



Greinargerð starfshóps til matvælaráðherra

Forathugun á sameiningu Skógræktar og Landgræðslu

3. október 2022

| Stjórnarráð Íslands
Matvælaráðuneytið

Helstu niðurstöður

Forathugun leiðir í ljós að mörg tækifæri kunni að fylgja sameiningu Skógræktarinnar og Landgræðslunnar.

Þó nokkra samlegð má sjá í verkefnum stofnananna og er þá fyrst og fremst bent á eftirfarandi þætti:

- Sameining gæti eflt þá þjónustu og ráðgjöf sem stofnanirnar veita til bænda og annarra viðskiptavina.
- Heildstæðari nálgun yrði varðandi nýtingu lands og einnig gagnvart umsjón lands, bæði landgræðslusvæða og þjóðskóga, og slíkt gæti flýtt framgangi verkefna, m.a. í þágu loftslagsmála.
- Tækifæri eru til þess að hagnýta gögn og rekstur

landupplýsinga og slíkt yrði betri grunnur að öflugum rannsóknarstarfi í sameinaðri stofnun.

Báðar stofnanir hafa stórt og vaxandi hlutverk á sviði umhverfis- og loftslagsmála og hafa verið í samstarfi á fjölmörgum sviðum, m.a. í verkefnum er varða endurheimt birkiskóga og loftslagsvænni landbúnaðar.

Stjórnvöld hafa sett fram eina heildstæða stefnu fyrir landgræðslu og skógrækt. Augljós kostur við sameiningu er að það myndi einfalda samskipti og bæta yfirsýn yfir sameiginleg verkefni. Á þetta reynir sérstaklega varðandi árangurstengingu loftslagsmála, þar með talið forgangsöðun aðgerða og mat á árangri þeirra.

Helstu niðurstöður

Áherslur eru mismunandi á milli stofnana, m.a. um tegundaval og forgangsörðun. Með skýrri stefnu stjórnvalda á hverjum tíma og ef vel er staðið að undirbúningi er það mat starfshópsins að sameining sé skref til að ná fram betri samhæfingu innan málaflokksins.

Áhyggjuefni gagnvart sameiningu snúa m.a. að því að sameiningarferlið trufla framgang brýnna verkefna sem stofnanirnar sinna nú.

Stofnanirnar sinna báðar fjölbreyttum og sérhæfðum verkefnum en út frá þeim upplýsingum sem koma fram í skýrslunni er það mat starfshópsins að kostir sameiningar séu umtalsvert fleiri en gallar.

Ef sú ákvörðun verður tekin að hefja ferli sameiningar þarf að vinna næst skref vandlega.

Skapa þarf svigrúm fyrir stofnanirnar til þess að sammælast um nýja sýn á starfsemina, vinnubrögð, forgangsörðun og nálgun.

Efni greinargerðarinnar



Skipulag verkefnis og nálgun

5



Rekstur og skipulag stofnana

13



Kostir og gallar sameiningar

36



Áhættugreining

53



Sviðsmyndir og næstu skref

61

Skipulag verkefnis og nálgun

Forsaga

Í maímánuði 2022 óskaði Svandís Svavarsdóttir, matvælaráðherra, eftir því að unnin yrði forathugun á sameiningu tveggja lykilstofnana í loftslagsmálum, Skógræktarinnar og Landgræðslunnar.

Í tilkynningu frá matvælaráðuneytinu, í tengslum við verkefnið, er bent á að stofnanirnar vinna báðar að vistvernd og nýtingu lands og vinna að mörgu leyti hliðstæð verkefni sem snúa að losun og bindingu gróðurhúsalofttegunda.

Ákvörðun matvælaráðherra um forathugun er tekin með tilliti til skörunar verkefna og samlegðar. Í tilkynningu ráðuneytisins kemur eftirfarandi fram:

Landgræðslan og Skógræktin eiga báðar ríka og farsæla sögu um samstarf með grasrótarsamtökum, almenningi og landeigendum. Það umhverfi sem stofnanirnar vinna í hefur tekið hröðum breytingum, og væntingar almennings og stjórnvalda hafa breyst.

Hlutverk starfshópsins

Um miðjan maí tók til starfa starfshópur sem fékk verkefnið til sín og í þessari greinargerð má finna niðurstöður þeirrar vinnu ásamt tillögum starfshópsins.

Aftast í þessari skýrslu eru settar fram þrjár sviðsmyndir um breytta skipan verkefna til nánari útfærslu ef sú ákvörðun verður tekin að hefja undirbúning að sameiningu stofnananna.

Verkefni starfshópsins má sjá hér til hliðar.

1. Að greina rekstur stofnananna, eignaumsýslu, samlegð faglegra málefna og vinna áhættugreiningu vegna mögulegrar sameiningar.
2. Að vinna greiningu á kostum og göllum sameiningar og leggja fram framtíðarsýn.
3. Að útfæra sviðsmynd að skipulagi nýrrar stofnunar og breyttri skipan verkefna.

Starfshópurinn

Skipun starfshópsins

- Arnar Pálsson, ráðgjafi hjá ARCUR, formaður,
- Björn Helgi Barkarson, matvælaráðuneyti, skrifstofa sjálfbærni, skrifstofustjóri,
- Elísabet Anna Jónsdóttir, matvælaráðuneyti, skrifstofa landbúnaðar, staðgengill skrifstofustjóra.

Með hópnum störfuðu:

- Þröstur Eysteinnsson, skógræktarstjóri,
- Árni Bragason, landgræðslustjóri.

Þröstur Sigurðsson, ráðgjafi hjá ARCUR, kom einnig að verkefninu og fjárhagsgreiningu. Þá voru ýmis samskipti við aðra aðila innan stofnana á verktímabilinu.

Samtals hittist starfshópurinn 12 sinnum á tímabilinu 15. maí – 20. september.

Aðferðafræði og verklag

Helstu gögn er horft var til í verkefninu eru eftirfarandi:

- Lög um skóga og skógrækt, nr. 33/2019.
- Lög um landgræðslu, nr. 155/2018.
- Upplýsingar er varða fjölda stöðugilda, dreifingu starfsstöðva, skipulag stofnana og nógildandi stefna.

Samtal við stofnanir

Starfshópurinn ákvað að leita eftir sjónarmiðum frá stjórnendum stofnananna. Samtöl voru tekin við fimm stjórnendur hjá Landgræðslunni og fimm stjórnendur Skógræktarinnar.

Í samtölum var leitast við að finna út hvaða tækifæri væru til aukinnar samlegðar í verkefnum og að sama skapi hvort sameining gæti haft í för með sér einhverja veikleika gagnvart núverandi framkvæmd verkefna.

Þá var kallað eftir sjónarmiðum gagnvart helstu áhættupáttum sem fylgjast þyrfti með ef sú ákvörðun yrði tekin að sameina stofnanirnar. Eru helstu sjónarmiðum gerð skil í áhættumati í þessari greinargerð.

Hagsmunaaðilar

Rætt var við fulltrúa nokkurra hagsmunaaðila og ákvað starfshópurinn að fá fram sjónarmið frá eftirtöldum aðilum:

- Rangárþingytra
- Múlaþing
- Bændasamtök Íslands
- Samband íslenskra sveitarfélaga
- Skógræktarfélag Íslands
- Landvernd

Samtal við forstöðumenn

Forstöðumenn stofnananna störfuðu með starfshópnum á tímabilinu og komu inn á fjóra fundi starfshópsins. Í samvinnu við forstöðumenn var unnið að greiningu á faglegri samlegð, mögulegri framtíðarsýn og áhættugreining var unnin.

Rekstur stofnana og fjárhagsupplýsingar

Unnið var með fjölda stöðugilda og starfaflokkun eins og hún var í maímánuði 2022. Var það gert til að störf sumarstarfsmanna væru utan við greiningu á föstum stöðugildum. Þá var unnið með fjárhagstölur úr ríkisreikningi 2021. Gott samstarf var við forstöðumenn og fjármálastjóra beggja stofnana.

Almennar kröfur til sameiningar

Starfshópurinn horfði til ýmissa fyrirbyggjandi gagna er varða sameiningu stofnana. Fjármálaráðuneytið og Ríkisendurskoðun hafa fjallað um sameiningar og bent á hvað þurfi að hafa í huga:

Mögulegur fjárhagslegur ávinningur

- Einföldun fjárlagagerðar
- Betri nýting húsnæðis
- Betri nýting mannauðs
- Aukin rekstrarhagkvæmni

Líklegur faglegur ávinningur

- Aukin hæfni, geta og sérhæfing
- Skilvirk og einfaldari stjórnsýsla og bætt þjónusta
- Aukin upplýsingagjöf, gagnsæi og aðgengi
- Skilvirkt eftirlit
- Aukin framleiðni
- Bætt samkeppnishæfni
- Lagaumhverfi

Aukin skilvirkni felur í sér að skattfé sé nýtt betur í þágu borgaranna

Í þessari greinargerð verður oft vísað til aukinnar skilvirkni. Mikilvægt er að hafa í huga hvernig starfshópurinn kys að skilgreina skilvirkni hér eftir og í umræðu um niðurstöður þessarar greinargerðar.

Við það að stofnanir eru sameinaðar mun stjórnendum óhjákvæmilega fækka. Í því felst ekki endilega að í stærri stofnun fækki störfum. Gera má ráð fyrir því að starfsemin breytist þannig að þeir stjórnendur stofnana sem jafnframt eru sérfræðingar á sínu sviði muni í auknum mæli hverfa frá stjórnun og sinna sínum sérfræðistörfum. Auk þessa mun skapast svigrúm til að ráða til stofnunarinnar sérfræðinga í stjórnun og öðrum stoðstörfum, sem ekki er réttlætanlegt í smærri stofnunum.

Í stærri stofnun er hægt að horfa til þess að stjórnunarábyrgð sé meiri og slíkt gefur tækifæri til þess að efla enn frekar skipulagningu og samhæfingu sem ætti að geta leitt til aukinnar sérhæfingar í faglegu starfi með það að markmiði að auka afrakstur stofnunarinnar með sama eða jafnvel minni tilkostnaði.

Auk þess sem ná má fram aukinni skilvirkni meðal starfsfólks má gera ráð fyrir því að í stærri stofnun megi nýta húsnæði, tæki og annan aðbúnað betur.

Af þessu leiðir að í umræðu okkar hér eftir er miðað við að skilvirkni aukist, þegar við getum eftt hvort heldur er faglegt starf eða stjórnun.

Rekstur og skipulag stofnana



Um Skógræktina

4

svið

64

fjöldi starfsfólks

1.713

útgjöld í m.kr.

Skógræktin starfar á grundvelli laga nr. 33/2019, um skóga og skógrækt, og sinnir eftirliti með framkvæmd laganna ásamt daglegri stjórnsýslu á því sviði sem lögin ná til.

Skógræktin leiðbeinir um vernd, endurheimt, ræktun, meðferð og sjálfbæra nýtingu skóga ásamt því að vinna að og hvetja til þátttöku í skógrækt. Hjá Skógræktinni er einnig stundað rannsóknar- og þróunarstarf ásamt öðrum tilfallandi verkefnum er varða leyfisveitingar. Skógræktin sinnir umsjón með þjóðskógum og vinnur að eflingu skógræktar til kolefnisbindingar.

Í lögum nr. 33/2019 er mælt fyrir um gerð landsáætlunar, landshlutaáætlunar sem og ræktunaráætlunar. Landsáætlun er gefin út af ráðherra á fimm ára fresti til tíu

ára hverju sinni. Í henni er kveðið á um stefnu stjórnvalda er varðar stöðu og framtíð skóga í landinu, auk markmiða um árangur í skógrækt. Áætlunin skal hverju sinni samræmd við landgræðsluáætlun.

- Í landshlutaáætlunum er stefna landsáætlunar útfærð. Áætlunin, sem skal endurskoðuð á fimm ára fresti, er unnin af Skógræktinni í samráði við hlutaðeigandi sveitarfélög, skógarbændur og aðra hagsmunaaðila.
- Nánar er kveðið á um útfærslu landshlutaverkefna í reglugerð nr. 285/2015, um landshlutaverkefni í skógrækt.
- Rekstraráætlanir skulu unnar fyrir alla nýræktun skóga sem njóta fjárframlags úr ríkissjóði. Skógræktin veitir leiðbeiningar um gerð rekstraráætlana og nýræktun skóga.
- Skógræktin getur stutt við skógrækt sem er á ábyrgð annarra en opinberra aðila, hvort heldur með samstarfi eða að eigin frumkvæði.



Núgildandi skipulag



Helstu verkefni og ábyrgðarsvið



Markmið laga nr. 33/2019

- Vernda náttúruskóga landsins og stuðla að aukinni útbreiðslu þeirra.
- Vernda og endurheimta líffræðilega fjölbreytni.
- Ræktun nýrra skóga til að byggja upp fjölbreytta skógarauðlind til sjálfbærrar nýtingar.
- Að nýting skóga sé sjálfbær þannig að skógarnytjar skili sem mestum hagrænum, félagslegum og umhverfislegum ávinningi fyrir samfélagið.
- Að skógrækt verði í samræmi við skipulagsáætlanir og náttúruvernd.
- Auðvelda aðgengi fólks að skógum til útivistar og auka þannig þekkingu fólks á málefnum skóga og skógræktar.
- Stuðla að kolefnisbindingu með ræktun skóga og aðlögun þeirra að loftslagsbreytingum.
- Að skógrækt stuðli að verndun jarðvegs og dragi úr hugsanlegu tjóni vegna náttúruvár.



Landgræðslan

Um Landgræðsluna

3

svið

Landgræðslan starfar á grundvelli laga nr. 155/2018, um landgræðslu, og sinnir eftirliti með framkvæmd laganna ásamt daglegri stjórnsýslu á því sviði sem lögin ná til.

66

fjöldi starfsfólks

Meginmarkmið stofnunarinnar er að vernda, endurheimta og bæta þær auðlindir þjóðarinnar sem fólgnar eru í gróðri og jarðvegi og tryggja sjálfbæra nýtingu lands. Stofnunin sinnir eftirliti með áætlunum og framkvæmdum í landgræðslu í landinu ásamt því að hafa umsjón með landgræðslusvæðum.

1.367

útgjöld í m.kr.

Líkt og í tilviki skógræktar er ráðherra ætlað, eigi sjaldnar en á fimm ára fresti, að gefa út landgræðsluáætlun til tíu ára í senn. Í áætluninni er framtíðarsýn mörkuð og stefna stjórnvalda útfærð á grundvelli markmiða laganna.

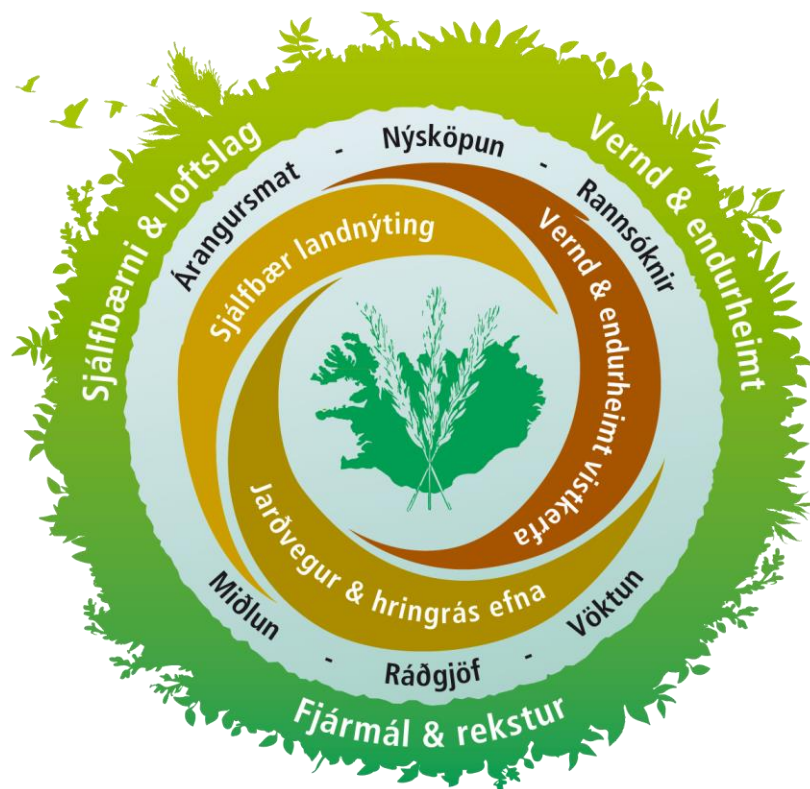
- Áætluninni er ætlað að skýra markmið stjórnvalda um hvernig nýting lands styður best við atvinnu og byggðir í landinu, hvernig gæði lands eru best varðveitt og hvernig efla meggi og endurheimta vistkerfi sem skert hafa verið og koma með tillögur um breytingar á nýtingu lands.
- Á grunni landgræðsluáætlunar er Landgræðslunni, í samráði við hlutaðeigandi sveitarfélög og aðra hagsmunaaðila, ætlað að vinna svæðisáætlun fyrir hvern landshluta.
- Í áætluninni, sem skal endurskoðuð eigi sjaldnar en á fimm ára fresti, skulu tilgreind landgræðslusvæði sem og önnur svæði sem leggja skal áherslu á í landgræðslu og hvernig best sé unnið að þeim markmiðum sem tilgreind eru í landgræðsluáætlun.
- Landgræðslan getur hvatt og stutt við verkefni sem eru á vegum annarra en opinberra aðila.

Í lögunum er nánar útfært hver annars vegar markmið um vernd og sjálfbæra nýtingu lands skuli vera og hins vegar við endurheimt og uppbyggingu vistkerfa á landi.



Landgræðslan

Núgildandi skipulag



Markmið laga nr. 155/2018

Helstu verkefni og ábyrgðarsvið



Landgræðslan

Á sviði verndar og sjálfbærrar nýtingar lands

- Að nýting lands taki mið af ástandi þess og stuðli að viðgangi og virkni vistkerfa.
- Stöðva eyðingu jarðvegs og gróðurs.
- Komast hjá spjöllum á gróðri og jarðvegi.
- Að nýting lands verndi líffræðilega fjölbreytni og orku- og næringarforða og nauðsynlega jarðvegseiginleika fyrir virkni vistkerfisins.
- Auka þátttöku almenninga og hagsmunaaðila í stefnumótun og aðgerðum sem varða gróður- og jarðvegsvernd.

- Auka þekkingu á mikilvægi jarðvegs og gróðurs og sjálfbærrar nýtingar lands.
- Að fram fari reglubundin vöktun á gróðurlendi, jarðvegi og landnýtingu.

Á sviði endurheimtar og uppbyggingar vistkerfa á landi

- Byggja upp og endurheimta vistkerfi sem hafa raskast og líffræðilega fjölbreytni þeirra.
- Auka viðnámsprótt og þanþol vistkerfa gagnvart náttúrulegum áföllum og náttúruvá.
- Auka kolefnisbindingu með endurheimt vistkerfa.
- Virkja almenning og hagsmunaaðila til þátttöku í endurheimt og uppbyggingu vistkerfa.

Helstu verkefni stofnananna samkvæmt lögum

Samanburður
á verkefnum
stofnana eins
og þeim eru
gerð skil í
lögum

Skógræktin

Leiðbeina um vernd, endurheimt, ræktun, meðferð og sjálfbæra nýtingu skóga.

Vinna að og hvetja til þátttöku í skógrækt.

Afla upplýsinga um skóga og skógrækt og miðla þeim.

Hafa yfirsýn yfir og eftirlit með áætlunum og framkvæmdum í skógrækt.

Hafa umsjón með leyfisveitingum vegna fellingar skóga og varanlegrar skógareyðingar.

Hafa umsjón með þjóðskógum.

Landgræðslan

Vera leiðbeinandi um vernd, endurheimt og sjálfbæra nýtingu lands.

Vinna að og hvetja til þátttöku í landgræðslu.

Afla upplýsinga um landnýtingu og ástand lands og miðla þeim.

Hafa yfirsýn yfir og eftirlit með áætlunum og framkvæmdum í landgræðslu í landinu.

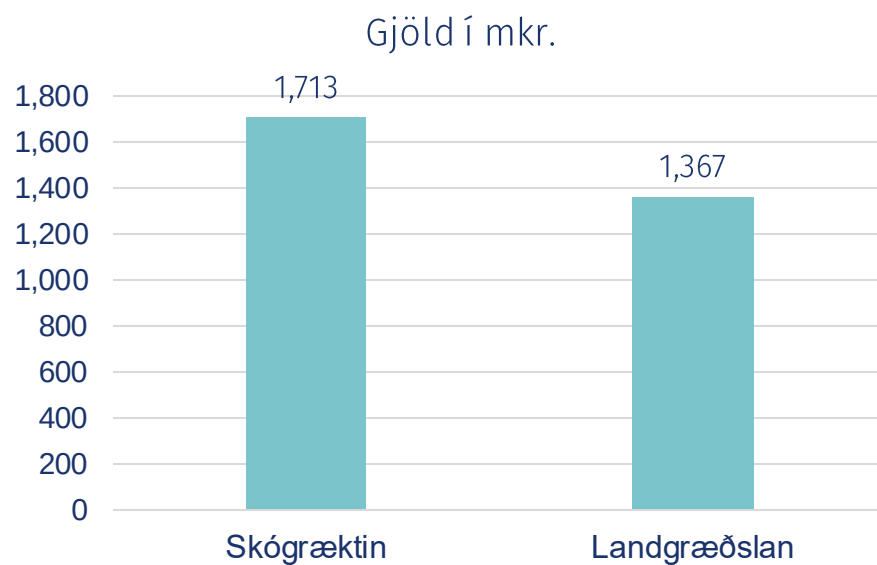
Vinna að þróun landgræðslu, m.a. með því að stunda rannsóknir og þróunarstarf.

Hafa umsjón með landgræðslusvæðum.

Rekstrarkostnaður stofnananna nemur um 3.081 m.kr. á árinu 2021. Starfsstöðvar eru 16 og dreifast víðs vegar um landið.

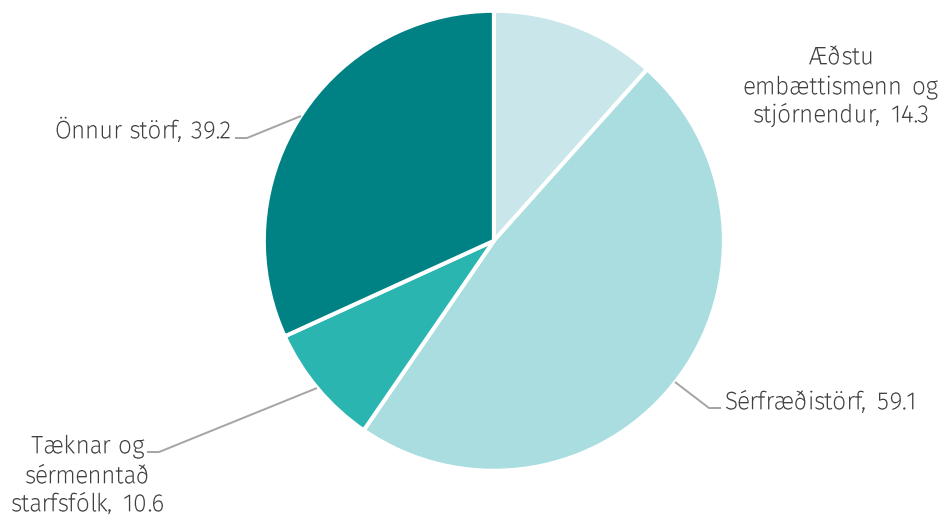
Á næstu síðum er fjallað um rekstur stofnananna og lagt mat á möguleg fjárhagsleg áhrif sameiningar

Rekstrarkostnaður stofnananna 2021



- Umfang Skógræktarinnar breyttist ekki mikið á milli áranna 2020 og 2021. Þó er aukning í störfum tengdum skógrækt á vegum verktaka.
- Umfang Landgræðslunnar hefur aukist nokkuð frá 2020, m.a. vegna loftslagsbókhalds.
- Að undanskilinni fjölgun ársverka árið 2021 hefur fjöldi ársverka verið svipaður á milli ára hjá stofnununum 2017–2021.

Stöðugildi eftir starfategund
innan beggja stofnana



Meðallaun í maí 2022

- Meðallaun stofnananna voru tæp 940 þ.kr. á mánuði í maí 2022 og er þar horft til beggja stofnana.
- Laun eru svipuð í báðum stofnunum.
- Stjórnendur eru samkvæmt merktri starfategund samtals í **14,3** stöðugildum innan stofnananna. Sérfræðistörf mynda stærsta flokk stöðugilda og eru þau samtals **59,1**.
- Þá skipa tæknar og annað sérmenntað starfsfólk **10,6** stöðugildi.
- Önnur störf, þ.á m. vélastörf, iðnaðarstörf og ósérhæfð störf eru **39,2** stöðugildi.

Tækifæri felast í að auka skilvirkni með minni stjórnunarkostnaði og samlegð í stoðþjónustu

- Stærstu rekstrarlegu tækifærin með sameiningu stofnananna felast í aukinni samlegð í stoðþjónustu í sameinaðri stofnun.
- Er það metið sem svo að samþætting á stjórnunarlegri ábyrgð hjá sameinaðri stofnun ásamt tækifæri í aukinni samþættingu og sérhæfingu í stoðþjónustu geti leitt til aukinnar skilvirkni sem meta megum um 152 m.kr. á ári.
- Útreikningur byggir á því að draga megum úr umfangi stoðþjónustu og stjórnunarlegri ábyrgð við sameiningu stofnana. Það sama umfang má hvort heldur nota til að efla fagstarf eða minnka rekstrarkostnað, í því felst aukin skilvirkni.
- Gert er ráð fyrir að nýta megum stoðþjónustu umfangsmeiri stofnunarinnar fyrir sameinaða stofnun, en að auki þriðjung af umfangi stoðþjónustu smærri stofnunarinnar.

Á næstu síðu er útlistun á þeim verkefnum sem gera má ráð fyrir að falli undir stoðþjónustu og þessi samlegðaráhrif.

HELSTU REKSTRARLIÐIR	Aukin skilvirkni	Lítill/engin aukin skilvirkni	Umfjöllun
Fjármálastjórn	✓		
Mannauðsstjórn	✓		Stofnanirnar hafa ekki mannauðsstjóra í fullu starfi en hafa keypt að þjónustu í einhverjum mæli. Ráðning mannauðsstjóra eykur fagþekkingu og dregur úr álagi vegna mannauðsmála hjá stjórnendum.
Lögfræði	✓		Landgræðslan er með lögfræðing í fullu starfi en Skógræktin kaupir sína lögfræðiþjónustu.
Skjalavarsla		✓	Starfsfólk í hlutastarfi hjá báðum stofnunum. Sameining og stærri stofnun gæfi einnig tækifæri til þess að efla gæðamál.
Bókhald og launavinnsla	✓		
Tölvur og gagnagrunnar		✓	Sameinaður rekstur ætti að auka hagræði og skapa tækifæri til aukinnar sérhæfingar.
Rekstur tækja		✓	Ýmis tæki eru aðgengileg hjá hvorri stofnun sem gætu nýst betur, m.a. vörubifreiðar og dráttarvélar. Einnig eru tækifæri til markvissari verkkaupa af verktökum.
Húsnæði	✓		Húsnæði á vegum stofnananna er umtalsvert, Landgræðslan er t.a.m. með vannýtt húsnæði í Gunnarsholti.
Stjórnun	✓		Dreifing á stjórnunarlegri ábyrgð minnkar og þar með skapast svigrúm í að efla stjórnun og ráðstafa auknum tíma í faglegt starf. Ekki er gert ráð fyrir að störfum fækki heldur breytist þau og að hægt verði að ráðstafa auknum tíma í faglegt starf enda fjölmargir stjórnendur starfandi sérfræðingar. Í stærri stofnun yrði stjórnunarábyrgð meiri og slíkt myndi efla faglegt starf.

Ef eingöngu er horft til þess að dreifing á stjórnunarlegri ábyrgð minnki og slíkt geti eftt fagstarf hjá sameinaðri stofnun ásamt tækifærum til samþættingar stoðþjónustu er aukin skilvirkni metin á um **152 m.kr.** á ári.

Þetta mat hækkar þegar horft er til mögulegrar samlegðar á sviði faglegs starf og um það er fjallað nánar á næstu síðum

Áhrif til aukinnar skilvirkni eru metin á 178–278 m.kr. á ári

Matsliður	Frá	Mat	Til
Vegna stjórnunar, stoðþjónustu og fjármálatengdra starfa	152	152	152
Áhrif samþættingar sérfræðistarfa og annars starfsfólks	12	52	58
Húsnæði, hugbúnaður, vélbúnaður, samnýting tækja	15	27	68
Metin áhrif til aukinnar skilvirkni í kjölfar sameiningar	178	231	278

Tölur í m.kr.

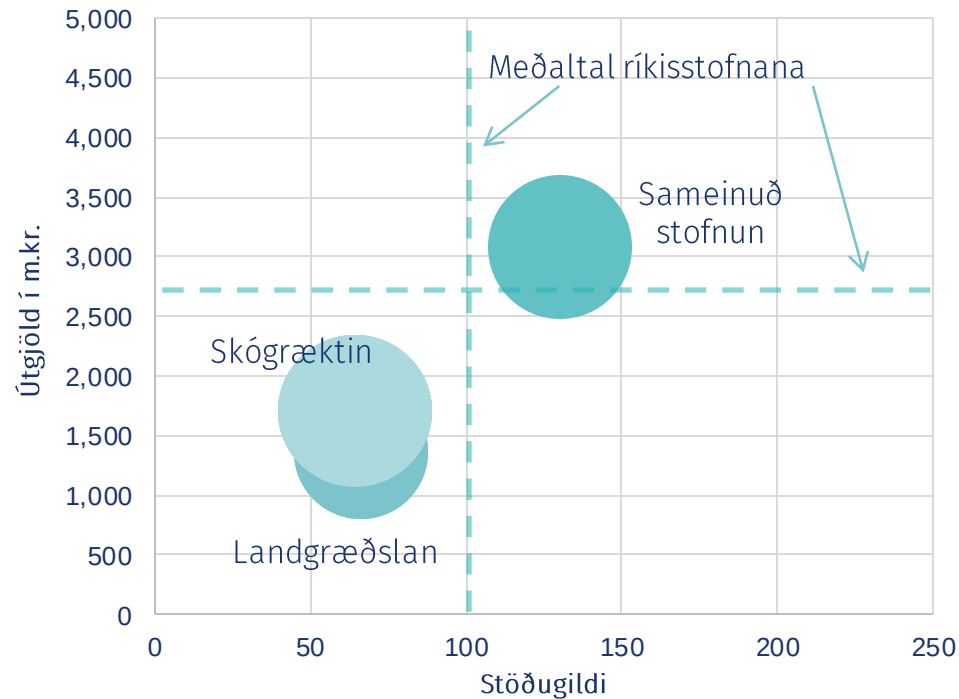
Möguleg áhrif á faglegt starf

- Með aukinni samvinnu sérfræðinga má gera ráð fyrir því að starf þeirra verði markvissara og að þekking á einu sviði verði til útvíkkunar þekkingar á öðru sviði.
- Hér er gert ráð fyrir því að slíkt geti með tíma aukið verðmæti starfa um 1–5%. Í þessari forathugun er metið sem svo að hægt yrði að stefna á 3% aukna skilvirkni í faglegu starfi.
- Þannig má ýmist nota mismuninn til að lækka kostnað eða efla faglegt starf ef útgjöld eru óbreytt.

Áhrif til aukinnar skilvirkni, að meðtöldum ávinningi í stjórnun og stoðþjónustu, eru metin **178–278 m.kr.** á ári. Þetta er ekki auðvelt að meta til fjár en hér er gerð tilraun til að leggja fjárhagslegt mat á mögulegan ávinning fyrir faglegt starf.

Nánar er fjallað um möguleg tækifæri á samþættingu í faglegu starfi í kafla greinargerðarinnar um kosti og galla sameiningar

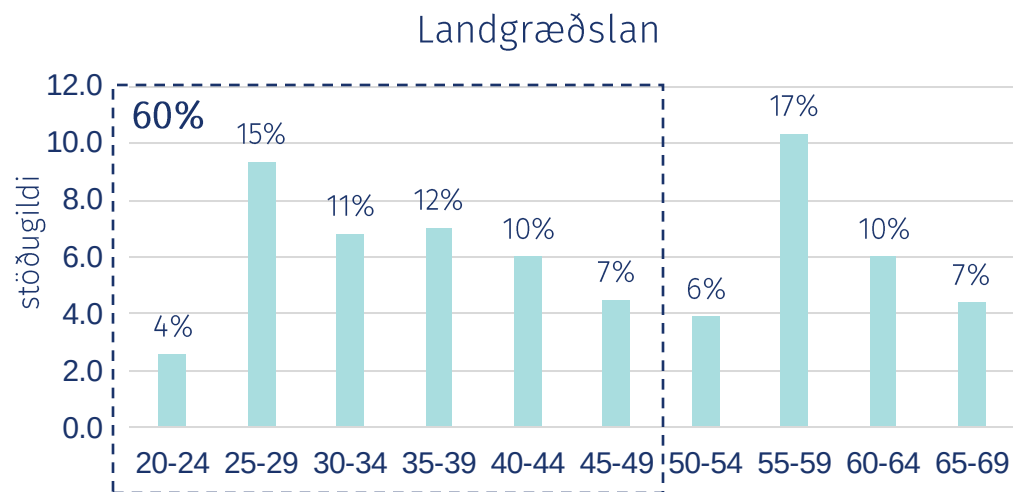
Sameinuð stofnun yrði nokkuð ofan við miðgildi í stærð



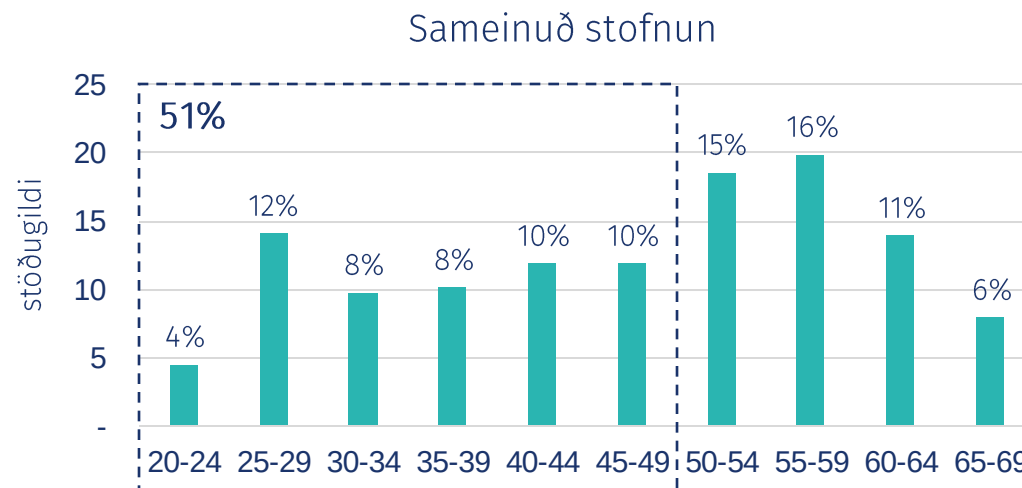
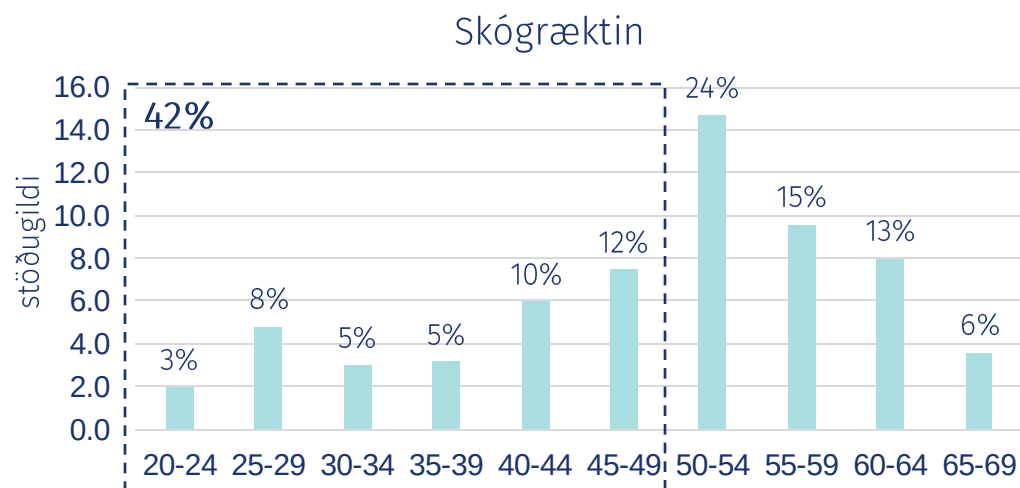
Að meðaltali eru í hverri ríkisstofnun um 100 stöðugildi (miðgildið er 35 stöðugildi og útgjöld þeirra nema um 2,7 ma.kr. (miðgildi um 900 m.kr.).

- Hjá Skógræktinni eru stöðugildi um 64 og hjá Landgræðslunni eru þau um 66. Ársverk eru hins vegar fleiri eins og fram kemur framar í skýrslunni.
- Sameinuð stofnun hefði þannig um 130 stöðugildi, sem er ofan við meðaltal, og heildarútgjöld stofnunarinnar verða nálægt meðalútgjöldum allra stofnana ríkisins.

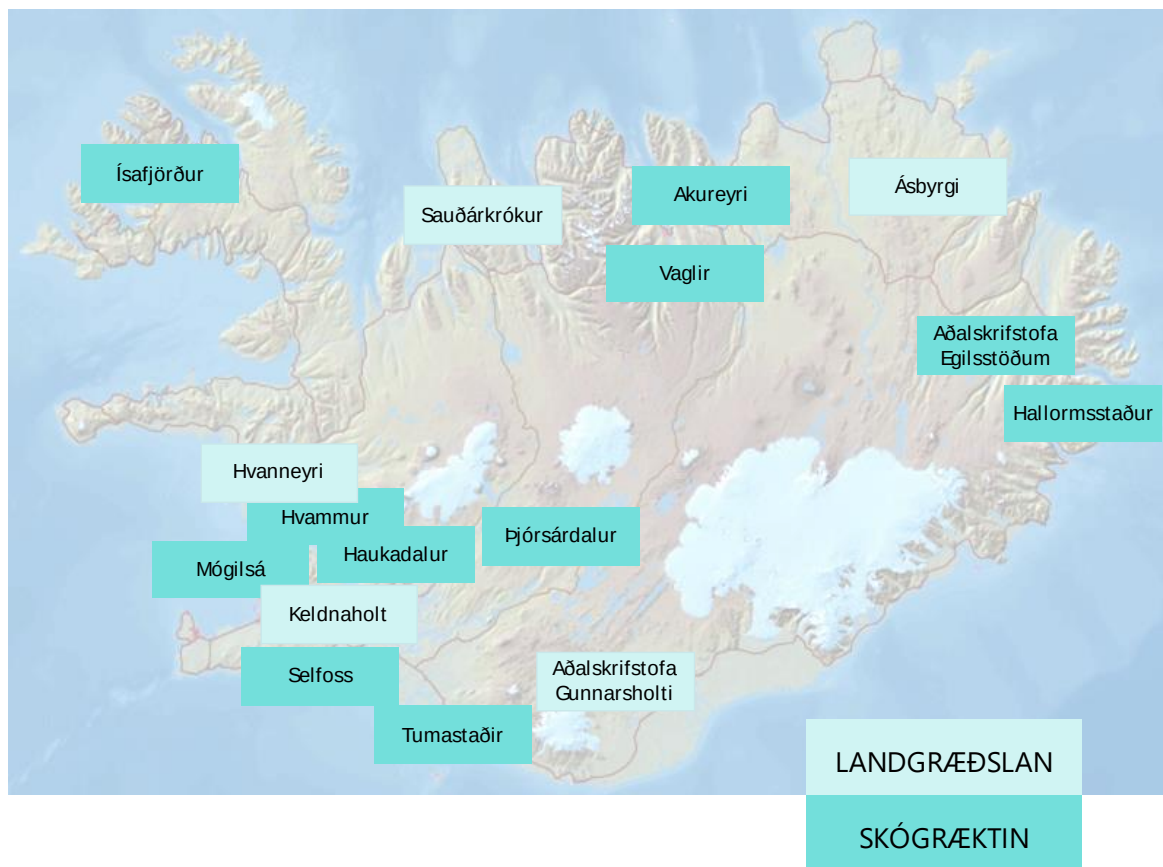
Jöfnun aldursskiptingar



Mannauður Landgræðslunnar er yngri en Skógræktarinnar. Færa má rök fyrir því að sameining stofnananna muni hafa jákvæð áhrif á þann veg að með jafnari dreifingu megi tryggja betur yfirfærslu þekkingar þeirra reynslumeiri til þeirra sem reynslu-minni eru þótt áfram þurfi að leitast við að yfirfæra sérhæfða þekkingu þegar reynslumikið starfsfólk lætur af störfum.



Starfsemi stofnananna er um allt land og ræðst að hluta af staðsetningu verkefna



Starfsemi stofnananna er umfangsmest í kringum aðalskrifstofur þegar litið er til fjölda stöðugilda og fjölda starfsmanna. Um 90% af húsnæði stofnananna eru á Suðurlandi, en langmestur húsakostur er í Gunnarsholti. Um 38% stöðugilda eru á Suðurlandi, því næst á Vesturlandi og höfuðborgarsvæðinu.

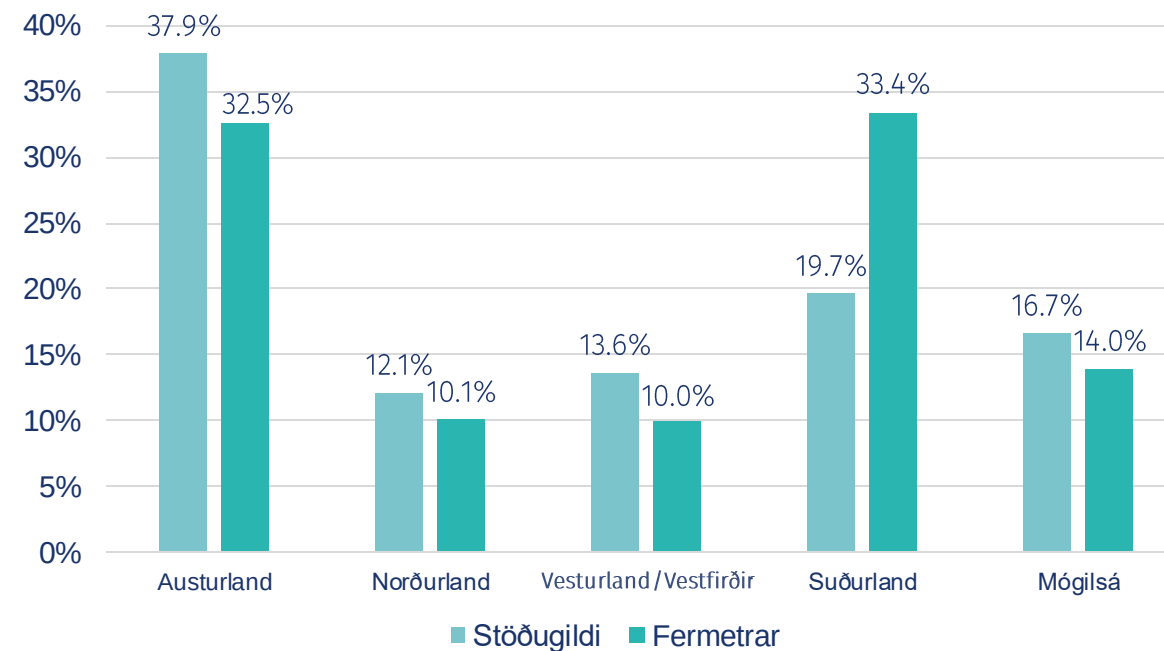
Í Gunnarsholti eru möguleikar til frekari nýtingar á aðstöðu en stór hluti húsnæðis þar er nýttur til fræverkunar og fyrir umsjón og geymslu véla. Einnig hefur Landgræðslan tekið við umsjón húsnæðis í Gunnarsholti þegar önnur óskyld starfsemi var lögð niður.

Umfang húsnæðis og fjöldi stöðugilda eftir landshlutum



	Staður	Tilgangur	Fermetrar	Starfsm.
AUSTURLAND	Egilsstaðir	Aðalskrifstofa (stjórnun, fjármál, mannauðsmál, stafrænar lausnir), skógarþjónusta, rannsóknir	309,7	11
	Hallormsstaður	Þjóðskógar, viðarvinnsla	133,8	7
	Vaglir	Þjóðskógar, fræmál	462	7
NORÐUR.	Akureyri	Skógarþjónusta, kynning, rannsóknir	261	6
	Skagafjörður	Skógarþjónusta, skipulagsmál	20	2
VESTUR.	Ísafjörður	Skógarþjónusta	86,5	2
	Hvammur	Þjóðskógar, skógarþjónusta	191	7
SUÐURLAND	Selfoss	Þjóðskógar, skógarþjónusta, skjalaskráning	138	7
	Þjórsárdalur	Þjóðskógar, viðarvinnsla	456,5	2
	Haukadalur	Þjóðskógar	140	3
	Tumastaðir	Þjóðskógar, fræ/græðlingagarðar	196	1
HBSV.	Mógilsá	Rannsóknir	388,8	11

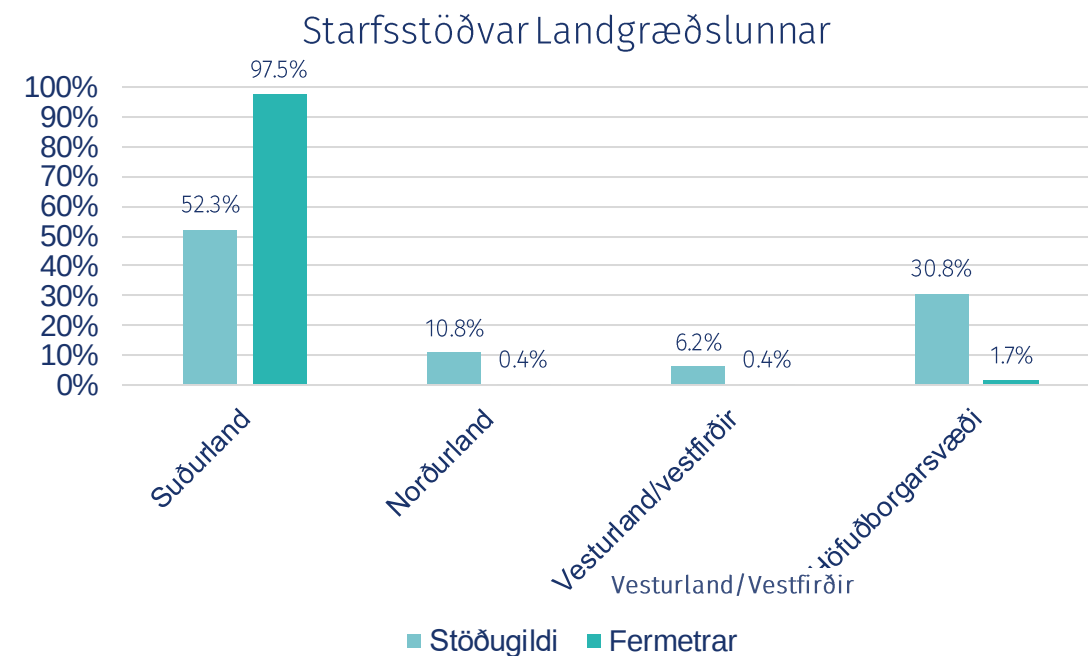
Starfsstöðvar Skógræktarinnar



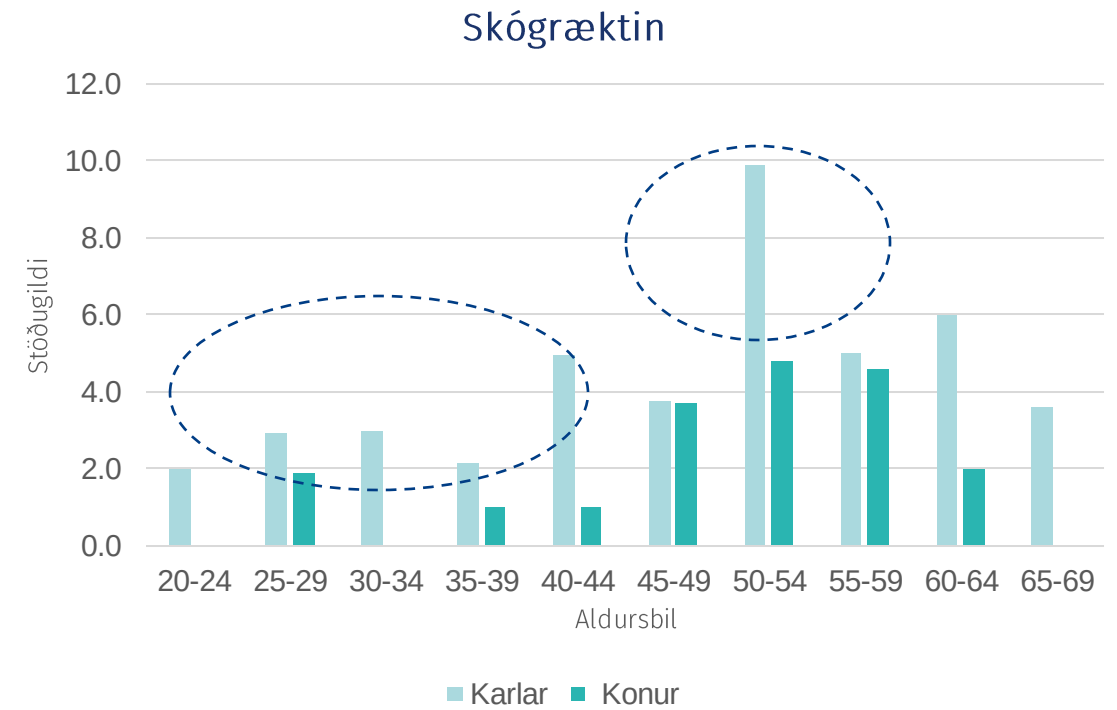
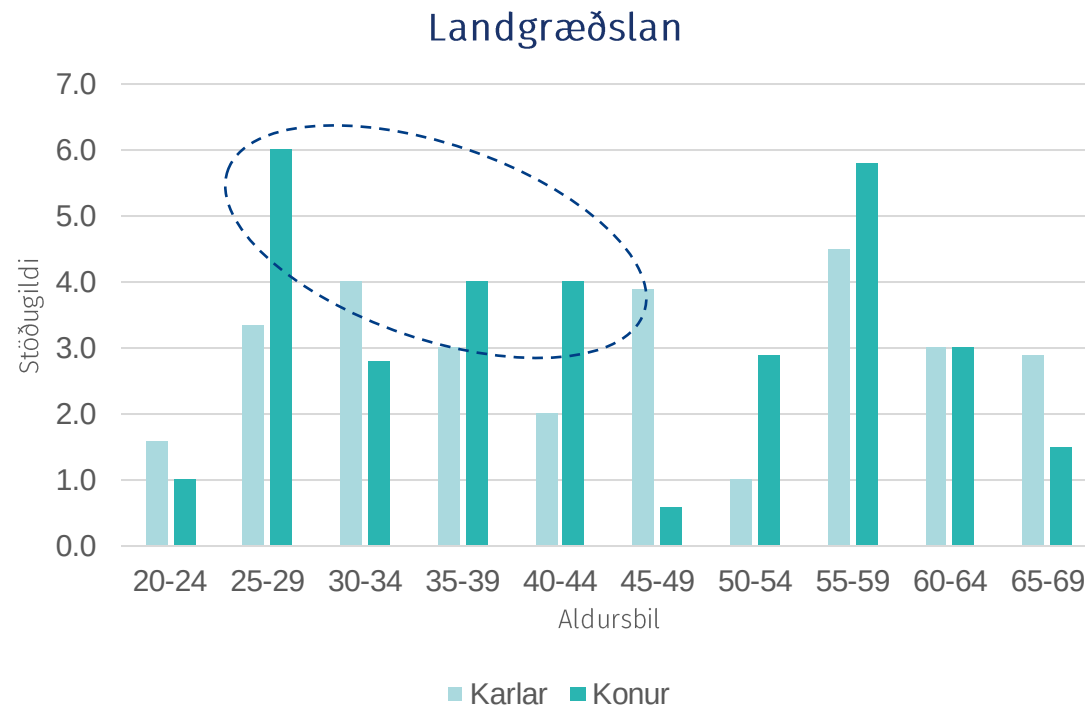
	Staður	Fermetrar	Starfsm.
Suðurland	Gunnarsholt	12.799,7	34
	- þ.a. skrifstofur	1.505,8	
	- þ.a. annað húsnæði	11.293,9	
Höfuðborg	Keldnaholt	217,0	20
Vesturland	Hvanneyri	58,5	4
Norðurland	Sauðárkrókur	23,2	2
Norðurland	Ásbyrgi/Húsavík	23,0	5

Starfsstöð á Suðurlandi útheimtir flesta fermetra vegna eðlis starfseminnar, þar er frærækt og fræverkun með tilheyrandi vélakosti og geymslum. Umtalsvert vannýtt húsnæði er í Gunnarsholti.

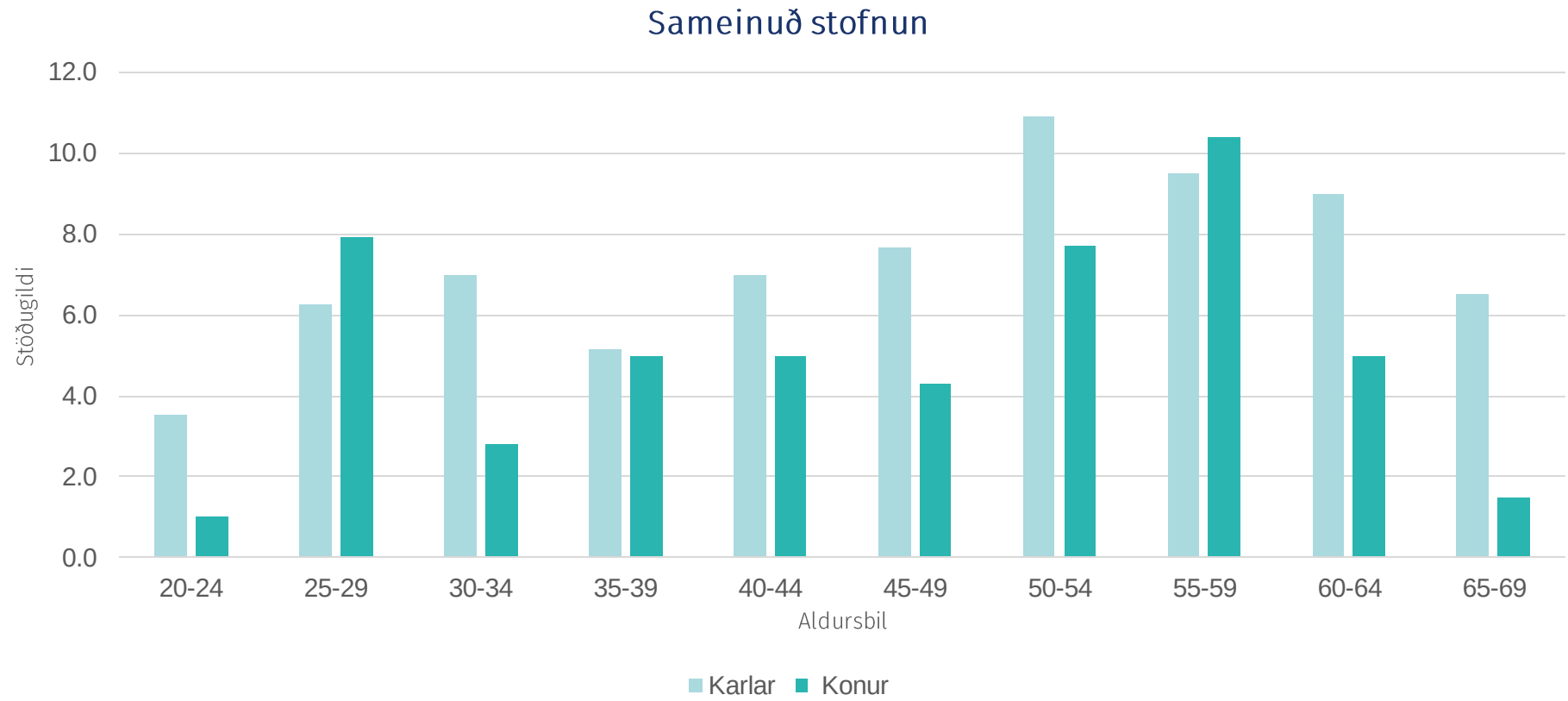
Umfang húsnæðis og fjöldi stöðugilda eftir landshlutum



Kynjadreifing



Kynjadreifing sameinaðrar stofnunar



Kostir og gallar sameiningar

Kostir og gallar sameiningar

Á næstu glærum er tekið saman yfirlit yfir stór og umfangsmikil verkefni stofnananna með það að markmiði að greina mögulega samlegð og bera kennsl á flækjustig.

Framsetning og upptalning verkefna byggir að stofni til á útlistun frá forstöðumönnum stofnananna sem unnu með starfshópnum að þessari greiningu og umræðum á fundum starfshópsins.

Hvert verkefni er sett fram með það að markmiði að meta samlegð, er þá fyrst og fremst horft til þess hvort sameining gæti leitt af sér:

- Aukið samstarf
- Aukna faglega deiglu eða sérhæfingu
- Þverfaglega nálgun
- Rekstrarhagkvæmni í nálgun verkefna

Þá er bent á möguleg flækjustig sem kynnu að verða að raunveruleika, gagnvart tilteknum verkefnum, ef það verður niðurstaða að hefja sameiningarvegferð.

HELSTU VERKEFNI	Ábyrgð	Mikil fagleg samlegð	Einhver fagleg samlegð	Lítill fagleg samlegð	Möguleg flækjustig	Rökstuðningur og umfjöllun
Bændur græða landið	Landgræðslan		✓		Tíma gæti tekið að samþætta ráðgjöf til bænda þannig að hún yrði heildstæð og í skýru ferli.	Verkefni víðs vegar um landið, helstu tækifæri eru samnýting starfsstöðva og þverfaglegri ráðgjöf.
Landbótasjóður	Landgræðslan		✓		Mögulegur ágreiningur út frá vistfræðilegri nálgun og ræktunarmiðaðri nálgun.	Samnýting starfsstöðva og aukin samlegð með Bonn-verkefni og Vorvið.
Landgræðslusvæði	Landgræðslan		✓		Ólík sjónarmið eru uppi um tegundaval og faglega nálgun.	Samstarf nú þegar á milli stofnana á fjölmörgum svæðum.
Loftslagsbókhald	Báðar stofnanir	✓			-	Rökrétt að loftslagsbókhald sé allt á einum stað.
Varnir gegn landbroti	Landgræðslan			✓	-	Sérhæft verkefni Landgræðslu.
Endurheimt birkiskóga (Bonn)	Báðar stofnanir	✓			-	Nú þegar í miklu samstarfi stofnana í gegnum Bonn-verkefnið. Í einni stofnun væri hægt að stytta boðleiðir enn frekar.
Fræframleiðsla	Báðar stofnanir	✓			-	Möguleiki á að framleiða sérhæfðar tegundir í meira mæli en nú er gert.
GróLind	Landgræðslan			✓	-	Sérhæft verkefni Landgræðslu en nýtist til stefnumótunar og forgangsroðunar.

HELSTU VERKEFNI	Ábyrgð	Mikil fagleg samlegð	Einhver fagleg samlegð	Lítill fagleg samlegð	Möguleg flækjustig	Rökstuðningur og umfjöllun
Landupplýsingar	Báðar stofnanir	✓			-	Stofnanir nota að mjög mörgu leyti sambærilega nálgun og kerfi til að safna landupplýsingagögnum.
Endurheimt þurrlandisvístkerfa	Landgræðslan			✓	Nálgun og val á leiðum gæti valdið deilum.	Aukin áhersla á endurheimt birkiskóga og kjarrs.
Ráðgjöf til bænda og landeigenda um landnýtingu og landbætur	Landgræðslan	✓			Skiptar skoðanir gætu komið upp um tegundaval og almennt um aðferðafræði við skipulagningu verkefna sem snúa að landnýtingu.	Ef vel tekst til gæti ávinningur notenda þjónustunnar orðið umtalsverður. Góð reynsla af samstarfi um ráðgjöf er til staðar á milli stofnana. Einnig möguleg frekari tenging við Ráðgjafarmiðstöð landbúnaðarins.
Sjálfbær landnýting (t.d. gæðastýring í sauðfjárrækt)	Landgræðslan			✓	-	Að mestu sérhæft verkefni Landgræðslu.
Rannsóknir og vöktun á jarðvegi og gróðri	Landgræðslan		✓		Ólíkur fræðilegur bakgrunnur vísindafólks og mismunandi nálgun á milli stofnana.	Aukin fagleg deigla og sameinað vísindasamfélag. Þó rétt að taka fram að misjafnt er eftir verkefnum hverju sinni hver samlegðin er.
Landgræðslulönd	Landgræðslan	✓			-	Landgræðsla heldur utan um 140 jarðir og jarðaparta. Sameiginleg stefnumótun um nýtingu getur gefið kraft í starfið.

HELSTU VERKEFNI	Ábyrgð	Mikil fagleg samlegð	Einhver fagleg samlegð	Lítill fagleg samlegð	Möguleg flækjustig	Rökstuðningur og umfjöllun
Kolefnisverkefni	Báðar stofnanir		✓		Báðar stofnanir sinna kolefnisverkefnum en gera það með ólíkum hætti. Þá er uppi skoðanamunur um val á tegundum.	Sameiginlegt verkefni en ólíkar leiðir. Æskilegt væri að meiri sátt væri um leiðir og nálgun.
Skógrækt á lögbýlum	Skógræktin			✓	-	Sérhæft verkefni Skógræktarinnar. Oftast er um að ræða nytjaskógrækt.
Skógarafurðir, framleiðsla og markaðsmál	Skógræktin			✓	-	Að mestu sérhæft verkefni Skógræktarinnar.
Útivistarmál	Skógræktin		✓		-	Verður stærra mál á landgræðslusvæðum þegar þau verða meira skógi vaxin.
Friðun lands	Báðar stofnanir	✓			-	Samlegð um girðingar.
Kynbætur/fjölgunarefni	Báðar stofnanir			✓	-	-
Íslensk skógarúttekt	Skógræktin			✓	-	Lítill samlegð en þó mögulegt að þróa sameiginlega nálgun, t.d. er varðar úttektir á stöðu jarðvegs.
Skaðvaldar	Báðar stofnanir		✓		-	Samnýting sérþekkingar.



HELSTU VERKEFNI	Ábyrgð	Mikil fagleg samlegð	Einhver fagleg samlegð	Lítill fagleg samlegð	Möguleg flækjustig	Rökstuðningur og umfjöllun
Fræðsla og kynning	Báðar stofnanir	✓			-	Aukinn slagkraftur í sameinaðri stofnun ásamt tækifærum til að efla stafræna nálgun og hagnýtingu tækni.
Erlent samstarf	Báðar stofnanir			✓	-	Samstarf hefur verið við ólíka aðila en líklegt að heildstæðari nálgun og aukin upplýsingamiðlun innan einnar stofnunar gæti verið gagnleg.

Sjónarmið

Rætt var sérstaklega við stjórnendur stofnananna ásamt fulltrúa frá ýmsum hagsmunaaðilum. Í samtölum var lagt upp með eftirfarandi spurningar.

1. Sérðu einhver sérstök tækifæri eða kosti sem myndu raungerast ef af sameiningu yrði?
2. Hver eru, að þínu mati, helstu samlegðaráhrif í verkefnum stofnananna tveggja?
3. Hverjar eru, að þínu mati, helstu áskoranirnar sem gætu hindrað farsæla sameiningu stofnananna?
4. Sérðu fyrir þér einhverjar mótvægisáðgerðir til að lágmarka áhættuþætti?

5. Sérðu fyrir þér betri nýtingu fjármuna ef af sameiningu skyldi verða?
6. Ef af sameiningu yrði, hvað myndi skipta mestu máli fyrir skipulag nýrrar stofnunar?

Á næstu síðum er fjallað um kosti og galla sameiningar og er þá byggt á sjónarmiðum sem fram komu. Þá eru í áhættugreiningu, aftar í þessari greinargerð, helstu áhættuþáttum gerð skil.

Margir sjá möguleika á að ná fram aukinni samfelli í sameiginlegum viðfangsefnum en gæta þarf að ólíkum faglegum áherslum og menningarmun.

Samtöl við stjórnendur – helstu kostir

- **Nýting á landi.** Möguleg samnýting á landi styður framgang fleiri verkefna.
- **Landupplýsingar.** Öflugri nálgun og fagleg samlegð.
- **Öflugri ráðgjafareining.** Sterkari faglegur bakgrunnur; þótt tíma tæki að ná fram faglegri samlegð mætti bæta skipulagningu og samhæfingu ráðgjafar.
- **Rannsóknir á einni hendi.** Eykur líkur á öflugra rannsóknarstarfi þegar baklandið styrkist. Þó kemur fram að rannsóknarefni séu ólík og að tíma taki að samþætta rannsóknarstarf.
- **Skuldbindingar tengdar kolefnisbindingu.** Aukin geta til þess að takast á við krefjandi verkefni tengd kolefnisbindingu og velja bestu leiðir hverju sinni.
- **Stefnumótun.** Einn aðili sinnir framkvæmd stefnu um eflingu gróðurs og skóga Íslands.
- **Rekstrarlegt hagræði.** Betri samnýting stoðeininga, nýting á aðstöðu og búnaði. Innkaup möguleg á tiltölulega dýrum tækjum og búnaði hjá stærri stofnun.
- **Aukinn sýnileiki.** Stærri stofnun tekur meira pláss og dregur til sín meiri athygli.
- **Bætt verkefnisstjórn.** Samfella í verkefnum bætir yfirsýn og stjórnun þeirra ásamt því að gera ákvarðanatöku auðveldari.
- **Bætt álagsdreifing.** Auðveldara að takast á við álagstoppa.

Samtöl við stjórnendur – helstu gallar

- **Ólík fagleg nálgun.** Andstæður í viðfangsefnum og faglegur ágreiningur kann að reynast fyrirstaða.
- **Menningarmunur.** Sýnilegur munur á menningu stofnananna þótt sennilega hafi dregið úr honum síðustu ár.
- **Ekki nægjanlega stór mynd.** Mögulega verið að horfa á of þröngt svið við sameiningu þessara tveggja stofnana enda aðrar stofnanir sem sinna mjög skyldum verkefnum.
- **Hætta á uppsögnum.** Líkur á því að eitthvert núverandi starfsfólk sætti sig ekki við áformaðar breytingar.
- **Aðrar leiðir færar.** Ná má fram verulega auknu samstarfi milli stofnananna án þess að gripið sé til sameiningar – byggja á því samstarfi sem nú þegar er til staðar.
- **Breytingaþreyta.** Til staðar þreyta í hópi starfsmanna eftir ýmsar breytingar, m.a. á skipulagi stofnananna.

Aukin samfella yrði í sameiginlegum viðfangsefnum en gæta þarf að ólíkum faglegum áherslum og menningarmun

Nokkur skörun er á starfsemi stofnananna tveggja í dag og hefur farsælt samstarf verið til staðar í fjölmörgum verkefnum.

Fjölmarginir sjá möguleika á að ná fram aukinni samfelli í sameiginlegum viðfangsefnum en gæta þarf að ólíkum faglegum áherslum og menningarmun.

Í samtölum við stjórnendur stofnananna er bent á að verkefnisstjórn frá einum stað muni auka gæði og flæði einstakra verkefna þar sem verkefnisstjórn er ekki á einni hendi. Betri samfella í einstökum verkefnum ætti þannig að nást í sameinaðri stofnun sem og auðveldari verkáætlanagerð.

Í því samhengi er þó bent á að auka megi og bæta samstarf án sameiningar, hún ein og sér þurfi ekki til að koma þannig að

bætt verkefnisstjórn náist. Einnig verði ekki framhjá því horft að fagleg nálgun á milli stofnananna sé ekki sú sama.

Kallað er eftir því að til staðar sé skýr og afmörkuð stefna í málefnum stofnananna og hefur nú þegar verið stigið skref í þá átt með birtingu sameiginlegrar stefnu, Landi og lífi.

Ítrekað kom fram í viðtölum að töluverður munur er á menningu, í áherslum, skoðunum og aðferðafræði hjá stofnununum. Það snýr m.a. að tegundanotkun og áhrifum á líffræðilega fjölbreytni. Þó hefur samstarf milli stofnananna verið farsælt í sameiginlegum verkefnum og samstarf forstöðumanna þeirra gott.

Samtal um leiðir og breyttar áherslur

Þó að skiptar skoðanir geti komið upp á milli stofnananna um faglega nálgun benda flestir á að eðlilegt sé að takast á um ólíkar leiðir. Það þurfi þó að vera á faglegum forsendum og eru uppi ólík sjónarmið um hvort skynsamlegt þyki að slíkt sé gert innan einnar stofnunar eða á milli tveggja.

Bent er á að með sameiningu séu tækifæri til þess að ná fram jafnari álagsdreifingu á starfsfólk. Stofnanirnar séu í heildarsamhengi litlar og fram komu ábendingar um að tækifæri séu hjá stærri stofnun að jafna álag og breyta verkaskiptingu í ljósi þess öfluga sérfræðingasamfélags sem yrði til við sameiningu.

Fram kom að einhver hluti starfsfólks sé á móti sameiningu stofnananna og á þann veg að ef af henni yrði myndi það kjósa að láta af störfum. Ástæða þess er líklega ekki önnur en ólík fagleg nálgun stofnananna sem hefur leitt til orðaskipta og skapað neikvæða upplifun af starfsemi stofnananna á báða bóga.

Bent er á fastheldið starfsfyrirkomulag einstakra verkefna og að setja megí upp nýtt sem taki mið af breyttum áherslum og tíma. Margir sjá tækifæri til þess að straumlínulaga ferla og taka þátt í mótun nýrra ferla sem taka mið af auknum stafrænum tækifærum.

Augljóst hagræði af sameiningu stoðeininga og slíkt gæti eftt stofnunina með aukinni sérhæfingu á vissum sviðum

Hagræðing ætti að nást fram á ýmsum sviðum í rekstri. Þannig ættu hagstæðari innkaup að nást (þó að nú þegar sé eitthvað um sameiginleg innkaup) sem og samnýting ökutækja og annarra tækja eftir atvikum.

Stoðeiningar eins og utanumhald fjármála og mannauðs eru augljóslega þættir sem eiga samleið í nýrri stofnun.

Upp að einhverju marki mætti ná fram samnýtingu starfsstöðva en varnagli er þó sleginn varðandi væntingar í þeim efnum þar sem starfsstöðvar tengjast oftast en ekki staðsetningu verkefna. Aukið aðgengi að ólíkum starfsstöðvum myndi þó skapa aukinn sveigjanleika fyrir starfsfólk.

Þá er bent á fjölmörg tækifæri er varða nýtingu lands. Þannig er Landgræðslan með til ráðstöfunar fjölmargar jarðar sem bent er á að nýta mætti á heildstæðari hátt. Í því samhengi verður þó að horfa til þess á hvaða forsendum Landgræðslan hefur land undir sínum umráðum, til að mynda hvort um sé að ræða möguleg tímabundin umráð sem grundvallast á lagalegri skuldbindingu stofnunarinnar um inngrip.

Helstu tækifæri sem nefnd voru varðandi þjónustu stofnunarinnar eru tækifæri til að efla þverfaglega nálgun í ráðgjöf stofnananna. Það er þó líklegt að slíkt taki tíma. Þá er bent á öflugra tengslanet, að stærri bakgrunnur geti eftt þjónustu. Jafnframt er bent á að nýta megi ferðir um landið betur, enda ferðast ráðgjafar víða í sínum erindagjörðum.

Stærra rannsóknarsamfélag líklegt til að leiða af sér öflugri rannsóknir

Rannsóknarstarf stofnananna er metið líklegt til að eflast í stærra rannsóknarsamfélagi og þá sér í lagi á sviði kolefnisbindingar. Sjá má fyrir sé aukinn stuðning við gagnaöflun og úrvinnslu rannsókna.

Fram kemur í forathugun að ýmis rannsóknarverkefni eiga ekki beina samlegð en almennt má færa rök fyrir því að stærra rannsóknarsamfélag geti leitt af sér aukna faglega deiglu og samnýtingu á aðstöðu og tækjabúnaði.

Betri nýting og greiðara aðgengi að rannsóknargögnum gæti leitt af sér möguleika á þverfaglegum rannsóknarverkefnum. Aukin hagræðing ætti einnig að nást þar sem oftast er verið að rannsaka keimlík mál hjá báðum stofnunum.

Færa má gild rök fyrir því að sameiningin leiði af sér aukinn sýnileika. Stærri stofnun taki þannig meira pláss og leiði af sér meira umtal, verði meira áberandi í fjárlögum og fjölmiðlum. Allt leiðir það til þess að auðveldara verður að hafa áhrif sem gagnast ætti í stórum verkefnum.

Starfshópurinn fékk ábendingar um að tækifæri væru til þess að horfa til stærri sameiningar og/eða aukinnar samvinnu við aðra sem sinna sambærilegum verkefnum, m.a. á sviði rannsókna, ráðgjafar og á sviði loftslagsmála.

Aukið umfang loftslagstengdra verkefna sem þurfa framgang

Binding kolefnis og stöðvun losunar er verkefni sem þegar kallar á mikla athygli og er augljóslega að aukast í öllu umfangi horft til framtíðar. Sé horft til þess og þeirra skuldbindinga sem gerðar eru til þjóðarinnar er augljós ávinningur af því að takast á við þann málaflokk í stærri og öflugri einingu. Öflugri rannsóknareining er einnig betur í stakk búin að takast við þennan málaflokk.

Utanumhaldi loftslagsbókhalds er sinnt af báðum stofnunum og eðli máls samkvæmt er tækifæri í að sinna því frá einum stað.

Áhyggjur eru uppi um að sameining gæti hindrað framgang verkefna er snúa að kolefnisbindingu. Er þá bent á að breytingar taki tíma, að nú sé erfiður tímapunktur og að hætt sé við að tímabundið dragi eitthvað úr vinnsluhraða verkefna.

Þetta er sérstaklega áhyggjuefni í tengslum við skuldbindingar Íslands í kjölfar Parísarsamkomulagsins. Gæta verður að þeim tímamörkum sem stjórnvöld hafa skuldbundið sig til að starfa eftir.

Aðalskrifstofur og höfuðstöðvar

Aðalskrifstofur nýrrar stofnunar voru töluvert í umræðu í þessari forathugun. Ljóst er að mikill vilji er hjá sveitarfélögum til að verja störf í heimabyggð en hér þarf einnig að horfa til þess að spurningin um aðalskrifstofur er ímyndarmál.

Val á staðsetningu mætti þannig túlka sem einhvers konar velvild gagnvart annarri stofnuninni en ekki hinni. Leiðir út úr þessu eru þrjár.

1. Að hlutast til um að einhver skilgreind verkefni færist til þeirrar starfsstöðvar sem ekki yrði fyrir valinu sem aðalskrifstofa.
2. Að taka þá ákvörðun að engin sérstök staðsetning verði ákveðin fyrir aðalskrifstofu en ráðherra gæti, í skipunar- eða erindisbréfi, lagt fyrir forstöðumann að vera að meginstefnu á tiltekinni starfsstöð stofnunar á landsbyggðinni.

3. Að ákveða að aðalskrifstofa verði á þriðja staðnum, t.d. Akureyri.

Ekki er að sjá að líkur séu á því að starfsemi úti á landi muni veikjast ef af sameiningu yrði. Mikilvægt er fyrir stofnunina að starfsstöðvar séu nálægt þeim fjölda verkefna sem nú er sinnt. Ef af sameiningu yrði ætti frekar að setja markmið um að efla starfsstöðvar úti á landi.

Almennt má segja að umræður um aðalskrifstofur skipti starfsfólk mun minna máli nú en áður sem er e.t.v. afleiðing af þeim miklu breytingum sem orðið hafa á undanförunum árum hvað fjarvinnu varðar og að nú sé horft meira til sveigjanleika en áður.

Helstu sjónarmið hagsmunaaðila

- Mögulegir kostir sameiningar vega þyngra en gallar að mati fjölmargra hagsmunaaðila.
- Fram komu sjónarmið um að samþætta ætti lög sem stofnanirnar vinna eftir samhliða sameiningu.
- Mikill vilji er hjá sveitarfélögum til að verja störf úti á landi og finna þarf sátt um aðalskrifstofur ef af sameiningu skyldi verða.
- Fram kom að ekki megi gleyma mikilvægi þess að ráðgjafar þekki staðbundnar aðstæður á þeim svæðum sem eru í deiglu á hverjum tíma. Sameining megi ekki draga úr svæðisbundinni þekkingu og tengslum inn á ákveðin svæði.
- Fullt tilefni er til þess að marka skýrari stefnu stofnananna gagnvart hlutverki sínu í loftslagsmálum.
- Tækifæri gætu verið til að sameinuð stofnuð tæki aukið hlutverk gagnvart viðbrögðum við náttúruvá.
- Öflugri stofnun gæti eftir ferla sína og nálgun gagnvart samstarfi við sveitarfélög og aðra, t.d. á sviði skipulagsmála.
- Bent er á að sameinuð stofnun gæti eftir sig varðandi stefnumótun og þátttöku er varðar uppbyggingu ferðamannastaða.
- Einhverjar áhyggjur eru uppi um að sameining kynni að fela í sér stefnubreytingu gagnvart ólíkum málaflokkum, m.a. varðandi tegundaval o.fl.
- Bent er á að skortur sé á heildarsýn um nýtingu lands og að sameining gæti eftir þverfaglega nálgun gagnvart landi sem nýtist í bæði landgræðslu og skógrækt.
- Mikill vilji er til þess að öflugt rannsóknarstarf sé við lýði í málaflokkunum með áherslu á tilraunaverkefni og rannsóknarverkefni í landgræðslu og skógrækt í þágu lands og sjálfbærni.



Áhættugreining

10 áhættuþættir að mati starfshóps

Áhættugreining var unnin þannig að byggt var fyrst og fremst á samtölum við stjórnendur stofnunarinnar við að bera kennsl á helstu áhættuþætti.

Samtals voru borin kennsl á 10 einstaka áhættuþætti og eru þeim gerð skil á næstu glærum.

Nálgun gagnvart áhættugreiningu

Tegund áhættu

Hvort áhættupáttur varði **ytri þætti** í starfsemi stofnana eða **innri þætti** innan stofnana.

Mat á líkum

Mat á líkum þess að áhættupáttur raungerist ef hafist verður handa við sameiningu.

- 1 Mjög ólíklegt
- 2 Ólíklegt
- 3 Hugsanlegt
- 4 Líklegt
- 5 Mjög líklegt

Mat á áhrifum

Mat á afleiðingum áhættupáttar gagnvart farsælli sameiningu stofnana.

- 1 Óveruleg áhrif
- 2 Minniháttar áhrif
- 3 Einhver áhrif
- 4 Veruleg áhrif
- 5 Umtalsverð áhrif

Áhættumat

Vægi þátta lagt saman til að bera kennsl á stærstu þætti sem huga þarf að.

Fyrirsjáanlegar aðgerðir til að lágmarka áhættu

Umfjöllun og tillögur starfshóps gagnvart hverjum þætti fyrir sig.

Vægi einstakra þátta í áhættugreiningu

VÆGI

8-10

Áhætta sem er líkleg til að hindra farsæla sameiningu og þarf að vinna markvisst með á sameiningartímabili og í nánustu framtíð.

5-7

Áhætta sem gæti haft áhrif og mikilvægt er að fylgjast með og horfa til aðgerða til að lágmarka áhrif á sameiningu.

2-4

Áhætta sem gæti komið upp en er ekki líkleg til að hafa stór áhrif á sameiningu en þó rétt að hafa til hliðsjónar í sameiningarferli.

Mat á helstu áhættum sem varða sameiningu

	Áhætta	Tegund áhættu	Mat á líkum	Mat á áhrifum	Vægi	Umfjöllun og fyrirsjáanlegar aðgerðir
1	Pólitískur ágreiningur um staðsetningar höfuðstöðva sameinaðrar stofnunar.	Ytri	5	3	8	Tryggja tímanlega pólitíska sátt um höfuðstöðvar nýrrar stofnunar.
2	Faglegur málefnalegur ágreiningur er til staðar á milli stofnana um nálgun gagnvart vistfræði og ræktunarmiðuðu starfi.	Innri	5	3	8	Pláss verður að vera fyrir mismunandi skoðanir og ólíka nálgun. Það er styrkur en sætta þarf sjónarmið, búa til rými fyrir ólíka og fjölbreytta nálgun með stefnumótun og samtali.
3	Menningarmunur, ólík vinnubrögð og hefðir á milli stofnana gæti valdið tímabili umróts og erfiðleika gagnvart því að sameinast um ný vinnubrögð og vegferð.	Innri	3	3	6	Setja af stað vinnu við mótun sameiginlega verkferla, viðmiða og áherslna í innra starfi og þjónustu með skýrri ábyrgðarskiptingu og einföldum boðleiðum.
4	Verklag í framkvæmd tiltekinna verkefna, gæðastýring o.fl. sem byggð hefur verið upp er ólík á milli stofnana.	Innri	3	3	6	

Mat á helstu áhættum sem varða sameiningu

	Áhætta	Tegund áhættu	Mat á líkum	Mat á áhrifum	Vægi	Umfjöllun og fyrirsjáanlegar aðgerðir
5	Hætta á að það verði niðurskurður í fjárveitingum í kjölfar sameiningar sem áhrif gætu haft á verkefni og samstarf stofnunarinnar út á við.	Ytri	3	3	6	Óhjákvæmilegur þáttur sem fylgir breytingum af þessu tagi.
6	Starfsfólk sem er á móti sameiningu hverfur frá störfum og við það hverfur úr sameinaðri stofnun þekking og reynsla sem gæti nýst til næstu ára.	Innri	2	3	5	Hefja þyrfti stefnumótun sameinaðrar stofnunar snemma og tryggja þátttöku starfsfólks í öllu breytingaferlinu.
7	Tímabil breytinga vegna sameiningar gæti truflað faglegt starf á tímabili þar sem mikilvægt er að vinna markvisst að stórum málefnum, m.a. loftslagsmálum.	Innri	2	3	5	Leiða má líkur að því að álag vegna breytinga liggi fyrst og fremst hjá stjórnendum en huga þarf vel að því að stór verkefni haldi áfram samhliða sameiningu. Stór verkefni hafa verið í samvinnu á milli stofnana sem hafa gengið vel.
8	Sögulegt ósætti um skiptingu fjármuna á milli stofnana sem hefur ýtt undir samkeppnishugsun og á tíðum neikvæða gagnrýni.	Innri	2	2	4	Ábending sem kom fram í forathuguninni en leiða má líkur að því að sameining og skýr stefnumótun sé líklegri til að leysa úr ósætti um skiptingu fjármagns.

Mat á helstu áhættum sem varða sameiningu

	Áhætta	Tegund áhættu	Mat á líkum	Mat á áhrifum	Vægi	Umfjöllun og fyrirsjáanlegar aðgerðir
9	Möguleg andstaða viðskiptavina (bænda, félaga, fyrirtækja, einstaklinga) og þá fyrst og fremst að áherslur breytist sem bitni á tilteknum málefnum.	Ytri	2	2	4	Upplýsa þarf vel um markmið sameiningar og hafa skýra stefnu. Ekki er óeðlilegt að einhverjir hagsmunaaðilar hafi áhyggjur af breytttri forgangsörðun, breyttum áherslum sem hafa e.t.v. áhrif á styrki og breytta nálgun í forgangsörðun.
10	Sameining hafi í för með sér að starfsstöðvum fækki úti á landi og fari meira inn á þéttbýlissvæði sem veiki starfsemi og nálægð við tiltekin svæði.	Ytri	1	2	3	Ljóst er að flest verkefni eru landsbyggðarverkefni og mikil þörf er fyrir öflugar starfsstöðvar nálægt þeim. Þá má á móti horfa til aukinnar samnýtingar starfsaðstöðu og einnig eru tækifæri fyrir sameinaða stofnun til að koma á starfsstöðvum á áhugaverðum svæðum í sameiningu þar sem verkefni kalli á slíkt.

Samantekt úr áhættumati

Ljóst er að tveir áhættuþættir skipta mestu máli þegar horft er fram á veginn og ef sú ákvörðun verður tekin að sameina eigi stofnanirnar er gríðarlega mikilvægt að vinna markvisst með þá í samráði við starfsfólk og aðra hagsmunaaðila.

Stærstu áhættuþættirnir gagnvart því að sameina stofnanirnar á farsælan hátt:

1. Pólitískur ágreiningur um staðsetningar höfuðstöðva sameinaðrar stofnunar.
2. Faglegur málefnalegur ágreiningur er til staðar á milli stofnana um nálgun gagnvart vistfræði og ræktunarmiðuðu starfi.

Sviðsmyndir og næstu skref

Skipulag og breytt skipan verkefna ef ákvörðun verður tekin um sameiningu

Ef farin verður sú leið að sameina stofnanirnar mætti sjá fyrir sér nokkrar sviðsmyndir er varða skipulag nýrrar stofnunar. Á þessu stigi sér starfshópurinn fyrir sér þrjár sviðsmyndir að skipulagi stofnunar sem tekur tillit til breyttrar skipanar verkefna.

Starfshópurinn bendir á að þörf er á ítarlegri greiningu á þessum sviðsmyndum sem eðlilegt væri að færi fram í sameiningarferli.

Sviðsmynd 1

Töluvert
uppbrot
verkefna með
það að
markmiði að ná
fram samlegð
og auknu
þverfaglegu
samstarfi

Stofnuninni yrði skipt í fjögur fagsvið og tvö miðlæg svið, auk skrifstofu forstjóra sem gegni samræmingarhlutverki.

Fagsvið

- Rannsóknir og vöktun

Hagnýtar rannsóknir, umhverfisfræðsla, kolefnisverkefni, loftslagsbókhalð, vistfræði, skógarúttektir, skaðvaldar, GróLind o.fl.

- Skipulag og þjónusta

Skipulagsmál og áætlanagerð, þróun útvistarsvæða, viðbrögð við náttúruvá, ráðgjöf o.fl.

- Vernd og sjálfbær nýting

Verndun náttúruskóga, líffræðileg fjölbreytni, sjálfbær nýting, verndun jarðvegs og gróðurs, vernd vistkerfa, ráðgjöf o.fl.

- Endurheimt og uppbygging vistkerfa

Kolefnisbinding, aðlögun að loftslagsbreytingum, ræktun skóga, Bonn-verkefni, ráðgjöf o.fl.

Miðlæg svið

- Stjórnsýsla og rekstur

Stjórnsýsla, gæðastýring, stafrænar lausnir, mannauðsmál, fjármálastjórnun, eignir, samskipti og miðlun.

- Landupplýsingar

Meðhöndlun gagna og upplýsinga, rekstur gagnagrunna, skráning, öflun og miðlun gagna.

Sviðsmynd 2

Töluverð
samþætting
verkefna en þó
með meiri
áherslu á öflug
miðlæg svið

Stofnuninni yrði skipt í fjögur fagsvið og tvö miðlæg svið, auk skrifstofu forstjóra sem gegni samræmingarhlutverki.

Fagsvið

- Lönd
Þjóðskógar, landgræðslusvæði, Bonn-verkefni, útivistarmál.
- Rannsóknir
Hagnýtar rannsóknir, umhverfisfræðsla, kolefnisverkefni, loftslagsbókhalð, vistfræði, skógarúttektir, skaðvaldar, GróLind o.fl.
- Loftslag
Kolefnisbinding, aðlögun að loftslagsbreytingum, endurheimt votlendis, ráðgjöf o.fl.

• Samstarf

Skógrækt á lögbýlum, Bændur græða landið, Landbótasjóður, sjálfbærnimál, beitarmál.

Miðlæg svið

- Stjórnsýsla og fjármál
Stjórnsýsla, gæðastýring, stafrænar lausnir, mannauðsmál, fjármálastjórnun, eignir.
- Upplýsingar
Meðhöndlun gagna og upplýsinga, rekstur gagnagrunna, skráning, öflun og miðlun gagna, skipulagsmál og landshlutaáætlanir, samskipti og miðlun.

Minni
samþætting
verkefna en í
fyrri
sviðsmyndum
ef skynsamlegt
þykir að ráðast í
breytingar hægt

Sviðsmynd 3

Stofnuninni yrði skipt í fjögur fagsvið og tvö miðlæg svið, auk skrifstofu forstjóra sem gegni samræmingarhlutverki.

Fagsvið

- Þjóðskógar
Þjóðskógar, Bonn-verkefni, útivistarmál, endurheimt birkiskóga, ráðgjöf o.fl.
- Skógarþjónusta
Skógrækt á lögbýlum, þróun viðarafurða, plöntuframleiðsla, ráðgjöf um nytjaskógrækt o.fl.
- Sjálfbær landnýting
Landshlutaáætlanir, skipulagsmál, umsagnir, hagagæði, vernd vistkerfa, ráðgjöf o.fl.

- Endurheimt vistkerfa

Bændur græða landið, Landbótasjóður, endurheimt votlendis, varnir gegn landbroti, landgræðslusvæði, ráðgjöf.

Miðlæg svið

- Stjórnsýsla og fjármál
Stjórnsýsla, gæðastjórnun, stafrænar lausnir, mannauðsmál, fjármálastjórnun, eignir, samskipti og miðlun.
- Rannsóknir og vöktun
Loftslagsbókhalld, gagnagrunnar og miðlun, þróun á aðferðafræði, vöktun o.fl.

Heiti nýrrar stofnunar

Hér til hliðar má finna tillögur starfshópsins á þessu stigi. Starfshópurinn horfði til þess að nota eftirfarandi viðmið í sinni hugmyndavinnu:

1. Að heiti stofnunarinnar tengist helstu viðfangsefnum.
2. Að nýtt heiti marki nýtt upphaf.
3. Að nýtt heiti geti verið skammstöfun á lengra heiti.

Mögulegur farvegur fyrir frekara samtal um heiti stofnunarinnar væri að leita hugmynda og sjónarmiða hjá starfsfólki stofnananna.

Hugmyndir að heiti sameinaðrar stofnunar Skógræktar og Landgræðslu ef ákvörðun skyldi verða um sameiningu:

- Stofnun skógræktar, jarðvegs- og landverndar (SKJOL)
- Stofnun landgræðslu og skógræktar (SLAS)
- Landgræðslu- og skógræktarstofnun (LASS)
- Gróa
- Rót

Tengsl stofnana við ráðuneyti og stefnu stjórnvalda

Stjórnvöld hafa sett fram heildstæða stefnu fyrir landgræðslu og skógrækt auk aðgerðaáætlunar og þar kemur fram eftirfarandi framtíðarsýn:

- Ástand vistkerfa og líffræðileg fjölbreytni þeirra er í samræmi við vistgetu.
- Nýting skóga, votlendis og annarra vistkerfa er sjálfbær og þau hafa öflugan viðnámsþrótt gegn náttúrulegum áföllum og öðru raski.
- Vistkerfi landsins geyma ríkulegt magn af kolefni í jarðvegi og gróðri og gegna lykilhlutverki í að Ísland bindi meira kolefni en það losar.
- Aukin landgæði í skógum og blómlegri vistkerfum styðja við bætt lífsgæði og lýðheilsu og auka þanþol samfélaga gagnvart umhverfisbreytingum.
- Land býr yfir gæðum sem styðja við fjölbreytta atvinnustarfsemi og sjálfbæra þróun byggða um allt land.

Tengsl stofnana við ráðuneyti og stefnu stjórnvalda

Samkvæmt aðgerðaáætlun er stofnununum falið að vinna í sameiningu að níu af 27 aðgerðum. Meðal þeirra eru aðgerðir á sviði:

- verndunar skógarleifa og náttúruskóga,
- rannsókna á áhrifum aðgerða á líffræðilega fjölbreytni,
- bættrar landnýtingar,
- losunarbókhalds loftslagsmála,
- endurheimtar náttúruskóga,
- samstarfs við sveitarfélög og landeigendur,
- kynningar og fræðslumála.

Lög um opinber fjármál gera kröfu um mikil samskipti ráðuneytis og stofnana varðandi stefnumótun, innleiðingu og eftirfylgni verkefna. Með hliðsjón af tengdum verkefnum Landgræðslunnar og Skógræktarinnar þarf oft að vera í samskiptum við báðar stofnanirnar vegna sömu viðfangsefna. Þá reynir á samhæfingu þeirra og samstarf.

Augljós kostur við sameiningu er að það myndi einfalda þessi samskipti og bæta yfirsýn yfir sameiginleg verkefni. Á þetta reynir sérstaklega mikið varðandi árangurstengingu loftslagsmála og þar með er talin forgangsroðun aðgerða og mat á árangri þeirra sem og þegar kemur að samhæfingu í aðgerðum hvað varðar líffræðilega fjölbreytni.

Drög að framtíðarsýn á grunni forathugunar

Í þessum drögum að framtíðarsýn er horft til þess að finna samnefnara í verkefnum stofnananna og mynda tengsl við stefnu stjórnvalda

Stofnunin hefur unnið farsællega að því að á Íslandi sé **öflugur gróður og gjöfulir skógar** sem hafa þanþol gagnvart umhverfisbreytingum og nýtingu ásamt því að veita margháttaða **vistkerfisþjónustu**.

Í gegnum markvisst þekkingar- og nýsköpunarstarf er unnið að **loftslagsmálum, endurheimt vistkerfa**, uppbyggingu og nýtingu **ræktaðra skóga, sjálfbærri landnýtingu** og skilvirkri **hringrásarhagkerfi** landi og þjóð til heilla.

Skýr stefna stjórnvalda fyrir landgræðslu og skógrækt ætti að hjálpa til við að beina starfsfólki sameinaðrar stofnunar inn á sameiginlega braut þó að skoðanir innan stofnunar geti verið mismunandi.

Niðurstöður

Í samtali starfshópsins við stjórnendur stofnananna kom fram að styrkur núverandi stofnana sé fyrst og fremst fólgin í afmörkun verkefna og sérþekkingu og reynslu starfsfólks.

Tækifæri eru til staðar og horfa má til þess að ná fram virðisauka í málaflokknum. Stærstu tækifærin snúa að heildstæðari sýn á landnýtingu sem gæti flýtt framgangi fjölmargra verkefna í þágu loftslagsmála.

Þá verði með aukinni samvinnu og samskiptum til ákveðin deigla í sameinaðri stofnun sem verði sterkari en í tveimur minni einingum.

Stærri og sterkari stofnun á þessu sviði myndi þá leiða til aukinnar getu til að forgangsraða og ræða ólíkar leiðir.

Þá má tryggja samræmda framkvæmd í ráðgjöf og þjónustu með sameiningu stofnana. Jafnframt má horfa til þess að ná fram auknu samstarfi um skyld verkefni á sviði rannsókna og með samnýtingu miðlægrar þjónustu, innri getu og starfskrafta.

Faglegi og stjórnunarlegi ávinningurinn getur falist í enn öflugri stofnun og meiri og fjölbreyttari þekkingargrunni starfsmanna. Þá má leiða að því líkur að aukin stærð leiði til þess að stoðþjónusta nýtist betur.

Það er mat starfshópsins að haldbær rök séu fyrir sameiningu Landgræðslunnar og Skógræktarinnar og að með góðum undirbúningi megi tryggja að slík sameining skili í heildina meiri ávinningi en ef áfram verði tvær stofnanir.

Í nýlegri úttekt á almenntri lagaumgjörð, stjórnsýslu og starfsháttum matvælaráðuneytisins er bent á að það skorti faglega undirstofnun ráðuneytisins sem fari með daglega umsýslu og framkvæmd á sviði landbúnaðarmála.

Með aukinni samþættingu verkefna sem hafa tengingu við loftslagsmál, landnýtingu og önnur umhverfismál reynir enn frekar á mikið samstarf aðila sem sinna þeim verkefnum.

Þetta ætti að hafa í huga þegar tekin er ákvörðun um hvort af sameiningu Landgræðslunnar og Skógræktarinnar verður.

Kostnaður vegna sameiningar

Sameiningu stofnana fylgir alltaf kostnaður

Helstu útgjaldapættir yrðu:

- Undirbúningsvinna
- Biðlaun
- Breytingar á nýtingu húsnæðis
- Búnaður og tæki – endurnýjun á starfsaðstöðu
- Upplýsingakerfi
- Vefsíða
- Ásýnd, s.s. merki, sniðmát og fræðsluefni

Ætla má að þessi kostnaður verði ekki undir 100 m.kr. og falli til á tveimur árum

Næstu skref

Í sameiningarverkefnum má alltaf búast við að skoðanir verði skiptar um sameiningu og breytingar sem henni fylgja og fólk sjái bæði ógnir og tækifæri í breytingum. Í riti fjármálaráðuneytisins, Sameining ríkisstofnana og tengdar breytingar (2008), er fjallað um faglegan undirbúning að sameiningu.

Þar er bent á að til þess að auka samstöðu starfsfólks sé afar mikilvægt að vekja sem mestan áhuga á framtíðarsýninni og markmiðum sem stefnt sé að með sameiningu.

Sameining stofnananna þarf samþykki Alþingis og því er mikilvægt að tryggja pólitíska samstöðu um hana áður en farið er af stað. Það er líka með velferð stofnananna í huga.

Ef sú ákvörðun verður tekin að sameina skuli Landgræðslu og Skógrækt vill starfshópurinn vekja athygli á eftirfarandi varðandi næstu skref:

1. Skilgreina þarf þær lagabreytingar sem nauðsynlegar eru til að sameining verði að veruleika og kynna í samráðsgátt.
2. Mótuð verði samrunaáætlun sem móti mælanleg markmið með sameiningunni ásamt verk-, tíma- og kostnaðar-áætlun.
3. Huga þarf að virkri þátttöku starfsfólks í öllu ferlinu.
4. Ítarlegra samráð við hagsmunaaðila.