



Skýrsla nr. C17:03
Ábúðarjarðir í ríkiseigu
júlí 2017

HAGFRÆÐISTOFNUN



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Hagfræðistofnun Háskóla Íslands

Odda v/Sturlugötu

Sími: 525-5284

Heimasíða: www.hhi.hi.is

Tölvufang: ioes@hi.is

Skýrsla nr. C17:03

Ábúðarjarðir í ríkiseigu

júlí 2017

Formáli

Vorið 2016 bað Fjármála- og efnahagsráðuneytið Hagfræðistofnun að taka út málefni ábúðarjarða í ríkiseigu. Fjalla ætti um jarðirnar og þá starfsemi sem þar færi fram, ábúendur, tekjur þeirra, aldur og fjölskyldustærð. Þá skyldi ræða ábúðarskipti og tekjur ríkisins og gjöld af starfseminni. Einnig yrði samfélagslegt hlutverk ábúðarjarðanna skoðað og tillögur gerðar um framtíð þeirra. Með mér vann Ólöf Lovísa Jóhannsdóttir hagfræðingur einkum að skýrslunni, en Sigurður Björnsson teiknaði myndir, gerði töflur og aðstoðaði við lokafrágang. Margir hafa veitt upplýsingar um málið, en Óskari Páli Óskarssyni hjá Ríkiseignum er sérstaklega þakkað fyrir margvíslega aðstoð.

Reykjavík, 12. júlí 2017,

Sigurður Jóhannesson,
forstöðumaður Hagfræðistofnunar.

Ágrip

Ríkið á 115 jarðir sem það leigir út til búskapar. Ábúðarjarðir í eigu ríkisins eru um 3% af lögbýlum á Íslandi. Jarðirnar eru um allt land, en flestar að tiltölu eru á Austurlandi, þar sem þær eru um 9% af öllum jörðum. Flestir ábúendur eru komnir yfir miðjan aldur. Meðalaldur þeirra var tæpt 61 ár 2016. Flestir voru á sextugs- og sjötugsaldri. Aðeins 20 ábúendur voru innan við fimmtugt, en 30 voru orðnir sjötugir. Af þessu má ráða að fáir hafi byrjað búskap á ábúðarjörðum á nýliðnum áratugum. Samkvæmt landbúnaðarskýrslum fyrir árið 2015 voru rekstrartekjur af jörðunum ekki fjarri meðaltekjum á öðrum búum hér á landi, eða um 10 milljónir króna. Rekstrarafgangur var hins vegar miklu minni á ábúðarjörðum, eða tæp hálf milljón að jafnaði. Eigið fé, eignir að frádregnum skuldum, er aftur á móti meira hjá ábúðarbændum en sjálfseignarbændum.

Svo er að sjá sem ekki sé stundaður búskapur, svo að heitið geti, á öllum ábúðarjörðum. Árið 2015 voru landbúnaðartekjur yfir einni milljón króna á 73 jörðum, eða 63% ábúðarjarðanna. Af skattframtölum frá 114 ábúðarheimilum fyrir árið 2015 má ráða að á 70 heimilum hafi ábúandi eða maki haft tekjur af atvinnurekstri – væntanlega þá landbúnaði. Þá eru laun, líkast til utan bús, talin fram af ábúendum og mökum þeirra á 66 heimilum. Lífeyrir er greiddur til 45 heimila. Rúm 40% tekna ábúenda og maka eru laun fyrir vinnu utan bús, þriðjungur hreinna tekna er af búinu, en rúmur fimmtungur er lífeyrir. Heildartekjur ábúenda og maka, að frádregnum kostnaði við búið, eru litlar, eða um 5,3 milljónir króna að jafnaði 2015. Þetta er aðeins undir meðaltekjum *einstakra* framteljenda hér á landi.

Fasteignamat eignarhlutar ríkisins í ábúðarjörðum er að minnsta kosti 1.150 milljónir króna. Tvennt miðar að því að gangverð á jörðunum sé hærra. Í fyrsta lagi er mat á bújörðum miðað við landbúnaðarnot, meðan þar er stundaður búskapur. Virði þeirra til annarra nota getur verið miklu meira. Í öðru lagi má fasteignamat helst ekki vera hærra en gangverð - því að eigendur greiða þá of há gjöld af landinu. Lóðarmat á ábúðarjörðum er aðeins 8-9 hundruð þúsund krónur að meðaltali, en mat á húsum er hærra. Leigutekjur ríkisins af jörðunum voru um 35 milljónir króna árið 2015. Erfitt er að segja til um hvað rétt er að ætlast til mikillar ávöxtunar af 1.100 til 1.200 milljóna króna jarðeignum, en miðað við hlutfall verðs og leigu á íbúðum virðast 60 til 100 milljóna leigutekjur ekki vera fjarri lagi. Ef gerð er 5% ávöxtunarkrafa, sem sennilega er í lægri kantinum, ætti 1.100 til 1.200 milljóna króna eign að gefa 55-60 milljónir króna á ári, eftir að allur kostnaður hefur verið greiddur. Á hvorn kvarðann sem er virðast ábúðarjarðir ríkisins ekki gefa mikið af sér. Í reynd er ávöxtunin enn minni en hér kemur fram, því að mestöll leigan virðist fara í umsýslu jarðanna. Hjá Ríkiseignum starfa fimm manns meðal annars að henni. Við það bætist að ábúðarjörðum fylgir endurgjaldslaus kvóti sem árið 2016 gaf ábúendum rétt til 160 til 170 milljóna króna greiðslna úr ríkissjóði. Þá má nefna að kostnaður getur fallið á ríkið ef lán sem ábúendur hafa tekið með veði í jörð lenda í vanskilum. Dæmi eru um að þá þurfi ríkið að greiða skuldina eða missi jörðina.

Lág leiga og ókeypis kvóti færir ábúðarbændum á ríkisjörðum samkeppnisforskot á aðra efnalitla bændur.

Hægt er að hugsa sér að leigujarðir gegni svipuðu hlutverki fyrir þá sem eru að hefja búskap og leiguhúsnaði gegnir á íbúðamarkaði. Þar geti ungt fólk í litlum efnum stigið sín fyrstu skref í landbúnaði án þess að steypa sér í miklar skuldir.

En til þess að svo megi verða þarf að breyta kerfinu. Ljóst er af aldri ábúðarbænda að jarðirnar hafa ekki hjálpað mörgum ungum bændum að hefja búskap á undangengnum áratugum.

Fyrir nokkrum árum kom fram sú hugmynd að stofnaðar yrðu *þjóðjarðir* á stöðum sem hefðu sögulegt gildi eða þar sem sérstök ástæða væri til þess að varðveita náttúru og tryggja almenningi aðgang að henni. Þjóðjarðirnar yrðu í eigu ríkisins um langa framtíð. Nokkrar þessara jarða eru ábúðarjarðir. Sennilega þurfa ríki eða hreppar að eiga land þar sem koma á upp sögusetri, skóla eða annarri menningarstarfsemi. En ekki er augljóst að ríkið þurfi að eiga land sem á að vernda. Yfirvöld geta komið í veg fyrir alls kyns umhverfisskask, ef þeim sýnist svo, óháð því hver á landið. Sumarhúsabyggð, vegagerð og skógrækt eru til dæmis skipulagsskyldar. Hitt er annað mál að stjórnvöld eru ekki alltaf samstíga þegar kemur að náttúruvernd. Það getur leitt af sér óþörf fjárútlát. Það er til dæmis ekki góð meðferð á opinberu fé að leggja í kostnað - með ríkiseign á jörðum - til þess að vernda land fyrir skógrækt, sem fjármögnuð er af ríkinu. Lengi var frjáls för fólks lögboðin á Íslandi, en nú geta landeigendur í byggð - þéttri eða strjalli - heft aðgang að landi með því að girða það af. Víðast hvar er ekki amast við ferðum gangandi manna, en eina leiðin til þess að *tryggja* aðgengi að jarðeignum er að þær séu í opinberri eigu. Lagabreyting mundi auðvitað kosta skattgreiðendur minna - og ná til fleiri svæða.

Fram kom í samtali við starfsmann Atvinnuvegaráðuneytis að ríkið hefði ekki mótað neina stefnu í málefnum ábúðarjarða. Starfsmenn Byggðastofnunar nefndu að allnokkur eftirspurn væri eftir ábúðarjörðum meðal ungs fólks, en framboð væri lítið, þótt jarðirnar væru margar illa setnar. Eignarhald á jörðum

skipti vart máli í blómlegum byggðum, en í jaðarbyggðum gæti lág leiga á ríkisjörðum hjálpað til við að varðveita búsetu og endurnýja hana.

Framkvæmdastjóri Bændasamtakanna sagði að það ylli erfiðleikum við uppbyggingu ábúðarjarða, að ríkið veitti ekki veð í eignarhluta sínum í þeim. Samtökin settu sig ekki upp á móti því að þær yrðu seldar ef horft yrði til þess við sölu að búskapur yrði stundaður þar áfram.

Í Fjármálaráðuneytinu er til skoðunar sú hugmynd að ríkið selji húsakost ábúðarjarða, með afmörkuðum landskika. Eigandi húsanna mundi hafa forleigurétt á jörð ef hann á þar lögheimili og stundar búskap. Jörð yrði til dæmis leigð til 10 ára í senn, en endurnýja mætti samning eftir fimm ár ef leigutaki leggur fram gögn um búskap á jörðinni. Með þessu lagi yrði fjárhagur ábúenda og ríkis aðskilinn. Bændur þyrftu ekki leyfi ríkisins til framkvæmda á sinni lóð og gætu veðsett eignir sínar að vild. Það yrði á móti til hagsbóta fyrir ríkið, að ekki þyrfti að veðsetja jarðeignir sem það á, eins og nú er gert þegar ábúandi tekur lán fyrir framkvæmdum.

Hagfræðistofnun gerir þessar tillögur um málefni ábúðarjarða:

I. Farið verði yfir jarðasafn ríkisins og þær jarðir teknar frá, sem eru þar sem landbúnaður og byggð eiga í vök að verjast, eða hafa sérstakt gildi vegna áforma ríkisins um uppbyggingu eða náttúruvernd.

II. Þær jarðir sem ekki eru teknar frá, samanber liðinn hér á undan, verði auglýstar til sölu jafnóðum og þær losna úr ábúð og eftir því sem markaðsaðstæður bjóða.

Um þær ábúðarjarðir sem eftir verða koma að minnsta kosti tvær leiðir til greina:

A. Samið verði við unga ábúðarbændur um leigu til ákveðins árafjölda á jörðum sem losna, til dæmis 10 eða 20 ára. Að þeim tíma loknum yrði ábúendum úthýst af jörð ef yngra fólk sækist eftir leigusamningi. Þegar leiga á ábúðarjörðum er boðin út mundu þeir njóta forgangs sem eru undir tilteknum aldri og reka ekki bú annars staðar. Einnig yrði horft til þess hvort umsækjendur hafa reynslu og menntun sem nýtist í búskap. Í samningum við ábúendur yrði þess krafist að umfang búskapar yrði umfram tiltekið lágmark.

B. Hús og lóðarskikar kringum þau verði skilin frá ábúðarjörðum sem losna og boðin til sölu. Setja mætti skilyrði fyrir sölunni, til dæmis um aldur kaupenda og reynslu og menntun sem að gagni kemur við búskap. Eigendur bæjarhúsa mundu hafa forleigurétt að jörð ef þeir eiga þar lögheimili og stunda landbúnað umfram tiltekið lágmark. Jörð yrði til dæmis leigð til tíu ára í senn. Leigusamningur yrði endurnýjaður ef fyrir lægju gögn um að landbúnaður væri stundaður á jörðinni. Bændur mundu ekki þurfa að óska eftir heimild ríkisins til þess að ráðast í uppbyggingu. Á hinn bóginn gætu þeir ekki heldur veðsett aðrar eignir en eigin hús og skikann sem fylgir þeim.

Bent hefur verið á að leið **A** kunni að vera erfið í framkvæmd, því að það muni alltaf mælast alltaf illa fyrir að vísa ábúendum frá landi, þótt það sé í samræmi við gerða samninga. Ef leið **B** er farin verður ekki hægt að beina jörðum að ungum bændum, nema þá þegar hús og skiki undir þeim er seldur í upphafi. Ekki verður hægt að vísa íbúum burt eftir það. En á hinn bóginn kann leið **B** að vera vandræðaminni fyrir ríkið og jafnvel ábúðarbændur líka. Bændur þyrftu ekki lengur að fá leyfi ríkisins fyrir framkvæmdum og skuldir þeirra kæmu ríkinu ekki við.

Efnisyfirlit

Formáli.....	3
Ágrip	4
Efnisyfirlit.....	9
Yfirlit um ábúðarjarðir í eigu ríkisins og kerfið í kringum þær.....	10
Um ábúðarjarðasamninga, réttindi og skyldur.....	10
Uppgjör eigna í ábúðarlok	11
Skilyrði kaupréttar ábúenda á ábúðarjörðum og verðmat á jörðum	12
Verðmæti ábúðarjarða, leigufjárhæð og kostnaður	12
Verðmæti jarða og leigufjárhæð	12
Kostnaður við kerfið	14
Aldur ábúðarbænda, fjöldi í heimili, búskapur og staðir	15
Samanburður á búrekstri á jörðum í ábúð og á eignarjörðum	17
Heildartekjur ábúenda.....	20
Tekjur ábúenda sjálfra.....	20
Heimilistekjur	23
Skoðanir annarra	26
Ályktanir	27
Tillögur.....	34
Lög, reglugerðir, skýrslur og annað sem stuðst var við	37
Skrá yfir fólk, stofnanir, ráðuneyti og fleiri sem rætt var við við gerð skýrslunnar	38

Yfirlit um ábúðarjarðir í eigu ríkisins og kerfið í kringum þær

Um ábúðarjarðasamninga, réttindi og skyldur

Flestar bújarðir sem ríkið á eru á forræði Ríkiseigna í umboði fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Alls voru 450 jarðir í eigu ríkisins í ársbyrjun 2016, en þar af voru 323 í umsjón Ríkiseigna. Ekki eru allar jarðirnar í ábúð. Þá hafa ríkiseignir yfirumsjón með jörðum Landgræðslunnar, Skógræktar, Landbúnaðarháskólans og Hólaskóla (Um land og jarðir, ríkiseignir.is). En að auki sjá Ríkiseignir um 115 jarðir sem leigðar eru út. Þetta eru ábúðarjarðirnar, sem eru skoðaðar í þessari skýrslu. Skammt er síðan forræði á ríkisjörðum var flutt frá landbúnaðarráðuneytinu til fjármálaráðuneytisins.

Auglýst er eftir ábúendum á ríkisjörðum. Gætt er að því hvort umsækjendur hafa menntun á sviði landbúnaðar eða aðra menntun, sem að gagni gæti komið, starfsreynsla í landbúnaði og hvort þeir hafa raunhæf áform um framtíðarnýtingu jarðarinnar (Reglur um ráðstöfun ríkisjarða á forræði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins, 2011).

Ábúandi gerir skriflegan samning við ríkið, sem nefnist byggingarbréf. Þar kemur meðal annars fram hvenær ábúð hefst, hvenær henni lýkur og hvert afgangur er fyrir jörðina. Þar má einnig lesa um ræktun, mannvirki, hlunnindi og greiðslumark, landamerki, afrétt og þau störf sem ábúandi þarf að sinna á jörðinni.

Ábúðarlög kveða á um réttindi og skyldur ábúenda. Ábúendur hafa afnotarétt af jörðum með réttindum og skyldum. Ábúandi þarf að stunda búskap, nema jarðeigandi samþykki annað. Ábúandi hirðir jörðina þann tíma sem er samið um. Ábúðin getur verið tímabundin, til lífstíðar og hún getur gengið í erfðir. Frá 2004 hefur þó ekki mátt ráðstafa ríkisjörðum í erfðaábúð. Ábúandi hefur öll leiguliðaafnot jarðar. Með öðrum orðum má hann nýta það sem jörðin gefur af sér ef hún rýrnar ekki við notkunina. Hann má nýta öll mannvirki, greiðslumark og önnur hlunnindi ef ekki er samið um annað. Ábúandinn má hins vegar almennt ekki nýta vatns- og jarðhitaréttindi eða námur sem tilheyra jörð, nema þá til uppbyggingar á henni sjálfri. Jarðeigandi og ábúandi geta hins vegar samið um aðra notkun (Ábúðarlög nr. 80/2004).

Ef ábúandi á ríkisjörð vill gera breytingar á landbúnaðarstarfsemi eða mannvirkjum jarðar þarf hann að fá skriflegt leyfi frá Ríkiseignum. Hann má veðsetja jörð fyrir láni sem hann tekur fyrir varanlegri uppbyggingu á henni eða fyrir kaupum á bústofni eða vélum sem nýtast í rekstri búsins. Lánið má þó ekki vera meira en nemur eignarhluta hans í ræktun og mannvirkjum á

jörðinni. Ábúandi þarf að halda við öllum mannvirkjum, ræktun og hlunnindum þannig að þau rýrni ekki um meira en það sem *úttektarmenn* á grundvelli ábúðarlaga meta sem eðlilega fyrningu. Hann greiðir öll opinber gjöld og rekstrarkostnað af jörð og hann greiðir einnig brunatryggingar af mannvirkjum. Ef ríkið leggur fram fé til uppbyggingar er andvirðið ríkiseign (Ábúðarlög 80/2004).

Ef ábúandi gegnir ekki þeim skyldum sem kveðið er á um í byggingarbréfi má segja honum upp leigunni. Hann skal bæta jarðeiganda tjón á jörð og mannvirkjum sem rekja má til vanrækslu hans.

Uppgjör eigna í ábúðarlok

Í ábúðarlok er jarðeiganda skylt að kaupa þau mannvirki, sem reist hafa verið, og endurbætur, sem ábúandi hefur gert á jörðinni og jarðeigandi hefur gefið leyfi fyrir. Við ábúðarlok taka tveir úttektarmenn á grundvelli ábúðarlaga jörðina út og meta eignir og endurbætur ábúanda. Annar úttektarmaðurinn er skipaður samkvæmt tilnefningu Bændasamtakanna og hinn er skipaður án tilnefningar (Ábúðarlög nr. 80/2004). Úttektarmenn skoða jörðina vandlega og skrifa nákvæma lýsingu á ástandi hennar. Þar þarf að koma fram stærð ræktunar og mannvirkja ábúanda og jarðeiganda, hvort skemmdir hafa orðið af völdum ábúanda og hvernig viðhaldi hefur verið sinnt. Úttektarmenn meta efnisleg verðmæti eigna sem jarðeiganda er skylt að kaupa af fráfarandi ábúanda í ábúðarlok. Þeir meta eignir og endurbætur miðað við grundvallarástand og viðhald eigna, að teknu tilliti til eðlilegs slits af notkun. Þeir meta einnig kostnað við frágang og hreinsun ef þörf er á því, en ábúandi á ekki að skila jörðinni í lakara ástandi en hann tók við henni. Ábúandi þarf að rýma öll mannvirki, hreinsa jörðina og fara með lausafjármuni af henni. Úttektarmenn skila af sér skriflegum, rökstuddum niðurstöðum ekki seinna en sex vikum eftir að úttekt fór fram. Kostnaður við úttektina skiptist jafnt á milli fráfarandi ábúanda og landeiganda (Ábúðarlög nr. 80/2004).

Undanfarin ár hefur ríkið greitt ábúendum á bilinu frá tveimur milljónum króna og allt upp í 50 milljónir fyrir byggingar og endurbætur á húsum og landi þegar þeir hverfa á braut (Óskar Páll Óskarsson, Ríkiseignum, persónuleg samskipti, desember 2016).

Skilyrði kaupréttar ábúenda á ábúðarjörðum og verðmat á jörðum

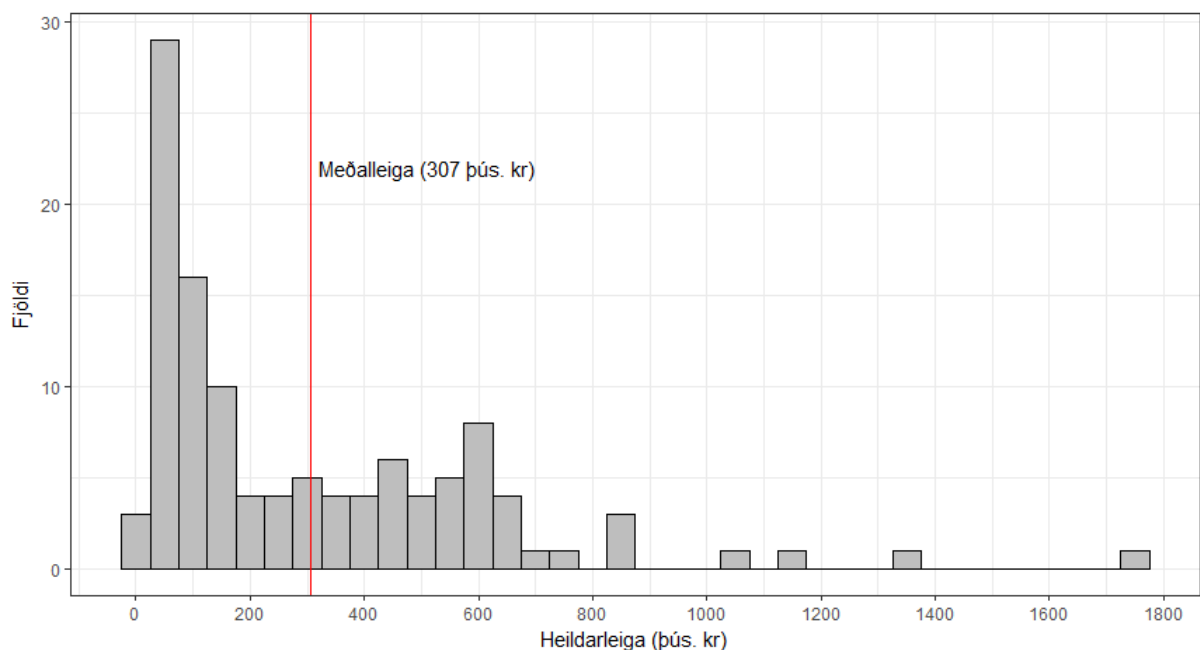
Ábúandi má kaupa jörð ef nokkur skilyrði eru uppfyllt. Hann þarf að hafa búið þar í sjö ár eða lengur og framleiðsla á jörðinni þarf að hafa numið að minnsta kosti þriðjungi framleiðslu meðalbús í sinni búgrein. Þá þarf hreppsnefnd að lýsa yfir því að hann hafi setið jörðina vel og mæla með kaupunum. Hreppsnefndin skal einnig votta að ábúandi eigi lögheimili á jörðinni og búi þar. Hún þarf að lýsa því hvaða starfsemi sé á jörðinni og hvert ástand sé á mannvirkjum. Ríkið greiðir kostnað við mat á ábúðarjörð, sem það á. Matið nær til jarðarinnar, hlunninda, mannvirkja og ræktunar. Verðmatið tekur mið af markaðsverði á sambærilegum jörðum á svipuðum svæðum. Greiðslumark sem fylgir jörðum er ekki metið sérstaklega til verðs, en ef búskap er hætt eða ef greiðslumark er selt innan 10 ára frá kaupunum skal ábúandinn endurgreiða ríkissjóði andvirði þess á markaðsverði, að teknu tilliti til fyrninga (Jarðalög nr. 81/2004). Verð sem ábúendur greiða fyrir jarðir breytist í takt við það sem þeir leggja til uppbyggingar á þeim. Ef ábúandi á öll mannvirki á jörð þarf hann einungis að greiða ríkinu markaðsverð fyrir landið, en það hefur undanfarin ár verið á bilinu 10-20 milljónir króna. En ef ríkið á allan húsakost á jörðinni getur ábúandinn þurft að greiða upp undir 50 milljónir fyrir jörð og hús (Óskar Páll Óskarsson, Ríkiseignum, persónuleg samskipti, 12. desember 2016). Ef sérstakar ástæður eru fyrir því að ríkið eigi bújörð getur það hafnað því að selja hana.

Verðmæti ábúðarjarða, leigufjárhæð og kostnaður

Verðmæti jarða og leigufjárhæð

Í árslok 2015 var fasteignamat eignarhlutar ríkisins í 115 ábúðarjörðum og mannvirkjum á þeim að minnsta kosti 1.155 milljónir króna (Samantekt Fjársýslu ríkisins fyrir Ríkiseignir). Fasteignamat á að endurspegla gangverð, en það er þó að jafnaði lægra. Tvennt veldur lágu fasteignamati á bújörðum. Í fyrsta lagi er almennt reynt að sjá svo um að fasteignamat sé ekki hærra en markaðsverð eigna. Það leiðir til þess að eigendur greiða of há fasteignagjöld og líklegt er að matið verði kært. Að jafnaði er fasteignamat því lægra en gangverð og munurinn er þeim mun meiri sem viðskipti eru strjálí. Í öðru lagi skulu bújarðir samkvæmt lögum metnar miðað við notkun þeirra til búskapar meðan þær eru nýttar þannig (Lög um skráningu og mat fasteigna, nr. 6, 2001). Ásókn í jarðir undir frístundabyggð hefur þannig til dæmis ekki áhrif á fasteignamat jarða. Í reynd eru það fyrst og fremst hús, sem eru metin til fjár. Að meðaltali er fasteignamat ábúðarjarða um 10 milljónir króna, en þar af er lóðarmat aðeins 8-9 hundruð þúsund krónur.

Endurbætur á jörðum, sem ábúendur kosta sjálfir og hús, sem þeir reisa, eru eign þeirra og eru ekki í þessari tölu (Óskar Páll Óskarsson, tölvupóstur, 9. mars 2017). Tekjur ríkisins af leigu af jörðum sem voru í ábúð árið 2015 voru samtals 35 milljónir króna það ár, eða að meðaltali 307 þúsund kr. á jörð. Leigan er mishá og eitt og sér býður meðaltalið heim röngum ályktunum. Stundum eiga bændur sjálfir allt húsnæði og ræktun á jörð. Einnig eru ábúendur oft með lóðarleigusamning auk byggingarbréfa vegna húsnæðis. Lóðarleigan er þá ekki hluti af ábúðarsamningnum. Stundum er ekki endurskoðunarákvæði í byggingarbréfunum. Þess vegna er erfitt að hækka jarðarafgjaldið (Óskar Páll Óskarsson, Ríkiseignum, tölvupóstur, 28. nóvember 2016). Á mynd 1 má sjá betur hver ársleiga er hjá ábúendum á ríkisjörðum. Eins og sjá má er dreifingin verulega hægriskekkt, þar sem mjög margir greiða tiltölulega lága leigu.



Mynd 1. Leigugjöld ábúenda á ríkisjörðum. Heimild: Ríkiseignir, eigin útreikningar.

Við þetta bætist að ábúðarjörðum fylgir endurgjaldslaus kvóti fyrir framleiðslu um 1.270 þúsunda mjólkurlítra á ári og um 16.600 ærgildi (Jón Baldur Lorange, Matvælastofnun, tölvupóstur, 26. apríl 2017). Ætla má að verðmæti kvótans sé 700 til 800 milljónir króna (Matvælastofnun, 2016, Ríkisútvarpið, 2014, eigin útreikningar). Miðað við reglur sem giltu 2016 gaf þessi kvóti þá rétt til 160-170 milljóna króna greiðslna úr ríkissjóði (reglugerð um greiðslumark sauðfjár, nr. 1221/2015 og reglugerð um greiðslumark mjólkur á lögbýlum og greiðslur til bænda verðlagsárið 2016, nr. 1220/2015, eigin útreikningar).

Kostnaður við kerfið

Í seinni tíð hefur afgjald af ábúðarjörðunum staðið nokkurn veginn undir rekstri kerfisins, en ekki miklu meira. Ríkið greiðir ekki rekstrargjöld af þeim jörðum sem eru í ábúð, heldur greiða ábúendur þau sjálfir (Óskar Páll Óskarsson, Ríkiseignum, tölvupóstur, 28. nóvember 2016). Hins vegar hefur ríkið talsverðan kostnað af því að sjá um kerfið. Ríkið greiðir helming af kostnaði við vinnu úttektarmanna, en að auki eru fimm starfsmenn hjá Ríkiseignum, sem halda utan um ábúðarkerfið, aðrar ríkisjarðir og lóðir.

Tafla 1. Rekstrarreikningur Jarðasjóðs og Jarðeigna ríkisins, milljónir króna

	2015	2014
Tekjur	198	126
p.a. afgjöld ríkisjarða	80	79*
Gjöld	234	175
Samtals	-36	-82

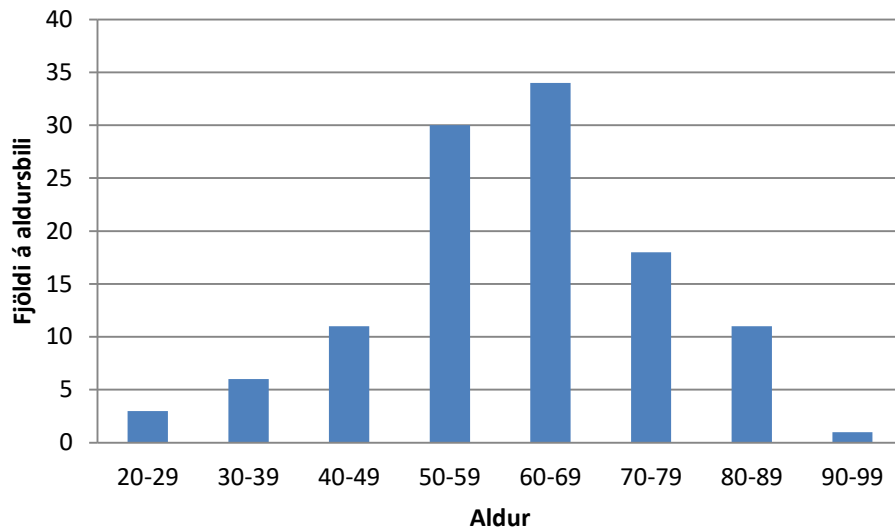
Heimild: Ríkisreikningur 2015, *Ríkisreikningur 2014.

Tafla 1 sýnir rekstrarreikning Jarðasjóðs og Jarðeigna ríkisins fyrir árin 2014 og 2015. Reksturinn nær utan um fleira en umsýslu ábúðarjarða. Með gjöldum eru meðal annars talin kaup á eignarhluta ábúenda við ábúðarlok, svo sem húsum, ræktun og endurbótum á húsum. Eins og sjá má í töflunni duga tekjur sjóðanna ekki fyrir útgjöldum. Í reikningunum er sala á jörðum talin til tekna. Nú hefur bókhald ríkisins verið fært á rekstrargrunn (Lög um opinber fjármál, nr. 123, 2015), en það leiðir til þess að aðeins sá hluti söluverðs jarða sem er umfram bókfært verð þeirra er tekjufærður. Jafnframt verða greiðslur ríkisins til bænda í ábúðarlok ekki gjaldfærðar strax, en mannvirki sem ríkið eignast þannig verða afskrifuð eins og hjá fyrirtækjum. Erfitt er að segja til um hvor breytingin vegur þyngra.

Dæmi eru um að ríkið hafi kostnað af vanskilum ábúenda. Eins og áður kom fram mega ábúðarbændur ekki taka meiri lán með veði í jörð og mannvirkjum en sem nemur eignarhluta þeirra. Engu að síður nemur vanskilaskuld á að minnsta kosti einni ábúðarjörð meira en áætluðu söluverðmæti. Stefnir í að ríkið tapi eigninni á nauðungaruppboði. Ríkið hefur hins vegar ákveðið að greiða um 40 milljóna króna skuld annars ábúanda, þar sem gert er ráð fyrir að meira fáið fyrir jörð hans á markaði (Hrafn Hlynsson, Fjármálaráðuneyti, tölvupóstur, 23. 6. 2017).

Aldur ábúðarbænda, fjöldi í heimili, búskapur og staðir

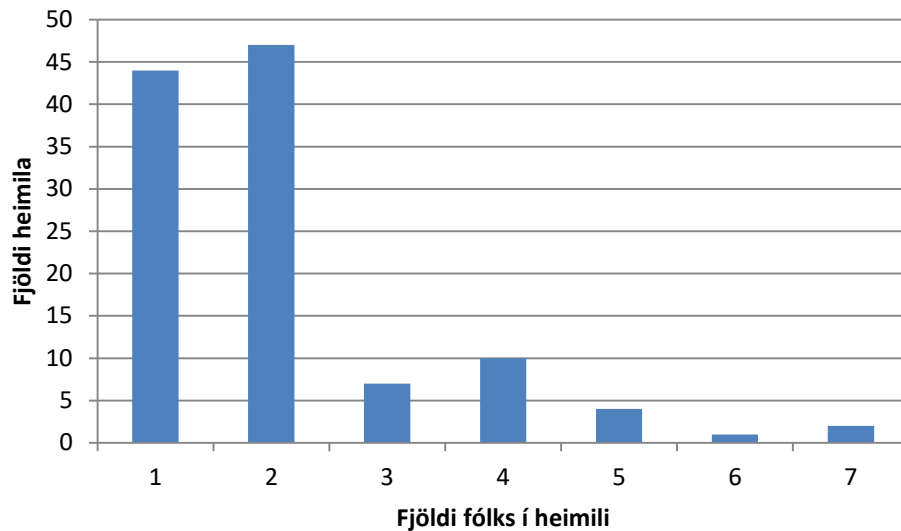
Af aldri ábúðarbænda má ráða að langt sé síðan flestir hófu búskap. Aðeins 20 ábúendur eru innan við fimmtugt, en flestir eru á sextugs og sjötugsaldri. Þrjátíu ábúendur eru yfir sjötugu, mun fleiri en þeir sem ekki eru orðnir fimmtugir. Yngsti ábúandinn er fæddur árið 1995 en sá elsti 1923. Meðalaldur ábúenda er 60,7 ár. Mynd 2 sýnir aldursdreifingu þeirra.



Mynd 2. Aldur ábúenda árið 2015. Heimild: Fjármálaráðuneytið, eigin útreikningar.

Ábúendur eru að jafnaði nokkru eldri en aðrir bændur. Fyrir skömmu voru sauðfjárbændur að meðaltali 56 ára, kúabændur að jafnaði 53 ára, en meðalaldur garðyrkjubænda var 58 ár (svar landbúnaðarráðherra við fyrirspurn Jóhönnu Maríu Sigmundsdóttur um nýliðun í landbúnaði á þingi 2015/2016).

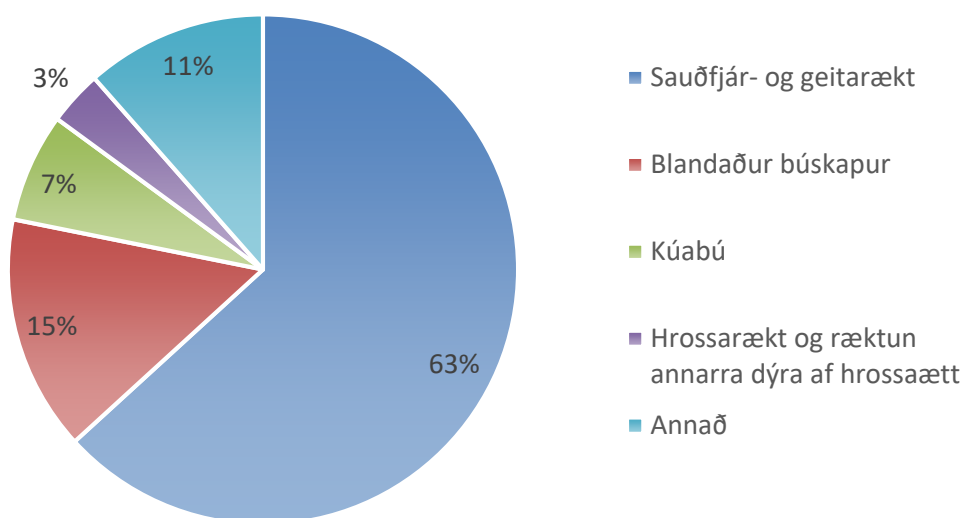
Flestir ábúendur eru karlar, eða 98, en 16 eru konur. Á 44 jörðum er ábúandi einn í heimili, en á 47 jörðum eru heimamenn tveir. Mynd 3 sýnir betur hvað fjölskyldur ábúenda eru stórar.



Mynd 3. Fjöldi fólks í heimili á ábúðarjörðum. Heimild: Upplýsingar frá fjármálaráðuneytinu, eigin útreikningar.

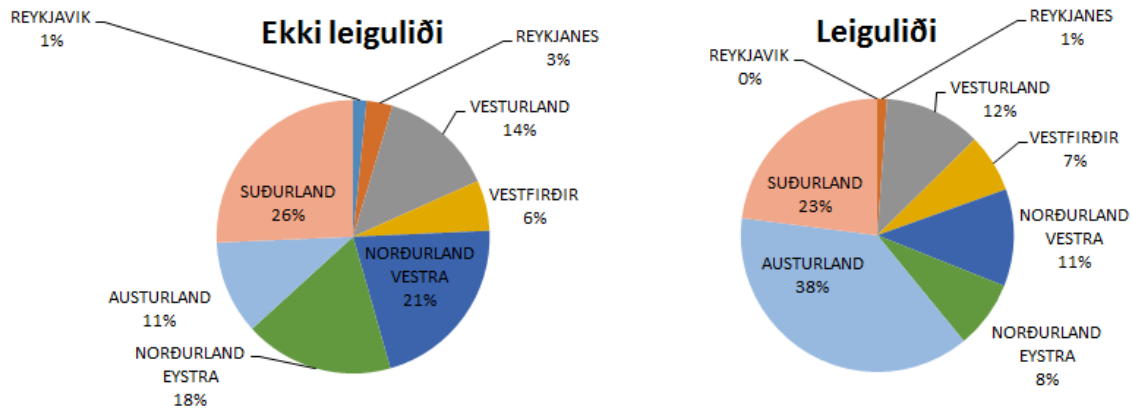
Á 24 heimilum eru börn og á öllum þeim heimilum eru tveir fullorðnir. Þar af eru börn yngri en sjö ára á átta heimilum en á 20 heimilum eru börn eldri en sjö ára. Á stærsta heimilinu eru sjö manns.

Á mynd 4 má sjá hvernig búskapur er á ábúðarjörðum. Á flestum er stunduð sauðfjárrækt, eða á 63% þeirra (með í þessari tölu eru geitabú). Á 15% jarðanna er blandaður búskapur, á 7% eru kúabú og á 3% hrossarækt. Á 15% jarðanna er annar búskapur. Þar eru ræktaðir nautgripir, grænmeti, skógar o.fl.



Mynd 4. Tegund búskapar á ábúðarjörðum. Heimild fjármálaráðuneytið, eigin útreikningar.

Ábúðarjarðir ríkisins eru í öllum landshlutum. Á mynd 5 og í töflu 2 má sjá í hvaða skattaumdæmum þær eru og til samanburðar sést hvar aðrar jarðir eru. Á Austurlandi eru hlutfallslega mun fleiri ábúðarjarðir en annars staðar. Á hinn bóginn eru tiltölulega fáar leigujarðir á Norðurlandi. Að öðru leyti dreifast þær á svipaðan hátt og eignarjarðir.



Mynd 5. Hvar búa sjálfseignarbændur og ábúendur? Heimildir: Upplýsingar frá fjármálaráðuneytinu, eigin útreikningar.

Tafla 2. Fjöldi jarða eftir því hvort ábúandi á jörð eða ekki.

Skattumdæmi	Sjálfseignarbændur	Leiguliðar	Samtals
Reykjavík	46	0	46
Reykjanes	89	1	90
Vesturland	395	10	405
Vestfirðir	173	6	179
Norðurland vestra	616	10	626
Norðurland eystra	511	7	518
Austurland	320	33	353
Suðurland	743	20	763
Samtals	2.893	87	2.980

Heimild: Fjármálaráðuneytið.

Samanburður á búrekstri á jörðum í ábúð og á eignarjörðum

Samkvæmt þeim upplýsingum sem fyrir liggja munar ekki miklu á umsvifum á ábúðarjörðum og jörðum í einkaeign. Eignir eru nokkru meiri á eignarjörðum, en mun minni skuldir hvíla á ábúðarjörðum. Í töflu 3 má sjá samanburð á rekstrar- og efnahagsreikningum ársins 2015 á ábúðarjörðum annars vegar og hins vegar á eignarjörðum. Tölurnar eru úr landbúnaðarskýrslum og ná því aðeins til þeirra sem skiluðu þeim skýrslum fyrir árið 2015. Í töflunni má sjá tölur um 87 ábúðarjarðir og á þriðja þúsund eignarjarðir. Rekstrarreikningum fyrir meðaltal sjálfseignarbænda og leiguliða svipar mjög saman. Sáralitlu munar á tekjum meðalbús í hvorum flokki. Reksturinn er heldur dýrari hjá ábúðarbændum. Þeir greiða öll

rekstrargjöld af jörðunum s.s. fjallskilagjald, brunatryggingar og fasteignagjöld líkt og bændur gera af eigin jörðum. Við rekstrargjöld ábúðarbænda bætist síðan leiga af jörð, sem að vísu er ekki mjög há að jafnaði, eða um 300 þúsund krónur á ári, eins og áður kom fram. Ábati af rekstri er að jafnaði tæpri milljón meiri af eignarjörðum en ábúðarjörðum.

Tafla 3. Tekjur og efnahagur á sjálfseignarbúum og ábúðarjörðum samkvæmt landbúnaðarskýrslum fyrir árið 2015. Fjárhæðir í milljónum króna.

	Sjálfseignarbú		Ábúðarjarðir	
	Meðaltal	Summa	Meðaltal	Summa
<i>Fjöldi</i>	1	2.893	1	87
<i>Rekstrartekjur</i>	10,4	30.245	10,3	897
<i>Rekstrargjöld</i>	9,1	26.424	9,9	859
<i>Afgangur</i>	1,3	3.821	0,4	38
<i>Eignir</i>	13,6	39.411	10,1	876
<i>Skuldir</i>	13,8	39.825	7,5	655
<i>Eigið fé</i>	-0,1	-359	2,5	222

Heimildir: Landbúnaðarskýrslur, fjármálaráðuneyti, eigin útreikningar.

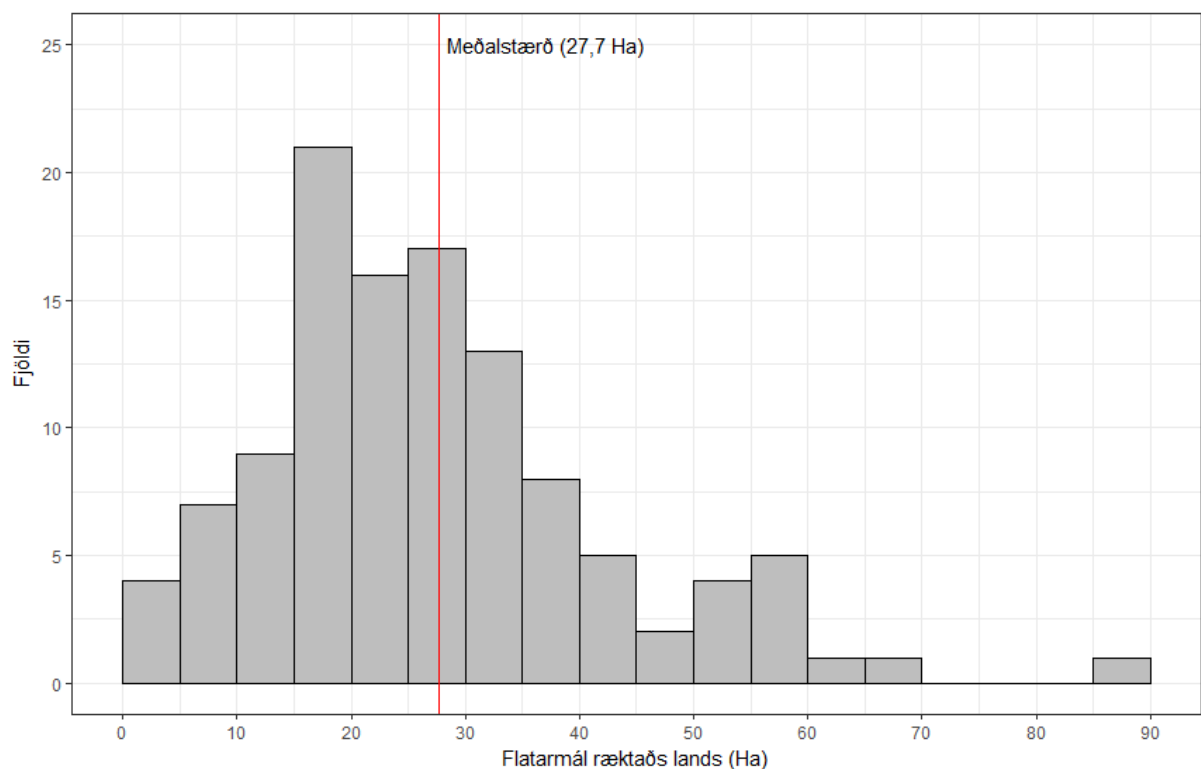
Þegar tafla 3 er skoðuð verður að hafa í huga að hún sýnir meðaltöl. Samkvæmt landbúnaðarskýrslum voru tekjur innan við milljón króna á 14 ábúðarjörðum af 87 árið 2015. Þar virðist sáralítill búskapur vera stundaður. Á fimm jörðum til viðbótar eru rekstrartekjur á bilinu frá einni til tveggja milljóna.

Eignir eru minni á leigujörðum en eignarjörðum, og munar þrem til fjórum milljónum króna að jafnaði. Að jafnaði eru hús, tún og önnur verðmæti á ábúðarjörðum minni en á eignarjörðum. Hér kann að skipta máli að ábúendur geta aðeins sett sinn hluta í uppbyggingu jarða að veði fyrir lánum. Sú staðreynd að ábúendur eiga ekki jarðirnar kann einnig að letja þá til þess að leggja í áhættusamar fjárfestingar. Í ábúðarlok greiðir ríkið ábúanda sem fyrr segir fyrir allar endurbætur sem hann hefur borið kostnað af í ábúðartíð sinni. Jafnframt þarf samþykki ríkisins fyrir öllum byggingum og endurbótum. Verið getur að það letji ábúendur til athafna. Fátítt er til dæmis að ábúðarbændur komi upp stórum, afkastamiklum hátæknifjósum á ábúðarjörðum eða geri aðrar dýrar endurbætur til þess að auka framleiðni bús.

Miklu meira munar á skuldum sem hvíla á ábúðarjörðum og sjálfseignarbúum. Skuldirnar eru næstum því helmingi minni á ábúðarjörðunum. Eins og áður kom fram eiga ábúðarbændur erfiðara en sjálfseignarbændur með að fá lán fyrir framkvæmdum – auk þess sem þeir hafa líkast til minni áhuga á að leggja í fjárfestingar. Einnig gæti skipt máli að ábúendur eru að

jafnaði heldur eldri en aðrir bændur. Þeir kunna því að hafa náð að greiða meira af lánum, sem þeir tóku þegar þeir voru yngri. Þá má minna á að tafla 3 er byggð á landbúnaðarskýrslum. Hún sýnir því eignir og skuldir búa en ekki bænda sjálfra. Bændur geta átt íbúðir og aðrar eignir sem koma búrekstrinum ekkert við. Heildareignir þeirra eru því að jafnaði miklu meiri en hér kemur fram og skuldir væntanlega líka.

Ekki liggur fyrir hvað ábúðarjarðir í eigu ríkisins eru stórar. Erfitt hefur reynst að færa landamerkjaupplýsingar á kort sem eru samþykkt af öllum. Torvelt er til dæmis að reikna stærð jarðanna út í sjó og vötn eða um hálendið. Í seinni tíð hefur verið tekið stórt skref í að afmarka ríkisjarðir en heildarstærð þeirra liggur ekki fyrir (Óskar Páll Óskarsson, Ríkiseignum, tölvupóstur, 24. febrúar 2017). Á vef Þjóðskrár má aftur á móti sjá stærð ræktaðs lands á ábúðarjörðum í eigu ríkisins. Að meðaltali er það 27,7 ha. Mynd 6 sýnir stærðardreifinguna miðað við þær upplýsingar sem koma fram á vef Þjóðskrár.



Mynd 6. Stærð ræktaðs lands á ríkisjörðum sem eru í ábúð í hekturum. Jarðirnar eru 115 og er ræktað land á þeim að jafnaði 27,7 ha. Stærð ræktaðs lands er fengin af vef Þjóðskrár.

Í búreikningum frá Hagstofu Íslands má sjá upplýsingar úr reikningum þeirra 140 bænda sem skiluðu þeim árið 2013. Tún þeirra voru að meðaltali 53 ha, samanborið við tæpa 28 ha að jafnaði af ræktuðu landi á ábúðarjörðum. Tölur Hagstofu eru frá afar fáum búum. Þær kunna því að gefa ranga heildarmynd.

Heildartekjur ábúenda

Í þessum kafla er ljósi varpað á heildartekjur ábúðarbænda og maka þeirra. Tekjurnar eru úr ýmsum áttum, því að algengt er að ábúendur og makar vinni utan bús eða fái lífeyri. Horft er á hreinar tekjur. Tekjur af búi eru því aðeins reiknuð laun ábúenda og rekstrarafgangur. Samanburður við heildartekjur annarra bænda er erfiður, því að þær koma ekki fram í búreikningum. En tekjur ábúenda eru að jafnaði mun minni en gengur og gerist hjá framteljendum hér á landi.

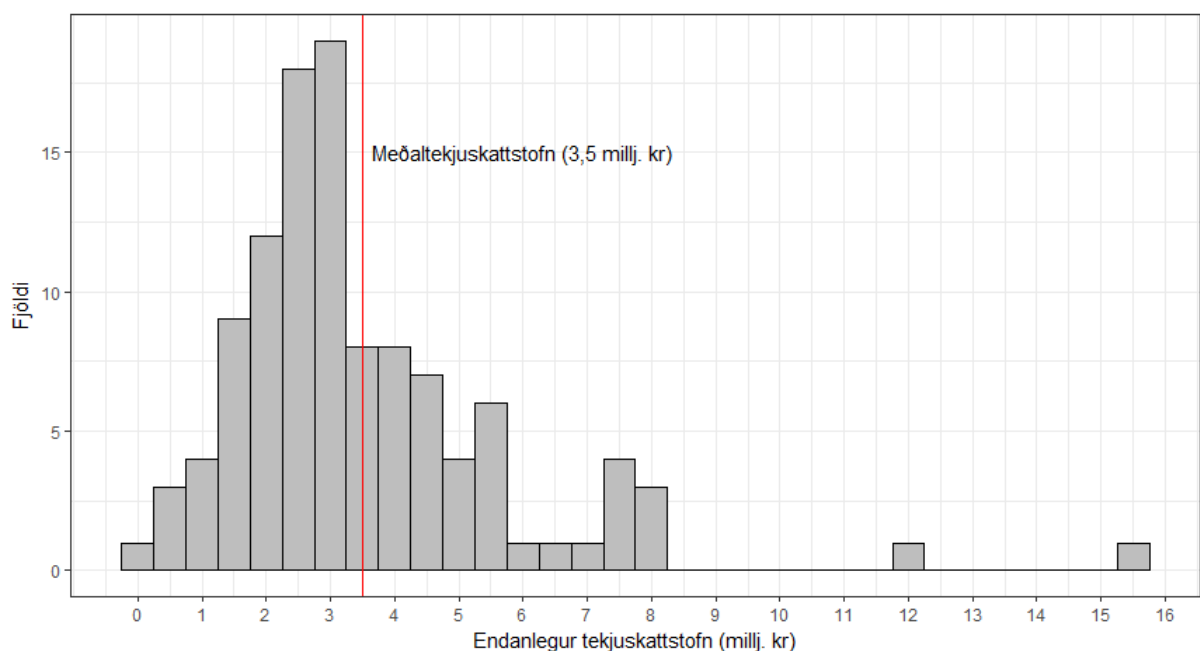
Tekjur ábúenda sjálfra

Tekjur ábúðarbænda voru að meðaltali 3,5 milljónir króna árið 2015 (tafla 4).

Tafla 4. Yfirlit yfir þá ábúendur sem gáfu upp endanlegan skattstofn árið 2015.

	Fjöldi	Hlutfall (%)	Meðalskattstofn (þús. kr.)
Gefa upp endanlegan skattstofn	111	97,4	3.500
Gefa ekki upp	3	2,6	

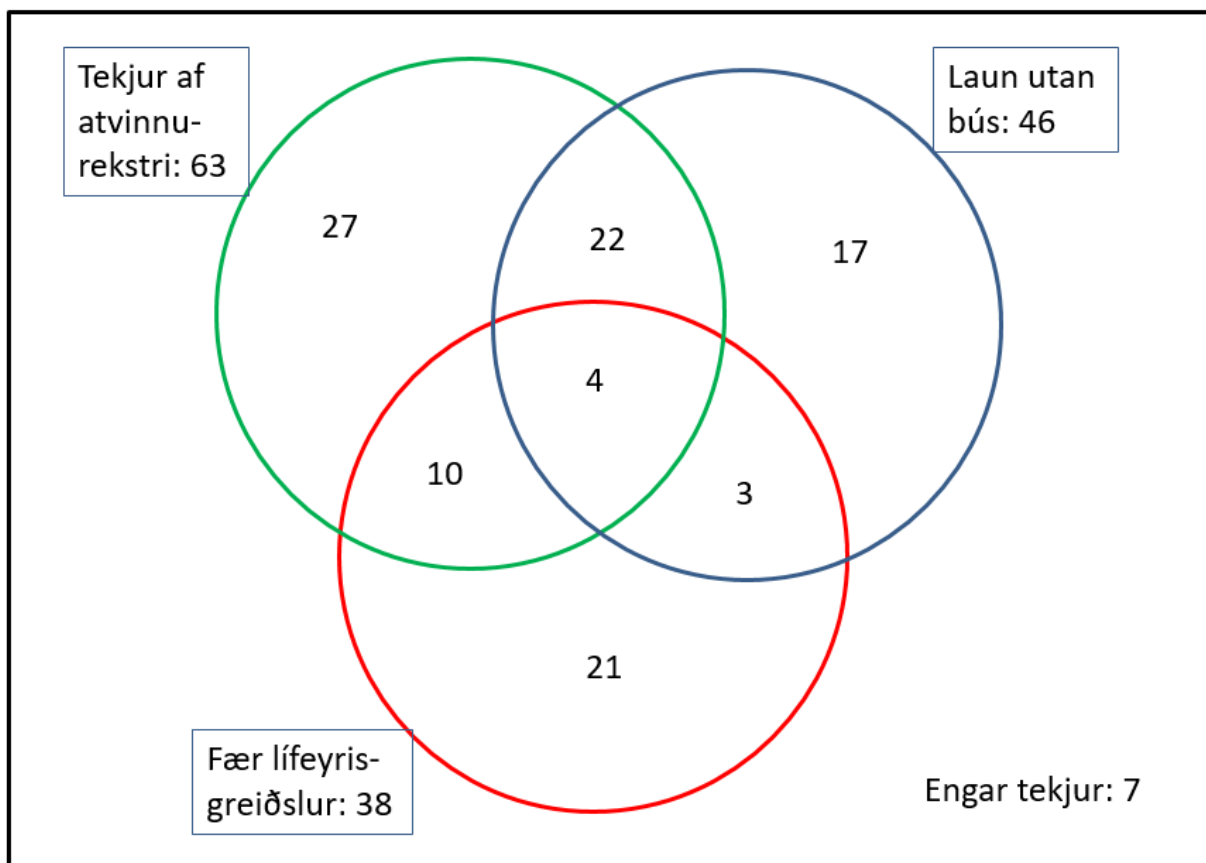
Heimild: Fjármálaráðuneyti, eigin útreikningar.



Mynd 7. Dreifing endanlegs tekjuskattstofns ábúenda. Upplýsingar frá Fjármálaráðuneyti.

Tekjurnar dreifast töluvert eins og sjá má á mynd 7. Fáir eru með miklar tekjur og flestir eru með minna en meðaltalið.

Alls gáfu 111 ábúendur upp endanlegan tekjuskattsstofn árið 2015. Aðeins einn ábúandi er skráður fyrir hverju búi þótt hjón gangi jafnt til búverka. Í hópnum eru 63, eða um 57%, með reiknuð laun eða hreinar tekjur af atvinnurekstri. Þeir stunda líkast til allir búskap. Að því er virðist búa hinir 48 ekki (tafla 5). Þetta segir reyndar ekki alla söguna, því að á nokkrum bæjum er það makinn sem sér um búskapinn (sjá næsta kafla). Fjörutíu og sex ábúendur fá laun, eða rúm 40% (tafla 6). Eðlilegast er að álykta að þeir vinni utan búsins. Þá fá 38, eða rúmur þriðjungur, greitt úr lífeyrissjóði eða frá Tryggingastofnun (tafla 7). Áður kom fram að margir ábúendur eru gamlir, samanber mynd 2, hér að framan. Enn eru ótaldir sjö ábúendur, sem fengu litlar eða engar tekjur árið 2015. Summan af þessum tölum er langt yfir 111, enda tilheyra margir fleiri en einum flokki. Þetta sést betur á mynd 8 hér að neðan.



Mynd 8. Hvaðan koma tekjur ábúenda árið 2015? Heimild: Fjármálaráðuneyti, eigin útreikningar.

Myndin sýnir hvernig ábúendur skiptast í fjóra höfuðflokka: Þá sem búa, þá sem vinna utan bús, þá sem fá lífeyri og þá sem fá ekki neinar verulegar tekjur, svo að vitað sé. Eins og sjá má stundar rúmur þriðjungur þeirra sem búa einnig vinna utan bús. Margir lífeyrisþegar stunda einnig búskap eða vinna utan bús. Myndin er einfaldari en veruleikinn, því að miklu munar á

tekjum ábúenda úr hinum ýmsu flokkum. Meðaltekjuskattstofn ábúenda var sem fyrr segir aðeins 3,5 milljónir króna árið 2015. Það eru tæpir tveir þriðju af meðaltekjum allra framteljenda, sem voru 5,4 milljónir króna það ár. Erfitt er að bera heildartekjur ábúðarbænda saman við tekjur annarra bænda, því að ekki liggja fyrir upplýsingar um laun þeirra eða lífeyrisgreiðslur.

Tafla 5. Yfirlit yfir ábúendur sem hafa tekjur af atvinnurekstri árið 2015.

	Fjöldi	Hlutfall (%)	Meðaltekjur (þús. kr.)
Með tekjur af atvinnurekstri	63	56,8	2.533
Ekki með slíkar tekjur	48	43,2	
Samtals	111	100	

Heimildir: Fjármálaráðuneyti, eigin útreikningar.

Tafla 6. Yfirlit yfir þá ábúendur sem fá launatekjur 2015.

	Fjöldi	Hlutfall (%)	Meðaltekjur (þús. kr.)
Með launatekjur	46	41,4	2.477
Ekki með launatekjur	65	58,6	
Samtals	111	100	

Heimildir: Fjármálaráðuneyti, eigin útreikningar.

Tafla 7. Yfirlit yfir þá ábúendur sem fá lífeyrisgreiðslur og þá sem fá bæði lífeyrisgreiðslur og hafa tekjur af atvinnurekstri.

	Fjöldi	Hlutfall (%)	Meðalgreiðslur (þús. kr.)
Fá lífeyrisgreiðslur	38	34,2	2.311 (samanlagt)
Fá ekki greiðslur	73	65,8	
Fá greiðslur og reiknuð laun eða atvinnutekjur*	14	12,6	

* Lífeyrisþegar sem stunda búskap

Heimildir: Fjármálaráðuneyti, eigin útreikningar.

Tafla 8. Yfirlit yfir ábúendur sem hafa annaðhvort bæði launatekjur og tekjur af atvinnurekstri eða hvorugt.

	Fjöldi	Hlutfall (%)	Samtals greiðslur (þús. kr.)
Með bæði laun og tekjur af atvinnurekstri	26	23,4	3.199
Með hvorugt	28	36,9	
Með hvorugt en fá lífeyrisgreiðslur	21	19,8	
Þeir sem hafa engar tekjur	7	6,3	

Heimildir: Fjármálaráðuneyti, eigin útreikningar.

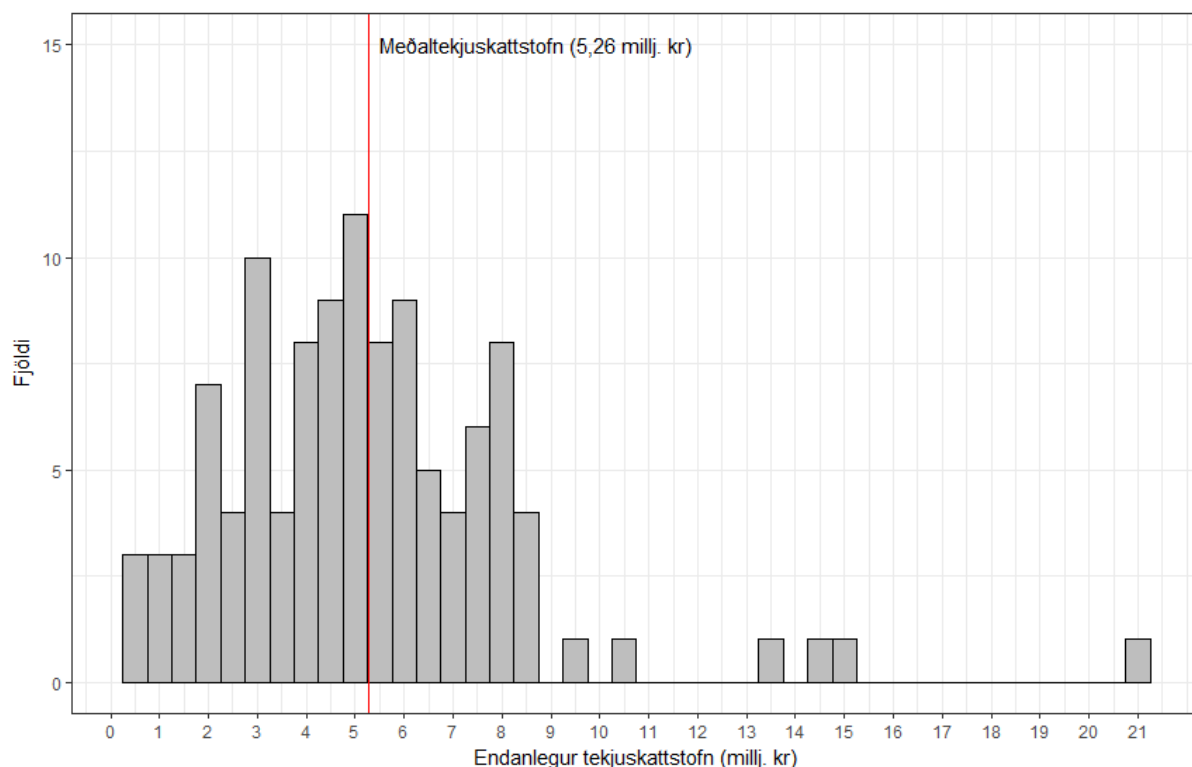
Heimilistekjur

Samkvæmt tekjuskattsframtölum fyrir árið 2015 voru þá tveir eða fleiri íbúar á 72% ábúðarheimila. Tekjur ábúenda og maka voru að meðaltali 5,3 milljónir króna (tafla 9), en þær voru mjög fjölbreyttar eins og sjá má á mynd 9. Fá heimili voru með tekjur, sem voru langt yfir meðaltalinu, og flest ná því ekki meðaltekjum. Erfitt er að bera þessar tölur saman við tekjur á öðrum bændahæimilum eða íslenskum heimilum yfirleitt, þar sem tölur um heildartekjur annarra heimila liggja ekki fyrir. Óhætt er þó að fullyrða að tekjur ábúenda og maka þeirra séu jafnan minni en gengur og gerist, því að þær ná ekki meðaltekjum *einstakra* framteljenda á landinu öllu (þær voru 5,4 milljónir árið 2015, eins og áður kom fram).

Tafla 9. Fjöldi heimila þar sem a.m.k. einn heimilismaður gefur upp endanlegan skattstofn 2015 og meðalskattstofn.

	Fjöldi	Hlutfall (%)	Meðalskattstofn (þús. kr.)
Gefur upp endanlegan skattstofn	112	98,2	5.264
Gefur ekki upp	2	1,8	

Heimildir: Fjármálaráðuneyti, eigin útreikningar.



Mynd 9. Tekjuskattstofn ábúenda og maka 2015. Heimild: Fjármálaráðuneyti.

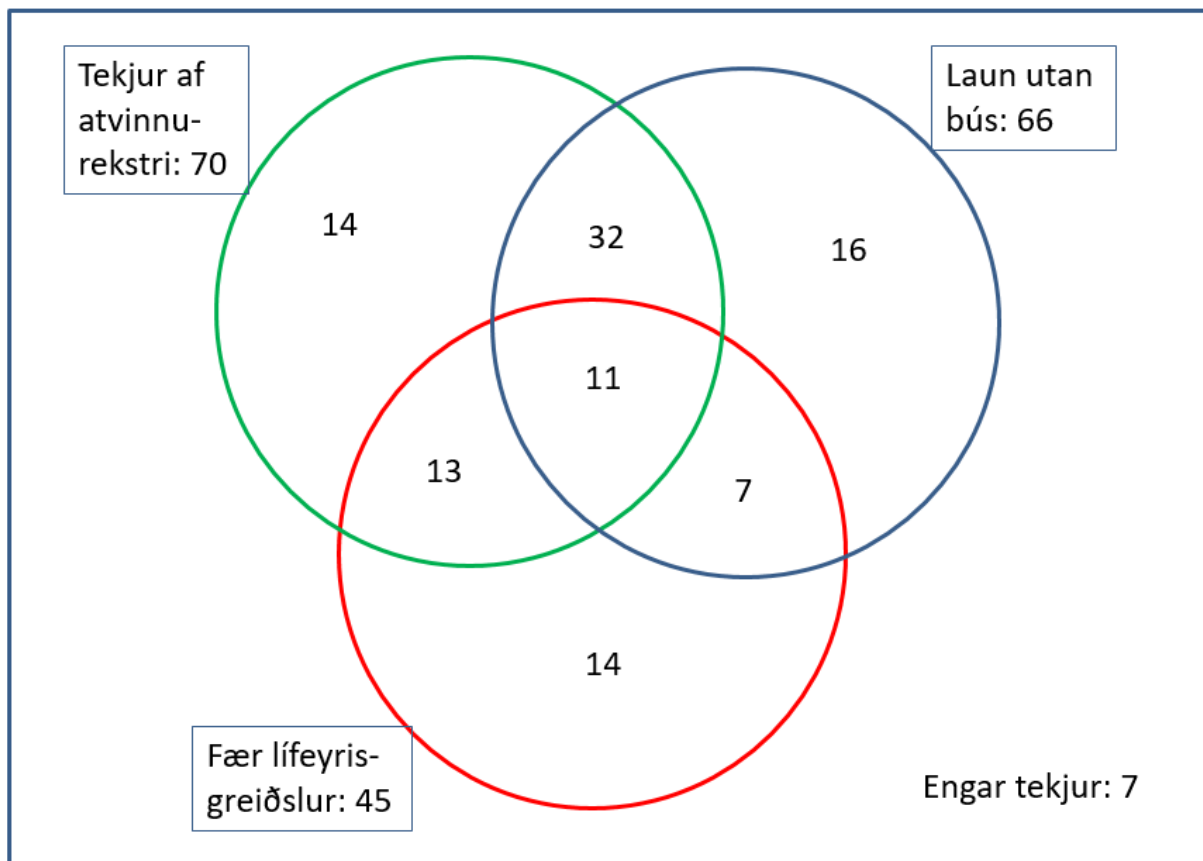
Athygli vekur að stærsta einstaka tekjuuppspretta ábúenda og maka er vinna utan bús (sjá töflu 10). Aðeins þriðjungur hreinna tekna kemur af búrekstrinum sjálfum. Þá er rúmur fimmtungur teknanna úr lífeyrissjóðum eða frá Tryggingastofnun.

Tafla 10. Samsetning hreinna tekna 112 heimila þar sem a.m.k. einn heimilismaður gefur upp endanlegan skattstofn 2015. Milljónir króna.

Tekjuflokkur	Tekjur (milljónir króna)	Hlutfall heildartekna
Laun utan bús	2,1	41%
Búið sjálft	1,8	33%
Lífeyrir	1,1	22%
Annað	0,2	4%
Samtals	5,3	100%

Heimild: Fjármálaráðuneytið, eigin útreikningar.

Þegar horft er bæði á tekjur ábúenda og maka þeirra fæst betri mynd af því sem gerist á ábúðarjörðunum (sjá mynd 10 hér á eftir). Ráða má af tekjuskattsframtölum að búið sé á 70 ábúðarjörðum, eða 61% þeirra. Á 44 jörðum stundar hvorki ábúandi sjálfur né maki hans búskap. Verið getur að skyldmenni eða jafnvel vandalausir búi á einhverjum þessara jarða. Áður kom fram að 87 leiguliðar skiluðu landbúnaðarskýrslum fyrir árið 2015. Samkvæmt þeim var enginn búskapur stundaður á fimm jörðum og tekjur voru innan við eina milljón króna á níu til viðbótar. Þá eru eftir 73 jarðir þar sem tekjur voru meira en ein milljón árið 2015. Samkvæmt skattframtölum nutu 66 heimili afraksturs af vinnu utan bús árið 2015, auk þess sem lífeyristekjur runnu til 45 heimila. Allar þessar fjöldatölur eru hærri en þegar horft er aðeins á ábúendur sjálfa, enda ná þær einnig til maka þeirra. Jafnframt eru sniðmengin stærri en áður. Á flestum heimilum fá ábúendur og makar tekjur úr fleiri en einni átt. Það er hins vegar nokkur ráðgáta, að á sjö heimilum virðast hvorki ábúandi né maki fá umtalsverðar tekjur.



Mynd 10. Hvaðan komu tekjur ábúenda og maka þeirra á 114 ábúðarjörðum 2015? Heimildir: Fjármálaráðuneytið, eigin útreikningar.

Fleira má lesa úr tölum um tekjur ábúenda og maka þeirra. Ekki kemur á óvart að makar afla að jafnaði meiri tekna utan heimilis en ábúendur sjálfir. Ábúendur hafa á hinn bóginn jafnan meiri tekjur af búinu sjálfu en makarnir. Töflurnar hér á eftir (11 til 14) sýna nánar tekjur ábúenda og maka þeirra úr hinum ýmsu áttum. Meðaltölin eiga aðeins við þá sem fá tekjur úr hverri átt.

Tafla 11. Yfirlit yfir heimili á ábúðarjörðum þar sem a.m.k. annað hjóna hefur tekjur af atvinnurekstri árið 2015.

	Fjöldi	Hlutfall (%)	Meðaltekjur (þús. kr.)
Með tekjur af atvinnurekstri	70	63,1	2.821
Ekki með slíkar tekjur	44	36,9	

Heimildir: Fjármálaráðuneyti, eigin útreikningar.

Tafla 12. Yfirlit yfir þau bú þar sem a.m.k. annað hjóna hefur launatekjur.

	Fjöldi	Hlutfall (%)	Meðaltekjur (þús. kr.)
Með launatekjur	66	57,9	3.637
Ekki með launatekjur	48	42,1	
Samtals			

Heimildir: Fjármálaráðuneyti, eigin útreikningar.

Tafla 13. Yfirlit yfir þau heimili á ábúðarjörðum sem hafa annaðhvort bæði launatekjur og tekjur af atvinnurekstri eða hvorugt.

	Fjöldi	Hlutfall (%)	Samtals greiðslur (þús. kr.)
Með launatekjur eða tekjur af atvinnurekstri	93	81,6	5.118
Með ekkert ofangreint	21	18,4	

Heimildir: Fjármálaráðuneyti, eigin útreikningar.

Tafla 14. Yfirlit yfir heimili á ábúðarjörðum sem fá lífeyrisgreiðslur og tekjur af atvinnurekstri.

	Fjöldi	Hlutfall (%)	Meðalgreiðslur (þús. kr.)
Fá lífeyrisgreiðslur	45	39,5	2.854
Fá ekki greiðslur	69	60,5	
Fá greiðslur og tekjur af atvinnurekstri	24	21,1	
Fá greiðslur en ekki laun eða tekjur af atvinnurekstri	14	12,3	

Heimildir: Fjármálaráðuneyti, eigin útreikningar.

Skoðanir annarra

Hagfræðistofnun leitaði álits Atvinnuvegaráðuneytis, Bændasamtaka, Sambands íslenskra sveitarfélaga og Byggðastofnunar á því hvað gera ætti við ábúðarjarðir í eigu ríkisins. Einnig var rætt við starfsmenn Fjármálaráðuneytisins, sem nú hefur forræði fyrir jörðunum. Ekki barst svar frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Í samtali við starfsmann *Atvinnuvegaráðuneytis* kom fram að engin stefna hefði verið mörkuð af hálfu stjórnvalda í málefnum ábúðarjarða sem ríkið ætti (samtal við Níels Árna Lund, mars 2017).

Sigurður Eypórsson framkvæmdastjóri *Bændasamtakanna* sagði þau leggja mest upp úr því að jarðirnar héldust í byggð. Það ylli erfiðleikum við uppbyggingu ábúðarjarða, að ríkið veitti ekki veð í eignarhluta sínum. Úr því mætti hugsanlega bæta með því að veita veð sem bundið væri einhverjum skilyrðum. Bændasamtökin settu sig ekki upp á móti því að jarðirnar væru seldar, en þau vildu horfa til þess að búskapur yrði áfram stundaður á þeim. Þeir sem vildu búa gætu boðið í jarðirnar (samtal við Sigurð Eypórsson, 16. mars 2017).

Í máli starfsmanna *Byggðastofnunar* kom fram að þó nokkur áhugi væri meðal ungs fólks á að hefja búskap, en framboð á jarðnæði væri af skorum skammti og ríkisjarðir margar illa setnar. Enginn vafi léki á að hægt væri að koma mörgum þessara jarða í góðan búrekstur. Dæmi væri um að forystumenn í sveitahreppi hefðu sýnt því áhuga að fá nýja ábúendur að ríkisjörðum,

en ekki orðið ágengt. Eignarhald hefði vart áhrif á búskap í blómlegum sveitum, en í jaðarbyggðum gætu ábúðarjarðir haft mikla þýðingu fyrir byggðina og endurnýjun hennar. Víða hefðu komið fram áhyggjur af jarðakaupum fólks sem ekki hygði á fasta búsetu. Einkum hefðu menn áhyggjur af kaupum á jörðum sem veiðihlunnindi fylgdu. Í sumum sveitum ógnaði þetta orðið landbúnaði og varanlegri byggð. Stundum óskuðu nýir eigendur eftir því að búskapur væri stundaður á jörðum þeirra, en leiguliðar fengju ekki lán til búrekstrar, því að þeir gætu ekki boðið veð í jörðinni. Ríkið gæti sett í samning um jarðaleigu skilyrði um lágmarks umfang búskapar á ábúðarjörðum í sinni eigu og jafnframt að leigutaki yrði að láta jörð af hendi við tiltekinn aldur. Í drögum að byggðaáætlun leggur Byggðastofnun til að gerð verði úttekt á eignarhaldi bújarða og að í framhaldi af því verði mótuð stefna um eignarhald og nýtingu (Aðalsteinn Þorsteinsson, tölvupóstur 14. mars 2017, Aðalsteinn Þorsteinsson og Snorri Sigurðsson, símafundur 15. mars 2017).

Í skýrslu sem Níels Árni Lund og Sigurður Þráinsson rituðu fyrir landbúnaðarráðuneytið árið 2005 komu fram hugmyndir um hvaða jarðir ríkið ætti að eiga um langa framtíð. Þeir lögðu til að um 40 jarðir yrðu skilgreindar sem þjóðjarðir. Þau atriði sem höfundar leggja til grundvallar eru sérstæð náttúra, útivistargildi, saga og menning. Jarðirnar eru ekki allar ábúðarjarðir, en nokkrar eru það. Meðal annarra eru á listanum nokkrar gamlar eyðijarðir, sem höfundar vilja varðveita og nokkrar jarðir á hálendinu (Þjóðjarðir, greinargerð og tillögur, Landbúnaðarráðuneytið 2005).

Í Fjármálaráðuneytinu er nú til skoðunar sú hugmynd að ríkið selji húsakost ábúðarjarða, með afmarkaðri eignarlóð. Eigandi húsanna mundi hafa forleigurétt á jörð ef hann á þar lögheimili og stundar búskap. Jörð yrði til dæmis leigð til 10 ára í senn, en endurnýja mætti samning eftir fimm ár ef leigutaki leggur fram gögn um búskap á jörðinni (fundur með starfsmönnum Fjármálaráðuneytis 22. júní 2017, tölvuskeyti frá Hrafn Hlynssyni 23. júní 2017). Með þessu lagi yrði fjárhagur ábúenda og ríkis aðskilinn. Bændur þyrftu ekki leyfi ríkisins til framkvæmda innan lóðar sinnar og þeir gætu veðsett eign sína að vild. Það yrði á móti til hagsbóta fyrir ríkið, að ekki þyrfti að veðsetja jarðeignir þess, eins og nú er gert þegar ábúandi tekur lán fyrir framkvæmdum.

Ályktanir

Markmið umfjöllunarinnar hér að framan er meðal annars að skoða þessi atriði:

- Hvernig ávaxtast eign ríkisins í ábúðarjörðum?
- Hver er samkeppnisstaða ábúenda samanborið við aðra bændur?
- Hvert er gildi ábúðarjarða fyrir íslenskan landbúnað og þróun byggðar?
- Auðveldar kerfið ungum bændum að hefja búskap?
- Skiptir eignarhald á jörðum máli fyrir náttúruvernd, útivist, eða annað, sem ekki tengist landbúnaði?
- Hvert er að öllu samanlögðu gildi kerfisins fyrir þjóðarhag?

Skoðum þessi atriði, eitt af öðru.

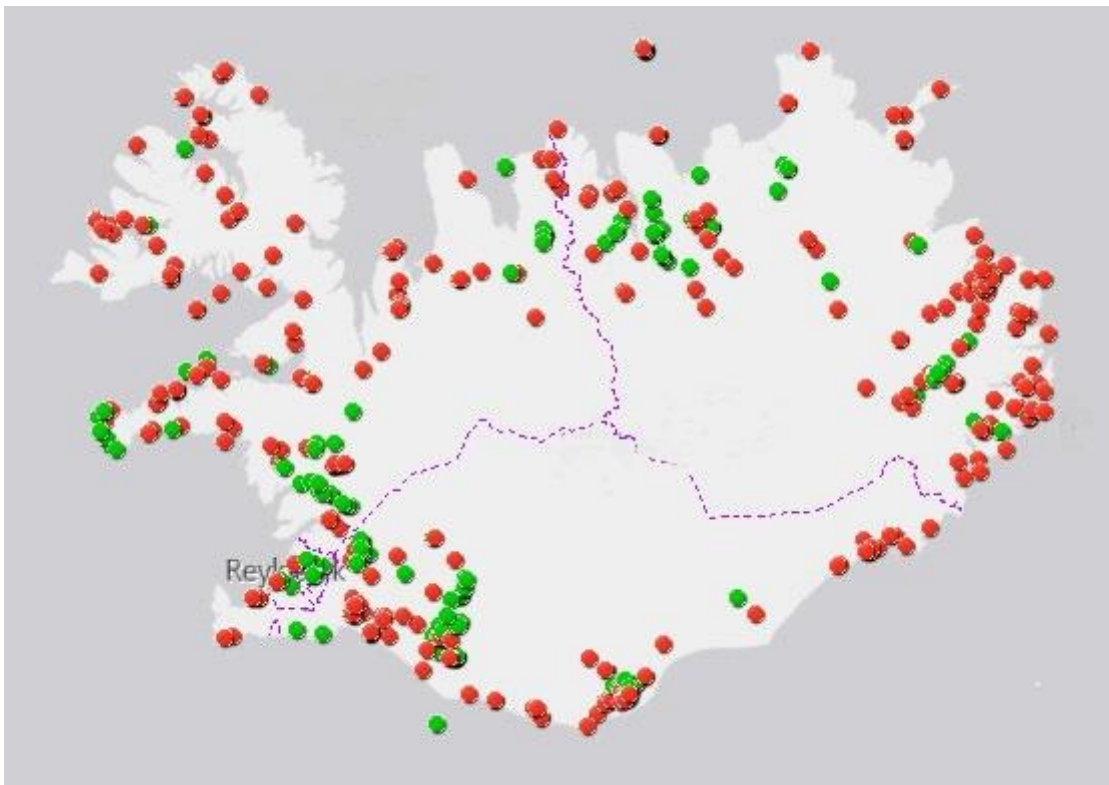
Ávöxtun ríkis

Erfitt er að segja til um hvað er eðlileg leiga fyrir jarðir. Ávöxtunarkrafa fyrir áhættulitla ávöxtun – verðtryggð ríkisskuldabréf – er á bilinu frá 2,5% til 3,1% um þessar mundir, en krafan hækkar með líftíma bréfanna (keldan.is, skoðuð 10. mars 2017). Um þessar mundir má fá verðtryggð húsnæðislán í banka á 3,65% vöxtum fyrir fyrstu 70% af andvirði íbúðar og 4,65% af næstu 15% (landsbankinn.is, skoðuð 10. mars 2017). Ef miðað er við að húseigandi geri 10% raunávöxtunarkröfu til eiginfjár í húsnæði verður *vegin raunávöxtunarkrafa* 4,3%.¹ Almennt er meiri ávöxtunar krafist eftir því sem eignir verða áhættusamari – og bújarðir eru ótryggari fjárfesting en flest húsnæði hér á landi. Fasteignamat hlutar ríkisins í ábúðarjörðum er sem fyrr segir að minnsta kosti á bilinu frá 1.100 til 1.200 milljónir króna. Miðað við 5% ávöxtunarkröfu, sem líklega er í lægri kantinum, ætti sú eign að gefa af sér 55-60 milljónir króna á ári, eftir að allur kostnaður hefur verið greiddur. Aðrir leigumarkaðir gætu gefið vísbendingu um eðlilega jarðaleigu. Um þessar mundir er algengt að fasteignaverð hér á landi sé 10-15-föld ársleiga af sambærilegum eignum (Íslandsbanki, 2016, Íslenskur íbúðamarkaður, skýrsla). Ef miðað er við þetta hlutfall má gera ráð fyrir að ársleiga á eign sem er 1.150 milljóna virði sé á bilinu frá rúmum 75 milljónum króna upp í 115 milljónir. Frá tölunni má draga tryggingar og opinber gjöld, sem ábúðarbændur greiða. Þá eru eftir 65 til rúmlega 100 milljónir króna.² Talan er í hærri kantinum, því að húsnæði þarf að halda við, auk þess sem verð þess rýrnar með aldri, en land afskrifast ekki. En þar sem land er mjög lítt hluti af fasteignamati

¹ Hér er gert ráð fyrir að fyrstu 70% beri 3,65% vexti, næstu 15% beri 4,65% vexti og síðustu 15% 10%. Vegið meðaltal gefur um það bil 4,3%.

² Hér er miðað við að tryggingar og opinber gjöld séu 1,2% af fasteignamati, samanber Hagfræðistofnun, 2010: Opinber framlög til sjálfstætt rekinna grunnskóla og leikskóla.

jarða þarf aðeins að draga 2-3 milljónir frá af þeirri ástæðu.³ Þá er eftir eitthvað á bilinu frá 60 upp í tæpar 100 milljónir króna. Á móti kemur að fasteignamat er að jafnaði lægra en gangverð jarða, eins og áður kom fram. Það ætti að ýta leigunni upp á við. Áður kom fram að ársleiga af ábúðarjörðum ríkisins er um 35 milljónir króna á ári. Umsýsla jarðanna er dýr og virðist mestöll leigan fara í hana. Við þetta bætist að kvóti fylgir ábúðarjörðum án þess að sérstakt gjald sé tekið fyrir hann. Markaðsverð hans gæti verið 700-800 milljónir króna (sjá um verðmæti jarða og leigufjárhæð hér að framan). Hvernig sem á það er litið er ljóst að eign ríkisins í ábúðarjörðum ávaxtast illa.



Mynd 11. Jarðir í umsjá Ríkiseigna (rauðar), jarðir í umsjón annarra ríkisstofnana (grænar). Alls eru jarðir í umsjón ríkiseigna 323, þremur sinnum fleiri en ábúðarjarðirnar. Myndin gefur hugmynd um dreifingu ábúðarjarða um landið. Af vef Ríkiseigna, mars 2017.

Samkeppnisstaða ábúðarbænda

Fram kom hér á undan að ekki væri fjarri lagi að leiga fyrir jarðir að verðmæti 1.100 til 1.200 milljóna króna væri 55-100 milljónir króna á ári. Ársleiga fyrir ábúðarjarðir í ríkiseigu er lægri, eða um 35 milljónir. Með öðrum orðum er svo að sjá, að leiga fyrir ábúðarjarðir sé lægri en það sem búast mætti við á frjálsum markaði. Við bætist að jörðunum fylgir kvóti, sem ekki er rukkað sérstaklega fyrir. Árið 2016 virðist hann hafa gefið rétt til 160-170 milljóna króna

³ Úr sömu heimild og áður fæst að viðhald og afskriftir af húsnæði séu allt að 2,5% af grunnverði. Land er aðeins 8% af fasteignamati ábúðarjarða.

greiðslna úr ríkissjóði (sjá um verðmæti jarða og leigufjárhæð hér að framan). Ábúendur búa ekki við mikla óvissu. Fágætt virðist vera að þeim sé sagt upp leigunni. Þeir hafa því samkeppnisforskot á aðra efnalitla bændur, sem þurfa að taka lán fyrir kaupum á jörð eða að leigja jarðnæði á frjálsum markaði.

Gildi fyrir landbúnað, þróun byggðar

Ætla má að ríkið stefni ekki að því einu með eignarhaldi á ábúðarjörðum að hagnast á þeim í beinhörðum peningum. Stefna stjórnvalda í landbúnaðarmálum hefur lengi verið sú að landbúnaður sé stundaður sem víðast (búvörulög, nr. 99, 1993).⁴ Byggðaáætlun er ætlað að styðja svæði sem búa við langvarandi fólksfækkun (lög um byggðaáætlun og sóknaráætlanir, nr. 69 2015) og Byggðastofnun skal jafna tækifæri landsmanna til atvinnu og búsetu (lög um Byggðastofnun, nr. 106, 1999). Nú má spyrja: Miðar rekstur ríkisins á ábúðarjörðum að einhverjum af þessum markmiðum?

Árið 2013 voru 4.245 lögbýli í ábúð á Íslandi. Ábúðarjarðirnar 115 eru tæp 3% af þeim. Þær vega ekki þungt í umfangi landbúnaðar eða byggðar í sveitum yfirleitt, nema þá á Austurlandi, en þar voru leiguliðar rúm 9% þeirra sem skiluðu landbúnaðarskýrslu fyrir árið 2015. En þó að jarðirnar séu fáar munar vissulega um þær. Á seinni árum er nokkuð um að gott landbúnaðarland sé nýtt undir frístundabyggð. Á meðan ríkið á jarðirnar getur það beitt sér gegn slíkri notkun. Selja má ábúðarjarðir fólki sem hyggst stunda þar búskap, en ekki er hægt að setja skilyrði um notkun jarðanna um alla framtíð. Ábúðarjarðir eru um allt land. Í kaflanum hér á undan kemur fram að í blómlegum sveitum skiptir eignarhald þeirra sennilega litlu máli fyrir framtíð landbúnaðar eða byggðar yfirleitt. Þar verður búskapur að öllum líkindum stundaður áfram, hver sem á jarðnæðið. Í jaðarbyggðum er miklu líklegra að ábúðarjarðir í ríkiseigu geti skipt máli fyrir framtíð byggðar ef vel er staðið að málum (Aðalsteinn Þorsteinsson, tölvupóstur 14. mars 2017, Aðalsteinn Þorsteinsson og Snorri Sigurðsson, símafundur 15. mars 2017).

Fólk virðist vera allt árið á öllum ábúðarjörðum. Hitt er annað mál að eignarhald ríkisins á jörðunum tryggir ekki að þar sé stundaður búskapur.

⁴ Beinast liggur við að skilja f-lið í markmiðum búvörulaga á þennan veg, en þar segir að stefnt skuli að jöfnuði milli framleiðenda hvað varðar afurðaverð og markað.

- Árið 2016 virðast ábúendur eða makar þeirra hafa stundað búskap á 70 ábúðarjörðum af 115. Ráða má af landbúnaðarskýrslum að aðrir reki bú á fáeinum ábúðarjörðum til viðbótar.

Búskapur er með öðrum orðum stundaður á 60% jarðanna eða rétt ríflega það. Ef ríkið stefnir að því með eignarhaldi sínu á ábúðarjörðum, að efla landbúnað hér á landi, virðist það ekki fylgja því markmiði fast eftir.

Tækifæri fyrir unga bændur?

Sérákvæðum um sauðfjárrækt og nautgriparrækt í búvörulögum er meðal annars ætlað að auðvelda nýliðun og nauðsynleg kynslóðaskipti í þessum greinum (búvörulög, nr. 99, 1993, 36. og 51 gr.).

- Tuttugu ábúðarbændur eru innan við fimmtugt.

Ekki kostar mikið að leigja jörð af ríkinu. Ætla má að það henti þeim vel sem eru að hefja búskap, rétt eins og leiga hentar mörgum vel sem eru að fara í fyrsta sinn út á húsnaðismarkaðinn. En ábúð á ríkisjörðum hefur ekki nýst mörgum til þess að stíga sín fyrstu spor í landbúnaði á nýliðnum árum. Ef tryggja á að jarðirnar nýtist ungum bændum þarf að breyta reglum um ábúðarjarðir, til dæmis þannig að þær séu ekki leigðar sama fólki lengur en í tiltekinn tíma. Þá þyrfti að sjálfsögðu að ganga hart að þeim sem komnir eru að tímamörkunum. Ábúðarjarðir eru fáar og ljóst er að þær munu seint skipta sköpum fyrir nýliðun í búskap hér á landi yfirleitt, en öðru máli kann að gegna um sveitir þar sem landbúnaður og byggð eru á fallanda fæti.

Saga og menning, náttúruverndar- eða útivistargildi

Árið 2005 lögðu starfsmenn landbúnaðarráðuneytis fram tillögur um 40 *þjóðjarðir* sem ríkið mundi eiga um langa framtíð. Jarðirnar voru valdar á grundvelli sögulegs gildis, sérstæðrar náttúru og útivistarnota. Sumar eru ábúðarjarðir í ríkiseigu. Meðal annars var lagt til að hugað yrði að uppbyggingu staða sem hefðu sögulegt eða menningarlegt gildi. Þar gætu ábúendur haft það hlutverk að miðla upplýsingum til almennings. Jörðum með sérstæðri náttúru yrði haldið sem mest óröskuðum, en „opið aðgengi“ yrði tryggt að þeim. Meðal landkosta þjóðjarða sem nefndir eru í tillögunum frá 2005 eru votlendi, fuglalíf, sérstæð fjara, fornminjar, jökulruðningar, hraun, lyng, kjarr og fjölbreytt gróðurfar (þjóðjarðir, greinargerð og tillögur, Landbúnaðarráðuneytið 2005). Á seinni árum hefur skógur víða verið ræktaður á bújörðum. Í samtölum kom fram það sjónarmið, að ríkiseign á jörðum geti verið nauðsynleg til þess að

koma í veg fyrir skógrækt í lyngmóum eða kjarri (fundur með starfsmönnum Fjármálaráðuneytis 22. júní 2017).

Varla verður komist hjá því að hið opinbera eigi jarðir, þar sem reisa á menningar- eða sögusetur. En ekki er jafnaugljóst að ríkið þurfi að eiga land sem nauðsynlegt er talið að vernda vegna sérstæðrar náttúru. Stjórnvöld hafa ýmis færi á að varðveita náttúruverndar- og útivistargildi lands sem þau eiga ekki. Samkvæmt lögum setja hreppar stefnu um frístundabyggð innan sinna marka og raunar alla mannvirkjagerð. Hið sama á við um áætlanir um landgræðslu og skógrækt (skipulagslög, 2010, nr. 123, 12. grein). Yfirvöldum er því í lófa lagið að hindra hvers kyns rask á landi, ef áhugi er á því. Að vísu eru „yfirvöld“ ekki endilega samstíga. Önnur viðhorf kunna að vera uppi í sveitarstjórnnum en hjá ríkinu og þeir sem stjórna einstökum ríkisstofnunum hafa ekki allir sömu hugmyndir um náttúruvernd. Afstaða til skógræktar er til dæmis allt önnur hjá Skógræktinni en Náttúrufræðistofnun (sjá til dæmis heimasíður þeirra, skogur.is og ni.is). Árið 2016 varði ríkið 925 milljónum króna til skógræktar (Ríkisreikningur 2016, heildaryfirlit, bls. 72). Ekki er vel farið með opinbert fé ef stofna þarf til kostnaðar, til dæmis með ríkiseign á jörðum, til þess að verjast starfsemi sem fjármögnuð er af ríkinu. Við blasir að færar séu leiðir sem kosta skattgreiðendur minna.⁵

Áður fyrr tryggðu íslensk lög almenningi frjálsa för um óræktað land, en með náttúruverndarlögum sem sett voru 1971 var þessi réttur skertur. Þá var gert ráð fyrir að leyfi þyrfti til að ferðast um afgirt land. Hefur sú breyting haldist í aðalatriðum (Umhverfissráðuneytið, 2011, Hvítbók um náttúruvernd, 19. kafli, almannaréttur, bls. 319-320). Í náttúruverndarlögum segir nú um umferð gangandi manna:

Mönnum er heimilt, án sérstaks leyfis landeiganda eða rétthafa, að fara gangandi, á skíðum, skautum og óvélknúnum sleðum eða á annan sambærilegan hátt um óræktað land og dveljast þar. *Á eignarlandi í byggð er eiganda eða rétthafa þó heimilt að takmarka eða banna með merkingum við hlið og göngustiga umferð manna og dvöl á afgirtu óræktuðu landi.*

⁵ Viðhorfsbreyting hefur orðið í skógrækt í grannlöndunum á undanförunum árum. Í ritum Evrópusambandsins um þetta efni er mikið rætt um aðgerðir til þess að tryggja líffræðilega fjölbreytni og halda aftur af ágengum erlendum trjátegundum (sjá til dæmis Linser, Wolfslehner, 2015, Meeting the Goals for European 2020 Targets for Forests). Í Skotlandi er hafið mikið átak til þess að fjarlægja innflutt tré sem plantað var á stór svæði, meðal annars þar sem skógur var fyrir (Forestry Commission Scotland, 2008, Action for Scotland's Native Woods). Bæði í Skotlandi og í Noregi er miklu fé varið til þess að halda sitkagreni frá vernduðum svæðum (sjá t.d. Miljødirektoratet, Miljøstatus.no –Miljøinformasjon fra offentlige myndigheter/sitkagran). Tvær ástæður gætu verið fyrir áhuga íslenskra skattgreiðenda á þessu: a) Stjórnvöld í grannlöndunum eyða nú miklu fé í að bæta fyrir ræktunarmistök liðinna ára og b) Breytingar í stjórnarstefnu grannríkja berast oftast hingað fyrir eða síðar.

(lög um náttúrvernd, 2013, með síðari breytingum, nr. 60, 18. grein, leturbreyting Hagfræðistofnunar).

Skáletraðri málsgrein var bætt við í meðferð þings að tillögu umhverfisnefndar þegar lög in voru endurskoðuð 1999, en í upphaflegu frumvarpi var hugmyndin að færa rétt gangandi fólks til þess sem hafði verið fyrir 1971. Orðið byggð er í nefndaráliti skýrt þannig að það eigi bæði við þéttbýlt land og strjálbýlt (Ólafur Örn Haraldsson, umhverfisnefnd, 1999; Umhverfissráðuneytið, 2011, bls. 320). Víðast hvar er ekki amast við umferð gangandi fólks á óræktuðu landi, en það er ekki algilt. Dæmi eru um landeigendur túlki rétt sinn til þess að takmarka umferð gangandi fólks mjög vítt og við því virðist lítið vera hægt að gera (fundur með starfsmönnum Fjármálaráðuneytis 22. júní 2017). Eina leiðin til þess að *tryggja* aðgengi almennings, að óbreyttum lögum, er þá að hið opinbera eigi landið.

Gildi kerfis fyrir þjóðarhag

Þegar á heildina er lítið verður ekki betur séð en að ábúendur á ríkisjörðum hafi nokkurt samkeppnisforskot á aðra bændur, sem eru í litlum eignum. Hægt er að hugsa sér að ungt, efnalítið fólk eigi kost á að hefja búskap á ábúðarjörðum með lágri leigu. Leigumarkaður fyrir jarðir gegni þannig svipuðu hlutverki og leigumarkaður á húsnæði. En það sem hér fer á undan bendir til þess að undangengna áratugi hafi sárafaír ungir bændur byrjað búskap á ábúðarjörðum. Ábúðarjarðir eru um allt land. Víða breyta þær litlu um lífvænleika byggðar og landbúnaðar, en í jaðarbyggðum kann framboð á ábúðarjörðum og lágt afgjald af þeim að hjálpa til við að viðhalda landbúnaði og búsetu. Hér hefur komið fram að eign ríkisins í ábúðarjörðum ávaxtast ekki mjög vel. Verður að meta hvort möguleikar jarðanna, sem hér hefur verið lýst, vega það upp. En ábúðarjarðir gegna tæpast mikilvægu hlutverki fyrir búskap og byggð í blómlegum landbúnaðarhéruðum.

Samantekt

Þessa punkta virðist mega taka saman þannig:

- Ávöxtun ríkisins af eign þess á ábúðarjörðum er lítil eða engin.
- Ábúðarbændur greiða lága leigu fyrir hús og land – og ekkert fyrir sauðfjár- og mjólkurkvóta – og hafa því samkeppnisforskot á aðra efnalitla bændur.
- Ábúðarjarðir hafa ekki auðveldað mörgum ungum bændum færi á að hefja búskap undanfarna áratugi. Aðeins 20 ábúðarbændur af 115 eru innan við fimmtugt.

- Eignarhald á jörðum skiptir sennilega víðast hvar litlu fyrir landbúnað og þróun byggðar, en það kann að breyta nokkru í jaðarbyggðum.
- Eðlilegt er að hið opinbera eigi jarðir þar sem stefnt er að uppbyggingu vegna sögu eða menningar.
- Eignarhald ríkisins að landi getur átt þátt í að varðveita sérstæða náttúru. Það getur jafnframt tryggt almennings að landinu. En báðum þessum markmiðum væri hægt að ná með öðrum leiðum – sem eru mun ódýrari fyrir skattgreiðendur.
- Sem stendur virðist gildi ábúðarjarða fyrir þjóðarhag vera lítið.

Með öðrum orðum virðist kerfið bæði vera óhagkvæmt og gagnslítið eins og er. Úr sumum ágöllum þess mætti bæta með breyttu fyrirkomulagi.

Tillögur

Ekki liggur ljóst fyrir að hverju ríkið stefnir með eign sinni á ábúðarjörðum, en nokkur sjónarmið virðast „líkleg“ í ljósi þess sem hér fer á undan:

- I. Ávöxtun eigna ríkisins.
- II. Að búa í haginn fyrir framtíð landbúnaðar og byggðar.
- III. Að styðja unga bændur sem eru að hefja búskap.
- IV. Að minna á sögu landsins og menningu.
- V. Að varðveita sérstætt gróðurfar og náttúru og að tryggja almenningi aðgang að henni.

Markmiðin stangast að nokkru leyti á. Segja má að liðir II-V miði allir að því að auka kostnað ríkissjóðs og rýra ávöxtun af opinberu fé. Markmið II og III eru nátengd, því að endurnýjun í bændastétt er forsenda þess að búskapur verði stundaður áfram. Í blómlegum sveitum þarf líkast til ekki sérstakar aðgerðir til þess að viðhalda landbúnaði, en öðru máli gegnir um jaðarbyggðir. Þar gætu ábúðarjarðir haft hlutverki að gegna. Markmið IV og V eiga við land með sérstaka sögu eða náttúru. Um markmið II-V gildir því að þau eiga ekki við um allar ábúðarjarðir. Skynsamlegt upphafsskref virðist vera að losa ríkið við þær jarðeignir sem ekki falla undir þessi markmið. Þær yrðu seldar jafnóðum og þær losna og markaðsaðstæður leyfa. Vætanlega eru flestar í grónum landbúnaðarhéruðum. Reyna má að selja þær mönnum sem hyggjast stunda búskap, en enginn veit hvaða starfsemi verður rekin á ábúðarjörðum eftir að þær hverfa úr eign ríkisins. Hugmyndir um að aðskilja húseignir á jörðum og lóðarskika með

þeim frá ábúðarjörðum miða að því að draga úr áhættu ríkisins af kerfinu. Þess eru dæmi að ríkið þurfi að leggja í mikinn kostnað – eða missi jafnvel jörð – vegna vanskila ábúenda, þótt hann megi ekki taka meira að láni en nemur eignarhluta sínum í mannvirkjum og jörð. Ef bændur eignast hús og land undir þeim mundu þeir aðeins leggja þessar eignir að veði fyrir lánum. Jarðeignir í ríkiseigu yrðu ekki lengur veðsettar. Þá mundi ríkinu ekki heldur bera skylda til þess að kaupa mannvirki af ábúendum þegar ábúð lyki. Jafnframt mundi kostnaður við úttektir á jörðum í ábúðarlok sparast. Eftir breytinguna hefðu bændur óbundnar hendur til fjárfestinga. Núna þarf samþykki ríkisins fyrir öllum fjárfestingum á ábúðarjörðum og það fæst ekki alltaf. Nýlega setti ríkið sig til dæmis á móti kaupum á hátæknifjósum á tveim ábúðarjörðum (Hrafn Hlynsson, tölvupóstur, 30. júní 2017). En eftir að hús hafa verið seld með lóðarskika verður ekki hægt að segja ábúendum upp, til þess til dæmis að rýma fyrir ungum bændum, eins og lagt hefur verið til. Samkvæmt þeirri tillögu mundu ábúðarjarðir vera leigðar ungum bændum í 10-20 ár. Að þeim tíma liðnum vikju þeir fyrir yngra fólki Starfsmenn fjármálaráðuneytis halda því fram að þessi hugmynd sé illframkvæmanleg. Brottvísun ábúenda af jörðum mundi alltaf mælast illa fyrir, þó að hún væri í samræmi við fyrri samninga (fundur með starfsmönnum Fjármálaráðuneytis 22. júní 2017). Sjálfsagt er að ríkið eigi áfram jarðir þar sem stefnt er að því að byggja upp menningar- eða fræðslusetur. Rök eru líka fyrir því að ríkið eigi lönd, sem ástæða er talin til þess að vernda vegna sérstæðs gróðurfars eða náttúru, og til þess að tryggja aðgengi almennings að þeim. Beinna virðist þó liggja við að ná fram markmiðum um náttúruvernd og aðgengi með aðferðum sem eru almennari og ódýrari fyrir skattgreiðendur.

Hagfræðistofnun gerir þessar tillögur um málefni ábúðarjarða:

- I. Farið verði yfir jarðasafn ríkisins og þær jarðir teknafrá, sem eru þar sem landbúnaður og byggð eiga í vök að verjast, eða hafa sérstakt gildi vegna áforma ríkisins um uppbyggingu eða náttúruvernd.
- II. Þær jarðir sem ekki eru teknafrá, samanber liðinn hér á undan, verði auglýstar til sölu jafnóðum og þær losna úr ábúð og eftir því sem markaðsaðstæður bjóða.

Um þær jarðir sem eftir verða koma að minnsta kosti tvær leiðir til greina:

- A. Samið verði við ábúðarbændur um leigu til ákveðins árafjöldi á jörðum sem losna, til dæmis 10 eða 20 ára. Að þeim tíma loknum verði ábúendum úthýst af jörð ef yngra fólk sækist eftir leigusamningi. Þegar leiga á ábúðarjörðum er boðin út mundu þeir

njóta forgangs sem eru undir tilteknum aldri og reka ekki bú annars staðar. Einnig yrði horft til þess hvort umsækjendur hafa reynslu og menntun sem nýtist í búskap. Í samningum við ábúendur yrði þess krafist að umfang búskapar sé umfram tiltekið lágmark.

- B. Hús og lóðarskikar kringum þau verði skilin frá ábúðarjörðum sem losna og boðin til sölu. Setja mætti skilyrði fyrir sölunni, til dæmis um aldur kaupenda og reynslu og menntun sem að gagni kemur við búskap. Eigendur bæjarhúsa mundu hafa forleigurétt að jörð ef þeir eiga þar lögheimili og stunda landbúnað umfram tiltekið lágmark. Jörðin yrði þá leigð til tíu ára í senn. Leigusamningur verður endurnýjaður ef fyrir liggja gögn um að landbúnaður sé stundaður á jörðinni. Bændur mundu ekki þurfa að óska eftir heimild ríkisins til þess að ráðast í uppbyggingu. Á hinn bóginn mundu þeir ekki heldur geta veðsett aðrar eignir en eigin hús og þann skikann sem fylgir þeim.

Seinni leiðin kann að vera vandræðaminni fyrir ríkið og jafnvel ábúðarbændur líka. Hægt verður að segja upp bændum upp jarðaleigu, en ekki verður hægt að úthýsa þeim af jörð - til dæmis ef þeir stunda ekki búskap. Það er að vísu ekki mikil breyting frá því sem nú er. Núna er bændum ekki sagt upp ábúð meðan þeir standa í skilum með leigugjald og afborganir af lánum sem veitt eru gegn veði í ábúðarjörðum.

Lög, reglugerðir, skýrslur og annað sem stuðst var við

Ábúðarlög nr. 80/2004

Búreikningar Hagstofu Íslands

Búvörulög, nr. 99, 1993

Fjármálaráðuneytið

Fjársýsla ríkisins, ríkisreikningar 2014 og 2015

Forestry Commission Scotland, 2008, Action for Scotland's Native Woods

Hagstofa Íslands, Landbúnaðarskýrslur fyrir árið 2015

Íslandsbanki, 2016, Íslenskur íbúðamarkaður, skýrsla

Jarðalög nr. 81/2004

keldan.is, skoðuð 10. mars 2017

Linser, Wolfslehner, 2015, Meeting the Goals for European 2020 Targets for Forests

Lög um byggðaaætlun og sóknaráætlanir, nr. 69, 2015

Lög um Byggðastofnun, nr. 106, 1999

Lög um náttúruvernd, nr. 60, 17.-18. grein, 2013

Lög um opinber fjármál, nr. 123, 2015

Lög um skráningu og mat fasteigna, nr. 6, 27. grein, 3. málsgrein, 2001

Matvælastofnun, 1.11.2016, Tilboðsmarkaður með greiðslumark mjólkur 1. Nóvember

Miljødirektoratet, Miljøstatus.no –Miljøinformasjon fra offentlige myndigheter/sitkagran

Náttúrufræðistofnun, heimasíða, www.ni.is.

Ólafur Örn Haraldsson, umhverfisnefnd, 1999, nefndarálit um frumvarp um náttúruvernd, þingskjal 1111-528. mál, 123. löggjafarþing 1998-1999, af vef alþingis

Reglugerð um greiðslumark mjólkur á lögbýlum og greiðslur til bænda verðlagsárið 2016, nr. 1220/2015

Reglugerð um greiðslumark sauðfjár, nr. 1221/2015

Reglur um ráðstöfun ríkisjarða á forræði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins, 2011

Ríkisreikningur 2016, heildaryfirlit

Ríkisútvarpið, 2014, Ungir bændur þurfa að kaupa ríkisstyrkinn, frétt frá 1.12.2014 af ruv.is

Skipulagslög, 2010, nr. 123, 12. grein

Skógræktin, heimasíða, www.skogur.is.

Svar landbúnaðarráðherra við fyrirspurn Jóhönnu Maríu Sigmundsdóttur um nýliðun í landbúnaði á þingi 2015/2016

Umhverfissráðuneytið, 2011, Hvítbók um náttúruvernd

Vefur Landsbankans, skoðaður 10. mars 2017

Vefur Ríkiseigna, Um land og jarðir, vefsíða

Vefur Þjóðskrár

Þjóðjarðir, greinargerð og tillögur. Landbúnaðarráðuneytið 2005

Skrá yfir fólk, stofnanir, ráðuneyti og fleiri sem rætt var við við gerð skýrslunnar

Aðalsteinn Þorsteinsson, Byggðastofnun

Guðmundur Árnason, Fjármálaráðuneyti

Hafsteinn S. Hafsteinsson, Fjármálaráðuneyti

Hrafn Hlynsson, Fjármálaráðuneyti

Jón Baldur Lorange, Matvælastofnun

Níels Árni Lund, Atvinnuvegaráðuneytinu

Óskar Páll Óskarsson, Ríkiseignum

Sigurður Eypórsson, Bændasamtökunum

Sigurður Guðmundsson, Fjármálaráðuneyti

Sigurður Helgi Helgason, Fjármálaráðuneyti

Snorri Sigurðsson, Byggðastofnun