

Alþingi

Erindi nr. P 113 / 782

komudagur 4/3 1991

MINNISATRIDI

UM TILTEKIN ATRIDI Í FRUMVARPI UM HÉRAÐSSKÓGA.

TEKIN SAMAN AF LÁRUSI ÖGMUNDSSYNI

Að beiðni starfsmanns nefndarinnar hef ég rennt lauslega í gegnum frumvarp til laga um Héraðsskóga einkum í þeim tilgangi að kanna hvers eðlis fyrirbærið "Héraðsskógar", sem frumvarpið mælir fyrir, sé og þá einkum hvort um sé að ræða stofnun eða ekki.

I

Tilgangur með frumvarpinu er rakin í 1. gr. en hann er sa að stuðla að ræktun nytjaskóga á Fljótshéraði og umhírðu þess skóglendis sem þar er fyrir og treysta með því byggð og efla atvinnulíf á Héraði. Í almennum athugasemdum er tilgangur lagasetningarinnar skýrður svo: "Tilgangur sérstakrar lagasetningar um Héraðsskóga er að marka stefnu og heildaráætlun um þetta átaksverkefni í skógrækt. Um er að ræða verkefni sem yrði 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."

Samkvæmt 2. mgr. 1.gr. frumvarpsins merkja Héraðsskógar "sjálfstætt skógræktarverkefni um ræktun nytjaskóga á bújörðum á Fljótshéraði samkvæmt sérstakri áætlun". Í greinargerð um þessa grein frumvarpsins er látið nægja að segja að hún skilgreini hvað Héraðsskógar séu. Í öðrum greinum frumvarpsins er í samræmi við 1. gr. ætíð talað um fyrirbærið sem "verkefni".

Í 2. gr. frumvarpsins gert ráð fyrir að ríkissjóður greiði allan kostnað við starfsemi Héraðsskóga með sérstakri fjárveitingu, sem færð skal undir landbúnaðarráðuneytið. Verkefnið skal vera undir þriggja manna stjórn, sem landbúnaðarráðherra skipar til tveggja ára í senn. Einn skal tilnefndur af Félagi skógarbænda á Fljótsdalshéraði, annar af Skógrækt ríkisins og sá þriðji án tilnefningar. Stjórnin skal hafa á hendi yfirstjórn Héraðsskóga og samþykkja starfs- og fjárhagsáætlanir verkefnisins. Þá skal hún ráða framkvæmdastjóra og setja honum erindisbréf.

Samkvæmt 3. gr. er gert ráð fyrir að **"Héraðsskógar"** geri samninga við alla þátttakendur í verkefninu. Samningarnir skulu lúta að afmörkun lands, sem tekið er undir ræktun í hverju tilviki, kostnaðarþátttöku ríkisins, hlutdeild ríkissjóðs í væntanlegum afrakstri skógræktarinnar og annað sem þurfa þykir. Samningar þessir skulu staðfestir af landbúnaðarráðherra. Í 4. gr. er mælt fyrir um kostnaðarþátttöku ríkissjóðs og í 5. gr. um hlutdeild hans í hreinum hagnaði er framleiðsla hefst. Ekki er víkið að því að hann eignist hlutbundin réttindi í ræktuninni. Í 6. gr. er mælt fyrir um forgang ábúenda að vinnu við verkefnið og í 7.- 9. gr. er fjallað um daglegan rekstur, reikninga og fleira er að framkvæmd lýtur.

Af athugasemdum með frumvarpinu verður ekkert sérstakt ráðið um eðli **"Héraðsskóga"** umfram það sem kemur fram í frumvarpstextanum sjálfum. Hins vegar er í fylgiskjali II með frumvarpinu, að finna greinargerð um verkefnið, sem kynnt var bændum á sínum tíma, en verkefnið á svo sem kunnugt er rætur að rekja til samþykktar ríkissjórnarinnar frá því í maí 1989 um átak í ræktun nytjaskóga á Fljótsdalshéraði og þingsályktunar frá Alþingi hinn 22. maí 1988.

Í 6. kafla greinargerðarinnar er að finna hugleiðingu um skipulag og stjórnun verkefnisins. Þar segir svo m.a.: "Lagt er til að Héraðsskógar verði algerlega sjálfstætt verkefni með sérstaka fjárveitingu á fjárlögum. Þannig standi verkefnið algerlega sjálfstætt fyrir utan Skógrækt ríkisins og hagsmunafélög bænda." Síðar í sama kafla segir svo: "Mikilvægi þess að Héraðsskógar verði ætíð sjálfstætt, hlutlaust verkefni felst m.a. í því að ágreiningur og óeining um markmið og leiðir getur hæglega komið í upp ef þeir sem beinna hagsmuna eiga að gæta hafa óeðlileg áhrif á gang verkefnisins. Þar með yrði öllum áætlunum hætt komið og hallað gæti á þá aðila er síst skyldi"

Af 10. kafla sömu greinargerðar má helst ráða að tengsi landbúnaðarráðuneytis við Héraðsskóga mundi fyrst og fremst byggja á samningi um kostnaðarþátttöku í verkefninu. Þeim verði m.ó.ó. varla samkvæmt eðli sínu jafnað við venjuleg tengsi á milli æðra og lægra stjórnvalds. Þannig segir t.d. í 2. tölulíð kaflans að á móti samningi milli Héraðsskóga og landbúnaðarráðherra sé lagt til að Héraðsskógar geri samning við hvern jarðeiganda/ábúanda. Samningur mundi byggja á skyldum Héraðsskóga við að tryggja framkvæmdir á viðkomandi jörð samkvæmt samningi Héraðsskóga við landbúnaðarráðherra og skyldum bænda við skógin. Lagt er til að Héraðsskógar annist og greiði samþykktan kostnað við eftirfarandi:

- a. nýjar girðingar, efni og vélar,
- b. framræslu lands þar það er talið nauðsynlegt,
- c. kostnað við gróðursetningu,
- d. allar plöntur til útplöntunar,
- e. áburðargjöf við útplöntun,
- f. kostnað við óhjákvæmilega vegagerð, umhírðu og grísjun,

h. þinglýsingu samnings.

Að auki munu bændum verða greidd laun fyrir vinnu við verkefnið á þeirra eigin jörðum og í því sambandi m.a. tryggður forgangur að vinnu við verkið og verður forgangsrétturinn því ríkari sem þeir afsala sér meiru af framleiðslurétti í sauðfjárrækt ef ég skil málið rétt. Í lok þessa kafla segir síðan svo orðrétt: **"Verkefnið "Héraðsskógar" mun, í samráði við Skógrækt ríkisins, setja allar reglur um umhírðu og grisjun og ber landeiganda/ábúanda að fara eftir þeim. Væntanlegur samningur mun því að mestu leyti byggjast á gagnkvæmu trausti bænda og ríkisins, með Héraðsskóga sem millilið og framkvæmdaraðila."**

II

Spurt er hvort **"verkefnið"** sé í raun ríkisstofnun eða ríkisfyrirtæki eða jafnvel sjálfstæður lögaðili með sama hætti og félag, samlög, samtök og sjálfseignarstofnanir eða er þetta einungis venjulegt verkefni eða framkvæmd sem fær framlag á fjárlögum um lengri eða skemmri tíma?

Ég fæ það einhvern veginn á tilfinninguna við lestur þessarar greinargerðar að þeir, er undirbúið hafa málið vilji sneiða hjá því að tengja fyrirbærið mjög náð stjórnsýslu ríkisins. Áhersla er lögð á að þetta sé **"sjálfstætt og hlutlaust verkefni"** og að það sé einhvers konar hlutlaus milliliður milli ríkis og bænda er tryggi gagnkvæmt traust milli samningsaðila. Ekki er vikið að þeim möguleika að fela Skógrækt ríkisins stjórn verkefnisins, t.d. í samráði við bændur á Héraði. Í þessu sambandi verður að hafa í huga að eitt meginhlutverk Skógræktarinnar skv. lögum er að græða upp nýja skóga. Að auki hafa höfuðstöðvar stofnunarinnar nýlega verið fluttar austur á Hérað og þarf ekki að rekja frekar sjónarmiðin, sem talin voru réttlæta flutninginn. Þrátt fyrir að

gert sé ráð fyrir að Skógrækt ríkisins tilnefni mann í stjórn verkefnisins, sbr. 2. gr., og eins að hún veiti **"Héraðsskógum aðstoð og faglegar leiðbeiningar, samkvæmt samstarfsamningi er aðilar gera þar um"**, sbr. 2. mgr. 6. gr., er ljóst hér verður um algerlega sjálfstætt fyrirbæri að ræða og ekki neinum beinum stjórnsýslutengslum við Skógrækt ríkisins.

EKKI verður betur séð en að frumvarpið byggi í öllum aðalatriðum á þeim hugmyndum sem nefnaðar eru í nefndir greinargerð. Að mínu mati verður þrátt fyrir það sem að framan er rakið ekki hjá því komist að að líta á **"Héraðsskóga"** samkvæmt frumvarpinu sem eitthvað meira en hefðbundið verkefni eða átak sem framlag fær á fjárlögum. Að mínu mati er hér um einhverskonar stjórnsýsluaðilla á vegum ríkisins og því hlýtur réttarstaðan að vera eins eða svipuð og ríkisstofnana almennt. Ber í þessu sambandi einkum að nefna að hér er um fyrirbæri að ræða sem, stofnað verður til með lögum og ríkissjóður kostar að öllu leyti. Því er stýrt af stjórn sem skipuð er af ráðherra. Þá verða t.d. samningar um skógrækt á grundvelli 3. gr. frv. því aðeins bindandi, að ráðherra samþykki þá. Það sem segir almennum athugasemdunum um nauðsyn á skýru umboði til þeirra, sem frá málum ganga fyrir hönd ríkisins bendir og til þess að hér sé um ríkisstofnun að ræða. Samkvæmt 7. gr. frumvarpsins er heimilt að ráða framkvæmdastjóra er **"annist daglegan rekstur"**. Loks er að nefna að samkvæmt 8. gr. frumvarpsins á ráðherra að staðfesta áræskýrslu og reikninga Héraðsskóga, reikninga skal birta í Stjórnartíðindum og Ríkisendurskoðun skal annast endurskoðun þeirra. Það sem að framan segir sýnist styðja þá niðurstöðu að **"Héraðsskógar"** séu í eðli sínu ríkisstofnun með réttindi og skyldur sem slík. Hún sýnist komin til að vera því ekki er í fljótu bragði að finna nein bein tímatakörk í frumvarpinu varðandi líftíma **"Héraðsskóga"** sem stofnunar. Ákvæði 3. gr. verða varla

talin takmarka líftíma þeirra. Benda má á að samkvæmt 5. gr. eiga "Héraðsskógar" t.d. að varðveita fjármuni þegar fram í sækir og ráðstafa þeim með tilteknum hætti.

Þegar á allt er lítið er niðurstaða mín sú að frumvarp þetta mælin fyrir um stofnun eða "verkefni", sem ríkið á og ber alla ábyrgð á bæði verkum hennar og skuldbindingum. Að því er best verður séð eignast ríkið ekkert í staðinn fyrir það, sem það leggur í verkefnið, annað en rétt á 15% arði af hreinum hagnaði. Óljóst er hvers konar uppgjör fari fram vanefni aðilar samninga þá sem fyrirhugaðir eru um verkefnið og hvernig eignarhaldi á endurbótum verði háttáð. Almennar reglur samningaréttarins hljóta því að gilda um þetta að svo miklu leyti sem ekki verði sérstaklega mælt fyrir um þessi atriði í lögum eða samið í væntanlegum samningum bænda og Héraðsskóga. Þar er um nokkuð flókið mál að ræða sem ég treysti mér ekki til þess að hugleiða frekar af þessu tilfni. Almennt má þó segja að hægt sé að gera kröfu um endurgreiðslu á útlögðum kostnaði séu skilyrði riftunar á annað borð fyrir hendi.

Vangaveltur af því tagi sem hér hafa átt sér stað benda hins vegar eindregið til þess að brýn þörf sé á því að kveða skýrar á um eðli "Héraðsskóga" í frumvarpinu og eyða þegar í upphafi allri óvissu í því efni. EKKI á þetta síst við ef hugmynd þeirra, sem að málinu standa, er í raun sú að Héraðsskógar verði sjálfstæður lögaðili ótengdur ríkinu eða í óbelnum tengslum við það. Í öllu falli er í þessum efni ófært að tala um "verkefni" og skilja þannig eftir í nokkuð lausu lofti svárið við því hver réttarstað þess verður. Eins og m. frumvarpið lýtur út nú verður varla um það deilt að hér sé um ígildi stofnunar að ræða, sem heyra mun undir A-hluta ríkissjóðs þar eð hún mun ekki standa undir kostnaði við starfsemi sína með eigin tekjum. Að ósekju mætti og kveða nánar á um þau réttindi, sem ríkið eignast (eða eignast ekki) í skjóli kostnaðarpáttöku sinnar eða kvaðir þær sem framlögin hafa í för með sér á ráðstöfunarrétti

skógarbónda eða eftir atvikum landeiganda. Einkum á þetta við ef samningum er rift vegna vanefnda eillegar að aðilar semji um að fella samning úr gildi.

Ef hugmyndin er á hinn bóginn sú að hér verði um sjálfstæðan lögaðila að ræða, ótengdan ríkinu, verður slíkt á að koma beinlínis fram í lögnum sjálfum, t.d. að um sé að ræða sjálfstæða stofnun, félag, samtök, fyrirtæki o.s.frv. auk nánari fyrirhæla um í eigu hvers það er, framlög eigenda, hvernig stjórn þess skuli háttað og ekki hvað síst hverjir ábyrgist framkvæmdir á þess vegum svo og skuldbindingar í þess nafni, hvaða réttindi það óðlast í ræktuninni, hvernig því skuli slitið og hvað verði þá um eignir, sé um þær að ræða o.s.frv. Þá væri og nauðsynlegt að mæla fyrir um skattalega stöðu ef hugmyndir eru um einhver sérstök afbrigði í því efni frá því sem almennar reglur mæla fyrir um. Í þessu sambandi sýnist hugmynd um einhverskonar félagsform koma mjög til álita þar sem framlag bónda væri t.d. landskikinn en framlag hins opinbera kostnaður við ræktun þess.

III

Ég get ekki látið hjá lýða að benda á að í lögum nr. 3/1955 um skógrækt er Skógrækt ríkisins falið helst forystu- og framkvæmdahlutverk í skógrækt hérlendis. Í raun má segja að tilgangur Skógræktarinnar sé m.a. sá hinn sami og tilgangur þessa frumvarps eins og honum er lýst er í 1. gr. þess, einkum eftir að höfðustöðvar hennar voru fluttar austur. Skógræktin er sannanlega ríkisstofnun, sem auðvitað hvílir á sú skylda að vera "hlutlaus" í sinni sýslan rétt eins aðrar opinberar stofnanir. Því sýnist hún í sjálfu sér kjörin til þess að stýra "héraðsskógaverkefninu" og er jafnvel líklegt að þannig megi spara eitthvað og gera hlutina einfaldari í framkvæmd. Í þessu sambandi má minna á að í IV. kafla nefndra laga, sbr. lög nr. 76/1984, er fjallað sérstaklega um ræktun nytjaskóga á bújörðum.

Vissulega er þar mælt fyrir um þátttöku ríkissjóðs í kostnaði við skógrækt þar en skilyrði fyrir slíkum endurgjaldslausum endurbótum á bújörðum í einkaeign sýnast mér öll mun strangari og um leið eðlilegri en í þessu frumvarpi.

Að lokum er rétt að geta þess að frumvarpið felur í sér að greiða beri bónda laun úr ríkissjóði fyrir að yrkja sína eigin jörð sér og sínum afkomendum til hagsbóta svo og að greiða að öðru leyti allan annan kostnað skógræktinni samfara. Gegn þessu mun ríkið njóta þegar fram í sækir 15% af hreinum hagnaði. Í þessu sambandi vakna ýmsar skattalegar spurningar. Verður t.d. ekki að líta á útlagðan kostnað ríkisins í þessu sambandi sem framlög eða atvinnurekstrarstyrki, er skattskyldur eru skv. beinum fyrir mælum B. liðs 7. gr. tekjuskattslaga, kemur afsalaður fullvirðisréttur til frádráttar þessum tekjum, hvornig ber skattalega að meðhöndla þann eign- eða verðmætisauka, sem framkvæmdir til undirbúnings skógrækt svo og skógræktin sjálf hafa í för með sér o.s.frv.. Ég man t.d. ekki betur en að ef bóndi fær jarðræktarstyrk þá á hann að tekjufæra hann velji hann þann kost að gjaldfæra strax kostnað af jarðrækt og jarðabótum. Ef hann velur hinn kostinn, þ.e. að eignfæra jarðabætur og mynda þannig fyrningarstofn, má hann færa jarðræktarstyrki til lækkunar á stofnverði. Þessi atriði þarf að draga fram og ræða svo þau komi mönnum ekki á óvart þegar fram í sækir hafi þeir ekki þegar átt að sig á þeim. Hafa ber í huga að undirrituðum var gefinn mjög skammur fyrirvari til þess að hugleiða þetta mál og bera minnisatriði þessi því eflaust glöggvitni. Þau má ekki að svo stöddu túlka á neinn hátt sem opinbera afstöðu Ríkisendurskoðunar til frumvarpsins sem slíks.

4. febrúar 1991

Ráms Eymundsson