

Desember 2004

Skógrækt

Lagaumhverfi Skógræktar ríkisins og
landshlutabundinna skógræktarverkefna

Efnisyfirlit

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | SAMANTEKT OG HELSTU NIÐURSTÖÐUR | 5 |
| 2 | AFMÖRKUN VERKEFNISINS | 7 |
| 2.1 | LAGAHEIMILDIN | 7 |
| 2.2 | VERKEFNIÐ Í HNOTSKURN | 7 |
| 3 | SKÓGRÆKTARLÖGGJÖFIN | 11 |
| 3.1 | SÖGULEGT YFIRLIT | 11 |
| 3.2 | SKÓGRÆKT RÍKISINS | 12 |
| 3.3 | HÉRAÐSSKÓGAR | 13 |
| 3.4 | SUÐURLANDSSKÓGAR | 15 |
| 3.5 | ÖNNUR LANDSHLUTABUNDIN SKÓGRÆKTARVERKEFNI | 16 |
| 4 | HLUTVERK LANDBÚNAÐARRÁÐUNEYTI OG OPINBER STEFNUMÓTUN ... | 21 |
| 5 | FRAMKVÆMD SKÓGRÆKTARLÖGGJAFAR | 25 |
| 5.1 | SKÓGRÆKT RÍKISINS | 25 |
| 5.2 | HÉRAÐS- OG AUSTURLANDSSKÓGAR | 29 |
| 5.3 | SUÐURLANDSSKÓGAR | 35 |
| 5.4 | VESTURLANDSSKÓGAR | 37 |
| 5.5 | SKJÓLSKÓGAR Á VESTFJÖRÐUM | 39 |
| 5.6 | NORÐURLANDSSKÓGAR | 42 |
| 5.7 | HEILDARFJÁRVEITINGAR | 43 |
| 6 | NIÐURSTÖÐUR, ÁBENDINGAR OG TILLÖGUR | 45 |
| 6.1 | SKÓGRÆKT RÍKISINS | 45 |
| 6.2 | LANDSHLUTABUNDIN SKÓGRÆKTARVERKEFNI | 46 |
| 6.3 | LANDBÚNAÐARRÁÐUNEYTIÐ | 47 |
| | VIÐAUKI I | 49 |

1 Samantekt og helstu niðurstöður

Í lögum um Ríkisendurskoðun nr. 86/1997 segir m.a. að stofnunin kanni hvernig stjórnvöld framfylgja lagafyrirmælum á sviði umhverfismála. Þetta er hluti þeirra verkefna sem kennd eru við umhverfisendurskoðun. Endurskoðun á lagaumhverfi Skógræktar ríkisins og landshlutabundinna skógræktarverkefna fólst í að kanna hvernig stjórnvöld framfylgja lögum um skógrækt (lög nr. 3/1955) og löggjöf um landshlutabundin skógræktarverkefni (lög nr. 32/1991 um Héraðsskóga, lög nr. 93/1997 um Suðurlands-skóga og lög nr. 56/1999 um landshlutabundin skógræktarverkefni).

Lög um skógrækt nr. 3/1955 eru sá grunnur sem starfsemi Skógræktar ríkisins byggir á. Þau hafa eðlilega tekið nokkrum breytingum í árunna rás, þó ekki stórfelldum. Lögin endurspeglu því að mörgu leyti fremur stöðu mála við setningu þeirra fyrir um hálfri öld en núverandi stöðu. Nú eru rannsóknir í skógrækt verulegur hluti af starfsemi Skógræktar ríkisins, auk þess sem stofnunin hefur umsjón með skóglendi í eigu ríkisins og veitir margvíslegar leiðbeiningar og ráðgjöf um skógrækt. Áður fyrr sinnti stofnunin einnig skógrækt en mjög hefur dregið úr slíku, ekki síst vegna tilkomu landshlutabundinna skógræktarverkefna. Um flest önnur ákvæði skógræktarlaganna má almennt segja að þau séu orðin óþörf eða úrelt, t.d. vegna breytinga í landnýtingu og búskaparháttum og vegna tilkomu yngri laga, svo sem um vörslu og ágang búfjár. Nú hafa lög um skógrækt því litla þýðingu ef frá eru talin ákvæði í 1. gr. þeirra um markmið Skógræktar ríkisins. Þar segir m.a. að stofnunin skuli rekin með það að markmiði að vernda, friða og rækta skóga og skógarleifar sem eru í landinu og að leiðbeina um meðferð skóga og kjarrs og annað það sem að skógrækt og skóggræðslu lýtur. Þessi markmið eiga vel við enn þann dag í dag.

Með tilkomu landshlutabundinna skógræktarverkefna upp úr 1990 (þ.m.t. Héraðsskógum og Suðurlandsskógum) jukust framlög ríkisins til skógræktar verulega. Við þetta hefur skógrækt stóraukist og felst aðkoma Skógræktar ríkisins þar einkum í rannsóknum og ráðgjöf. Ræktun skóga á vegum hins opinbera er nú í höndum einkaaðila undir umsjón landshlutabundnu skógræktarverkefnanna.

Í hnotskurn eru helstu niðurstöður þessa verkefnis eftirfarandi:

Lög um skógrækt nr. 3/1955 gefa ekki góða mynd af því hvernig unnið er að skógrækt á vegum hins opinbera né lýsa þau þeirri starfsemi sem Skógrækt ríkisins sinnir. Ástæður þessa eru m.a. miklar þjóðfélagsbreytingar frá því að skógræktarlögin voru sett og breyttar áherslur í skógrækt með tilkomu landshlutabundinna skógræktarverkefna. Tímabært er að huga að setningu nýrra skógræktarlaga og skapa heildstæða stefnu og lagaramma um skógvernd og skógrækt á vegum hins opinbera.

Á síðustu 15 árum hefur skógrækt á vegum hins opinbera aukist mjög með tilkomu laga um landshlutabundin skógræktarverkefni. Þessi mikla aukning á framlögum til skógræktar markar viss þáttaskil í sögu skógræktar á Íslandi. Um landshlutabundnu verkefnið segir nú í þrennum lögum. Æskilegt er að sú löggjöf verði samræmd, þ.e. að sömu reglur gildi um þau öll.

Almennt hefur framkvæmd landshlutabundnu skógræktarverkefnanna gengið án verulegra vandkvæða og gott skipulag virðist á gagnasöfnun og skráningu á árangri þeirra. Áberandi er þó hversu lítil áhersla hefur enn sem komið er verið lögð á að uppfæra áætlanir verkefnanna. Þá væri æskilegt að leggja enn ríkari áhersla á aðferðir við að mæla árangur þeirra og vegna þeirrar óvissu sem uppi er um arðsemi af þeim þyrfti að leggja meiri áherslu að meta arðsemina.

Ljóst er að umfang landshlutabundinna skógræktarverkefna hefur orðið mun minna en upphaflegar áætlanir stóðu til. Ástæðan er fyrst og fremst sú að Alþingi hefur veitt minna fé til þeirra en fyrirhugað var þegar lögin voru sett. Fyrir vikið er ósennilegt að það markmið landshlutabundnu verkefnanna, að klæða 5% láglendis skógi á 40 árum, náist og í raun eru áætlanir úreltar og nauðsynlegt að uppfæra þær í samræmi við veruleikann.

Landbúnaðarráðuneytið er æðsta stjórnvald í málefnum Skógræktar ríkisins og landshlutabundinna skógræktarverkefna. Fyrir nokkrum árum var stefnt að því að ráðuneytið einfaldaði umgjörð þessa málaflokks en samkvæmt upplýsingum landbúnaðarráðuneytisins er ekki unnið að slíku sem stendur. Ráðuneytið telur að æskilegt sé að gera nokkrar breytingar á löggjöf um landshlutabundin skógræktarverkefni og lagfæra nokkra vankanta á henni. Ríkisendurskoðun telur rétt að ráðuneytið skilgreini nánar helstu galla á skógræktarlöggjöfinni í heild og framtíðarstefnu í skógrækt og síðan verði hugað að nauðsynlegum lagabreytingum.

2 Afmörkun verkefnisins

2.1 Lagaheimildin

Í 2. mgr. 9. gr. laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun segir að stofnuninni sé heimilt að kalla eftir greinargerðum um ráðstöfun styrkja og annarra framlaga af ríkisfé og meta hvort þau hafi skilað þeim árangri sem að var stefnt. Þá geti stofnunin kannað hvernig stjórnvöld framfylgja áætlunum, lagafyrirmælum og skuldbindingum á sviði umhverfismála.

Verkefni Ríkisendurskoðunar um skógrækt fólst í að *kanna hvernig stjórnvöld hafa framfylgt löggjöf um skógrækt á vegum hins opinbera*. Þar var annars vegar litið til laga um Skógrækt ríkisins og hins vegar til laga um landshlutabundin skógræktarverkefni, þ.m.t. Héraðsskóga og Suðurlandsskóga. Eftirfarandi löggjöf kom til skoðunar (ásamt síðari breytingum):

- Lög um skógrækt nr. 3/1955.
- Lög um Héraðsskóga nr. 32/1991.
- Lög um Suðurlandsskóga nr. 93/1997.
- Lög um landshlutabundin skógræktarverkefni nr. 56/1999.
- Reglugerðir sem settar hafa verið samkvæmt ofangreindum lögum.

Við úrlausn verkefnisins leitaði Ríkisendurskoðun eftir upplýsingum frá Skógrækt ríkisins, landbúnaðarráðuneytinu, Héraðsskógum og Austurlandsskógum, Suðurlandsskógum, Vesturlandsskógum, Skjólaskógum á Vestfjörðum og Norðurlandsskógum. Þá veitti Landgræðsla ríkisins einnig upplýsingar. Framkvæmd og aðferðafræði verkefnisins tók mið af lögum um Ríkisendurskoðun og leiðbeiningum Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðenda (INTOSAI) um framkvæmd umhverfisendurskoðunar, en könnun á framfylgd laga á sviði umhverfismála er einn þáttur umhverfisendurskoðunar.

2.2 Verkefnið í hnotskurn

Tilgangur þessarar endurskoðunar var að kanna hvernig stjórnvöld framfylgja lögum um skógrækt og landshlutabundin skógræktarverkefni og meta hvernig til hefur tekist. Auk þess var lagt mat á hvernig opinber stefna stjórnvalda í skógræktarmálum samrýmist löggjöfinni og hvort ástæða kunní að vera til að endurskoða lagareglur á þessu sviði.

Leitast var við að svara eftirfarandi spurningum:

- Hvernig er skógræktarlögunum nr. 3/1955 framfylgt?
- Hvernig hefur gengið að ná markmiðum laganna?
- Hvernig hefur verið staðið að framkvæmd landshlutabundinna skógræktarverkefna og hvernig hefur gengið að ná markmiðum laga um þau?
- Hver er stefna landbúnaðarráðuneytisins í skógræktarmálum?
- Er verkaskipting innan stjórnarráðsins í málefnum skógræktar nægjanlega skýr og hafa viðkomandi stjórnvöld fengið tillögur og ábendingar sem lúta að framkvæmd laganna og/eða stefnu í skógræktarmálum?
- Hafa alþjóðlegar samþykktir áhrif á starfsemi Skógræktar ríkisins og eru einhverjar umtalsverðar breytingar á þeirri stofnun eða skógræktarlögum fyrirhugaðar eða í undirbúningi?
- Er æskilegt, í ljósi niðurstaðna, að gera breytingar skógræktarlöggjöfinni?

Skógrækt á vegum hins opinbera er aðallega sinnt af tveimur aðilum:

Annars vegar eru verkefni Skógræktar ríkisins sem starfar samkvæmt lögum sem að stofni til eru frá árinu 1955 (lög um skógrækt nr. 3/1955). Mikil reynsla er komin á þessi lög en jafnframt hefur um allnokkurt skeið verið bent á að tímabært kunni að vera að endurskoða þau.

Hins vegar eru landshlutabundin skógræktarverkefni sem eiga upphaf sitt í skógaverkefni á Fljótsdalshéraði sem síðar varð að s.k. Héraðsskógaverkefni. Nú hefur landshlutabundnum skógræktarverkefnum verið komið á fót í öllum landshlutum:

- *Héraðsskógar*
Um þá gilda lög um Héraðsskóga nr. 32/1991. Þau ná til Fljótsdalshéraðs og var þetta fyrsta landshlutabundna skógræktarverkefnið sem komið var á fót og að því leyti undanfari laga um Suðurlandsskóga nr. 93/1997 og laga um landshlutabundin skógræktarverkefni nr. 56/1999. Alþingi veitti fyrst fé í átak til ræktunar nytjaskóga á Fljótsdalshéraði árið 1990, ári áður en lög in um Héraðsskóga voru sett.
- *Suðurlandsskógar*
Um þá gilda lög um Suðurlandsskóga nr. 93/1997. Þau ná til Gullbringusýslu, Árnessýslu, Rangárvallasýslu, Vestur-Skaftafellssýslu og Austur-Skaftafellssýslu. Fé var fyrst veitt til verkefnisins árið 1997.
- *Austurlandsskógar*
Um þá gilda lög um landshlutabundin skógræktarverkefni nr. 56/1999. Þau mæla svo fyrir að landbúnaðarráðherra geti stofnað til sérstakra landshlutaverkefna í skógrækt í samræmi við heimildir í fjárlögum hverju sinni (sbr. 2. gr. laganna). Austurlandsskógaverkefninu var svo komið af

stað með framlagi á fjárlögum árið 2001 og er það því yngsta landshluta- bundna skógræktarverkefnið. Svæði Austurlandsskóga nær yfir allt lág- lendi Múlasýslna að Fljótsdalshéraði undanskildu. Austurlandsskógar og Héraðsskógar tengjast með ýmsum hætti og lúta sömu yfirstjórn.

- *Vesturlandsskógar*
Um þá gilda einnig lög um landshlutabundin skógræktarverkefni nr. 56/1999. Verkefnið nær til hins gamla Vesturlandskjördæmis auk Kjósar- sýslu. Fé var fyrst veitt til verkefnisins árið 2000.
- *Skjólsskógar á Vestfjörðum*
Verkefninu var komið á fót snemma árs 2000, skv. lögum um lands- hlutabundin skógræktarverkefni nr. 56/1999. Það nær til hins gamla Vestfjarðakjördæmis.
- *Norðurlandsskógar*
Um þetta verkefni gilda lög um landshlutabundin skógræktarverkefni nr. 56/1999. Fé var fyrst veitt til verkefnisins árið 2000.

3 Skógræktarlöggjöfin

3.1 Sögulegt yfirlit

Skógrækt á vegum hins opinbera á sér langa sögu hér á landi. Fyrstu lög sem sett voru um skógrækt á Íslandi voru lög nr. 54/1907 um skógrækt og varnir gegn uppblæstri lands. Auk skógræktar marka þessi lög upphaf uppgræðslu lands á vegum ríkisins. Skógrækt ríkisins og Landgræðsla ríkisins eiga því bæði rætur sínar í lögunum en síðar var skilið á milli skógræktar og annarrar uppgræðslu. Í lögunum frá 1907 sagði að hefja skyldi skógrækt „með því markmiði að friða og bæta skóga þá og skógarleifar sem enn eru hér á landi, rækta nýjan skóg og leiðbeina landsmönnum í meðferð skógar og gróðursetningu“. Þessi lög voru felld úr gildi með lögum um skógrækt, nr. 100/1940. Þau lög voru mun ítarlegri en hin fyrri en markmiðin voru þó nánast hin sömu. Lögin geymdu m.a. ákvæði um meðferð skóga, kjarrs og friðunar á lyngi, um friðun og ræktun skóga og um meðferð skógaritaka. Þar voru einnig ákvæði um Skógræktarfélag Íslands og viðurkenningu þess sem sambands skógræktarféлага í landinu. Lög nr. 100/1940 voru numin úr gildi með núgildandi lögum um skógrækt nr. 3/1955. Í þeim eru, auk markmiðsákvæða I. kafla, ítarleg ákvæði í II. og III. kafla um meðferð skóga, kjarrs og lyngs og um friðun og ræktun skóga. Ákvæði eru um viðbrögð við óheimilli beit í skóglendum, löggirðingar um skóglendi o.fl., sem nú eru í raun óþörf sökum þess að önnur nýrri lög hafa ákvæði um girðingar, vörsluskyldu búfjár og fleira sem að þessu lýtur.

Frá setningu gildandi laga um skógrækt hefur hlutverk Skógræktar ríkisins breyst mikið. Á síðustu árum hefur sú þróun orðið að stofnunin hefur hætt eða dregið verulega úr ýmsum verkefnum sem áður voru áberandi í starfsemi hennar, svo sem plöntuframleiðslu og gróðursetningu. Þess í stað hefur hún snúið sér meira að rannsóknum og fræðslu og leiðbeiningum um skógrækt fyrir stjórnvöld, einstaklinga og félög, eins og segir í athugasemdum með frumvarpi til laga um skógrækt og skógvernd sem lagt var fram á Alþingi árið 1999 en varð ekki að lögum. Þessi áherslubreyting gerðist samhliða setningu nýrrar löggjafar um landshlutabundin skógræktarverkefni og hófst í raun árið 1990 með sérstöku uppgræðsluverkefni á Fljótsdalshéraði, sem síðar var kennt við Héraðsskóga. Í framhaldi voru sett lög um Suðurlandsskóga árið 1997 og um landshlutabundin skógræktarverkefni árið 1999. Komið hefur verið á fót fjórum landshlutabundnum verkefnum samkvæmt síðastnefndu lögunum: Austurlandsskógum, Norðurlandsskóg-

um, Skjólsskógum á Vestfjörðum og Vesturlandsskógum. Í þessari skýrslu er hugtakið „landshlutabundin skógræktarverkefni“ látið ná yfir þessi fjögur verkefni og verkefni sem kennd eru við Héraðsskóga og Suðurlandsskóga.

Samhliða því að landbúnaðarráðherra lagði fram frumvarp til laga um landshlutabundin skógræktarverkefni í upphafi tíunda áratugar nýliðinnar aldar lagði hann fram frumvarp til nýrra skógræktarlaga (frumvarp til laga um skógrækt og skógvernd). Samkvæmt greinargerð með því hafði landbúnaðarráðherra augljóslega þá stefnu að endurskoða og einfalda lagaumhverfi skógræktar. Frumvarpið var þó ekki afgreitt sem lög frá Alþingi og enn byggist skógrækt á vegum hins opinbera á lögnum frá 1955 auk áður nefndra laga um landshlutabundin skógræktarverkefni.

3.2 Skógrækt ríkisins

Fyrsti kafli laga um skógrækt nr. 3/1955 ber yfirskriftina „*Um markmið og stjórn Skógræktar ríkisins*“. Þar segir í 1. gr. að Skógrækt ríkisins skuli rekin með þrenns konar markmiði:

- að vernda, friða og rækta skóga og skógarleifar, sem eru í landinu;
- að græða upp nýja skóga, þar sem henta þykir;
- að leiðbeina um meðferð skóga og kjarrs og annað það, sem að skógrækt og skóggræðslu lýtur.

-

Með hliðsjón af þessum ákvæðum má skipta starfsemi Skógræktar ríkisins í þrjá meginþætti: skógvernd, skógrækt og leiðbeiningar fyrir skógræktendur.

Aðalskrifstofa Skógræktar ríkisins er á Egilsstöðum. Þar starfa 9 manns: skógræktarstjóri, fagmálastjóri, fjármálastjóri, þrír starfsmenn við almenn skrifstofustörf, tveir starfsmenn í áætlanadeild og skógræktarráðunautur Austurlands.

Skógrækt ríkisins starfar í öllum landshlutum: Rannsóknastöð Skógræktar ríkisins er á Mógilsá í Kollafirði, skógarverðir eru á Hallormsstað, Vöglum, Selfossi og Hreðavatni, skógræktarráðunautar eru á aðalskrifstofu, Hvanneyri, Akureyri og Selfossi og loks hafa kynningarfulltrúi og starfsmaður Viðarmiðlunar aðsetur á Mógilsá.

Rannsóknastöð Skógræktarinnar á Mógilsá sinnir rannsóknastörfum fyrir hönd stofnunarinnar. Þar starfar forstöðumaður, skrifstofustjóri og um tugur sérfræðinga sem hafa umsjón með fjölda skamm- og langtímatilrauna í skógrækt víða um land. Rannsóknastöðin leggur höfuðáherslu á hagnýtar

rannsóknir í þágu skógræktar og skógverndar sem og grunnrannsóknir á íslenskum skóglendum. Alls eru stöðugildi Rannsóknastöðvarinnar um 20.

Tafla 1 Fjárveitingar til Skógræktar ríkisins í m.kr.

| Ár | Framlag | Framlag uppreiknað* | Hlutfall mv. 1998 |
|------|---------|---------------------|-------------------|
| 1998 | 162,2 | 205,2 | 100% |
| 1999 | 169,5 | 211,0 | 103% |
| 2000 | 177,4 | 210,9 | 103% |
| 2001 | 188,3 | 216,2 | 105% |
| 2002 | 222,3 | 233,9 | 114% |
| 2003 | 223,2 | 229,3 | 112% |
| 2004 | 242,9 | 242,9 | 118% |

* Að teknu tilliti til breytinga á vísitölu, þar sem vísitala neysliverðs vegur 70% og bygg-ingavísitala 30%. Samkvæmt þessu hefur framlag síðustu árin hækkað að raungildi. Þó ber að athuga að samsetning vísitölunnar er einungis nálgun og endurspeglar ekki að öllu leyti samsetningu á rekstrarkostnaði stofnunarinnar.

Athuga ber að þegar landshlutabundin skógræktarverkefni komust til framkvæmda, sbr. lög nr. 56/1999, jukust fjárframlög til skógræktar mjög. Þau viðbótarframlög koma þó ekki fram í töflu 1. Þá fluttist einnig umsjón með skógrækt á bújörðum frá Skógrækt ríkisins til landshlutaverkefnanna. Ekki verður séð að tilkoma þessara laga hafi dregið úr framlögum til Skógræktarinnar; þvert á móti hafa framlög til hennar aukist nokkuð. Ástæðan mun m.a. vera sú að aukin skógrækt á vegum landshlutaverkefnanna kallaði á aukna þjónustu frá Skógrækt ríkisins í formi rannsókna og ráðgjafar.

3.3 Héraðsskógar

Upphaf nytjaskógræktar á Íslandi má rekja til ársins 1969 er Alþingi samþykkti að veita fé til svokallaðrar Fljótsdalsáætlunar og voru fyrstu plönturnar gróðursettar árið 1970. Þar með var grunnur lagður að ræktun timburskóga í eigu einstaklinga með það að markmiði að skapa arðsama auðlind. Árið 1984 var gerð sú breyting á lögum um skógrækt að sett voru sérstök ákvæði um að ríkissjóður styrkti nytjaskógrækt á bújörðum, „eftir því sem fé er veitt til á fjárlögum hverju sinni og nánar greinir í ákvæðum þessa kafla, enda verði skógræktin þáttur í búskap bænda eða jarðeiganda“ (sjá nánar IV. kafla laganna). Skógrækt ríkisins fylgdi eftir þessum ákvæðum um skógrækt til timburframleiðslu í um 15 ár eða þar til landshlutabundnu skógræktarverkefni tóku við þessu verkefni í hverjum landshluta fyrir sig. Verkefnið nytjaskógrækt á bújörðum náði aldrei til margra jarða vegna takmarkaðra fjárveitinga en ákvæði IV. kafla laganna eru þó enn í gildi.

Í maí 1988 samþykkti Alþingi ályktun þar sem landbúnaðarráðherra var falið að láta semja tíu ára áætlun um eflingu skógræktar á Fljótsdalshéraði. Áætlunin skyldi m.a. taka til ræktunar nytjaskóga og viðhalds og hirðingar skóglendis sem fyrir er. Í ágúst sama ár skipaði landbúnaðarráðherra nefnd til þess að vinna að framgangi ályktunarinnar og skilaði hún skýrslu í nóvember 1988. Í mars 1989 skipaði ráðherra síðan verkefnisstjórn um eflingu skógræktar á Fljótsdalshéraði.

Fyrstu tillögur verkefnisstjórnar lágu fyrir á fyrri hluta árs 1989 og í maí það ár samþykkti ríkisstjórnin eftirfarandi: „Ríkisstjórnin ákveður að hrinda í framkvæmd stórátaki í ræktun nytjaskóga á Fljótsdalshéraði sem miði að því að fullnýta skógræktarland þar á næstu 40 árum. Á þessu ári verður varið 12 milljónum króna til undirbúningsvinnu og byrjunarframkvæmda, svo sem kortlagningar, áætlanagerðar, undirbúnings plöntuframleiðslu, hirðingar skóglendis og undirbúnings að flutningi aðalstöðva Skógræktar ríkisins“.

Þegar þessi samþykkt lá fyrir hófst verkefnisstjórnin handa við undirbúningsvinnu og nánari tillögugerð. Verkefnisstjóri var ráðinn í ágúst og í september voru tillögur um fyrirkomulag skógræktarátaksins Héraðsskóga kynntar ráðherra og sendar á alla bæi í hreppunum sex sem ætlað var að átakið næði að einhverju leyti til. Frumáætlun um ræktun og kostnað næstu tíu árin var síðan lögð fyrir fjárveitinganefnd Alþingis í nóvember. Áætlunin var endurskoðuð snemma árs 1990 og þá lágu einnig fyrir drög að samningum milli einstakra bænda og Héraðsskóga og byggðu þau á því að frumvarp um Héraðsskóga yrði að lögum. Frumvarpið var lagt fram á Alþingi í desember 1990 og varð að lögum nr. 32/1991.

Tilgangur sérstakrar lagasetningar um Héraðsskóga var að marka stefnu og heildaráætlun um þetta átaksverkefni í skógrækt. „Verkefnið skyldi byggt á langtímasamningum fjölmargra einstaklinga við ríkisvaldið og því nauðsynlegt að umboð þeirra, sem frá málum ganga fyrir hönd ríkisins, sé sem skýrast og einstakir bændur hafi sem öruggastan grunn að byggja á er þeir taka ákvarðanir sem binda nýtingu jarða þeirra í framtíðinni“, eins og segir í athugasemdum með frumvarpinu sem varð að lögum um Héraðsskóga. Með þessu skyldi stuðlað að ræktun nytjaskóga á Fljótsdalshéraði, þar sem skilyrði eru til, þ.e. skóg sem skilar afurðum í framtíðinni, jafnframt því að bæta aðstæður annarra atvinnugreina og ræktunar og þar með efla atvinnulíf og treysta byggð á Héraði.

Samkvæmt lögum um Héraðsskóga skal gera sérstaka áætlun, Héraðsskóga-áætlun, um nýtingu þess lands á Fljótsdalshéraði sem er vel fallið til skógræktar. Þar segir berum orðum að áætlunin skuli ná yfir 40 ár, skipt í 10 ára tímabil, og taka til allt að 15.000 ha. lands. Með frumvarpinu fylgdi m.a.

kostnaðaráætlun til 40 ára og framkvæmdaáætlun sem var raunar mjög almennt orðuð. Ekki hafa verið unnar frekari áætlanir um þetta.

Nokkrar vangaveltur urðu um það á Alþingi hvort Héraðsskógaverkefnið teldist vera sérstök ríkisstofnun. Landbúnaðarráðuneytið taldi svo ekki vera heldur væri um að ræða sjálfstætt verkefni sem heyrði beint undir ráðherra og sérstakan fjárlagalið sem færður væri beint undir landbúnaðarráðuneytið. Fjármálaráðuneytið og Ríkisendurskoðun töldu hins vegar að þau ákvæði frumvarpsins sem lúta að skipulagi og stjórn verkefnisins bæru einkenni þess að um nýja ríkisstofnun væri að ræða.

Í lögnum um Héraðsskóga er ákvæði til bráðabirgða sem segir að landbúnaðarráðherra skuli láta fara fram endurskoðun á lögnum og leggja fram frumvarp til laga um Héraðsskóga fyrir Alþingi haustið 1992. Þrátt fyrir þetta ákvæði hefur aðeins ein breyting átt sér stað á lögnum. Árið 1994 var gerð sú breyting á 4. gr. þeirra að kostnaðarpáttaka ríkisins vegna skógræktar á ábúðarjörðum var hækkuð úr 90% í 97%.

3.4 Suðurlandsskógar

Árið 1995 fól skógræktarstjóri Skógarþjónustu Skógræktar ríkisins á Suðurlandi að hefja undirbúning að átaki í skógrækt sem væri með svipuðu sniði og Héraðsskógaverkefnið. Tekið var mið af þeirri reynslu sem þar hafði fengist en nokkur munur er á aðstæðum á þessum svæðum, t.d. er skógrækt dreifðari á Suðurlandi. Strax í upphafi var gert ráð fyrir að rækta fjölnytjaskóg á Suðurlandi og koma þannig til móts við ný sjónarmið í skógrækt.

Árið 1996 skipaði landbúnaðarráðherra vinnuhóp fyrir Suðurlandsskóga og síðar sama ár hófust fyrstu viðræður við plöntuframleiðendur á Suðurlandi um það hvernig háttá bæri plöntuframleiðslu fyrir Suðurlandsskóga. Þá voru einnig unnin drög að lagafrumvarpi og var stefnt að því að gróðursetning á vegum Suðurlandsskóga hæfist árið 1998. Gert var ráð fyrir að á fyrsta áratug verkefnisins yrði lögð megináhersla á ræktun skjólbelta, bæði fyrir landbúnað og sem undanfara skógræktar á vindasömum svæðum. Samfara því yrði unnið að uppsetningu á girðingum og undirbúningi sjálfgræðsluskóga. Miðað var við að gróðursetning timburskóga færi hægt af stað en þegar liði á fyrsta áratug verkefnisins og í byrjun þess næsta ykist hún jafnt og þétt uns hámarki yrði náð á þriðja áratug verkefnisins.

Í lögum um Suðurlandsskóga nr. 93/1997 var upphaflega kveðið á um að vettvangur þeirra væri Suðurlandskjördæmi, nánar tiltekið Árnassýsla, Rangárvallasýsla og Vestur-Skaftafellssýsla. Árið 2001 samþykkti Alþingi að Austur-Skaftafellssýsla og Gullbringusýsla kæmu einnig undir starfssvæði

þeirra. Ákvæðin um yfirstjórn Suðurlandsskóga eru sambærileg við Héraðsskóga, nema hvað hér er sterkar að orði kveðið um að ráðinn skuli framkvæmdastjóri yfir verkefninu. Hér er einnig að finna sams konar ákvæði um samráð við Skógrækt ríkisins.

Tilgangur laga um Suðurlandsskóga er að stuðla að ræktun fjölnytjaskóga og skjólbelta á starfssvæði verkefnisins og umhirðu þess skóglendis sem þar er fyrir. Með þessu á að treysta byggð og fjárfesta í nýrri auðlind til að efla atvinnulíf í framtíðinni. Í lögnum er greint milli tveggja greina fjölnytjaskógræktar. Annars vegar er ræktun timburskóga með það að markmiði að framleiða viðarafurðir til iðnaðarnota og hins vegar ræktun landbótaskóga til að vernda land og bæta og auka fegurð þess og útivistargildi. Þá er í lögnum talað um tvo flokka skjólbelta. Annars vegar belti sem ræktuð eru til að auka hvers kyns uppskeru og skýla búfenaði og mannvirkjum tengdum landbúnaði og hins vegar belti sem hugsuð eru sem undanfari skógræktar á bersvæði.

Í lögnum segir að gera skuli sérstaka áætlun, Suðurlandsskógaáætlun, um nýtingu þess lands sem er fallið til skógræktar. Áætlunin skal vera til 40 ára og skiptast í fjögur tíu ára tímabil og taka til a.m.k. 15.000 ha. lands til timburskógræktar, 10.000 km af skjólbeltum, miðað við einfalda plönturöð, og 20.000 ha. lands til landbótaskógræktar. Með frumvarpinu fylgdi greinargerð um innri vöxt skógræktar og kostnaðaráætlun til 40 ára.

3.5 Önnur landshlutabundin skógræktarverkefni

Árið 1999 samþykkti Alþingi frumvarp landbúnaðarráðherra um landshlutabundin skógræktarverkefni (lög nr. 56/1999). Þar var landbúnaðarráðherra heimilað að stofna til landshlutabundinna skógræktarverkefna í líkingu við það verkefni sem stofnað var til með lögum nr. 93/1997 um Suðurlandsskóga. Með lögnum var komið á því fyrirkomulagi að ráðherra gæti stofnað til skógræktarverkefna án þess að sérstaka lagasetningu þyrfti til í hverju tilviki. Jafnframt var gert ráð fyrir því að mestur stuðningur ríkisins við gróðursetningu yrði framvegis vegna landshlutaverkefna og sú stefna sett að Skógrækt ríkisins drægi sig út úr þessum þætti skógræktar í landinu. Engin breyting var þó gerð á lögum um skógrækt, þ.e. ekki var hróflað við lögmæltum verkefnum Skógræktar ríkisins.

Um kostnaðarþátttökuna gildir það eitt að hlutur ríkissjóðs skal greiddur með sérstakri fjárveitingu sem færð er undir landbúnaðarráðuneytið. Landshlutaverkefnin greiða undirbúnings- og rekstrarkostnað og laun stjórnar og fastra starfsmanna. Enn fremur greiða þau ákveðinn hluta af samþykktum kostnaði við skógrækt og skjólbeltarækt á lögbýlum óháð búsetu, með

kvöðum um endurgreiðslu til ríkissjóðs. Hlutfallsleg greiðsla landshluta-
verkefnanna af samþykktum kostnaði skal ákveðin í reglugerð settri af
landbúnaðarráðherra að fengnum tillögum stjórna verkefnanna. Engin slík
reglugerð hefur verið sett.

Ákvæði laganna um það hvernig standa skuli að landshlutabundnu skóg-
ræktarverkefnunum svipar til ákvæða í lögum um Héraðsskóga og Suður-
landsskóga. Fyrir hvert landshlutaverkefni skal gera sérstaka landshluta-
áætlun sem skal vera til a.m.k. 40 ára og skiptast í tíu ára tímabil. Í hverju
landshlutaverkefni skal stefnt að ræktun skóga á að minnsta kosti 5% af
flatarmáli láglandis. Þá skal gera samninga við hvern og einn þátttakanda
verkefnis sem landbúnaðarráðherra staðfestir og þinglýsa þeim á viðkom-
andi jörð. Samningar skulu taka til afmarkaðs lands sem tekið er til ræktunar
í hverju tilviki og kveða á um kostnaðarþátttöku ríkisins, hlutdeild ríkissjóðs
í væntanlegum afrakstri og annað sem þurfa þykir.

Eins og í lögum um Suðurlandsskóga er greint milli tvenns konar fjölnytja-
skógræktar í lögum um landshlutabundin skógræktarverkefni: Timburskóga
og landbótaskóga. Þar er sömuleiðis rætt um tvenns konar skjólbelti:
Annars vegar til að auka uppskeru og skýla búfénaði og mannvirkjum
tengdum landbúnaði og hins vegar til að undirbúa skógrækt á bersvæði

Ákvæði laganna um endurgreiðslur vegna sölu trjáviðar eru sambærileg við
ákvæði í lögum um Suðurlandsskóga og sama má segja um ákvæði um for-
gang við vinnu að verkefnunum. Þá má nefna að landbúnaðarráðherra sam-
þykkir skógræktar- og skjólbeltakostnað að fengnum tillögum Skógræktar
ríkisins og verkefnisstjórna og getur ráðherra, í samráði við skógræktar-
stjóra, falið stjórn landshlutaverkefna umsjón skógræktarverkefna þar sem
einstaklingum eða félagasamtökum er veittur stuðningur til skógræktar. Að
öðru leyti er gert ráð fyrir að ræktun og meðferð skóga hjá landshluta-
bundnu verkefnunum fari eftir lögum nr. 3/1955 um skógrækt.

Hvert landshlutabundnu skógræktarverkefnanna sér um nýskógrækt, skrán-
ingu gróðursetninga og mat á afföllum og vexti. Þær tölur eru sendar for-
svarsmönnum verkefnisins „Íslensk skógarúttekt“ sem er vistað hjá Rann-
sóknastöð Skógræktar ríkisins á Mógilsá. Það sér um að halda utan um upp-
lýsingar og koma þeim í hendur Umhverfisstofnunar. Hún miðlar þessum
upplýsingum áfram í samræmi við Samning Sameinuðu þjóðanna um varnir
gegn loftslagsbreytingum.

Landshlutabundnu skógræktarverkefnin, Austurlandsskógar, Norðurlands-
skógar, Skjólaskógar á Vestfjörðum og Vesturlandsskógar, eru öll sjálfstæð

þótt þau starfi eftir sömu löggjöf. Til að koma slíku verkefni á fót þarf það að fá fjárveitingu í fjárlögum. Fjallað er sérstaklega um hvert verkefni í 4. kafla.

Landbúnaðarráðherra skipar fjögurra manna stjórn fyrir hvert verkefni til fjögurra ára í senn. Skal einn stjórnarmanna tilnefndur af félögum skógarbænda á viðkomandi svæði, annar af Skógrækt ríkisins, sá þriðji af skógræktarfélögum á viðkomandi svæði og sá fjórði er skipaður án tilnefningar. Þess má geta að stjórnir Héraðsskóga og Suðurlandsskóga eru þriggja manna.

Stjórnin hefur á hendi yfirstjórn verkefnisins og samþykkir starfs- og fjárhagsáætlanir. Í lögum segir að stjórn sé heimilt að ráða framkvæmdastjóra sem annist daglegan rekstur og að Skógrækt ríkisins veiti aðstoð og faglegar leiðbeiningar samkvæmt samstarfssamningi við hvert verkefni. Í lögum eru ákvæði um staðfestingu og birtingu ársskýrsla og ársreikninga landshlutaverkefnanna og eru þetta sambærileg ákvæði og þegar hafa verið rakin í tengslum við Héraðsskóga og Austurlandsskóga.

Hér ber að hafa í huga að í lögum um Héraðsskóga var eingöngu gert ráð fyrir verkefnum í nytjaskógrækt en í lögum um Suðurlandsskóga var stefnt að ræktun fjölnytjaskóga og skjólbelta. Í lögum um Suðurlandsskóga og í lögum um landshlutabundin skógræktarverkefni kemur fyrir orðið „timbur-skógrækt“ (sem kom í raun í stað orðsins „nytjaskógrækt“). Í þessum tveimur lögum er einnig að finna hugtakið „fjölnytjaskógrækt“. Þar er átt við ræktun timburskóga og landbótaskóga, en með landbótaskógrækt er fyrst og fremst lögð áhersla á verndar- og landbótamátt skógarins, fegurð hans og útivistargildi. Í gildandi lögum um skógrækt, nr. 3/1955, eru veittar heimildir til að styðja nytjaskógrækt og skjólbeltarækt. eru því samtals fjórir lagabálkar í gildi um stuðning ríkisins við skógrækt.

Athuga ber að þegar frumvarpið til laga um landshlutabundin skógræktarverkefni var lagt fram var stefnt að því að einfalda umgjörð þessa málaflokks og því var lagt fram frumvarp til nýrra laga um skógrækt og skógvænd. Þar var ákvæði um heildstæða landsáætlun í skógrækt sem skyldi lögð fyrir Alþingi á 5 ára fresti (fyrst árið 2001). Með frumvarpinu stóð einnig til að lögfesta hugtakið þjóðskógur yfir lönd í umsjón Skógræktar ríkisins.

Þegar nokkur reynsla yrði komin á nýju lögin skyldi stefnt að því, skv. frumvarpinu, að endurskoða lög um Héraðsskóga og lög um Suðurlandsskóga og fella ákvæði þeirra inn í lögin um landshlutabundin skógræktar-

verkefni. Samkvæmt bráðabirgðaákvæði laga um landshlutabundin skógræktarverkefni skal endurskoða þau þegar fjögur ár eru liðin frá gildistöku laganna og þá skal einnig endurskoða lög um Héraðsskóga og lög um Suðurlandsskóga. Gert var ráð fyrir að mestur stuðningur ríkisins við gróðursetningu yrði vegna landshlutaverkefna en Skógrækt ríkisins hefði þó áfram heimild til að styrkja einstaklinga og félagasamtök í skógrækt. Þetta fyrirhugaða breytta fyrirkomulag, sem raunar mun hafa verið ein helsta forsendan að frumvarpi um landshlutabundin skógræktarverkefni, gekk ekki eftir. Nú eru liðin um 5 ár frá þeirri lagasetningu en skipulag opinberrar skógræktar er enn óbreytt. Þessi endurskoðun laganna hefði samkvæmt orðanna hljóðan átt að fara fram eigi síðar en 2003.

Samkvæmt greinargerð með frumvarpinu var kostnaður ríkisins vegna landshlutabundinna skógræktarverkefna áætlaður 222 milljónir að meðaltali á ári í alls 40 ár. Fjárveitingar til þeirra eru tilgreindar í 4. kafla. Öll eiga þau það sameiginlegt að fjárveitingar til þeirra hafa verið umtalsvert undir þeim kostnaðaráætlunum sem unnar voru við upphaf verkefnanna. Það gildir einnig um Suðurlandsskóga en Héraðsskógaverkefnið kemur betur út í þessum samanburði.

Augljóst er að heildarfjárframlag Alþingis til skógræktar jókst verulega með landshlutabundnu verkefnunum og marka þau þannig viss þáttaskil í sögu skógræktar á Íslandi. Frávik frá upphaflegum fjárhagsáætlunum hafa þó augljóslega orðið til þess að skógrækt á vegum verkefnanna hefur verið umfangsminni en upphaflega var áætlað og væntingar stóðu til. Fyrir vikið er ósennilegt að það markmið þeirra, að klæða 5% láglendis skógi á 40 árum, náist. Áætlanir eru með öðrum orðum úreltar og nauðsynlegt að uppfæra þær í samræmi við veruleikann. Í þingsályktun um skógrækt 2004–2008, sem samþykkt var á Alþingi 15. mars 2003, er að finna áætlun um framlög til skógræktar á þessu tímabili. Þar kemur fram vilji Alþingis til að hækka framlög til landshlutabundinna skógræktarverkefna á þessu tímabili um u.þ.b. 10% á ári og u.þ.b. 5% á ári til Skógræktar ríkisins.

4 Hlutverk landbúnaðarráðuneytis og opinber stefnumótun

Við þessa umhverfisendurskoðun var m.a. leitast við að skilgreina stefnu landbúnaðarráðuneytisins í skógræktarmálum og kanna hvort það telji stjórnsýslu og faglega stöðu skógræktarmála viðunandi. Einnig var kannað hvort alþjóðlegar samþykktir hafi áhrif á starfsemi Skógræktar ríkisins og hvort einhverjar umtalsverðar breytingar á þeirri stofnun eða skógræktarlögum séu fyrirhugaðar eða í undirbúningi.

Ráðuneytið telur starfsemi Skógræktar ríkisins almennt í góðu horfi og að mjög vel hafi gengið að ná fram markmiðum landshlutabundnu skógræktarverkefnanna. Almenn ánægja og samstaða ríki með verkefnin sem komi m.a. fram í því að Alþingi hafi ávallt hækkað fjárlagatillögur til að koma til móts við áætlanir þeirra. Hins vegar hafi upphaflegt markmið um fjármagn ekki náðst og sé hektarafjöldi skóglendis því ekki í samræmi við upphaflegar væntingar. Ráðuneytið bendir jafnframt á að erfitt sé að bera verkefnin saman sökum þess hversu mismengi þau hafi starfað. Stofnkostnaður og rekstur geti t.d. verið hlutfallslega hærri hjá þeim sem skemmra eru á veg komin en öðrum.

Eftirlit landbúnaðarráðuneytisins með landshlutabundu skógræktarverkefnunum felst í því að það skipar stjórnarformann yfir hverju verkefni. Árlega eru yfirstjórnir verkefnanna kallaðar til fundar (stjórnir þeirra og oft helstu starfsmenn). Þar er gerð grein fyrir stöðu þeirra og áætlunum. Þá hefur fulltrúi ráðuneytisins sótt aðalfundi Landssamtaka skógareigenda, þar sem margvísleg hagsmunamál verkefnanna eru rædd. Auk þessa hafa stjórnarformenn og framkvæmdastjórar verkefnanna fundað með ráðherra og starfsmönnum ráðuneytisins, einkum í tengslum við fjárlagagerð, og fulltrúar ráðuneytisins hafa farið í kynnisferðir á skrifstofur og athafnasvæði verkefnanna.

Landbúnaðarráðuneytið gerir ekki faglega úttekt á árangri Skógræktar ríkisins eða landshlutabundinna skógræktarverkefna. Ráðuneytið telur að slíkar úttektir tíðkist ekki gagnvart undirstofnunum þess. Aftur á móti bendir það á að innan hvers verkefnis starfi faglærðir einstaklingar sem fylgist grannt með framgangi þeirra og hafi ráðuneytið fyrir sitt leyti stutt verkefnin í að

ráða til sín faglært fólk. Þá leiti verkefnin til Skógræktar ríkisins (þ.m.t. Rannsóknastöðvar Skógræktarinnar) um ýmsa faglega þætti og lausnir á þeim og hafi kostað rannsóknir sem nýtast verkefnunum sérstaklega.

Ráðuneytið bendir á að stjórnarformönnum landshlutabundnu skógræktarverkefnanna, sem allir eru skipaðir af ráðherra, sé gert að fylgjast með því að fagleg vinnubrögð séu viðhöfð. Starfsfólk verkefnanna heimsæki skógar-eigendur ítrekað og geri athugasemdir sé þess þörf. Ráðuneytið segist vera kunnugt um að hart hafi verið gengið fram í að skógræktendur fylgi settum reglum skógræktarsamnings. Dæmi séu um að lélegt viðhald girðinga leiði til þess að búfé komist inn á skógræktarsvæði. Þá hafi komið upp mál er varðar skemmdir á plöntum við flutning og við geymslu á áfangastað. Í heildina séu tilvik af þessu tagi þó sjaldgæf.

Ráðuneytið álitur Skógrækt ríkisins og lög um skógrækt mikilvægan grunn skógræktar á Íslandi, ekki síst rannsóknir stofnunarinnar. Landshluta-bundnu skógræktarverkefnin séu stofnuð samkvæmt þeirri stefnu sem kemur fram í 1. gr. laga um skógrækt, að rækta nýja skóga þar sem henta þyki. Einnig bendir ráðuneytið á aðra grundvallarþætti þeirrar stefnumörkunar, þ.e. að vernda skóga og skógarleifar og leiðbeina um skóga og skógrækt. Flest eða allt fagfólk sem starfi á vegum landshlutabundnu skógræktarverkefnanna hafi unnið hjá Skógrækt ríkisins og fengið þar mikilvæga reynslu og þekkingu. Þá sé hlutverk Skógræktarinnar við umsjón s.k. þjóð-skóga afar mikilvægt.

Lög um Suðurlandsskóga og landshlutabundin skógræktarverkefni tóku mið af reynslu Héraðsskóga en voru sniðin að fjölþættari markmiðum en timburskógrækt. Ráðuneytið telur að sátt hafi verið um þessa löggjöf og að engir árekstrar eða vandkvæði hafi skapast við að vinna eftir henni. Helst hafi komið fram ábendingar um breytta skipan í stjórnun landshluta-bundnu verkefnanna; ýmist um að fjölga fulltrúum frá félagi skógarbenda á kostnað fulltrúa Skógræktarfélaganna eða öfugt, þ.e. fjölga fulltrúum frá skógræktarfélögunum.

Landbúnaðarráðuneytið telur rétt að fá meiri reynslu af landshlutabundnu skógræktarverkefnum áður en lögum um þau verði breytt. Jafnframt bendir það á nokkur atriði sem sérstaklega þarfnist skoðunar með lagabreytingu í huga:

- Í fyrsta lagi mætti lögbinda lágmarkskröfur eða lágmarksskilyrði vegna samninga við einstaka jarðir.
- Í öðru lagi sé ekki samræmi í lögnum um hvaða hlutfall af stofnkostnaði skógræktar skuli greiddur af ríkinu.

- Í þriðja lagi þurfi eignarhald á skóginum að vera skýrt en mismunandi túlkanir séu uppi um það atriði.
- Í fjórða lagi sé æskilegt að samræma orðalag laganna um það hvernig endurgreiðslu á afurðunum skuli háttáð.
- Í fimmta lagi kynni að vera æskilegt að í lögum um landshlutabundnu verkefnin sé ekki aðeins kveðið á um skógrækt heldur líka um skógvernd.

Loks bendir ráðuneytið á að þar sem verkefnin hafi sjaldnast fengið þá fjárveitingu sem upphaflega var gert ráð fyrir í áætlunum þeirra og miðaði að ná þeim skógræktarmarkmiðum sem löggin mæla fyrir um, sé ósennilegt að það markmið náist að klæða 5% láglendis skógi á 40 árum. Af svörum ráðuneytisins er ljóst að þar er vilji til að endurskoða skógræktarlöggjöfina þó svo að slík vinna muni ekki vera í gangi.

Íslensk stjórnvöld taka þátt í ýmsu skógræktarsamstarfi fyrir Íslands hönd. Þar má nefna norrænt samstarf og samstarf Evrópuríkja (sbr. *Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe*, skammstafað MCPFE). Það kemur fyrst og fremst í hlut Skógræktar ríkisins að sinna þessu samstarfi.

Þó svo að ráðuneytið sé æðsta stjórnvald í málefnum skógræktar hefur það ekki skýra opinbera stefnu í skógrækt. Aftur á móti er ljóst að ráðuneytið telur skógræktarlöggjöfina vera í viðunandi farvegi og að ekki eru fyrirhugaðar neinar brýnar eða meiriháttar breytingar á þeirri löggjöf, þó svo að senn þurfi að fara að huga að einhverjum breytingum á henni, eins og þegar hefur verið lýst.

5 Framkvæmd skógræktarlöggjafar

5.1 Skógrækt ríkisins

5.1.1 Tilgangur og markmið Skógræktar ríkisins

Ákvæði 1. gr. skógræktarlaganna þykja almennt endurspegla vel þau markmið sem skógrækt á vegum hins opinbera þarf að hafa. Þar segir að Skógrækt ríkisins skuli rekin með eftirfarandi markmiði:

- að vernda, friða og rækta skóga og skógarleifar, sem eru í landinu,
- að græða upp nýja skóga, þar sem henta þykir,
- að leiðbeina um meðferð skóga og kjarrs og annað það, sem að skógrækt og skóggræðslu lýtur.

Veturinn 2003–04 vann Skógrækt ríkisins að ítarlegri stefnumótun í samráði við landbúnaðarráðuneytið sem allengi hefur unnið að gerð nýs frumvarps til laga um skógrækt (sú vinna mun reyndar liggja niðri).

Helstu niðurstöður þessarar stefnumótunarvinnu voru eftirfarandi: Skógrækt ríkisins lítur á sig sem þekkingar-, þróunar- og þjónustuaðila sem vinnur með og fyrir stjórnvöld, almenning og aðra hagsmunaaðila að rannsóknum, ráðgjöf og þekkingarmiðlun á sviði skógræktar. Þá er stofnunin í forsvari fyrir Íslands hönd í erlendu samstarfi á sviði skógræktar. Þekkingarhlutverk Skógræktarinnar felst í að vera leiðandi afl í skógrækt á Íslandi vegna fagþekkingar sinnar, að leggja áherslu á öflun frekari þekkingar í skógræktarmálum með rannsóknum og að vera málsvari skógræktar bæði gagnvart almenningi og stjórnvöldum. Sem þjónustustofnun telur Skógrækt ríkisins sig einkum hafa það hlutverk að vernda skóga á Íslandi, að veita skógræktendum ráðgjöf, að miðla upplýsingum um íslenska skógrækt (m.a. til erlendra stofnana), að vinna að ímynd skógræktar og að standa að margs konar kynningu á skógrækt. Einnig telur Skógræktin þróunarstarf sitt mikilvægt, svo sem að þróa fjölnytjaskógrækt með áherslu á fjölþætt gildi skóga, t.d. með tilliti til jarðvegsverndar, líffræðilegrar fjölbreytni, útivistar, kolfnisbindingar og framleiðslu hráefnis til iðnaðar, með varðveislu skóglendis í eigu ríkisins og með því að stuðla að verðmætaaukningu skóga. Skógræktin telur að skógar eigi að verða sjálfsagður og algengur hluti landslags-

ins og að skógrækt eigi að vera stunduð sem atvinnugrein jafnt sem tómstundagaman

5.1.2 Leiðir að markmiðum Skógræktar ríkisins

Hér verður starfsemi Skógræktarinnar ekki lýst í smáatriðum, enda ekki um að ræða almenna stjórnsluendurskoðun. Stofnunin sinnir hlutverki sínu m.a. með því að vinna að rannsóknum og þróunarstarfi, stunda og stuðla að öflun og miðlun hagnýtra upplýsinga um skógrækt á Íslandi, með því að veita stjórnvöldum og öðrum ráðgjöf á sviði skógræktar, sinna áætlanagerð og reglulegu mati á starfseminni, vinna að samnýtingu upplýsinga, búnaðar og þekkingar með aðilum í skyldri starfsemi, með því að fylgjast með þróun sambærilegrar starfsemi erlendis og hagnýta þær upplýsingar sem að gagni koma, greina þarfir íslensks samfélags fyrir upplýsingar á sviði skógræktar og hvetja og styðja aðra aðila í samfélaginu til skógræktar.

Að mati Skógræktar ríkisins hefur ekki tekist að ná því markmiði að vernda og friða skóga og skógarleifar þegar á heildina er litið. Á sínum tíma hafi náðst að friða nokkra mikilvæga skóga en þar sé ekki um stóran hluta alls skóglendis að ræða, enda mun lítil áhersla hafa verið lögð á frekari friðun birkiskóga síðustu áratugi. Ein helsta ástæða þess er, að mati Skógræktarinnar, að stefna hins opinbera í sauðfjárrækt hafi tekið afar lítið mið af markmiðum skógræktarlaga.

Tvennt hafi þó haft bætandi áhrif á skóglendi Íslands. Annars vegar ræktun túna og aukin meðvitund um velferð húsdýra um miðja 20. öld. Þetta hafi dregið úr vetrarþeirri í skóglendi. Hins vegar hafi sauðfé fækkað mjög á tímabilinu 1975–1990. Hvorugt þessa tengdist þó stefnu í skógrækt, en afleiðingin hafi orðið sú að náttúruskógar séu sennilega í betra ástandi nú en áður. Þó bendi ekkert til þess að þeir breiðist út utan friðaðra svæða.

Þó að verndun og friðun skóga og skógarleifa hefði mátt fá mun meiri athygli stjórnvalda, að mati Skógræktarinnar, hefur betur tekist til með ræktun nýrra skóga. Frá 1955 hefur flatarmál ræktaðra skóga aukist úr tæplega 1.000 ha. í u.þ.b. 30.000 ha. vegna uppgræðslu nýrra skóga. Mest hefur aukningin verið síðan 1990 og munar þar mestu um landshluta-bundnu skógræktarverkefni. Einnig má nefna verkefnið Landgræðslu-skóga sem nú er rekið af Skógræktarfélagi Íslands með fjárframlögum frá ríkinu. Bæði þessi verkefni fela í sér vissan tilflutning á verkefnum frá ríkisstofnun til einkaaðila. Skógræktin telur að framkvæmdin hafi almennt tekist farsælega og leitt til aukinnar skógræktar og aukinnar þátttöku í skógrækt. Annað dæmi um tilflutning verkefna frá Skógrækt ríkisins til einkaaðila er plöntuframleiðsla. Skiptar skoðanir eru innan Skógræktar ríkisins um hvernig þar hafi tekist til.

Leiðbeiningarstarf Skógræktar ríkisins hefur verið mikilvægt. Undanfarna áratugi hefur áhugi almennings og trú á möguleika skógræktar á Íslandi aukist mjög. Þar hefur Rannsóknastöð Skógræktarinnar á Mógilsá gegnt þýðingarmiklu hlutverki, enda er vísindaleg þekkingaröflun forsenda þess að hægt sé að veita góðar leiðbeiningar um skógrækt. Sem dæmi má nefna rannsóknir á tegunda-, kvæma- og klónavali ásamt kynbótum og frærækt á helstu tegundunum. Þá hafa rannsóknir á aðferðum við nýskógrækt bætt lifun og flýtt fyrir vexti ungplantna, rannsóknir á ýmsum skaðvöldum gefa vísbendingar um hvort og hvernig sé best að bregðast við þeim, vistfræðirannsóknir gefa innsýn í áhrif skógræktar á lífríkið og rannsóknir á kol-efnisbindingu skóga veita upplýsingar sem koma m.a. að gagni við að meta árangur Íslands í að takmarka heildarmagn gróðurhúsalofttegunda.

Til að koma þekkingu sinni á framfæri svo að hún nýtist í skógræktarstarfi kom Skógrækt ríkisins á svokallaðri skógarþjónustu. Henni sinna skógræktarráðunautar í öllum landshlutum og hafa þeir veitt skógræktendum ráðgjöf, einkum í formi ræktunaráætlana fyrir nýskógrækt. Þá er fræðsla til skógræktenda mikilvægur þáttur í starfsemi stofnunarinnar.

5.1.3 Starfsemi Skógræktar ríkisins – og lög um skógrækt

Skógræktarlögin fjalla ekki einungis um starfsemi Skógræktar ríkisins heldur eiga fjölmörg ákvæði þeirra almennt við um skóga og skógrækt á Íslandi. Skógræktin telur að því hefði verið æskilegt að lögin kvæðu ekki aðeins á um markmið stofnunarinnar heldur einnig um tilgang og markmið laganna m.t.t. skógræktar á Íslandi almennt. Í því sambandi má minna á að heiti laganna er „*Lög um skógrækt*“ en ekki „*Lög um Skógrækt ríkisins*“.

Stjórnendur Skógræktar ríkisins telja að lögin séu ekki í takt við nútímann, enda sett um miðjan 6. áratug síðustu aldar og hafi tekið mjög litlum breytingum. Skógrækt ríkisins fylgi þó fyrstu grein skógræktarlaga í starfsemi sinni. Langstærsti hluti þjóðskóganna er verndaður birkiskógur og hefur stofnunin hvatt til aukinnar verndar skóglenda. Með aðkomu sinni að landshlutabundnu skógræktarverkefnum og Landgræðsluskógum stuðlar Skógrækt ríkisins einnig að aukinni skógrækt. Stofnunin þjónustar skógræktendur með rannsóknum, ráðgjöf og fræðslu, auk þess að reka sonefnnda þjóðskóga með kynningu og framþróun skógræktar að leiðarljósi. Þá leitast Skógræktin við að framfylgja öllum ákvæðum I. kafla laganna.

Með þjóðskógum er átt við skóglendi í eigu ríkisins og er þar helst að nefna Hallormsstað í Fljótssdal, Haukadal í Árnassýslu, svæði við Hreðavatn í Borgarfirði og í Skorradal, Tumastaði í Fljótshlíð, Vaglaskóg í Fnjóskadal, Þingvelli, Þjórsárdal í Árnassýslu og Þórsmörk.

Yfirstjórn Skógræktar ríkisins segir að II. kafli laganna hafi litla sem enga þýðingu þar sem nýttar á náttúruskógum, aðrar en til beitar eða útivistar, eru nú nánast engar. Þó komi einstaka sinnum til leyfisveitinga til að rjóðurfella skóg, sbr. 6. gr. laganna.

Ákvæði III. kafla laganna, sem fjallar um friðun lands (í óþökk landeigenda), eru að mati Skógræktar ríkisins talin óframkvæmanleg. Í raun mun aldrei hafa reynt á þau, a.m.k. ekki á síðustu áratugum. Einnig lítur stofnunin svo á að IV. kafli sé í reynd úreltur vegna tilkomu landshlutabundnu skógræktarverkefnanna. Nú reyni heldur ekkert á ákvæði V. kafla, um Skógræktarfélag Íslands, enda séu öll samskipti við félagið án aðkomu Skógræktar ríkisins. Skógræktin sér heldur enga þörf fyrir þau ákvæði sem eru í VI. og VII. kafla um verslun með skógaritök og viðurlög vegna brota á lögnum, en aldrei mun hafa reynt á viðurlagaákvæðin.

Þessi upptalning sýnir að Skógrækt ríkisins álitur nánast öll þau ákvæði laganna sem nú gilda um stofnunina vera úrelt eða ónothæf að undanskildum markmiðsákvæðunum. Ríkisendurskoðun tekur undir þetta sjónarmið.

5.1.4 Æskilegar breytingar á lögum um Skógrækt ríkisins

Skógrækt ríkisins hefur látið skýrt í ljósi þá skoðun að heildarendurskoðun á skógræktarlögnum þurfi að fara fram. Setja þurfi nýja löggjöf sem endurspeglar stöðu skógræktar, þ.m.t. Skógræktar ríkisins, nú og í komandi framtíð. Þó svo að markmiðin í 1. gr. núverandi laga séu enn góð og gild þurfi að útfæra þau nánar og færa textann í nútímalegra horf.

Skógrækt ríkisins telur ný lög þurfa að kveða á um rannsókn- og þróunarhlutverk stofnunarinnar og umsjón hennar með s.k. þjóðskógum. Þau þurfi og að kveða á um hlutverk stofnunarinnar á sviði þjónustu, upplýsingamiðlunar og eftirlits. Einnig telur yfirstjórn Skógræktarinnar æskilegt að setja heildstæð lög um skógrækt í stað þeirrar löggjafar sem nú er í gildi um Skógrækt ríkisins og landshlutabundin skógræktarverkefni.

Fyrir um hálfum áratug var frumvarp til nýrra skógræktarlaga lagt fram á Alþingi en það sofnaði í nefnd. Ári síðar var sett á laggirnar ný nefnd til að semja nýtt frumvarp. Engin niðurstaða varð af því starfi en nokkrar umræður urðu á Alþingi um hugsanlega sameiningu Skógræktar ríkisins og Landgræðslu ríkisins. Ljóst er að skiptar skoðanir eru um ágæti slíkrar sameiningar og almennt hafa ekki risið vandamál við framkvæmd á gildandi skógræktarlöggjöf.

Landbúnaðarráðuneytið telur að endurskoðun laganna komi til greina en bendir jafnframt á að núverandi lagaumhverfi skógræktar hafi ekki skapað vandamál. Endurskoðun laganna sé því ekki aðkallandi. Ríkisendurskoðun tekur undir röksemdir Skógræktar ríkisins um nauðsyn þess að endurskoða lög um skógrækt. Það getur ekki talist viðunandi að löggjöfin sem stofnunin starfar eftir þyki úrelt.

5.2 Héraðs- og Austurlandsskógar

Ríkisendurskoðun leitaði álits framkvæmdastjóra allra landshlutabundnu skógræktarverkefnanna á því hvernig staðið hefði verið að því að ná tilgangi laganna og hvernig það hefði gengið. Stjórnendur verkefnanna voru einnig spurðir um ýmis atriði sem lúta að framkvæmd verkefnanna. Athuga ber að yfirstjórn Héraðsskóga og Austurlandsskóga hafa verið á sömu hendi.

Samkvæmt 1. gr. laga um Héraðsskóga og laga um landshlutabundin skógræktarverkefni (vegna Austurlandsskóga) er verkefnunum falið að sjá um gróðursetningu nýrra skóga, grisjun og umhirðu skóga og stuðla með því að uppbyggingu samfélagsins á Austurlandi. Verkefnunum er ætlað að gróðursetja í samstarfi við bændur í allt að 15.000 ha. lands (sbr. Héraðsskógar) og a.m.k. 5% af láglandi (sbr. Austurlandsskógar) á þeim 40 árum sem áætlun verkefnanna nær yfir. Með frumvörpum til laga um Héraðsskóga og Austurlandsskóga fylgdi allitarleg fjárhags- og framkvæmdaáætlun.

Tafla 2 Fjárhagsáætlanir og fjárveitingar til Héraðsskóga í m.kr.

| Ár | Áætlun | Framlag í fjárlögum | Hlutfall af áætlun * |
|------|--------|---------------------|----------------------|
| 1990 | | 25,0 | 100% |
| 1991 | 32,4 | 35,7 | 102% |
| 1992 | 45,2 | 51,5 | 98% |
| 1993 | 45,2 | 51,5 | 96% |
| 1994 | 46,7 | 53,1 | 93% |
| 1995 | 47,9 | 53,0 | 89% |
| 1996 | 48,1 | 54,3 | 89% |
| 1997 | 44,8 | 54,9 | 94% |
| 1998 | 41,2 | 59,9 | 108% |
| 1999 | 41,2 | 67,2 | 120% |
| 2000 | 42,6 | 77,9 | 128% |
| 2001 | 42,7 | 86,2 | 127% |
| 2002 | 45,9 | 89,9 | 121% |
| 2003 | 45,9 | 99,7 | 131% |
| 2004 | 45,9 | 101,1** | 130% |

* Þessi dálkur sýnir hvert framlag skv. fjárlögum varð sem hlutfall af áætluðu, uppreiknuðu framlagi, að teknu tilliti til breytinga á vísitölu, þar sem vísitala neysluverðs vegur 70% og byggingavísitala 30%. Athuga ber að samsetning vísitölnunnar er einungis nálgun og endurspeglar ekki að öllu leyti samsetningu á rekstrarkostnaði Héraðsskóga

** Auk þess fengu Héraðsskógar 8 m.kr. vegna ársins 2004 til sameiginlegs gagnagrunns allra verkefnanna.

Framlag í fjárlögum til verkefnisins árið 1990 kom til áður en lögin voru samþykkt og því nær fjárhagsáætlun Héraðsskóga ekki til þess árs. Eins og taflan sýnir hafa framlög til Héraðsskóga vikið nokkuð frá upphaflegum áætlunum. Á tímabilinu 1992–97 voru framlögin lægri en þær stóðu til en hafa síðan oft verið umtalsvert hærri.

Samkvæmt kostnaðaráætlun sem unnin var vegna Austurlandsskóga skyldi rækta skóg á allt að 15.000 ha. landsvæði vegna Héraðsskóga og 21.835 ha. að lágmarki vegna Austurlandsskóga (þá er miðað við láglendi undir 400 m.y.s.). Í kostnaðaráætluninni var einnig gert ráð fyrir 4.000 ha. skjólbeltaræktun vegna Austurlandsskóga. Þá var enn fremur gert ráð fyrir að það tæki 6 ár að koma verkefninu á verulegan skrið og að það yrði komið í fullan gang árið 2006. Gróðursett yrði í að minnsta kosti 546 ha. árlega og um 100 km. af skjólbeltum á ári.

Tafla 3 Fjárhagsáætlanir og fjárveitingar til Austurlandsskóga í m.kr.

| Ár | Áætlun | Framlag í fjárlögum | Hlutfall af áætlun * |
|------|--------|---------------------|----------------------|
| 2001 | 10 | 10,0** | 100% |
| 2002 | 30 | 10,7 | 33% |
| 2003 | 55 | 22,4 | 36% |
| 2004 | 80 | 29,2 | 32% |
| 2005 | 105 | | |
| 2006 | 139 | | |

* Sbr. skýringar við töflu 2. Athuga ber að samsetning vísitölunnar er einungis nálgun og endurspeglar ekki að öllu leyti samsetningu á rekstrarkostnaði Austurlandsskóga.

** Þar af fóru 5 m.kr. til Héraðsskóga til skógræktar á Austurlandi og 5 m.kr. til Suðurlandsskóga vegna skógræktar í A-Skaftafellssýslu.

Frá og með 2006 var gert ráð fyrir sömu upphæð á ári fram til ársins 2040. Eins og tafla 3 sýnir hafa framlög til Austurlandsskóga verið langt undir upphaflegum áætlunum að undanskildu upphafsári verkefnisins. Hafa ber í huga að framlög til Héraðsskóga hafa aftur á móti verið umfram áætlanir allt frá árinu 1998.

Athuga ber að í þessari kostnaðaráætlun var lagt mat á kostnað vegna skógræktar pr. hektara svo og kostnað pr. km af skjólbelti. Aftur á móti hefur hvorki 10 ára né nánari 40 ára skógræktaráætlun litið dagsins ljós þrátt fyrir lagaákvæði þar um. Einnig skal þess getið að skógræktarkostnaður pr. flatareiningu hefur ekki verið endurmetinn enn sem komið er.

Til þess að uppfylla þessar væntingar eða kröfur verkefnisins hafa Héraðsskógar gert 112 samninga við landeigendur um gróðursetningu og Austurlandsskógar 16 samninga. Verkefnin skipuleggja og hafa eftirlit með framkvæmdum og eru ráðgefandi fyrir framkvæmdaaðilana sem eru bændur.

Verkefninu er stýrt af framkvæmdastjóra sem ráðinn er af sérstakri 3 manna stjórn sem ráðherra skipar til 2 ára í senn. Ekki er þó lagaskylda að ráða sérstakan framkvæmdastjóra; stjórninni er heimilt að stýra verkefninu sjálf. Stjórnarmenn eru tilnefndir af Félagi skógarbænda á Fljótsdalshéraði og Skógrækt ríkisins en sá þriðji er skipaður án tilnefningar. Leggja á starfs- og fjárhagsáætlanir verkefnisins fyrir stjórnina og eru þær háðar samþykki hennar. Ársskýrsla og ársreikningar Héraðsskóga skulu samþykkt af stjórn og staðfest af landbúnaðarráðherra. Þar á m.a. að koma fram staða framkvæmda á hverjum tíma og yfirlit um ráðstöfun fjármuna. Reikninga Héraðsskóga skal birta í Stjórnartíðindum og endurskoða af Ríkisendurskoðun. Sams konar fyrirkomulag á við um önnur landshlutabundin skógræktarverkefni.

Samkvæmt lögum um Héraðsskóga er tilgangur þeirra að stuðla að ræktun nytjaskóga á Fljótsdalshéraði og umhirðu þess skóglendis sem þar er fyrir og treysta með því byggð og efla atvinnulíf á Héraði. Gera skal sérstaka áætlun (Héraðsskógaáætlun) um nýtingu þess lands á Fljótsdalshéraði sem er vel fallið til skógræktar. Áætlunin skal ná yfir 40 ár, skipt í 10 ára tímabil og taka til allt að 15.000 ha. lands. Þær áætlanir sem gerðar hafa verið geta tæpast talist uppfylla ákvæði laganna um áætlanagerð. Auk þess eru þessar áætlanir í raun úreltar sökum þess að mun minna fjármagni hefur verið varið til skógræktar en áætlanir gerðu ráð fyrir.

Verkferlið er fjórþætt: Samningur um land til skógræktar er gerður í samvinnu við landeiganda. Við val á skógræktarsvæði er tekið tillit til landnýtingar í heild, skógræktarskilyrða, umhverfis og fornleifaverndar. Eftir að skógræktarsvæði hefur verið valið er gerð ítarleg skógræktaráætlun í samvinnu við landeiganda. Skógræktarframkvæmdir hefjast svo þegar búið er að friða samningssvæðið fyrir ágangi búfjár. Fagleg umsjón er í höndum verkefnanna en landeigandi eða verktakar á hans vegum sjá um framkvæmdir. Unnið hefur verið við umhirðu og grisjun eldri skóga á svæði verkefnanna, aðallega skóglendis sem var innan svokallaðrar Fljótsdalsáætlunar. Við þessu verk sem önnur sjá skógarbændur um vinnuna en verkefnin hafa yfirumsjón. Fjárveitingar hafa ekki gefið möguleika á að vinna við umhirðu og grisjun eldri birkiskóga á Austurlandi sem skyldi.

Gerðir eru samningar við alla þátttakendur í Héraðsskógum og þarf landbúnaðarráðherra að staðfesta þá. Þar skal til að mynda kveða á um til hvaða

lands þeir taka, hver sé kostnaðarpátttaka ríkisins og hver sé hlutdeild ríkissjóðs í væntanlegum afrakstri skógræktarinnar.

Samkvæmt lögnum greiðir ríkissjóður undirbúnings- og rekstrarkostnað verkefnisins, laun stjórnar og fastra starfsmanna og 97% samþykktar kostnaðar við skógrækt á jörðum í ábúð. Á eyðijörðum er þessi hlutdeild ríkissjóðs 75% kostnaðar. Í vissum tilvikum er þó heimilt að kostnaðarhlutdeild vegna eyðingar sé einnig 90%, að mati Skógræktar ríkisins (sbr. nánar 4. gr. laganna).

Þegar framleiðsla trjáviðar hefst úr skógunum skulu allt að 5% verðmætisins lögð á endurnýjunarreikning í vörslu Héraðsskóga. Í lögnum er útskýrt nánar hvernig þessum fjármunum skuli varið en ljóst er að alllangt er í að ákvæðin þar um komi til framkvæmda. Af hreinum hagnaði skulu 30% greidd í ríkissjóð og skal því fé varið til ræktunar nýrra skóga. Hagnaður af fyrstu grisjun skal þó renna óskiptur á endurnýjunarreikning jarðarinnar.

Þá eru í lögnum ákvæði sem snúa að því hverjir vinna að Héraðsskóga-verkefnunum. Þar segir í 6. gr. að ábúendur jarða, sem teknar eru til skógræktar samkvæmt samningi við Héraðsskóga, skuli hafa forgang að vinnu á vegum verkefnisins á þeim jörðum er þeir sitja. Forgang að annarri vinnu Héraðsskóga skulu þeir bændur hafa sem láta af sauðfjárrækt eða draga hana verulega saman samhliða aðild sinni að verkefninu. Að þeim frágengnum hafa aðrir bændur sem aðild eiga að Héraðsskógum forgang að vinnu við verkefnið. Enn fremur skulu ábúendur jarða sem aðild eiga að Héraðsskógum hafa forgang að vinnu sem tengist skógræktinni eftir því sem við verður komið. Þarna er t.d. um að ræða ýmiss konar þjónustustörf eða úrvinnslu úr afurðum skóganna.

Lögin gera einnig ráð fyrir samstarfssamningi milli Skógræktar ríkisins og Héraðsskóga um aðstoð og faglegar leiðbeiningar Skógræktarinnar. Að öðru leyti er gert ráð fyrir því að ræktun og meðferð Héraðsskóga fari eftir ákvæðum laga nr. 3/1955 um skógrækt.

Gróflega áætlað er búið að planta í 4.570 ha. Girtir hafa verið 274 ferkílómetrar á svæði Héraðsskóga og 543 ha. á svæði Austurlandsskóga. Að hluta hefur verið girt í samvinnu við Vegagerðina og sveitarfélög og því er í raun búið að verja meira svæði fyrir beit en þá 13.880 ha. sem kveðið er á um í samningum við skógarbændur. Þessi verndun býður upp á náttúrulega útbreiðslu birkiskóganna og eykur flatarmál skóglendis á Austurlandi. Tvær skýrslur sem hafa verið gerðar um verkefnið sýna að skógarbændur eru almennt ánægðir með framkvæmdirnar og sannfærðir um að verkefnið

gegni mikilvægu byggðahlutverki. Austurlandsskógar hafa aðeins starfað í þrjú ár og ekki hefur verið unnin sambærileg rannsókn á starfssvæði þess verkefnis enn sem komið er. Miðað við það svæði sem hefur verið gróðursett í, ásamt félagslegum og fjárhagslegum ávinningi sem þátttakendur og samfélagið hafa hlotið af, telja stjórnendur verkefnanna að þau hafi fram til þessa fullnægt þeim markmiðum sem þeim eru sett í lögum.

Samningar verkefnanna eru samhljóða nema í þeim atriðum sem eru ólík í lögum og ná til endurgreiðslna bænda/landeigenda af nytjum skógarins. Samningarnir taka almennt til skyldu og hlutverka verkefnanna annars vegar og bænda/landeigenda hins vegar. Þar er kveðið á um framlag verkefnanna og móttframlag bænda. Jafnframt eru þar ákvæði við brotum og mögulegar riftunarforsendur. Samningarnir eru ávallt undirritaðir af framkvæmdastjóra verkefnanna og landeiganda. Síðan eru þeir staðfestir af ráðherra og þeim þinglýst á viðkomandi jörð.

Bændur/landeigendur eru eigendur skóganna og munu koma til með að njóta arðs af mögulegum skógarafurðum í framtíðinni. Í lögnum er þó gert ráð fyrir að þeir greiði ríkinu ákveðinn hlut af arði (sbr. lög um Héraðsskóga) eða sölu af rót (sbr. lög um landshlutabundin skógræktarverkefni) og skal honum varið til skógræktar. Að auki er gert ráð fyrir framlagi í endurnýjunarsjóð sem skal vera í vörslu verkefnanna og varið til skógræktar á viðkomandi jörð. Ekki segir í lögum né samningum hver komi til með að innheimta þessi gjöld þegar skógarbóndi fer að hafa tekjur af sínum skógi.

Athuga ber að veruleg óvissa er um arðsemi af landshlutabundnu skógræktarverkefnunum. Við gerð þessa endurskoðunarverkefnis komu fram ábendingar um að miðað við þá reynslu sem komin er og að teknu tilliti til arðsemi skógræktar annars staðar á Norðurlöndum megi áætla að arðsemin hér á landi verði 1,5-2,2%. Hér verður að setja þann fyrirvara að erfitt er að áætla arðsemina. Um er að ræða langtímaverkefni og framkvæmd þeirra er háð fjölmörgum óvissuþáttum sem áhrif hafa á framgang þeirra, t.d. fjárveitingum í framtíðinni og veðurfari, svo fátt eitt sé nefnt. Í tengslum við arðsemishugmyndir ber að hafa í huga að skógrækt getur fylgt margvíslegur óbeinn ávinningur, svo sem aukin fiskigengd og bættur vatnabúskapur. Líklegt er að arðsemi skógræktar aukist ef markaðir opnast í framtíðinni fyrir losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda. Hafa ber í huga að arðsemmat tekur hér ekki tillit til margvíslegra umhverfisáhrifa, svo sem betri vatnsbúskapar eða annarra æskilegra eða óæskilegra umhverfisáhrifa sem kunna að fylgja skógrækt.

Í samningum er gert ráð fyrir að Héraðsskógar sjái um umhirðu skógarins fyrstu 40 árin, þar með talið fyrstu grisjun og skulu allar tekjur af mögulegri

sölu grisjunarviðar renna til verkefnanna. Þetta á að koma til móts við þann kostnað sem hlýst af grisjuninni en verði arður af sölu skal hann renna óskiptur í endurnýjunarsjóð jarðarinnar. Tekjur af grisjun eru enn ekki farnar að verða til enda hefur það efni sem þar fellur til ekki þótt eftirsótt sölumvara. Verkefnin eru að leita leiða til að vinna úr þessu efni söluhæfa vöru og þegar og ef það tekst má gera ráð fyrir að þau hafi af því einhverjar tekjur sem munu þá koma til móts við vaxandi grisjunarkostnað.

Starfsmenn verkefnanna hafa daglegt eftirlit með framkvæmdum. Þar hafa verkefna- eða svæðisstjórar það hlutverk að fylgja eftir framkvæmdum á vettvangi, leiðbeina þátttakendum og taka út framkvæmdir á sínu umsjónarsvæði. Formlegt eftirlitskerfi hefur ekki verið innleitt og eftirlitið hefur að mestu snúist um að þróa faglegt ferli á fyrsta stigi skógræktar. Þannig hefur verið stefnt að því að koma t.d. á eftirliti með plöntugæðum með því að fræða framkvæmdaaðila um þá staðla sem verkefnið setur plöntuframleiðendum. Starfsmenn verkefnanna heimsækja jafnframt landeigendur meðan á framkvæmdum stendur. Þannig hefur jafnóðum verið hægt að eiga við þau vandamál sem koma upp ásamt því að sinna nauðsynlegu eftirliti. Skipulagt gæðaeftirlitskerfi er í þróun hjá verkefnunum og er áætlað að innleiða það ekki síðar en á árinu 2005.

Við mat á árangri verkefnanna er litið til margra þátta. Vegna gróðursetningar eru lykilárangursþættirnir lifun og vöxtur. Þar sem skógrækt er ung grein á Íslandi mun vera erfitt um vik með samanburðartölur, en miðað við reynslu frá hinum Norðurlöndunum þykir árangur Héraðsskóga góður. Vaxtarhraði hefur einnig almennt verið viðunandi hjá Héraðsskógum þótt hann hafi verið breytilegur á milli ára. Of snemmt er hins vegar að dæma um árangur á svæði Austurlandsskóga.

Að mati yfirstjórnar skógræktarverkefnanna á Austurlandi veitir Skógrækt ríkisins mikilvægan stuðning og bakland við landshlutabundnu verkefnið, ekki síst með fræðslu og leiðbeiningum um skógrækt. Yfirstjórnin telur hins vegar æskilegt að sömu lög gildi um öll verkefnið eða a.m.k. að meiri samhljómur sé í löggjöfinni. Þar má einkum nefna samræmingu á hlutföllum til endurgreiðslu af tekjum skógarnytja, skýrari ákvæði um endurnýjunarreikning innheimtu og ráðstöfun, að tekin séu af öll tvímæli um eignarrétt á skógi og að betur sé tryggður réttur verkefnanna til hlutdeildar í eignarnámsbótum. Enn fremur kom fram það álit að setja mætti skýrari reglur um réttarsamband skógarbænda og verkefnanna. Loks var bent á að verkefnið hafa haft töluvert gildi út frá byggðasjónarmiðum, svo sem með því að vera atvinnuskapandi og stuðla hugsanlega að hækkun landverðs á svæðinu. Þetta gildi verkefnanna á væntanlega eftir að aukast á næstu árum og áratugum.

5.3 Suðurlandsskógar

Sem fyrr segir er tilgangur Suðurlandsskóga, sbr. lög nr. 93/1997, að stuðla að ræktun fjölnytjaskóga og skjólbelta í Gullbringusýslu, Árnessýslu, Rangárvallasýslu og Skaftafellssýslum báðum, ásamt umhirðu þess skóglendis sem er fyrir á þessum landsvæðum og treysta með þessu byggð. Jafnframt er verið að fjárfesta í nýrri auðlind til að efla atvinnulíf í framtíðinni.

Líkt og lög um Héraðsskóga kveða lög um Suðurlandsskóga á um að gera skuli áætlun til 40 ára um nýtingu þess lands sem er fallið til skógræktar. Áætlunin skal skiptast í fjögur tíu ára tímabil og taka til a.m.k. 15.000 ha. lands til timburskógræktar, 10.000 km af skjólbeltum, miðað við einfalda plönturöð, og 20.000 ha. lands til landbótaskógræktar. Eftir að umdæmi Suðurlandsskóga stækkaði árið 2001 hafa stjórnendur verkefnisins litið svo á að áætlanir um ræktun skóga á 5% láglandis nái einnig til þeirra.

Í lögnum eru einnig sambærileg ákvæði um skógræktarsamninga og í lögum um Héraðsskóga, auk þess sem sagt er að slíkum samningum skuli þinglýsa sem kvöð á viðkomandi jörðum (slíkt þinglýsingarákvæði er ekki í lögum um Héraðsskóga).

Í lögum um Suðurlandsskóga eru ákvæði um kostnaðarþátttöku ríkisins nokkuð frábrugðin því sem segir í lögum um Héraðsskóga. Mestu máli skiptir að í fyrrnefndu lögnum er ekkert hámark sett um kostnaðarhlutdeild ríkissjóðs. Aftur á móti hefur verið sett reglugerð þar sem kveðið er á um að þessi hlutdeild sé 97% (Reglugerð um greiðslu Suðurlandsskóga af kostnaði við skógrækt og skjólbeltarækt á lögbýlum, nr. 450/1998). Um endurgreiðslu eru ekki nákvæmlega sömu reglur í þessum tveimur lögum. Af heildarframleiðsluverðmæti trjáviðar úr skógum Suðurlandsskóga skulu 5% lögð á endurnýjunarreikning í vörslu verkefnisins. Þeim fjármunum skal innan fimm ára frá lokum skógarhöggs varið til endurnýjunar skóglendis á viðkomandi jörð. Sé nýliðun skógar fullnægjandi má nýta fjármuni endurnýjunarreiknings til að hirða um nýliðunina án tímatakmarka. Til ríkissjóðs skal greiða 15% af söluverðmæti hvers rúmmetra timburs á rót og skal því fé varið til ræktunar nýrra skóga. Til samanburðar skal bent á umfjöllun um endurgreiðslureglur Héraðsskóga hér að framan.

Um forgang til vinnu gilda svipuð ákvæði í þessum tvennum lögum, þ.e. lögum um Héraðsskóga og Suðurlandsskóga. Samkvæmt síðarnefndu lögnum hafa skógarbændur forgang að vinnu á vegum verkefnisins á jörðum þeim sem þeir nýta en að þeim frágengnum hafa aðrir skógarbændur verkefnisins þennan forgang. Athuga ber að ekkert er kveðið á um tengsl við sauðfjárbúskap, sbr. hins vegar löggin um Héraðsskóga. Loks skal þess getið

að ákvæði laga um Suðurlandsskóga hafa að geyma sambærilegar reglur um ársreikninga og samþykkt þeirra og lög um Héraðsskóga.

Tafla 4 Fjárhagsáætlanir og fjárveitingar til Suðurlandsskóga í m.kr.

| Ár | Áætlun | Framlag í fjárlögum | Hlutfall af áætlun* |
|------|--------|---------------------|---------------------|
| 1997 | 18 | (7)** | (40%)** |
| 1998 | 30 | 20,8 | 68% |
| 1999 | 45 | 30,0 | 64% |
| 2000 | 55 | 45,7 | 76% |
| 2001 | 90 | 69,2 | 68% |
| 2002 | 110 | 72,9 | 54% |
| 2003 | 110 | 89,7 | 64% |
| 2004 | 110 | 98,7 | 69% |
| 2005 | 110 | | |

* Sbr. skýringar við töflu 2. Athuga ber að samsetning vísitölunnar er einungis nálgun og endurspeglar ekki að öllu leyti samsetningu á rekstrarkostnaði Suðurlandsskóga.

** Árið 1997 var 7 m.kr. varið til skógræktar á Suðurlandi en þetta var hluti af fjárveitingu til sérstaks átaks í landgræðslu og skógrækt. Sjálft Suðurlandsskógaverkefnið komst til framkvæmda ári síðar.

Gert var ráð fyrir 110 m.kr. fjárveitingu allt fram til ársins 2036.

Stjórnendur Suðurlandsskóga álíta að vel hafi gengið að ná tilgangi verkefnisins en ljóst er að fjárveitingar til þess hafa orðið umtalsvert minni en áætlanir stóðu til, sbr. framangreinda viðmiðun. Yfir 200 jarðir hafi nú þegar tekið þátt í skjólbeltarækt og skógrækt á svæði Suðurlandsskóga. Rík áhersla hafi verið lögð á skógræktarfræðslu þar sem stutt hafi verið við bakið á Félagi skógarbænda á Suðurlandi og einnig hafi verið haft samráð við Skógrækt ríkisins og Landgræðslu ríkisins. Þetta starf hafi m.a. skilað sér í markvissari gagnrýni á gæði skógarplantna. Mikil vinna hafi verið lögð í að afla þekkingar og miðla henni til landeigenda en til þeirra hafi verið dreift ýmsu kynningar- og fræðsluefni.

Með árlegu útboði á plöntum hefur verið leitast við að halda niðri kostnaði. Ekki mun vera unnt að meta hvenær Suðurlandsskógaverkefnið byrjar að skila tekjum en fyrsta grisjun hefst innan fárra ára. Að svo stöddu mun fyrst og fremst vera horft til þess markmiðs að byggja upp skógrækt á lögbýlum sem m.a. skapi nýtt hráefni til iðnaðar fyrir þjóðarbúið í framtíðinni. Tekjur af skógrækt bænda eru þó, að mati stjórnenda verkefnisins, farnar að skila sér óbeint nú þegar. Er þar nefnt til sögunnar að margir ferðapjónustubændur stundi skógrækt eða skjólbeltarækt og hafi þannig náð að koma upp skjóli og fegra landið og laða fleiri ferðamenn til sín.

Eftirliti með framkvæmd verkefna á vegum Suðurlandsskóga er þannig háttað að í hverri sýslu starfar svæðisstjóri, sem m.a. sér um úttekt á gróðursetningum. Þá sinni verkefnið áætlanagerð og eftirliti með því hvernig unnið er eftir áætlunum. Úttekt á eldri gróðursetningum hefur farið fram og ráðstafanir gerðar um úrbætur þar sem þurft hefur. Margt bendir til þess, að sögn yfirstjórnar verkefnisins, að vaxtarhraði sé vel viðunandi og árangur af gróðursetningum góður. Fáein ár (fleiri vaxtarsumur) þurfi þó að líða uns hægt sé að fá marktækar niðurstöður með úttektum á gróðursetningum. Unnið er að skráningu framkvæmda í samvinnu og samráði við rannsóknastöðina á Mógilsá og í smíðum er gagnagrunnur sem mun halda utan um alla gagnaskráningu í framtíðinni.

Fyrstu samningar við skógarbændur verða endurnýjaðir árið 2007 og er það mat stjórnenda Suðurlandsskóga að fyrir þann tíma þurfi að vera búíð að endurskoða lög. Þeir eru einnig þeirrar skoðunar að lög um skógrækt þarfnist endurskoðunar og hafa þeir sömu sjónarmið og Skógrækt ríkisins.

5.4 Vesturlandsskógar

Vesturlandsskógar voru stofnsettir árið 2000. Miðað við markmið laganna um að rækta skóg á a.m.k. 5% af flatarmáli láglendis (undir 400 m h.y.s.) var gert ráð fyrir að á starfssvæði Vesturlandsskóga yrði ræktaður skógur á um 35.000 ha. (15.000 ha. af timburskógi á 40 árum og 20.000 ha. af landbótaskógi) auk 10.000 km af skjólbeltum, á 40 ára tímabili verkefnisins.

Tafla 5 Fjárhagsáætlanir og fjárveitingar til Vesturlandsskóga í m.kr.

| Ár | Áætlun | Framlag í fjárlögum | Hlutfall af áætlun * |
|------|--------|---------------------|----------------------|
| 2000 | 17 | 17,0 | 100% |
| 2001 | 30 | 34,0 | 109% |
| 2002 | 40 | 39,0 | 86% |
| 2003 | 55 | 52,9 | 83% |
| 2004 | 70 | 57,8 | 69% |
| 2005 | 90 | | |
| 2006 | 125 | | |

* Sbr. skýringar við töflu 2. Athuga ber að samsetning vísitölunnar er einungis nálgun og endurspeglar ekki að öllu leyti samsetningu á rekstrarkostnaði Vesturlandsskóga. Framlög til Vesturlandsskóga hafa, samkvæmt þessari viðmiðun, verið talsvert undir áætlunum undanfarin þrjú ár.

Í kostnaðaráætlun starfshóps vegna Vesturlandsskóga var stefnt að því að verkefnið yrði komið á fullan skrið árið 2007 og að fjárþörf þess yrði þá um 125 m.kr.

Eins og sjá má urðu fjárveitingar til verkefnanna mun lægri en ætlað var í upphafi. Þetta á reyndar almennt við um öll landshlutabundnu skógræktarverkefni. Í þessu sambandi skal áréttað að Ríkisendurskoðun hefur ekki metið hagkvæmni á yfirbyggingu verkefnanna né hvort þar megi ná fram sparnaði. Tekið skal fram að ekki mun hafa verið unnin sérstök 10 ára áætlun vegna Vesturlandsskóga né heildstæð 40 ára áætlun, nema litið sé á áður nefnda tillögu starfshóps frá árinu 1999 sem slíkar áætlanir.

Að mati stjórnenda Vesturlandsskóga þyrfti að hækka árlega fjárveitingu í tæplega 150 m.kr. að núvirði til að unnt væri að ná upphaflegum markmiðum. Þetta þýddi að framlögin væru u.þ.b. þrefölduð frá því sem nú er. Jafnframt þyrfti að breyta lögum þannig að komið yrði á almennri vörsluskyldu búfjár. Meðan ríkjandi hefð sé sú að sauðfé gangi laust verði að girða af hvert það svæði sem græða á skógi. Þetta dragi úr möguleikum á að rækta landbótaskóga nema með miklum tilkostnaði þar sem girðingakostnaður yrði langstærsti liðurinn í skógræktinni.

Um mitt ár 2004 höfðu verið gerðir fjölnytjaskógræktarsamningar við 94 bændur og aðra landeigendur á Vesturlandi vegna samtals 7600 ha. Þegar slíkir samningar eru gerðir skiptir búseta landeigenda ekki máli. Engu að síður eiga meira en $\frac{3}{4}$ þeirra sem samið hefur verið við lögheimili sitt á jörðinni. Í öllum tilvikum hefur verið samið um ræktun timburskóga. Nú munu liggja fyrir nokkrir tugir umsókna um þátttöku í verkefninu.

Stjórnendur Vesturlandsskóga hafa bent á að miklir fjármunir fari í að girða skógræktarsvæði af. Þar sem mjög hafi dregið úr sauðfjárrækt sé mun hagkvæmari kostur að girða sauðféð til að ná markmiðum um ræktun landbótaskóga. Með því að koma á almennri vörsluskyldu búfjár myndi enn fremur sparast mikið fé, hjá t.d. Vegagerð ríkisins, en samhliða vörsluskyldu mætti nota hluta þess fjár sem þannig sparast til að styrkja bændur til að girða beitarhólf.

Vesturlandsskógar veita skógarbændum margvíslega fræðslu og er stefnt að því að þátttakendum í verkefninu verði gert skylt að sækja tiltekin grunnnámskeið. Þá vinnur verkefnið skógræktaráætlanir og leiðbeinir þátttakendum um tegundaval o.fl. Á haustin eru gróðursetningar kortlagðar og lagt mat á árangur. Vaxtarhraði hefur þó ekki verið mældur, enda álitíð að fleiri ár þurfi að líða til að slíkar mælingar segi til um raunverulegan árangur. Stjórnendur Vesturlandsskóga telja þörf á að bæta eftirlit með skógræktinni, t.d. með stikkprufum og ítarlegum úttektum.

Skógarbændur sjá sjálfir um framkvæmdir á jörðum sínum en sumir verkþættir eru unnir af verktökum sem Vesturlandsskógar hafa haft milligöngu

um að útvega. Í lok árs er gert upp við bændur og fá þeir greidd 97% af stofnkostnaði við skógrækt en lægra hlutfall vegna skjólbeltaræktunar. Skriflegir samningar eru ávallt gerðir um skógræktina, skv. stöðluðu samningsformi sem er þinglýst á viðkomandi jörð. Sama gildir ekki um skjólbeltaræktun og virðist það almennt gilda um landshlutabundin skógræktarverkefni, þ.e. samningar um skjólbeltaræktun eru óformlegri og þeim er ekki þinglýst.

Stjórnendur Vesturlandsskóga hafa bent á að æskilegt sé að lögin hafi ákvæði um að skógarbændum sé skylt að sækja ákveðinn fjölda grunnnámskeiða í skógrækt. Einnig þurfi að gera þá lagabreytingu að eigandi búfjár skuli að sjá til þess að fénaður hans gangi aðeins á hans eigin landi, a.m.k. ef nágrannar fara fram á það (eða eftir atvikum á afrétti). Með því fengist mikil réttarbót fyrir alla landnýtingu á Íslandi, m.a. myndi heildarkostnaður við girðingar væntanlega minnka mjög og jafnframt yrði mun ódýrara en ella að tryggja framgang þess meginmarkmiðs laga um landshlutabundin skógræktarverkefni að rækta skóg á a.m.k. 5% láglendis innan 40 ára.

Stjórnendur Vesturlandsskóga bentu einnig á að æskilegt sé að sömu lög gildi um öll landshlutabundnu skógræktarverkefni og að setja þurfi inn ákvæði sem tryggi rétt þeirra til hlutdeildar í eignarnámsbótum þegar skógræktarland er tekið eignarnámi. Verkefnið hefur veitt fé til skógræktar á svæðinu og á rétt á ákveðnum hluta ágóðans þegar að nýtingu kemur. Bent var á að samkvæmt gildandi lögum fái aðeins landeigandi eignarnámsbætur. Þetta stafi af því að nú séu ekki nægjanlega skýrar reglur um eignarrétt á ræktuðum skógi en mjög mikilvægt sé að taka af allan vafa um slíkt. Einnig kom fram sú ábending að taka þurfi af öll tvímæli um hlutföll verkefnanna í framlagi til skógarbænda, þ.e. hlutfall styrks af heildarkostnaði. Þá var bent á að taka þurfi af allan vafa um hugsanlega skaðabótaskyldu verkefnanna gagnvart skógarbændum ef þeir eða aðrir slasast við vinnu á skógræktar-svæðunum. Einnig var bent á að sams konar endurgreiðsluákvæði þurfi að gilda um öll landshlutabundnu verkefni og að miða ætti skattlagningu vegna skógarvinnslu við hagnað en ekki brúttósöluverðmæti eins og nú er kveðið á um. Núgildandi reglur séu með öðrum orðum of íþyngjandi. Loks settu stjórnendur Vesturlandsskóga fram þá tillögu að farin væri sama leið og í norski löggjöf, þar sem kveðið er á um að allt að 10% af brúttósöluverðmæti timburs fari á endurnýjunarreikning viðkomandi jarðar og megi aðeins leysa þau út til að kosta endurnýjun skógarins eftir rjóðurfellingu.

5.5 Skjólskógar á Vestfjörðum

Landbúnaðarráðherra skipaði stjórn Skjólskóga á Vestfjörðum í febrúar 2000. Stjórnin réð þegar framkvæmdastjóra til bráðabirgða til að koma formlegri starfsemi af stað. Í apríl sama ár voru ráðnir tveir starfsmenn;

framkvæmdastjóri í fullt starf og skógfræðingur í 67% starf. Síðan hefur bæst við 1,5 staða við verkstjórn, áætlanagerð og kortavinnslu.

Verkefnið var í upphafi kynnt á fjölmörgum fundum víða um Vestfjarðakjálkann og í framhaldi sóttu bændur og aðrir landeigendur um að taka að sér skógrækt samkvæmt framangreindum lögum. Fljótlega voru komnar á annað hundrað umsóknir og í árslok 2003 höfðu verið undirritaðir 40 samningar.

Tafla 6 Fjárhagsáætlanir og fjárveitingar til Skjólskóga í m.kr.

| Ár | Áætlun | Framlag í fjárlögum | Hlutfall af áætlun* |
|------|--------|---------------------|---------------------|
| 2000 | 13 | 17,0 | 77% |
| 2001 | 17 | 30,0 | 170% |
| 2002 | 30 | 32,3 | 95% |
| 2003 | 41 | 39,5 | 83% |
| 2004 | 52 | 43,2 | 70% |
| 2005 | 63,5 | | |

* Sbr. skýringar við töflu 2. Athuga ber að samsetning vísitölunnar er einungis nálgun og endurspeglar ekki að öllu leyti samsetningu á rekstrarkostnaði Skjólskóga. Framlög til þeirra hafa undanfarin þrjú ár verið undir áætlunum samkvæmt framangreindri viðmiðun.

Ekki hefur verið unnin áætlun sem getur talist uppfylla lagaskyldu um að gera áætlun til alls 40 ára, en fyrirhugað er að gera nýja áætlun í lok fyrsta 6 ára tímabilsins.

Á fyrstu 4 árum verkefnisins hefur verið samið um skógrækt á um 1.800 ha. af þeim 28.000 sem að er stefnt með lögum nr 56/1999 (6,4 % svæðisins). Upphafleg áætlun frá 1999 hefur ekki gengið eftir þar sem fjárveitingar hafa verið minni en ráðgert var. Aftur á móti stóðust áætlanir um hvernig staðið skyldi að framkvæmdunum. Það er mat stjórnenda Skjólskóga að vel hafi gengið að kveikja áhuga landeigenda og hvetja þá til að nýta hluta jarða undir skógrækt og skjólbeltagerð. Nú eru 40-50 jarðir á biðlista.

Í forsendum verkefnisins er ekki gert ráð fyrir tekjum af timbursölu en gera megi ráð fyrir að þær verði þó einhverjar á bestu vaxtarsvæðunum. Áætlað er að tekjur fari að skila sér úr grisjun að 25-30 árum liðnum og tekjur af skógarhöggi fari að skila sér 30-40 árum síðar. Stjórnendur Skjólskóga benda á að tré byrji strax á fyrsta ári að binda kolefni úr andrúmsloftinu og vinna þannig gegn gróðurhúsaáhrifum. Þannig geti skógrækt nýst sem tekjulind ef komið verði á viðskiptum með kolefniskvóta samkvæmt Kyoto-bókuninni. Einnig er bent á að skjólbelti séu þegar farin að skila uppskeruauka og að beitarskógur geti þegar skilyrði verði til skilað 15-20% fjölgun búpenings sem þar gangi til beitar.

Þeir skógarbændur sem eru aðilar að Skjólskógum á Vestfjörðum vinna alla sína skógrækt í nánú samstarfi við starfsmenn verkefnisins. Bændur sækja grunnnámskeið í skógrækt, þar sem fjallað er bæði um fræðilegan bakgrunn og verklega þætti skógræktar, auk fyrirkomulags og verkferla Skjólskóga. Ræktunaráætlunin er skýrð og skoðuð á námskeiðinu og jafnframt kemur starfsmaður Skjólskóga (svæðisstjóri) á vettvang þegar plöntun hefst. Verkið er síðan tekið út árlega og er þá kvittað á vinnuskýrslu bænda sem jafnframt er grundvöllur uppgjörs. Fjórum til fimm árum eftir að framkvæmd lýkur er gerð formleg úttekt á öllu skógræktarsvæðinu, afföllum, vexti og viðgangi, og gerð áætlun um úrbætur og aðrar aðgerðir ef með þarf. Vegna þess hve verkefnið er ungt er slíkri úttekt aðeins lokið á einu svæði enn sem komið er.

Við árlega skoðun er öll plöntun ársins yfirfarin og gerðar athugasemdir við skógarbændur ef þurfa þykir. Ekki er talið raunhæft að láta meta árangur fyrir en að 4–5 árum liðnum. Litlar sem engar rannsóknir hafa verið gerðar á vexti og viðgangi trjágróðurs á Vestfjörðum en starfsmenn Skjólskóga hafa fylgst vel með plöntun og skoðað reglulega ýmis skógræktarlönd til að fá betri hugmynd um vaxtarskilyrði á svæðinu. Almenn virðast þau vera vel viðunandi, að mati starfsfólks verkefnisins.

Lög um skógrækt hafa ekki bein áhrif á rekstur verkefnanna, en formleg tengsl eru milli Skógræktar ríkisins og Skjólskóga á Vestfjörðum með setu fulltrúa Skógræktarinnar í stjórn Skjólskóga, eins og annarra landshluta-bundinna skógræktarverkefna. Lítt mun lengur reyna á þau ákvæði skógræktarlaganna sem fjalla um nytjaskógrækt á bújörðum. Vegna tengsla Skjólskóga á Vestfjörðum við skógræktarlögin má nefna að ekki verður plantað inn í samfellda birkiskóga, enda er lítið svo á að slík skóglendi séu vernduð samkvæmt ákvæðum skógræktarlaganna. Birkiskógur og kjarr er talsvert útbreitt á Vestfjörðum. Það nær yfir 20.000 ha. eða sem svarar 4% af láglendi undir 400 m hæðalínu.

Stjórnendur Skjólskóga telja engin vandamál við skógræktarlöggjöfina. Þó kunni að þurfa að skerpa á ákvæðum sem snúa að samningum um skógrækt og um ábyrgð vegna vinnuslysa. Þá kynni að vera heppilegra að öll landshlutabundnu skógræktarverkefni störfuðu eftir sömu löggjöf. Þeir hafa sömuleiðis bent á mikilvægi þess að lögin veiti svigrúm vegna þess að þarfir og möguleikar einstakra landshluta og svæða eru mismunandi. Loks er bent á að æskilegt kynni að vera að þriðji aðili gerði úttektir á framkvæmdum eða árangri Skjólskóga.

5.6 Norðurlandsskógar

Samkvæmt lögum um landshlutabundin skógræktarverkefni er stefnt að því að rækta skóg á að minnsta kosti 5% af flatarmáli láglendis á starfssvæði hvers landshlutaverkefnis á 40 árum. Á starfssvæði Norðurlandsskóga eru þetta um 65.000 ha.

Við upphaf verkefnisins var ráðgert að gróðursetningar á vegum Norðurlandsskóga hæfust vorið 2000 og næðu áætluðu magni, um 3 milljónum plantna, árið 2005. Í skýrslunni *Norðurlandsskógar - 40 ára landshlutaáætlun* (1999) var gert ráð fyrir að fullum afköstum yrði náð ekki síðar en árið 2005.

Tafla 7 Fjárhagsáætlanir og fjárveitingar til Norðurlandsskóga í m.kr.

| Ár | Áætlun | Framlag í fjárlögum | Hlutfall af áætlun* |
|------|--------|---------------------|---------------------|
| 2000 | 25 | 25,0 | 100% |
| 2001 | 50 | 50,0 | 97% |
| 2002 | 80 | 56,0 | 62% |
| 2003 | 130 | 89,7 | 60% |
| 2004 | 180 | 96,6 | 45% |
| 2005 | 210 | | |

* Sbr. skýringar við töflu 2. Athuga ber að samsetning vísitölunnar er einungis nálgun og endurspeglar ekki að öllu leyti samsetningu á rekstrarkostnaði Norðurlandsskóga. Framlög til þeirra hafa samkvæmt þessari viðmiðun ekki verið fyllilega í samræmi við áætlanir.

Norðurlandsskógar hafa nú gert skógræktarsamninga við rúmlega eitt hundrað landeigendur og ná þeir til alls tæplega 5.600 ha. lands. Um mitt ár 2004 hafði verið gróðursett í u.þ.b. 1000 ha. Það er um 1,5% af markmiðum verkefnisins en samkvæmt upphaflegri áætlun ætti að vera búið að gróðursetja í um 10%. Þessi munur skýrist af því að fjárveitingar til verkefnisins hafa verið umtalsvert lægri en gert var ráð fyrir í upphaflegum áætlunum. Allt frá upphafi hefur verið biðlisti landeigenda um að komast í verkefnið og nú munu um 40 jarðir vera á biðlista.

Landeigendur eru framkvæmdaraðilar Norðurlandsskóga en starfsfólk verkefnisins hefur eftirlit með framkvæmdum og sér um að farið sé eftir leiðbeiningum um gróðursetningu og umhirðu. Þetta eftirlitshlutverk er þýðingarmikið og stuðlar að því að það fjármagn sem verkefnið fær sé nýtt á sem bestan hátt. Plöntuframléiðsla er boðin út eftir ákveðnum gæðastöðlum.

Til að meta árangur verkefnanna, t.d. gróðursetningu og vaxtarhraða, er unnið eftir sérstöku úttektarkerfi. Starfsmenn Norðurlandsskóga taka út gróðursetningar og kanna hvað er ábótavant og er skógarbónda gert að ráða bót á því. Sé um alvarleg frávik að ræða er dregið úr greiðslu vegna framkvæmda. Auk þessa eftirlits er stefnt að því að taka út árangur gróðursetninga á 5 ára fresti.

Eitt af upphaflegum markmiðum Norðurlandsskóga var styrking byggðar á starfssvæðinu. Verkefnið hefur nú starfað í tæp fjögur ár og hefur að mati stjórnenda verkefnisins haft umtalsverð atvinnuskapandi áhrif. Ásókn í verkefnið er talsvert umfram það sem fjárveitingar gera mögulegt og hefur þeirri stefnu verið fylgt að ábúendur á jörðum hafi forgang til þátttöku. Rökin þar að baki eru einkum þau að þannig megi styrkja byggð og skapa atvinnu í dreifbýli. Ljóst er að veruleg þörf er á auknu fjármagni til að unnt sé að anna eftirspurn og áhuga á verkefninu. Ekki er ljóst hvenær verkefni á vegum Norðurlandsskóga fara að skila tekjum.

Að mati stjórnenda Norðurlandsskóga eru skógræktarlögin barn síns tíma og löngu orðið tímabært að þau séu endurskoðuð. Þá sé einnig full ástæða til að fara ítarlega yfir lög um landshlutabundin skógræktarverkefni, t.d. þurfi að setja þar inn ákvæði sem tryggir rétt verkefnanna til hlutdeildar í eignarnámsbótum á skógræktarlandi og ákvæði sem taki af öll tvímæli um hlutfall verkefnanna í framlagi til skógarbænda, eignarrétt á skógi og hugsanlega skaðabótaskyldu verkefnanna gagnvart skógarbændum við vinnuslys.

5.7 Heildarfjárveitingar

Yfirlit um heildarfjárveitingar til Skógræktar ríkisins og landshlutabundinna skógræktarverkefna gefur fróðlega mynd af því hvernig fjárframlög Alþingis til skógræktar á vegum hins opinbera hafa breyst á undanförunum árum. Eftirfarandi tafla sýnir annars vegar fjárveitingar til Skógræktar ríkisins og hins vegar heildarframlög til allra landshlutabundnu skógræktarverkefnanna.

Tafla 8 Fjárveitingar til Skógræktar ríkisins og landshlutabundinna skógræktarverkefna í m.kr.*

| Ár | Skógrækt ríkisins | Landshlutabundin skógræktarverkefni** | Samtals |
|------|-------------------|---------------------------------------|---------|
| 1998 | 205,2 | 102,1 | 307,3 |
| 1999 | 211,0 | 121,1 | 332,1 |
| 2000 | 210,9 | 217,0 | 427,9 |
| 2001 | 216,2 | 320,7 | 536,9 |
| 2002 | 233,9 | 316,5 | 550,4 |
| 2003 | 229,3 | 404,7 | 634,0 |
| 2004 | 242,9 | 426,6 | 669,5 |

* Framangreindar tölur eru uppreiknaðar að teknu tilliti til breytinga á vísitölu, þar sem vísitala neysluverðs vegur 70% og byggingavísitala 30%. Athuga ber að samsetning vísitölnnar er einungis nálgun og endurspeglar ekki að öllu leyti samsetningu á rekstrar-kostnaði Skógræktar ríkisins eða landshlutabundnu verkefnanna. Eins og sjá má voru heildarframlög vegna ársins 2004 samtals rétt tæpar 670 milljónir króna. Af töflunni má einnig sjá að framlög ríkisins til skógræktar hafa aukist umtalsvert á síðustu árum.

** Heildarframlag til allra landshlutabundnu skógræktarverkefnanna, þ.m.t. Héraðsskóga og Suðurlandsskóga. Athyglisvert er að þessi framlög hafa sífellt orðið herra hlutfall af heildarframlagi til Skógræktar ríkisins og allra landshlutabundnu skógræktarverkefnanna.

6 Niðurstöður, ábendingar og tillögur

6.1 Skógrækt ríkisins

Lög um skógrækt nr. 3/1955 eru komin verulega til ára sinna og standa að miklu leyti óbreytt frá því að þau voru sett. Nú hafa þau litla þýðingu ef frá eru talin ákvæði í 1. gr. þeirra um markmið Skógræktar ríkisins. Þar segir að stofnunin skuli rekin með því markmiði að vernda, friða og rækta skóga og skógarleifar sem eru í landinu, að græða upp nýja skóga þar sem henta þykir og að leiðbeina um meðferð skóga og kjarrs og annað það sem að skógrækt og skóggræðslu lýtur. Þrátt fyrir gífurlegar þjóðfélagsbreytingar á s.l. 50 árum eiga flest þessara markmiðsákvæða vel við enn þann dag í dag.

Í öðrum ákvæðum laganna er m.a. fjallað um meðferð skóga, kjarrs og lyngs, um friðun og ræktun skóga, um ræktun nytjaskóga á bújörðum og um Skógræktarfélag Íslands. Flest þessi ákvæða eru í raun orðin úrelt eða óþörf af ýmsum ástæðum, svo sem vegna breytinga í landnýtingu og búskaparháttum og vegna tilkomu yngri laga, t.d. um vörslu og ágang búfjár.

Starfsemi Skógræktar ríkisins felst að stórum hluta í skógræktarrannsóknum, auk þess sem stofnunin hefur umsjón með skóglendi í eigu ríkisins og veitir margvíslegar leiðbeiningar og ráðgjöf um skógrækt. Þetta skiptir m.a. miklu fyrir landshlutabundnu skógræktarverkefni. Endurskoðunin leiddi í ljós almenna ánægju landshlutabundnu skógræktarverkefnanna með þjónustu Skógræktar ríkisins og faglegt samstarf við stofnunina.

Áður fyrr stundaði Skógræktin umfangsmikla skógrækt en á síðustu 10-15 árum hafa orðið miklar breytingar á fyrirkomulagi skógræktar á vegum hins opinbera. Nú er það í höndum einkaaðila undir umsjón landshlutabundinna skógræktarverkefna. Með þessu nýja fyrirkomulagi hefur skógrækt stórkostur enda hafa landshlutabundnu skógræktarverkefni fengið veruleg fjárframlög til starfseminnar. Aðkoma Skógræktar ríkisins felst þar einkum í rannsóknum og ráðgjöf.

Almennt gefa skógræktarlögin ófullkomna mynd af því hvernig nú er unnið að skógrækt á vegum hins opinbera og starfsemi Skógræktar ríkisins. Tímabært er að huga að setningu nýrra skógræktarlaga þar sem tekið yrði mið af þjóðfélagsbreytingum og breyttu hlutverki Skógræktarinnar og skapa um leið heildstæða stefnu og lagaramma um opinbera skógvernd og skógrækt.

6.2 Landshlutabundin skógræktarverkefni

Um landshlutabundin skógræktarverkefni segir í þrennum lögum, lögum um Héraðsskóga, um Suðurlandsskóga og um landshlutabundin skógræktarverkefni. Þau eru ekki samhljóða og því gilda ekki fyllilega sambærilegar reglur um öll verkefni. Engin skynsamleg rök eru fyrir þessum mun. Eðlilegast væri að samræma lögin svo að sömu reglur giltu um öll verkefni.

Almennt hefur framkvæmd verkefnanna þó gengið án verulegra vandkvæða og gott skipulag virðist á gagnasöfnun og skráningu á árangri þeirra. Engu að síður er æskilegt að leggja enn ríkari áherslu á aðferðir við að mæla árangurinn. Mikilvægt er að skýrar og uppfærðar upplýsingar liggi t.d. fyrir um flatarmál skóglendis og tegundasamsetningu skógræktarinnar, um þéttleika og vaxtarhraða, um landgerðir sem skógur er ræktaður á, t.d. auðnir, mólendi, ræktað land og votlendi, um kostnað einstakra verkefna af sambærilegri gróðursetningu og um félagsleg áhrif skógræktarinnar, svo sem á efnahag og mannlíf í dreifbýli. Loks má nefna að líkur eru á að kolefni bundið í skógrækt verði verðmæti vegna skuldbindinga um takmarkanir á magni gróðurhúsalofttegunda í andrúmsloftinu, sbr. Samning um varnir gegn loftslagsbreytingum. Leggja þarf áherslu á að þróa aðferðir við slíkan útreikning.

Í löggjöfinni um landshlutabundin skógræktarverkefni eru m.a. ákvæði um tilgang, markmið og framkvæmd laganna. Þar er t.d. kveðið á um áætlanagerð og það hversu mikið land skuli klæða skógi. Framkvæmd verkefnanna hefur almennt verið í góðu samræmi við lögin og gengið án vandkvæða. Aftur á móti horfir ekki vel með að markmiðum þeirra laga sem lúta að umfangi uppgræðslu skóga verði náð. Ástæða þess er fyrst og fremst sú að mun minna fjármagni hefur verið varið til verkefnanna en áætlað var í upphafi. Ljóst er að ekki verður samræmi milli laganna og veruleikans nema Alþingi veiti auknu fé til verkefnanna. Um áætlanagerðina skal bent á að samkvæmt löggjöf um landshlutabundin skógræktarverkefni, þ.m.t. Héraðsskóga og Suðurlandsskóga, skal vinna 40 ára skógræktaráætlanir.

Í aðdraganda lagasetningarinnar voru unnar áætlanir um öll landshlutabundnu verkefni. Þær áætlanir voru nokkuð mismunandi að efni og umfangi. Vel unnar og raunhæfar áætlanir eru ein af mikilvægum forsendum

Þess að unnt sé að meta árangur verkefnanna. Sökum þess hversu lögin eru fáorð um innihald áætlana má deila um hversu ítarlegar slíkar áætlanir skulu vera. Ljóst er þó að þær áætlanir sem vitnað er til hér að framan uppfylla t.d. ekki skilyrði laganna um að þeim sé skipt í fjögur 10 ára tímabil. Verður að mælast til þess að verkefnin lagi sig betur að skilyrðum laganna um áætlanagerð. Enn fremur skal bent á að upphaflegar áætlanir hafa ekki staðist, þar sem fjárveitingar hafa verið talsvert undir því sem nauðsynlegt hefði verið. Umfang landshlutabundnu skógræktarverkefnanna hefur m.ö.o. orðið mun minna en áætlanir stóðu til. Vegna þessa er eðlilegt að áætlanir verði uppfærðar í samræmi við veruleikann; að öðrum kosti er líklegt að vandkvæðum verði bundið að meta árangurinn á komandi árum.

Við þessa endurskoðun komu fram ýmsar ábendingar um hvað betur megi fara í löggjöf um landshlutabundin skógræktarverkefni. Ríkisendurskoðun getur tekið undir þau sjónarmið að æskilegt væri að sett yrðu ákvæði sem tækju af vafa um eignarrétt að ræktuðum skógi og rétt til eignarnámsbóta vegna skógræktarsvæða. Stofnunin tekur einnig undir ábendingar þess efnis að núgildandi lagaákvæði um vörslu búfjár standi skógrækt mjög fyrir þrifum því að þau leiði til mikils girðingakostnaðar skógræktenda. Ríkisendurskoðun bendir þó á að þarna er ekki um að ræða kostnað sem hyrfi með breyttum vörsluákvæðum heldur kostnað sem flyttist á aðra aðila. Með hliðsjón af vörslureglum í erlendri löggjöf telur Ríkisendurskoðun tilefni til að Alþingi kanni þessi mál sérstaklega. Þær ábendingar sem komu fram um óvissu um bótaskyldu vegna mögulegra vinnuslysa við framkvæmd landshlutabundnu skógræktarverkefnanna kunna einnig að eiga fullan rétt á sér. Þó skal bent á að þær athugasemdir lúta að reglum vinnuréttar og skaðabótaréttar fremur en atriðum sem kveða þarf á um í skógræktarlöggjöfinni.

Nú gilda samtals fjórir lagabálkar um stuðning ríkisins við skógrækt, þ.e. lög um skógrækt og þrenn lög um landshlutabundin skógræktaverkefni. Skógrækt ríkisins hefur um alllangt skeið kallað eftir nýrri skógræktarlöggjöf, enda vissum erfiðleikum bundið fyrir stofnunina að horfa fram á veginn og marka sér framtíðarstefnu þegar löggjöfin sem um hana gildir er jafn úrelt og raun ber vitni. Þá skal þess getið að stjórnendur landshlutabundnu skógræktarverkefnanna voru almennt sammála um hvaða lagfæringar sé æskilegt að gera á þeim lögum sem um verkefnin gilda, svo að samræmi verði á milli þeirra.

6.3 Landbúnaðarráðuneytið

Úttekt Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að almennt ríkir þokkaleg sátt um lagaumhverfi skógræktar og þann árangur sem löggjöfin hefur skilað. Þá er framkvæmd núverandi skógræktarlöggjafar án verulegra vandkvæða eða stórfelldra ágalla. Engu að síður komu fram ýmsar ábendingar um að fullt

tilefni sé til að setja nýja löggjöf um skógrækt. Landbúnaðarráðuneytið virðist vilja hefja slíka vinnu en þó kom fram að engar breytingar á skógræktarlöggjöfinni eru fyrirhugaðar á næstunni. Ríkisendurskoðun telur rétt að ráðuneytið skilgreini nánar helstu galla á skógræktarlöggjöfinni í heild og framtíðarstefnu í skógrækt og síðan verði hugað að nauðsynlegum laga-breytingum þar sem áhersla verði lögð á heildstæðan lagaramma um skóg-vernd og skógrækt.

Landbúnaðarráðuneytið er æðsta stjórnvald í málefnum sem varða Skógrækt ríkisins og landshlutabundin skógræktarverkefni. Fyrir nokkrum árum stefndi ráðuneytið að því að einfalda umgjörð þessa málaflokks en samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu er ekki unnið að slíku sem stendur. Við þessa endurskoðun komu fram vísbendingar um að helsta ástæða þess að tafist hefur að setja nýja heildstæða skógræktarlöggjöf sé togstreita um það hvort sameina eigi Skógrækt ríkisins og Landgræðslu ríkisins. Hér var þó ekki kannað hagkvæmni slíkra sameiningarhugmynda.

Við þessa endurskoðun kom fram að ráðuneytið teldi æskilegt að gera nokkrar breytingar á löggjöf um landshlutabundin skógræktarverkefni til að lagfæra vankanta á henni. Ráðuneytið tók sérstaklega fram að lögbinda mætti lágmarkskröfur eða skilyrði vegna samninga við einstaka jarðir og að ósamræmi sé í löggjöfinni um hvaða hlutfall af stofnkostnaði skógræktar skuli greitt af ríkinu. Einnig benti ráðuneytið á að eignarhald á ræktuðum skógi þurfi að vera skýrt og að æskilegt sé að samræma orðalag laganna um það hvernig endurgreiðslu á afurðunum skuli háttað. Ráðuneytið vinnur þó ekki að slíkum lagabreytingum. Ríkisendurskoðun tekur heilshugar undir ábendingar ráðuneytisins og hvetur það til að gefa þessu nánari gaum.

Einnig væri mjög æskilegt að löggjöf um landshlutabundin skógræktarverkefni verði breytt, annars vegar á þann veg að sambærileg löggjöf gildi um þau öll og hins vegar að tekið verði á þeim gloppum sem nú eru í lögnum, m.a. að gerðar verði lágmarkskröfur um þekkingu eða fræðslu þátttakenda, sett verði ítarlegri ákvæði um eftirlit með framkvæmdum og mat á árangri verkefnanna og mælt verði fyrir um hversu hátt hlutfall styrkir geti numið af heildarkostnaði. Stjórnendur margra landshlutabundnu verkefnanna bentu á mikilvægi þess að ekki dragist úr hófi fram að endurmeta löggjöf um verkefnin.

Miðað við núverandi stöðu mála getur gildandi skógræktarlöggjöf ekki talist viðunandi. Fullt tilefni er til að landbúnaðarráðuneytið skilgreini nánar helstu galla á löggjöfinni og að Alþingi hugi í framhaldinu að nauðsynlegum lagabreytingum.

Viðauki I

Yfirlit um lög um skógrækt nr. 3/1955

Fjallað er um verkefni Skógræktar ríkisins í eftirfarandi ákvæðum laganna:

I. kafli um markmið og stjórn Skógræktar ríkisins

- 1. gr. um markmið stofnunarinnar.
- 2. gr. um menntunarkröfur skógræktarstjóra.
- 3.-5. gr. um skógarverði.

II. kafli um meðferð skóga, kjarra, lyngs o.fl.

- 6. gr. um samráð við skógræktarstjóra vegna grisjunar og samþykki hans fyrir rjóðurfellingu.
- 7. gr. um heimild skógræktarstjóra og skógarvarða til að banna skógarhögg, hrístekju og skerðingu gróðurs.
- 8. gr. um mat skógræktarstjóra á því hvort óhófleg beit ógnar skógar-kjarri eða öðrum gróðri í skóglendi.
- 9. gr. um tilkynningu til skógarvarða eða eftirlitsmanns um grisjun.
- 10. gr. um leyfi skógarvarðar til að selja eða gefa við til að höggva.
- 11. gr. um athugun skógræktarstjóra og skógarvarða á skógi eða kjarri.
- 12. gr. um aðstoð hreppstjóra vegna ferða skógræktarstjóra eða skógarvarða.
- 13. gr. um tillögur skógræktarstjóra til ráðherra um nánari reglur um meðferð á skógum eða kjarri.

III. kafli um friðun og ræktun skóga

- 14. gr. um heimild skógræktarstjóra og skógarvarða um að heimila búfjárbreit á svæðum Skógræktarinnar.
- 15. gr. um að skógræktarstjóri telji að ráðherra beri að fyrirskipa sveitarfélögum smölun á fé sem kemst í skógargirðingar á afréttum.
- 17. gr. um viðbrögð umsjónarmanns skógræktarsvæðis ef sauðfé eða geitur komast inn á slíkt svæði.
- 20. gr. um heimild Skógræktar ríkisins til að taka land með skógi eða kjarri í bersýnilegri hættu til fullrar umsjár og friðunar.
- 21. gr. um heimild skógræktarstjóra, með samþykki ráðherra, að leigja á erfðafestu land innan girðinga stofnunarinnar.
- 22. gr. um heimild Skógræktar ríkisins til að styrkja þá sem vilja koma upp trjálundum á landi sínu.
- 23. gr. um eftirlit skógarvarða með því að farið sé að ákvæðum laganna.

IV. kafli um ræktun nytjaskóga á bújörðum

- 25. gr. um sérfræðilega athugun Skógræktar ríkisins á skógræktarskilyrðum, um staðfestingu skógræktarstjóra á skógræktaráætlun og um samning milli stofnunarinnar og bænda/landeigenda um nytjaskógrækt.
- 26. gr. um vanefndir Skógræktar ríkisins á samningi um nytjaskógrækt.
- 27. gr. um samþykki Skógræktar ríkisins vegna aðilaskipta á landi undir nytjaskógrækt eða um að fella samning um nytjaskógrækt úr gildi.
- 28. gr. um viðbrögð Skógræktar ríkisins vegna vanefnda á slíkum samningi.
- 29. gr. um forkaupsrétt Skógræktar ríkisins að landi undir nytjaskógrækt og um heimild stofnunarinnar til að selja land, að fengnu samþykki landbúnaðarráðherra, sem hún hefur eignast með forkaupsrétti.
- 30. gr. um yfirumsjón Skógræktar ríkisins með ræktun nytjaskóga.
- 31. gr. um að Skógrækt ríkisins geri tillögur til fjárveitingarvaldsins um framlög til skógræktaráætlana.

Loks ber að nefna 5. gr.a. um að aðalstöðvar Skógræktar ríkisins skuli vera á Fljótsdalshéraði.

Í öðrum ákvæðum laga um skógrækt er að finna ýmis ákvæði sem ekki snerta starfsemi Skógræktar ríkisins með beinum hætti:

- 16. gr. um skilyrði þess að girðing teljist löggirðing.
- 18. gr. um heimild hreppsnefnda og bæjarstjórna til að láta 17. gr. gilda um tiltekin svæði (17. gr. fjallar um viðbrögð vegna fjár sem kemst inn á skógræktarsvæði).
- 24. gr. um heimild ríkissjóðs til að styrkja nytjaskógrækt.
- 27. gr. um mat vegna ræktunar ábúanda jarðar á nytjaskógi.
- 30. gr. um nefnd sem er Skógrækt ríkisins til aðstoðar vegna skógræktaráætlunar.
- 32. og 33. gr. um styrki til skógræktarféлага og hlutverk Skógræktarfélags Íslands.
- 36. gr. um skilyrði vegna framsals á skógarítaki.
- 37. gr. um sektir og málsmeðferð vegna brota á lögnum.

Þá er að finna í lögnum nokkur ákvæði sem fjalla um hlutverk landbúnaðarráðuneytisins sem er æðsta stjórnvald Skógræktar ríkisins:

- Samkvæmt 2. gr. er yfirstjórn skógræktarmála í höndum landbúnaðarráðherra og skipar hann skógræktarstjóra.
- Landbúnaðarráðherra setur reglugerð um störf og starfssvið skógræktarstjóra og skógarvarða (sbr. 5. gr.).

- Ráðherra getur takmarkað beit á skógi eða kjarri og bannað með öllu að beita geitfé á skóg eða kjarr (sbr. 8. gr.).
- Ráðherra er heimilað að setja nánari reglur um meðferð á skógum og kjarri eftir tillögum skógræktarstjóra (sbr. 13. gr.).
- Ráðherra er heimilt að fyrirskipa sveitarfélögum að smala fé innan skógargirðinga (sbr. 15. gr.).
- Í 19. gr. laganna eru ákvæði um skilmála í byggingarbréfi vegna ríkisjarða og heimild ráðherra til að friða skóg- og kjarrlendi innan slíkra jarða.
- Ráðherra er heimilt að kosta girðingu umhverfis skóglendi sem samkomulag hefur verið gert um að friða (sbr. 20. gr.).
- Samþykki ráðherra er áskilið vegna erfðafestuleigu Skógræktar ríkisins á landi innan girðinga á vegum stofnunarinnar (sbr. 21. gr.).
- Samningar milli Skógræktar ríkisins og umráðamanns lands (bónda eða landeiganda) um styrki vegna nytjaskógræktar eru háðir samþykki ráðherra (sbr. 25. gr.).
- Í 27. gr. laganna er fjallað um samþykki ráðuneytisins til að fella niður samninga um styrki vegna nytjaskógræktar og um málskot til landbúnaðarráðherra á synjun Skógræktar ríkisins um styrk og um heimild til að bera synjun Skógræktarinnar á beiðni um slíka niðurfellingu undir landbúnaðarráðherra.
- Í 28. gr. segir um samþykki landbúnaðarráðherra fyrir því að Skógrækt ríkisins leysi til sín land með nytjaskógrækt og 29. gr. fjallar um samþykki landbúnaðarráðherra vegna sölu á landi sem Skógrækt ríkisins hefur eignast, skv. 28. gr.
- Í 31. gr. er fjallað um fjárveitingartillögur til skógræktarmála.
- Í 34. gr. segir um úthlutun landbúnaðarráðherra á skógræktarstyrkjum.

Landbúnaðarráðherra eru einnig falin ýmiss konar verkefni í þeirri skógræktarlöggjöf sem snýr að landshlutabundnum skógræktarverkefnum, m.a. tekur hann ákvörðun um verkefni, skipar stjórnir þeirra og staðfestir árskýrslur og ársreikninga þeirra.