfara síðastliðin átta ár. Þar kemur fram að ef miðað er við viðbótarkostnað ríkissjóðs á þessu tímabili er meðalfjárþörfin á ári um 460 m.kr. vegna beins kostnaðar við aðgerðir á hamfaratímum og vegna greiðslu bóta. Jafnframt hefur umræðan beinst að því með hvaða hætti fyrirkomlag á umsýslu greiðslu kostnaðar og bóta vegna náttúruhamfara eigi að vera, miðlun upplýsinga og ráðgjöf þessu tengdu.

Einn af kostum þess að stofna hamfarasjóð er að hægt væri að taka á allri tegund náttúruvá, með það að markmiði að auka getu samfélagsins til að takast á við náttúruhamfarir og draga þar með úr tjónmætti og tjónnæmi samfélagsins. Til lengri tíma litið yrði kostnaður samfélagsins minni en þegar gripið er til aðgerða í hvert sinn sem náttúruhamfarir dynja yfir. Reglubundin fjárveiting sem tryggði fjármögnun slíks sjóðs myndi tryggja jafnara flæði greiðslna úr ríkissjóði í stað þess að kostnaður vegna aðgerða, viðbragða og bóta er mjög ársbundinn og fer eftir eðli náttúruhamfara hverju sinni. Reglubundin fjárveiting tryggir einnig að forvarnir, þ.m.t. hættumat, viðbragðsáætlanir og að vöktun sé framkvæmd. Með þeim aðgerðum er samfélagið mun betur í stakk búið til að takast á við náttúruhamfarir og líka til þess að tjón þess verði mun minna þegar til lengri tíma er litið.

² Hluti af texta um samhæfingu stjórnýsly er úr skýrslu nefndar, sbr. bls. 21 – 22.

i. Stjórnýsla á sviði náttúruvár

Í starfshópnum var rætt um að uppgjör bóta og annars kostnaðar vegna náttúruhamfara væri nátengt forvarnaverkefnum vegna náttúruhamfara. Með forvörnum væri verið að gera áætlanir til lengri tíma til að draga úr líkum á tjóni, þ.e. manntjóni og eignatjóni vegna náttúruhamfara og þar með að styrkja þol samfélagsins. Gott skipulag forvarna með langtímaáætlunum um forvarnir, gerð hættu- og áhættumata, viðbragðsáætlana og vöktun myndi gefa betri upplýsingar og meiri yfirsýn yfir hugsanlega náttúruvá og leiða til aukinnar getu til viðbragða við náttúruhamförum. Í starfshópnum var rætt um ávinning af því að samþætta verkefni á sviði bóta og forvarna vegna náttúruvár. Með því væri hægt að tryggja yfirumsjón með framkvæmd verkefna sem tengjast forvörnum og uppgjöri bóta. Þekking og yfirsýn yfir forvarnir og tjón tengt náttúruhamförum væri á einum stað og þannig væri hægt að styrkja umsýslu á þessu sviði. Aukin geta væri til að sinna verkefnum á þessu sviði, eins og áætlanagerð og eftirfylgni á sviði forvarna, bókhalds- og rekstrarmálum, upplýsingamiðlun til stjórnvalda og haghafa og fræðslu.

Starfshópurinn telur að hamfarasjóður geti þannig haft tvíþætt hlutverk, annars vegar verið forvarnasjóður og hins vegar bótasjóður. Hér er um ólík hlutverk að ræða sem eru þó tengd, forvarnir, þ.m.t. gerð hættu- og áhættumats, viðbragðsáætlana og vöktunar, uppgjör og greiðsla kostnaðar stofnana ríkisins vegna viðbragða við náttúruhamförum og greiðsla bóta vegna tjóns af völdum náttúruhamfara í ákveðnum tilvikum. Mikilvægt er að skilgreina og afmarka þessi mismunandi hlutverk vel og hvernig fjármögnun þeirra eigi að vera háttað. Aðskilja þarf fjármögnun sjóðanna þannig að skýrt sé hvað geti runnið í hvorn sjóð fyrir sig og undir hvaða kostnaði viðkomandi sjóðir eigi að standa.

Ef til kemur að setja á fót hamfarasjóð þarf að halda yfirbyggingu hans í lágmarki. Lágmarka þarf umsýslukostnað þannig að það fé sem rennur í sjóðinn verði sem mest varið til forvarnastarfs, greiðslu kostnaðar og bóta vegna hamfara. Ekki er talin þörf á að setja á fót sérstaka stofnun heldur að hamfarasjóður yrði vistaður hjá viðkomandi ráðuneyti. Rætt var um að gott fordæmi um uppbyggingu slíks sjóðs væri ofanflóðasjóður, sem heyrir undir umhverfis- og auðlindaráðuneytið. Ofanflóðasjóður hefur litla yfirbyggingu og sækir faglega þekkingu og stuðning til fagstofnana, einkum Veðurstofu Íslands. Bæði umgjörð og verklag ofanflóðasjóðs hefur verið gott og tryggt framvindu verkefna sem stuðla að bættu öryggi landsmanna og auknu þoli samfélagsins þegar kemur að ofanflóðavá.

Varðandi fyrirkomulag á starfsemi hamfarasjóðs og mögulegum leiðum í því sambandi er vísað til kafla V.a. Stofnun hamfarasjóðs kallar á að settur verði rammi um starfsemina í löggjöf með nánari útfærslu í reglugerð.

ii. Uppgjör bóta og miðlun upplýsinga

Verði hamfarasjóði komið á fót gæti eitt af verkefnum hans verið að taka við tilkynningum frá sveitarfélögum og öðrum aðilum um tjón sem fellur undir hamfarasjóð og kostnað vegna náttúruhamfara, meta hvort tjónið eigi undir sjóðinn og sjá um uppgjör og greiðslur. Jafnframt yrði það hlutverk hamfarasjóðs að leggja mat á kostnað stofnana sem koma að aðgerðum og viðbrögðum vegna náttúruhamfara og taka ákvörðun um greiðslu kostnaðar þeirra. Eitt af hlutverkum hamfarasjóðs yrði því umsýsla og uppgjör kostnaðar og að veita upplýsingar um hvað er bætt úr sjóðnum. Kostnaður stofnana vegna aðgerða og viðbragða vegna náttúruhamfara félli undir

viðfangsefni bótahluta hamfarasjóðs. Tryggja þarf gott aðgengi upplýsinga þannig að uppgjör og endurgreiðslur geti farið fram með gagnsæjum hætti og með jafnræði. Almanavarnadeild Ríkislögreglustjóra myndi eftir sem áður stýra öllum aðgerðum og bera óbreytta ábyrgð en hamfarasjóður myndi tryggja upplýsingagjöf til stjórnvalda.

b. Þörf á stofnun hamfarasjóðs

Starfshópurinn ræddi hvort þörf væri á því að breyta núverandi fyrirkomulagi og setja á fót hamfarasjóð. Núverandi fyrirkomulag hefði gefist að mörgu leyti ágætlega. Með því yrði horfið frá þeirri tilhögun sem verið hefur að fjármögnun er metin eftir hverjar hamfarir og kostnaður greiddur með sérstökum greiðslum úr ríkissjóði að undangengnu mati fagstofnana og samráðshópi ráðuneytisstjóra um viðbrögð við náttúruvá. Þess í stað yrði sjóðurinn fjármagnaður árlega með sérstökum tekjustofnum, sem ákvarðaðir eru með lögum. Til sjóðsins rygni því árlega fé úr ríkissjóði og sjóðurinn færi á fjárlög. Þannig myndi hamfarasjóður safna upp fé sem greitt yrði út að hluta í kjölfar hamfara. Ef ekki yrðu miklar hamfarir yfir ákveðið tímabil gæti með þessum hætti safnast nokkuð mikið fé í sjóðinn í tiltekinn tíma. Slík sjóðssöfnun er ekki æskileg þegar þörf er fyrir fjármuni í önnur verkefni. Það styrkir hins vegar fjármálastjórn ríkisins að kostnaði vegna mögulegra náttúruhamfara sé með þessum hætti jafnað út á milli ára. Starfshópurinn mælir því með því að fjárþörf sjóðsins verði miðuð við kostnað vegna meðalstórra hamfara, en ef um verulegar hamfarir yrði að ræða myndi ríkissjóður leggja til sérstakt viðbótarframlag í sjóðinn.

c. Samantekt um ávinning og þörf þess að stofna hamfarasjóð

Starfshópurinn telur að rök mæli með því að setja á fót sérstakan hamfarasjóð. Ávinningur felist í því að samhæfa verkefni á sviði forvarna og greiðslu bóta vegna náttúruvá. Með því væri hægt að hafa á einum stað yfirumsjón með framkvæmd verkefna sem tengjast forvörnum og uppgjöri bóta. Þekking myndi aukast og yfirsýn yfir forvarnir og tjón tengt náttúruhamförum. Stjórnsýslu þessara mála væri samhæfð sem myndi styrkja umsýslu á þessu sviði, bæði vegna faglegra og rekstrarlegra verkefna. Starfshópurinn telur núverandi fyrirkomulag hafa gefist vel en aukin krafa um forvarnir, skýra umgjörð og aukin tíðni náttúruhamfara kalli á styrkingu í umsýslu málaflokksins.

V. Starfsemi hamfarasjóðs

Ef til stofnunar hamfarasjóðs kemur þarf að skoða hvaða fyrirkomulag henti best til að ná fram markmiðum hans sem best og að starfsemin geti þjónað tilgangi sínum. Starfshópurinn ræddi nokkrar leiðir í því sambandi og voru þrjár leiðir skoðaðar. Í fyrsta lagi sameining þeirra sjóða sem fyrir hendi eru í dag vegna hamfara, það eru ofanflóðasjóður og A–deild Bjargráðasjóðs, og til yrði sameiginlegur sjóður með eða án fjárhagslegs aðskilnaðar, hamfarasjóður. Í öðru lagi samþætting sjóða þar sem stofnaður yrði hamfarasjóður til viðbótar við ofanflóðasjóð og Bjargráðasjóð en að rekstur sjóðanna yrði samþætting í sameiginlegri stjórn. Að lokum og í þriðja lagi var skoðað annars konar fyrirkomulag eins og að halda starfsemi ofanflóðasjóðs og Bjargráðasjóðs í óbreyttri mynd en til viðbótar þeim sjóðum yrði stofnaður þriðji sjóðurinn, hamfarasjóður.

a. Fyrirkomulag starfsemi

i. Sameining sjóða

Með sameiningu A–deildar Bjargráðasjóðs og ofanflóðasjóðs í hamfarasjóð eru tvær leiðir færar. Annars vegar sameining sjóða með skýrum fjárhagslegum aðskilnaði með deildarskiptingu og hins vegar sameining sjóða án deildarskiptingar.

1. Sameining sjóða með deildarskiptingu

Bjargráðasjóður og ofanflóðasjóður hafa ólík hlutverk, Bjargráðasjóður er bótasjóður en ofanflóðasjóður forvarnasjóður, sbr. Kafli III. Þessi ólíku hlutverk sjóðanna þarf að hafa í huga við sameiningu þeirra í hamfarasjóð. Deildir hamfarasjóðs yrðu því tvær, forvarnadeild og bótradeild. Verkefni A–deildar Bjargráðasjóðs yrðu færð til bótradeildar hamfarasjóðs, bótasjóðs og þau útvíkkuð. Verkefni ofanflóðasjóðs yrðu færð til forvarnadeildar hamfarasjóðs, forvarnasjóðs og þau útvíkkuð, enn frekar. Bjargráðasjóður og ofanflóðasjóður yrðu lagðir niður í núverandi mynd og stofnaður yrði nýr sjóður, hamfarasjóður sem myndi taka við verkefnum fyrrgreindra sjóða. Þetta kallar á breytingar á þeim lögum sem um sjóðina gilda.

Rekstur og fjárhagur ofangreindra deilda hamfarasjóðs yrði aðskilinn og sjóðurinn fjárhagslega sjálfstæður. Lagt er til að ákveðinn hluti ofanflóðagjalds sem nú er innheimt með iðgjaldi til brunatrygginga og vaxtatekjur myndi standa undir rekstri hamfarasjóðs að hluta ásamt hluta af iðgjaldi Viðlagatryggingar. Þær fjárhæðir myndu skiptast á milli forvarnasjóðs og bótasjóðs í ákveðnum hlutföllum. Einnig yrði til staðar heimild fyrir ríkissjóð til að greiða í bótradeild hamfarasjóðs ef upp kæmu slíkar náttúruhamfarir að hamfarasjóður gæti ekki staðið undir greiðslu bóta og kostnaðar. Til að geta betur brugðist við stærri hamförum væri hægt að kveða á um í lögum um heimild til að lána fjármuni á milli deilda hamfarasjóðs tímabundið.

Verkefni forvarnadeildar hamfarasjóðs yrði að greiða fyrir verkefni á sviði forvarna með fé sem rennur til forvarnasjóðs. Verkefni sem ofanflóðasjóður fjármagnar á grundvelli laga nr. 49/1997 myndu falla þar undir en hlutverk sjóðsins yrði hins vegar útvíkkað og næði varanlega til fleiri sviða forvarna vegna náttúruhamfara, eins og eldgosa, vatns- og sjávarflóða og annarrar náttúruvár. Það skal tekið fram að gerð varna vegna sjávarflóða er á hendi Vegagerðarinnar og eru ekki gerðar tillögur um breytingu þar að lútandi. Verkefni bótradeildar yrði að meta og greiða út bætur vegna tjóns af völdum náttúruhamfara sem falla utan váttrygginga og samkvæmt skýrum takmörkunum sem kveðið er á um í lögum. Þá er lagt til að verkefni bótradeildar yrði jafnframt að leggja mat á og greiða eftir atvikum viðbótarkostnað opinberra aðila vegna viðbragða við náttúruhamförum sem ekki verður mætt með forgangsröðun verkefna hjá þessum aðilum. Hamfarasjóður hefði það hlutverk að hafa umsjón með samskiptum stjórnvalda við stofnanir ríkisins og sveitarfélög sem koma að forvörnum vegna náttúruvár vegna framangreindra verkefna.

Lagt er til að hamfarasjóður hefði stjórn sem starfi deildarskipt, annars vegar stjórn forvarnasjóðs og hins vegar stjórn bótasjóðs. Í báðum deildum ættu sæti fastir fulltrúar eftirfarandi ráðuneyta sem koma að málum vegna náttúruvár: atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, fjármála- og efnahagsráðuneytis, innanríkisráðuneytis og umhverfis- og auðlindaráðuneytis. Þegar um er að ræða starfsemi forvarnasjóðs ætti fulltrúi sveitarfélaga einnig sæti í stjórninni. Sjóðurinn og starfsemi hans

yrði vistaður hjá viðkomandi ráðuneyti til að lágmarka kostnað en yrði með kennitölu og fjárlaganúmer og starfsmannafjölda í samræmi við umfang verkefna. Meginverkefni hamfarasjóðs yrðu á sviði forvarna og hann myndi jafnframt sinna samhæfingarverkefnum þegar um náttúruhamfarir er að ræða.

Hlutverk stjórnar hamfarasjóðs yrði m.a. að fjalla um og taka afstöðu til tillagna að fjármögnun forvarna úr forvarnasjóði og til beiðna um greiðslu bóta úr bótasjóði vegna náttúruhamfara. Einnig yrði það hlutverk stjórnar sjóðsins að taka afstöðu til greiðslu kostnaðar opinberra aðila vegna náttúruhamfara. Stjórnin hefði einnig það hlutverk að safna og miðla upplýsingum til stjórnvalda í tengslum við greiðslu bóta og kostnaðar.

2. Sameining sjóða án deildarskiptingar

Með sameiningu sjóða án deildarskiptingar yrði til einn sjóður sem sinnti verkefnum á sviði forvarna gegn náttúruvá og greiðslu bóta og kostnaðar vegna náttúruhamfara. Verkefni A-deildar Bjargráðasjóðs og verkefni ofanflóðasjóðs yrðu færð til hamfarasjóðs og þau útvíkkuð. A-deild Bjargráðasjóðs yrði lögð niður í núverandi mynd sem og ofanflóðasjóður. Ofanflóðagjald sem nú er innheimt með iðgjaldi til brunatrygginga og vaxtatekjur yrðu látnar standa undir rekstri hamfarasjóðs að hluta ásamt hluta af iðgjaldi Viðlagatryggingar. Einnig yrði til staðar heimild fyrir ríkissjóð til að greiða til hamfarasjóðs ef upp kæmu slíkar náttúruhamfarir að hamfarasjóður gæti ekki staðið undir greiðslu bóta og kostnaðar. Þetta kallar á breytingar á þeim lögum sem um sjóðina gilda.

Verkefni hamfarasjóðs yrði að greiða fyrir verkefni á sviði forvarna. Verkefni ofanflóðasjóðs vegna ofanflóða myndu falla undir hlutverk sjóðsins en hlutverk hans yrði hins vegar útvíkkað og næði varanlega til fleiri sviða forvarna vegna náttúruhamfara, eins og eldgosa, vatns- og sjávarflóða og annarrar náttúruvá. Verkefni hamfarasjóðs yrði einnig að greiða bætur vegna tjóns af völdum náttúruhamfara, sem falla utan váttrygginga og samkvæmt skýrum takmörkunum sem kveðið yrði á um í lögum. Einnig yrði það verkefni hamfarasjóðs að meta og greiða viðbótarkostnað opinberra aðila af viðbrögðum við náttúruhamförum. Hamfarasjóður hefði það hlutverk að hafa umsjón með samskiptum stjórnvalda við stofnanir ríkisins og sveitarfélög sem koma að forvörnum vegna náttúruvá og viðbrögðum við náttúruhamförum vegna framangreindra verkefna.

Lagt er til að í stjórn hamfarasjóðs sætu fastir fulltrúar eftirfarandi ráðuneyta: atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, fjármála- og efnahagsráðuneytis, innanríkisráðuneytis, og umhverfis- og auðlindaráðuneytis ásamt fulltrúa sveitarfélaganna þegar um er að ræða verkefni á sviði ofanflóða. Sjóðurinn og starfsemi hans yrði vistaður hjá viðkomandi ráðuneyti til að lágmarka kostnað en yrði með kennitölu og fjárlaganúmer og starfsmannafjölda í samræmi við umfang verkefna. Meginverkefni hamfarasjóðs yrðu á sviði forvarna og myndi jafnframt sinna samhæfingarverkefnum, þegar um náttúruhamfarir er að ræða.

Hlutverk stjórnar hamfarasjóðs yrði að fjalla um og taka afstöðu til tillagna að fjármögnun forvarna vegna náttúruvá og afstöðu til beiðna um greiðslu bóta vegna náttúruhamfara. Einnig yrði það hlutverk stjórnar sjóðsins að taka afstöðu til greiðslu kostnaðar opinberra aðila vegna náttúruhamfara. Stjórnin hefði einnig það hlutverk að safna og miðla upplýsingum til stjórnvalda í tengslum við greiðslu bóta og kostnaðar.

ii. Sambætting sjóða

Með sambættingu sjóða yrðu áfram starfandi Bjargráðasjóður og ofanflóðasjóður sem tveir aðskildir sjóðir með ólík hlutverk. Ofanflóðasjóður myndi áfram sinna verkefnum á sviði forvarna og yrði það svið útvíkkað þannig að það næði einnig til forvarna vegna annarrar náttúruvár en ofanflóða. Bjargráðasjóður myndi áfram greiða bætur samkvæmt lögum um Bjargráðasjóð.

Stofnaður yrði nýr sjóður, hamfarasjóður sem myndi hafa það hlutverk að greiða bætur vegna tjóns sem fellur til vegna náttúruhamfara og ekki fæst bætt úr almennum vátryggingum, Viðlagatryggingu eða úr Bjargráðasjóði samkvæmt skýrum takmörkunum eins og kveðið er á um í lögum. Einnig yrði það hlutverk hamfarasjóðs að greiða kostnað opinberra aðila af viðbrögðum við náttúruhamförum. Hamfarasjóður hefði umsjón sem samskiptum stjórnvalda við stofnanir ríkisins og sveitarfélög sem koma að viðbrögðum við náttúruhamförum vegna framangreindra verkefna.

Yfirbygging sjóðanna yrði sambætt með þeim hætti að yfir sjóðunum þremur væri ein stjórn, og starfsmannahald yrði sameiginlegt, þannig að sömu starfsmenn myndu sinna verkefnum ofanflóðasjóðs, Bjargráðasjóðs og hamfarasjóðs. Stjórn sjóðsins og starfsemi hans yrði vistuð hjá viðkomandi ráðuneyti til að halda kostnaði við starfsemina í lágmarki.

Lagt er til að í stjórn sjóðsins sætu fastir fulltrúar eftirfarandi ráðuneyta: atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, innanríkisráðuneytis, fjármála- og efnahagsráðuneytis og umhverfis- og auðlindaráðuneytis. Hlutverk stjórnar sjóðanna yrði það sama og stjórnir Bjargráðasjóðs og ofanflóðasjóðs hafa með höndum samkvæmt lögum um Bjargráðasjóð og lögum um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum. Því til viðbótar yrði það hlutverk stjórnarinnar að taka afstöðu til beiðna um greiðslu bóta sem falla utan vátrygginga og samkvæmt skýrum takmörkunum ásamt því að taka afstöðu til greiðslu kostnaðar opinberra aðila vegna náttúruhamfara. Verkefni starfsmanna sjóðanna yrðu einnig þau sömu og verkefni framkvæmdastjóra Bjargráðasjóðs og starfsmanns ofanflóðasjóðs ásamt því að önnur verkefni hamfarasjóðs ættu einnig undir hann.

Fjármögnun ofanflóðasjóðs og A-deildar Bjargráðasjóðs yrði áfram með sama hætti. Einnig yrði til staðar heimild fyrir ríkissjóð til að greiða til hamfarasjóðs ef upp kæmu slíkar náttúruhamfarir að hamfarasjóður gæti ekki staðið undir greiðslu kostnaðar og bóta.

iii. Annað fyrirkomulag

Stofnaður yrði hamfarasjóður sem hefði það hlutverk að að taka afstöðu til greiðslu bóta vegna tjóns sem fellur til vegna náttúruhamfara og sem falla utan vátryggingar og samkvæmt skýrum takmörkunum. Einnig yrði það hlutverk hamfarasjóðs að taka afstöðu til greiðslu kostnaðar opinberra aðila vegna viðbragða við náttúruhamförum. Ofanflóðasjóður og Bjargráðasjóður myndu áfram starfa í óbreyttri mynd. Sjóðirnir væru sjálfstæðir og hefðu ekki sameiginlega stjórn.

Hluti ofanflóðagjalds og vaxtatekjur yrðu látnar standa undir rekstri hamfarasjóðs að hluta ásamt hluta af iðgjaldi Viðlagatryggingar. Einnig yrði til staðar heimild fyrir ríkissjóð til að greiða til hamfarasjóðs ef upp kæmu slíkar náttúruhamfarir að hamfarasjóður gæti ekki staðið undir greiðslu bóta. Hamfarasjóður hefði umsjón með samskiptum stjórnvalda við stofnanir ríkisins og sveitarfélög sem koma að viðbrögðum við náttúruhamförum vegna ofangreindra verkefna.

Í stjórn hamfarasjóðs ættu sæti fulltrúar eftirfarandi ráðuneyta: atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, fjármála- og efnahagsráðuneytis, innanríkisráðuneytis, og umhverfis- og auðlindaráðuneytis. Hlutverk stjórnar hamfarasjóðs yrði að taka afstöðu til beiðna um greiðslu bóta vegna náttúruhamfara og greiðslu kostnaðar opinberra aðila vegna náttúruhamfara. Stjórnin hefði einnig það hlutverk að safna og miðla upplýsingum til stjórnvalda í tengslum við framangreind verkefni.

b. Bætur og kostnaður vegna tjóns af náttúruvá

i. Tjón sem skal bæta

Hægt er að skipta kostnaði við náttúruhamfarir í tvo flokka eftir eðli þeirra. Annars vegar eru verkefni sem snúa að því að bjarga mannlífum og hins vegar svo verkefni sem snúa að björgun verðmæta og öðru tilfallandi. Almannaþing Ríkislögreglustjóra hefur heimildir til að stofna til kostnaðar í þessum verkefnum en munur er á því til hvaða kostnaðar má stofna, annars vegar á neyðarstigi og hins vegar á hættu- eða óvissustigi. Afar mikilvægt er að verklag varðandi þátttöku ríkisins í kostnaði vegna fyrstu aðgerða í kjölfar náttúruhamfara sé fastsett og skýrt til hvaða kostnaðar má stofna til hverju sinni.

Mikilvægt er að það tjón sem mögulega verði bætt úr hamfarasjóði sé vel skilgreint og skýrt afmarkað. Almennt er hægt að tryggja flest verðmæti og er mikilvægt að ekki sé bætt tjón sem er vátryggjanlegt. Við skoðun á sínum tíma kom í ljós að töluvert vantaði upp á að verðmæti nyttu tryggingaverndar en það skýrðist að stórum hluta með skorti á upplýsingagjöf. Skýlt er að vátryggja allar húseignir hér á landi en skyldan hvílir á eigendum húseigna. Einnig hefur vantað töluvert upp á að eignir séu endurmetnar ef um meiri háttar lagfæringar, endurbætur og breytingar er að ræða sem breyta verðmæti eignarinnar. Vátryggingarfjárhæð húseignar er hin sama og brunabótamat hennar og því mikilvægt að allar breytingar endurspeglar inn í brunabótamatið. Sólþallar og önnur mannvirki sem bættast við síðar eru hluti af húseigninni og þarf að meta sérstaklega inn í brunabótamat til að þau falli undir vátryggingaverndina. Gróðurhús og slíkar eignir er hægt að vátryggja ef þær eru skráðar í grunn þjóðskrár og sótt hefur verið um leyfi fyrir byggingunni. Nokkuð hefur skort upp á að opinber mannvirki s.s. veitumannvirki og brýr njóti vátryggingaverndar sem skýrist með því að upplýsingagjöf um breytingar á hinum vátryggðu verðmætum hefur verið ófullnægjandi. Hægt er að brunatryggja lausafé og ef það er gert gilda tryggingar Viðlagatryggingar. Dælur og búnað í borholum er hægt að tryggja en borholuna sjálfa ekki. Síma- og fjarskiptamannvirki, vatns- og fráveitur og bryggjur við vötn og ár eru tryggjanleg lausafjártryggingu en ekki hefur verið innheimt iðgjald vegna viðlagatryggingar af þeim verðmætum. Innbú er hægt að tryggja og ættu ekki að vera bætt sérstaklega ef slík trygging hefur ekki verið keypt. Í tillögum sem komu fram í skýrslu nefndarinnar var lögð áhersla á að vátryggjanleg verðmæti yrðu aldrei bætt úr slíkum sjóði heldur yrði áherslan annars vegar á þau verðmæti sem ekki væri hægt að tryggja, þó með takmörkunum, og síðan viðbótarkostnað ríkisins vegna aðgerða sem tengjast náttúruhamförum.

Nokkrir verðmætaflokkar falla utan gildissviðs Viðlagatryggingar eða annarra náttúruhamfaratrygginga og hefur reynst erfitt að kaupa sérstaklega tryggingavernd. Hér verða taldir upp þeir sem helst eru. Rotþrær og lagnir frá grunni húsa út að lóðamörkum eru ekki metnar þegar

brunabótamat húseigna er ákvarðað og fellur því ekki undir tryggingaverndina og sama á við um heimreiðar og bæjarhlöð. Búnaður á lóðum sem ekki telst hluti af fasteign, s.s. leiktæki, stoðveggir, frístandandi skjólveggir, stéttir og bílastæði, ljós í lóð, rafmagns- og regnvatnslagnir, skólplagnir, snjóbræðsla, skýli og heitir pottar eru utan tryggingaverndar. Það ætti að vera hægt að skilgreina þennan búnað og verðmæti hans og tryggja hann sérstaklega en leggja þarf frekari vinnu í verðmætagreiningu og forsendur fyrir álagningu iðgjalda. Rekstrarstöðvun vegna náttúruhamfara hefur verið óbætt. Hægt er að kaupa rekstrarstöðvunartryggingu en almenn rekstrarstöðvunartrygging fellur hins vegar niður í náttúruhamförum. Mögulega er hægt að fá tryggingu sem fellur ekki niður en óvíst er með kostnað af slíku. Ríkissjóður hefur ekki bætt rekstraraðilum tjón vegna rekstrarstöðvunar og er lagt til að svo verði áfram enda nær ómögulegt að meta slíkt tjón og tryggja að samræmis væri gætt á milli aðila. Bilanir og tjón á vélum og bifreiðum sem eru eingöngu tryggð með ábyrgðartryggingu eru ekki bætt en skoða þarf sérstaklega hvort að ástæða sé til að bæta sérstaklega tjón á vélum og tækjum sem notuð eru til að bjarga verðmætum í náttúruhamförum. Verðmæti í eigu bænda s.s. tún, akrar, fráveituskurðir, ræsi, túnvegir, rafstöðvar, veitur, girðingar, hleðslur, plön, afurðatjón og hlunnindi falla utan tryggingaverndar Viðlagatryggingar og eru ekki tryggjanlegar. Slík tjón hafa verið bætt af Bjargráðasjóði með framlagi úr ríkissjóði. Ýmis verðmæti í eigu sveitafélaga, s.s. götur og vegir, bæjarhlöð og lóðir eru ótryggð.

Starfshópurinn telur að bætur sem greiddar yrðu af hamfarasjóði ef til þess kemur ættu eingöngu að eiga við þegar um er að ræða tjón sem er óvátryggjanlegt af einhverjum sökum. Ekki verði hins vegar nóg að takmarka greiðslur úr hamfarasjóði vegna þess þar sem ekki er talið rétt að bæta allt óvátryggjanlegt tjón. Lagt er til að miðað verði við að hamfarasjóður bæti eftirfarandi tjón:

- Tjón á bifreiðum og vélum sem notaðar eru við aðgerðir í umboði almannavarnadeildar
- Tjón á vegum og götum sem ekki er hægt að tryggja (háð aðkomu sveitarfélaga að hamfarasjóði)
- Tjón á fráveitubúnaði (háð aðkomu sveitarfélaga að hamfarasjóði)
- Tjón á túnum, ökrum og fráveituskurðum
- Tjón á varnarmannvirkjum s.s. flóðavarnargörðum, snjóflóðavörnum og slíkum mannvirkjum, skv. sérstökum heimildum
- Tjón á búnaði björgunarsveita sem verður við aðgerðir
- Önnur afmörkuð tjón gegn sérstöku mati stjórnar hamfarasjóðs

Lagt er til að eftirtalin tjón verði ekki bætt:

- Vátryggjanleg tjón samkvæmt mati Viðlagatryggingar Íslands
- Önnur vátryggjanleg tjón
- Tjón vegna rekstrarstöðvunar
- Tjón á bifreiðum og vélum sem ekki er sérstaklega verið að nota við aðgerðir
- Afurðatjón

Starfshópurinn leggur til að farið verði yfir framangreindar tillögur við endurskoðun laga um Viðlagatryggingu Íslands sem nú stendur yfir, þannig að skýrt sé hvaða tjón Viðlagatrygging Íslands eigi að bæta vegna náttúruhamfara og hvað tjón fellur ekki undir þá tryggingavernd hennar.

ii. Tjónþolar

Tjónþolar vegna tjóna af völdum náttúruhamfara geta í raun verið allir sem eiga eignir á því svæði sem náttúruhamfarir eru, einstaklingar, sveitarfélög, ríkissjóður og fyrirtæki.

iii. Kostnaður stjórnvalda

Kostnaður stjórnvalda hefur verið margs konar vegna náttúruhamfara. Fyrir utan bætur vegna tjóna hefur hann fyrst og fremst byggst á verulegu auknu umfangi hjá þeim ríkisstofnunum sem hafa komið að aðgerðum vegna náttúruvárs. Fyrir utan almannavarnadeild Ríkislögreglustjóra sem þegar hefur verið fjallað um og þátt sveitarfélaga hafa aðrir opinberir aðilar einnig víðtækt hlutverk og ábyrgð. Verulegur kostnaður getur fylgt aðgerðum þegar lýst er yfir almannavarnaástandi vegna hamfara.

c. Samantekt um fyrirkomulag starfsemi og vistun hamfarasjóðs

Starfshópurinn fjallaði ítarlega um mögulegt fyrirkomulag á starfsemi hamfarasjóðs, sbr. umfjöllun hér að framan um þrjár leiðir í því sambandi. Niðurstaða starfshópsins er sú að sameining A–deildar Bjargráðasjóðs og ofanflóðasjóðs í hamfarasjóð með skýrum fjárhagslegum aðskilnaði með deildarskiptingu sé sú leið sem best sé að fara, sbr. nánari umfjöllun í kafla V.a.i. 1. Þótt verkefni á sviði forvarna séu eðlisólík verkefnum á sviði uppgjörs bóta og annars kostnaðar, þá eru þessi verkefni tengd og háð hvort öðru. Öflugar forvarnir og þekking á því sviði er ætlað að draga úr tjóni vegna náttúruhamfara. Með því að auka forvarnir á sviði náttúruvárs eru auknar líkur til þess að meiri þekking og yfirsýn fái stöð og aukin geta til viðbragða við náttúruhamförum. Forvarnir eins og gerð áætlana til lengri tíma og hættumat og uppbygging varnarvirkja eru þættir sem draga úr kostnaði og tjóni vegna náttúruhamfara. Gott skipulag forvarna og vöktun myndu gefa betri og aukna yfirsýn yfir hugsanlega náttúruvá og leiða til aukinnar getu til viðbragða við náttúruhamförum. Með því að samþætta verkefni á sviði bóta og forvarna vegna náttúruvárs skapast forsendur til þess að hafa á einum stað yfirumsjón með framkvæmd verkefna sem tengjast forvörnum og uppgjöri bóta. Fagþekking og yfirsýn á þessu sviði væri þá á einum stað. Þannig er hægt að styrkja umsýslu, bæði vegna faglegra og rekstrarlegra verkefna. Aukin geta verður til að sinna verkefnum, eins og áætlanagerð og eftirfylgni á sviði forvarna, bókhalds- og rekstrarmálum, upplýsingamiðlun til stjórnvalda og haghafa.

Samráðshópur ráðuneytisstjóra um viðbrögð við náttúruvá hefur gegnt því hlutverki að kalla eftir upplýsingum og fara yfir kostnað og tjón vegna náttúruhamfara, eins og gerð hefur verið grein fyrir. Komi til stofnunar hamfarsjóðs er lagt til að þau verkefni sem hafa heyrt undir samráðshópinn verði færð undir verkefni stjórnar hamfarsjóðs þegar við á. Með því yrði verkefnum samráðshópsins skipað með varanlegum hætti í stjórnsýslunni. Kveða þarf á um hlutverk hamfarasjóðs og stjórn hans í löggjöf. Gert er ráð fyrir að löggjöf um starfsemi ofanflóðasjóðs verði óbreytt varðandi núverandi hlutverk og verkefni sjóðsins, en hlutverk ofanflóðasjóðs yrði hins vegar útvíkkað og næði varanlega til fleiri sviða forvarna vegna náttúruvárs, eins og eldgosa, vatns- og sjávarflóða og annarrar náttúruvárs.

Starfshópurinn ræddi um hvar vista bæri starfsemi hamfarasjóðs, komi til að hann verði settur á fót. Eins og fram hefur komið er lagt til að sjóðurinn verði vistaður hjá viðkomandi ráðuneyti en ekki verði sett á fót sérstök stofnun til að koma honum á fót. Mikilvægt er að hamfarasjóður hafi sterkan

faglegan stofnanastuðning. Gert er ráð fyrir að hamfarasjóður hafi mikil samskipti við þá aðila sem hafa verkefni á sviði forvarna. Samkvæmt 18. tölul. 6. gr. forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands nr. 71/2013 fer umhverfis- og auðlindaráðuneytið með mál er varða veður og náttúruvá, þar á meðal veðurbjónustu, vöktun á náttúruvá og varnir gegn ofanflóðum. Umhverfis- og auðlindaráðuneytið hefur einnig umsýslu ofanflóðasjóðs en Veðurstofa Íslands sem heyrir undir ráðuneytið gegnir veigamiklu hlutverki á sviði ofanflóða. Þá hefur Veðurstofan miðlægu hlutverki að gegna á sviði náttúruvár, eins og á sviði jarðskjálfta, eldgosa, vatns- og sjávarflóða og veðurvár. Veðurstofan gegnir jafnframt mikilvægu hlutverki á sviði vöktunar vegna náttúruvár og veðurs. Starfshópurinn telur með vísan til framangreinds að þau verkefni sem gerð er tillaga um að falli undir hamfarasjóð falli best að þeim verkefnum sem eru á ábyrgð umhverfis- og auðlindaráðuneytisins og Veðurstofu Íslands. Telur starfshópurinn því að hamfarasjóður eigi að vera vistaður í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu.

VI. Fjármögnun

a. Fjárpörf

i. Fjárpörf við bótadeild

Fjárpörf ríkisins vegna hamfaramála ár hvert er misjöfn enda háð því hvaða hamfarir dynja yfir hverju sinni. Þegar horft er til kostnaðar ríkissjóðs vegna hamfara síðastliðin ár þá er hann tengdur eftirfarandi atburðum, sbr. töflu hér að neðan.

Atburður	Ár	Kostnaður stofnana	Kostnaður annarra	Heildarkostnaður
Jarðskjálftar á Suðurlandi	2008	89.244.906	575.328.096	664.573.002
Eldgos í Eyjafjallajökli og Grímsvötnun	2010-2011	1.074.150.000	349.700.000	1.423.850.000
Veðurofsi á Norðurlandi	2012	12.250.000	4.000.000	16.250.000
Jarðvegseldar í Súðavík	2012		10.000.000	10.000.000
Kal í túnum	2013		350.000.000	350.000.000
Kolgrafarfjörður	2013	35.000.000		35.000.000
Eldgos í Holuhrauni	2014-2015	1.136.000.000		1.136.000.000
Flóð í Fjallabyggð	2015		13.000.000	13.000.000
Samtals		2.346.644.906	1.302.028.096	3.648.673.002
Meðalkostnaður á ári		293.330.613	162.753.512	456.084.125

Miðað var við kostnað á tímabili sem hófst með jarðskjálftum á Suðurlandi á árinu 2008 en vel hefur verið haldið utan um kostnað frá þeim tíma. Viðbótarkostnaður ríkissjóðs vegna náttúruhamfara umfram fjárlög fyrir þetta átta ára tímabil er samtals um 3,6 ma.kr. og af því er viðbótarkostnaður ríkisstofnana umfram heimildir fjárlaga um 2,3 ma.kr. eða tæplega 2/3 af heildinni. Heildarkostnaðurinn við hamfarir er svo töluvert meiri þar sem ríkisstofnunum hefur verið gert að nýta allt rekstrarsvigrúm og forgangsraða verkefnum í þágu hamfaramála þegar náttúruhamfarir verða. Því hafa önnur verkefni mögulega mátt víkja fyrir þeim verkefnum sem taka við á hamfaratíma og frestast þannig yfir á síðari tímabil. Ef hins vegar bara er miðað við viðbótarkostnað ríkissjóðs má af þessu átta ára tímabili miða við að meðalfjárpörfin á ári geti numið um 500-700 m.kr. vegna beins kostnaðar við aðgerðir á hamfaratímum og bótamála. Bætur eru mjög takmarkaður hluti af fjárhæðinni og er eðlilegt að miða við að svo verði áfram. Kröfum um bætur fyrir tjón sem eru tryggjanleg skal beina til tryggingafélaga. Mikilvægt er að farið verði í fræðsluáttak til að kynna einstaklingum og fyrirtækjum möguleika til trygginga og veittar séu upplýsingar um brunabótamat

fasteigna til að tryggja sé að slíkt mat endurspegli raunverulegt virði fasteigna. Þá er mikilvægt að farið sé yfir tryggingavernd Viðlagatryggingar og hún aukin t.d. varðandi lagnir að lóðamörkum og fleiri atriði sem í dag eru undanskilin bótaskyldu Viðlagatryggingar Íslands.

Við mat á fjárbörf verður að horfa til umfangs náttúruhamfara. Sá kostnaður sem nefndur hefur verið hér að ofan er vegna náttúruhamfara sem ekki teljast verulegar. Ef um verulegar hamfarir væri að ræða með umfangsmiklu tjóni væru þessar fjárhæðir mun hærrí. Ekki er gert ráð fyrir að fjármögnun hamfarasjóðs myndi duga fyrir slíkum meiri háttar náttúruhamförum heldur að ríkissjóður myndi þá tryggja hamfarasjóði viðbótarfjármagn.

ii. Fjárbörf við forvarnardeild

Þegar horft er til forvarnapáttar hamfarasjóðs þá yrðu verkefni sem myndu flytjast til hamfarasjóðs frá ofanflóðasjóði umfangsmest. Til viðbótar við þau bætast við forvarnarverkefni á öðrum sviðum sem verða í byrjun einna helst á sviði áhættugreiningar og gerð hættumats. Ekki ætti að þurfa verulega fjármuni í verkefnið til að byrja með en horft yrði til þess að þegar draga fari úr verkefnum vegna ofanflóðavarna verði hægt að fara í önnur verkefni. Hins vegar er ljóst að á verksviði Landgræðslu ríkisins hafa verið unnin verkefni á þessu sviði, s.s. bygging varnargarða við ár sem gætu notið stefnumörkunar hamfarasjóðs. Mikilvægt er að hafa í huga að í öllu forvarnarstarfi sé samráð haft við sveitarfélögin sem hafa skipulagsvald yfir sínu landi.

b. Tekjugrunnur

i. Framlag ríkissjóðs

Í dag er framlag á fjárlögum til A-deildar Bjargráðasjóðs um 10 m.kr. sem gætu, miðað við þær tillögur sem lagðar eru til, runnið í hamfarasjóð. Því til viðbótar er svo verið að leggja fjármuni í ýmis forvarnarverkefni sem ríkisstofnanir sinna sem hluta af sínum verkefnum. Frekari framlög ríkissjóðs á fjárlögum yrðu að vera háð áætlaðri árlegri þörf.

Við endurskoðun laga um Viðlagatryggingu Íslands sem nú stendur yfir þarf að skoða hvaða svigrúm er til staðar með framlagi frá Viðlagatryggingu í nýjan hamfarasjóð. Í nógildandi lögum er heimild til að ráðstafa 5% af tekjugrunni til forvarnarmála og gæti a.m.k. slíkt runnið í hamfarasjóð en mögulega verða aðrar breytingar gerðar. Miðað við tekjur ársins 2014 gæti þetta framlag numið allt að 125 m.kr. á ári.

Lagt er til að tekjugrunnur ofanflóðasjóðs sem er árlegt gjald sem lagt er á allar brunatryggðar húseignir og nemur 0,3% af váttryggingarverðmæti renni inn í nýjan hamfarasjóð. Árlegar heildartekjur námu um 2.000 m.kr. á árinu 2014. Ef þessum tekjum yrði skipt milli deilda í eftirfarandi hlutföllum yrði skipting fjármuna þessi:

- a. 75% gjaldsins eða 0,225% af váttryggingarverðmæti færi inn í forvarnardeild hamfarasjóðsins. Árið 2014 nam sú upphæð rúmlega 1500 m.kr.
- b. 25% gjaldsins eða 0,075% af váttryggingarverðmæti færi inn í bótadeild hamfarasjóðsins. Árið 2014 nam sú upphæð rúmlega 500 m.kr.

ii. Framlag sveitarfélaga

Áhersla hefur verið lögð á það að skoðað verði að sveitarfélögin verði aðili að hamfarasjóði og leggi þá til fjármagn til hans. Sveitarfélögin voru áður aðili að A-deild Bjargráðasjóðs en gerð var breyting á því með lögum nr. 49/2009 um Bjargráðasjóð og fengu sveitarfélögin þá greiddan út sinn höfuðstól í þeim sjóði. Mikilvægt er að tryggja greiðslur eða tryggingar sveitarfélaga að slíkum sjóði, ef að þau eiga að geta átt aðild að forvarnar- eða bótaverkefnum hans. Nefndin fékk á sinn fund fulltrúa sveitarfélaga þar sem m.a. var rætt um fjármögnun hamfarasjóðs. Hér eru ekki lagðar til ákveðnar tillögur varðandi þann þátt heldur er lagt til að farið verði í nánari viðræður við þau um hugsanlega aðild að hamfarasjóði. Þær hugmyndir sem hafa verið ræddar eru annars vegar hlutdeild í framlögum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga en einnig að hlutdeild í fasteignagjöldum verði ráðstafað í hamfarasjóð.

Ef gerðar verða tillögur um föst fjárframlög sveitarfélaga í nýjan hamfarasjóð, hvort heldur það verður í gegnum Jöfnunarsjóð eða með beinum hætti, þ.e. greitt af útsvarstekjum, þarf að hafa í huga 1. mgr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga en hún tekur til kostnaðarmats og þar segir: „Ef fyrirsjáanlegt er að tillaga að lagafrumvarpi, tillaga að stjórnvaldsfyrirmælum eða aðrar stefnumarkandi ákvarðanir af hálfu stjórnvalda ríkisins muni hafa fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög skal fara fram sérstakt mat á áhrifum þeirra á fjárhag sveitarfélaga. Viðkomandi ráðherrar bera ábyrgð á því að slíkt mat fari fram.“

Tekjur Jöfnunarsjóðs eru tryggðar með ákveðnum hætti og um framlög hans gilda ákveðin lög og reglur. Jöfnunarsjóði hafa verið falin ýmis ný viðvarandi og/eða tímabundin verkefni í þágu sveitarfélaganna eins og t.d. úthlutun viðbótarframlaga til sveitarfélaga vegna erfiðleika í rekstrarumhverfi þeirra með tilliti til íbúafækkunar og tekjusamdráttar. Þessum verkefnum fylgir nýtt fjármagn og ákvarðanir um úthlutunarreglur hafa verið teknar í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga.

Ef tekin verður ákvörðun um þátttöku sveitarfélaga í fjármögnun hamafarasjóðs þurfa að eiga sér stað viðræður við Samband íslenskra sveitarfélaga f.h. sveitarfélaganna.

c. Samantekt um fjármögnun hamfarasjóðs

Viðbótarkostnaður ríkissjóðs vegna náttúruhamfara umfram fjárlög fyrir átta ára tímabil er samtals um 3,6 ma.kr. og af því er viðbótarkostnaður ríkisstofnana umfram heimildir fjárlaga um 2,3 ma.kr. á þessu tímabili eða tæplega 2/3 af heildarkostnaðinum. Ef miðað er við viðbótarkostnað ríkissjóðs má af þessu átta ára tímabili áætla að meðalfjárbörfin á ári geti numið um 500-700 m.kr. vegna beins kostnaðar við aðgerðir á hamfaratímum og vegna bótamála. Bætur eru hins vegar mjög takmarkaður hluti af fjárhæðinni og er eðlilegt að miða við að svo verði áfram. Ekki er gert ráð fyrir að tryggt yrði í sjóði fjármögnun á meiri háttar náttúruhamförum heldur að ríkissjóður myndi tryggja hamfarasjóði viðbótarfjármagn ef til meiri háttar hamfara kæmi.

Ekki ætti að vera þörf fyrir verulega fjármuni vegna annarra forvarnarverkefna en ofanflóðavarna til að byrja með en horft yrði til þess að þegar draga fari úr verkefnum vegna ofanflóðavarna verði hægt að fara í önnur forvarnarverkefni á sviði náttúruvár.

Æskilegt væri að hamfarasjóður yrði fjármagnaður sameiginlega af ríkissjóði og sveitarfélögum. Lagt er til að framlög ríkissjóðs í hamfarasjóð kæmu úr Bjargráðasjóði, ofanflóðasjóði, Viðlagatryggingu Íslands, ásamt viðbótarframlagi ríkissjóðs þegar þörf er á.