

SKÝRSLA
RÍKISENDURSKOÐUNAR
UM
STJÓRNSÝSLUENDURSKOÐUN
HJÁ
LANDGRÆÐSLU RÍKISINS

JANÚAR 1993

E FNISYFIRLIT

INNGANGUR	1
HELSTU NIÐURSTÖÐUR	2
KAFLI 1	5
UMFANG VERKEFNISINS	5
KAFLI 2	5
UPPHAF LANDGRÆÐSLU Á ÍSLANDI.....	5
KAFLI 3	7
STARFSEMI OG STJÓRNSKIPULAG	7
SAMSTARFSADILAR OG RANNSÓKNIR	10
KAFLI 4	12
LÖG OG MARKMIÐ STOFNUNARINNAR.....	12
KAFLI 5	14
REKSTUR STOFNUNARINNAR	14
KAFLI 6	23
TILLÖGUR AÐ BREYTINGUM	23
STJÓRNSKIPULAG	25
KAFLI 7	29
SAMEINING LANDGRÆÐSLU OG SKÓGRÆKTAR.....	29

Fskj. 1 Tillaga I. Stjórnskipulag landgræðslunnar.
Fskj. 2 Tillaga II. Stjórnskipulag landgræðslunnar.
Fskj. 3 Mynd 4.

INNGANGUR

Í 9. grein laga nr. 12/1986 um Ríkisendurskoðun segir að Ríkisendurskoðun geti framkvæmt stjórnýsluendurskoðun hjá ríkisfyrirtækjum, en í slíkri endurskoðun felst að könnuð er meðferð og nýting á ríkisfé. Skal stofnunin vekja athygli hlutaðeigandi stjórnvalda á því sem úrskaiðis fer í rekstri og gera tillögur um úrbætur.

Skýrsla þessi fjallar um stjórnýsluendurskoðun hjá Landgræðslu ríkisins. Hún fólst meðal annars í því, að gerð var athugun á stjórnskipulagi, fjármálum og verklagsreglun stofnunarinnar. Þá var rætt við starfsmenn um störf þeirra og viðhorf og ýmsa aðra aðila er tengjast starfsemi Landgræðslunnar á einn eða annan hátt.

Í skýrslunni er að finna ýmis atriði sem Ríkisendurskoðun telur að betur mætti fara í rekstri Landgræðslu ríkisins. Þess ber þó að geta að margt er með ágætum í rekstri stofnunarinnar enda þótt í skýrslu þessari sé aðallega að finna athugasemdir er varða reksturinn. Landgræðslustjóra og starfsmönnum hans sem og öðrum viðmælendum er þakkað lipurt og gott samstarf.

HELSTU NIÐURSTÖÐUR

Landgræðsla ríkisins starfar eftir lögum nr. 17 frá árinu 1965 með seinni tíma breytingum. Þar segir að tilgangur og markmið Landgræðslunnar sé í fyrsta lagi að koma í veg fyrir eyðingu gróðurs og jarðvegs og í öðru lagi að græða upp eydd og vangróin lönd. Þrátt fyrir marga áfangasigra hefur Landgræðsla ríkisins ekki tekist að ná fram því meginmarkmiði sínu að koma í veg fyrir eyðingu gróðurs og jarðvegs en betur hefur tekist með að græða upp eydd og vangróin lönd.

Eflaust má nefna marga, flókna og oft á tíðum samofna þætti sem valda því að ekki hefur tekist að koma í veg fyrir eyðingu gróðurs og jarðvegs. Þó má geta þriggja orsaka. Í fyrsta lagi fjárskortur, í öðru lagi skortur á vísindalegri þekkingu á ýmsum þáttum gróðureyðingar og í þriðja lagi að viðkvæmt land hefur ekki verið verndað nægjanlega fyrir ágangi búfjár. Friðun á viðkvæmu landi er forsenda árangurs í landgræðslustörfum.

Sú stefnubreyting hefur orðið í starfi Landgræðslunnar á síðustu árum að meiri áhersla er lögð á að koma í veg fyrir eyðingu gróðurs og jarðvegs en að græða upp eydd og vangróin lönd.

Skráning á þörf uppgræðsluáðgerða á hverjum stað ásamt gerð kostnaðaráætlana hefur ekki farið fram með nægjanlega skipulegum hætti. Þá hefur árangur af starfi stofnunarinnar og kostnaður á hverjum stað ekki verið metinn. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að úr þessu verði bætt.

Nauðsynlegt er að endurskoða lög um Landgræðslu ríkisins. Áherslur og viðhorf til landgræðslu hafa breyst mikið á undanförunum áratugum. Ríkisendurskoðun telur m.a. rétt að Alþingi skipi stofnuninni stjórn þriggja manna og landbúnaðarráðherra skipi formann. Stjórnin verði umsagnaraðili um val á landgræðslustjóra en ráðherra skipi landgræðslustjóra til sex ára í senn. Landgræðslustjóri ráði hins vegar sína undirmenn. Ákvæði um að stjórn Búnaðarfélags Íslands hafi umsjón með landgræðslumálum fyrir hönd ráðherra og geri tillögu um skipan landgræðslustjóra falli niður.

Verkaskipting og samstarf Landgræðslu ríkisins og Rannsóknastofnunar landbúnaðarins verði tekið til endurskoðunar.

Ríkisendurskoðun telur rétt að könnun verði gerð á því hvort hagkvæmt geti talist að sameina Landgræðslu og Skógrækt ríkisins. Nokkurt fé mun sparast við sameiningu, við yfirstjórn, fjármál og bókhald, starfsmannahald og kortagerð. Þá mun nokkurt fé sparast í vélum og tækjum. Sameina má störf landgræðslu- og skógarvarða.

Enda þótt sameining mundi leiða til nokkurs sparnaðar telur Ríkisendurskoðun enn mikilvægar að nýting á fjármagni verður betri í kjölfar sameiningar. Stjórn og forstjóri myndu væntanlega verja fé til þeirra verka sem þau teldu brýnust hverju sinni, burtséð frá því hvort þau teldust til skógræktar eða landgræðslu. Þannig tækju þeir ákvörðun sem kunnugastir væru þessum málaflokkum og þjóðin mætti vænta bestu hugsanlegrar nýtingar á því fé sem varið er til þessara mála.

Ekkert opinbert skipurit er til af stofnuninni eða starfslýsingar manna. Þetta þýðir þó ekki að skipulag og starfaskipting innan stofnunarinnar sé ekki í föstum skorðum en Ríkisendurskoðun telur rétt að skipurit verði staðfest. Að mati Ríkisendurskoðunar mætti skipta starfi stofnunarinnar í sex svið; fjármálasvið, almannatengsl, uppgræðslusvið, gróðurverndar- og umhverfissvið, fræðektarsvið og fyrirhleðslusvið.

Þá leggur Ríkisendurskoðun til að skrifstofu í Reykjavík verði lokað og sú starfsemi flutt í Gunnarsholt.

Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að fjármálasvið stofnunarinnar verði eft. Ráðinn verði fjármálastjóri er beri ábyrgð á öllum fjárreiðum og áætlanagerð gagnvart landgræðslustjóra. Þá verði skilið á milli starfs bókara og gjaldkera.

Árin 1991 og 1990 hefur Landgræðslunni tekist að halda sig nálægt ramma fjárheimilda. Árið 1989 notar stofnunin rúmlega 7% meira fé en fjárheimildir sögðu til um. Á árinu 1991 námu fjárveitingar frá ríkinu til landgræðslu 218 milljónum króna en 94 milljónir voru sértekjur og gjafafé. Framlög fyrirtækja og einstaklinga til landgræðslu hafa aukist mikið á undanförunum árum og sýnir þessi þáttur einna best hinn aukna skilning er fólk hefur á gildi landgræðslu. Forráðamenn stofnunarinnar hafa einnig verið ötulir að kynna gildi landgræðslu og landverndar.

Reksturskostnaður flugvéla Landgræðslunnar er hár og nýting vélanna lítil. Árið 1991 var kostnaður pr. flugtíma 83 þúsund krónur. Reyndar er samanburður við annan flugrekstur erfiður vegna mannahalds og flugs við

erfiðar aðstæður. Ríkisendurskoðun telur rétt að flugrekstur og markmið þessa rekstrar verði tekin til endurskoðunar.

Landgræðslan rekur eigin vörubifreiðar. Forráðamenn stofnunarinnar hafa skoðað þann möguleika að bjóða þennan þátt í rekstrinum út en komust að þeirri niðurstöðu að með tilliti til eðlis þessara verkefna sé sá kostur ekki hagkvæmur. Ríkisendurskoðun telur þó rétt að úttekt verði gerð á bifreiðamálum Landgræðslunnar.

KAFLI 1

UMFANG VERKEFNISINS

Skýrsla þessi var unnin á árinu 1992. Rætt var ítarlega við fjölda fólks er tengjast á einn eða annan hátt starfsemi Landgræðslunnar. Auk starfsmanna Landgræðslunnar þá var m.a. talað við starfsmenn hjá Rannsóknastofnun landbúnaðarins, landbúnaðarráðuneyti, Búnaðarfélagi Íslands, Landmælingum Íslands, umhverfisráðuneyti, Iðntæknistofnun, Náttúruverndarráði, Skógrækt ríkisins, Skógræktarfélagi Reykjavíkur og Háskóla Íslands. Auk þess var talað við nokkra sveitarstjórnarmenn og bændur og viðhorf þeirra til landgræðslu og landverndar könnuð. Allt þetta tímabil var reynt að fylgjast vandlega með allri umræðu og skrifum um landgræðslumál og þeim málum öðrum er tengjast þessum málaflokki.

Þá voru þau svæði þar sem Landgræðslan vinnur helst að framkvæmdum skoðuð og aðrar stofnanir er tengjast landgræðslu heimsóttar. Lög og markmið stofnunarinnar voru könnuð og reynt að bera þau saman við raunverulega framkvæmd þessara þátta. Að auki var rekstur stofnunarinnar kannaður, ýmsir kostnaðarþættir athugaðir og þeir bornir saman á milli ára.

KAFLI 2

UPPHAF LANDGRÆÐSLU Á ÍSLANDI

Fornum heimildum ber saman um að Ísland hafi verið mikið og vel gróið land við komu fyrstu landnámsmannanna eða eins og segir í Landnámu þá var landið „viði vaxið milli fjalls og fjöru.“ Í aldanna rás hefur þó ýmislegt orðið til þess að rýra þann gróður sem verið hefur við landnám. Í fyrstu hafa menn rutt og brennt skóg til að fá land undir bæi, tún og beitulönd. Þá má nefna sókn manna í eldivið, til kolagerðar og beit búfénaðar. Þá hafa eldgos tekið sinn toll af gróðri ásamt kólnandi veðráttu á miðöldum. Í kjölfarið hefur svo land byrjað að blása upp og gróður og jarðvegur að eyðast.

Elstu greinilegu heimildir um gróðurástand Íslands er að finna í Jarðabók Árna Magnússonar og Páls Vídalíns en þær lýsingar eru frá árunum 1703 til 1712. Af þeim lýsingum má ráða að gróðurlendi landsins hafi verið allmiklu stærra þá en nú. Þetta á þó ekki við um Múlasýslur og Skaftafellssýslur þar eð Jarðabókin tekur ekki til þessara sýslna en líklega á

það sama við þar og annars staðar einkum þó í Skaftafellssýslum en þar tapaðist gróið land bæði undir hraun og sand. Þá vantar einnig í Jarðabókina skilmerkilegar heimildir um afréttarlönd en á þeim virðist gróður hafa eyðst í miklum mæli á næstu öldum.

Frá öndverðri 18. öld og allt fram á 20. öldina greina ýmsar heimildir frá ágangi sands og öskufalli á gróðurlendi landsins. Mestur atburður 18. aldar hvað gróðurfar varðar voru án efa Skaftáreldarnir árið 1783 en á 19. öldinni hefur Dyngjufjallagosið árið 1875 sennilega haft hvað mest áhrif á gróður. Þá telja fróðir menn að aldarfjórðungurinn er á eftir fylgdi hafi verið einn sá harðasti um aldaðir og hafði hann mikil áhrif bæði á mannlíf og gróður landsins. Gróðureyðing varð víða um land, þó einna mest í Árnes- og Rangárvallasýslum. Þessi gróðureyðing stafaði sennilega einna mest af miklum kulddum en jafnframt hefur fé verið beitt miskunnarlaust á viðkvæm svæði. Takmarkaður skilningur hefur verið á áhrifum ofbeitar og gróður þroska- og þróttlíttill af kulddum ár eftir ár. Þó voru einstaka menn er sáu í hvert óefni var komið og má í því sambandi vitna í grein eftir séra Jónas Jónasson á Stóru Völlum í Landssveit, síðar á Hrafnagili í Eyjafirði, er birtist í Ísafold árið 1885 en þar segir á einum stað:

„Því miður er mér ekki eins vel kunnugt um sandeyðinguna á Rangárvöllum. En eitt er víst, að þar hafa ýmsar jarðir gereyðzt í vetur: Gunnarsholt og Gaddstaðir. Og segja nú kunnugir menn, að töluvert sé farið að blása til skemmda á Oddahverfistúni og horfi til eyðingar á því innan skamms tíma. Margar jarðir eru þar á förum.“ Í sömu grein segir síðar. „Ég veit, að margir eru þeir, sem halda, að allur þessi sandur sé tómar ýkjur og orðagjálfur, og það meira segja sumir þeir, sem hann er að seigdrepa ár eftir ár. En þó að þeim sé nokkur vorkunn, sem aldrei hafa séð slíka skelfingu, er þó varúðarvert að dæma alla, sem kvarta um sand, ósannindamenn. Það er grátlegra en svo, að sjá slíkar sveitir verða að blásvörtu öskuflagi, sem voru fyrir 50 árum kjarnbestu sveitir á Suðurlandi.“

Þetta er ófögur lýsing á ástandinu en jafnframt leiðir þessi lýsing í ljós að menn hafa væntanlega ekki verið á eitt sáttir hvort, af hverju eða hversu mikið landið blési upp. Þetta umræðuefni ætti okkur nútímamönnum ekki að vera alveg ókunnugt, því umræðan um landgræðslu s.l. áratugi hefur einmitt snúist um þessa þætti.

Árið 1907 samþykkti Alþingi „lög um skógrækt og varnir gegna uppblæstri lands.“ Þannig var í fyrstu litið svo á að hér væri um eina stofnun að ræða. Ráðinn var „skógræktarstjóri“ er skyldi hafa yfirumsjón með þessum málum. Í árslok sama ár var svo ráðinn „sandgræðslumaður“ og átti hann að starfa undir stjórn skógræktarstjóra. Reyndin varð sú að þessi tengsl voru mjög laus í böndunum og má segja að sandgræðslumaður hafi starfað mjög sjálfstætt en í náinni samvinnu við Búnaðarfélag Íslands.

Árið 1914 og svo nánar árið 1923 voru sett sérstök lög um sandgræðslu. Með þeim var skorið á öll tengsl milli sandgræðslu og skógræktar. Yfirstjórn sandgræðslu var aftur á móti falin Búnaðarfélagi Íslands sem hafa skyldi í þjónustu sinni sandgræðslumann skipaðann af landstjórninni. Aftur urðu tímamót árið 1941 en þá voru löggin um sandgræðslu endurskoðuð og starf sandgræðslumanns gert að fullu starfi og starfstílinum breytt í titil sandgræðslustjóra.

Núgildandi lög um landgræðslu eru að stofni til frá árinu 1965. Í þessum lögum var nafni stofnunarinnar breytt úr Sandgræðslu Íslands í Landgræðslu ríkisins og hlutverk hennar aukið verulega.

KAFLI 3

STARFSEMI OG STJÓRNSKIPULAG

Eins og segir hér að framan starfar stofnunin nú samkvæmt lögum nr. 17/1965 og síðari breytingum með lögum nr. 54/1975. Samkvæmt 1. gr. er tilgangur laganna:

1. Að koma í veg fyrir eyðingu gróðurs og jarðvegs.
2. Að græða upp eydd og vangróin lönd.

Í 2. gr. laganna segir að Landgræðsla ríkisins fari með landgræðslumál samkvæmt lögum þessum og skuli hafa aðsetur í Gunnarsholti á Rangárvöllum. Þá segir enn fremur að starfsemi stofnunarinnar skuli skipt í þrennt:

1. Sandgræðslu, sem er hefting jarð- og sandfoks og græðsla gróðurlausra og gróðurlítilla landsvæða.
2. Gróðurvernd, sem stuðlar að eflingu gróðurs til að auka mótstöðuafli lands gegn eyðingu.
3. Gróðureftirlit, sem fylgist með notkun gróðurs, vinnur gegn ofnotkun hans og hvers konar skemmdum á gróðurlendum.

Þá segir í 3. gr. að landbúnaðarráðherra fari með yfirstjórn landgræðslumála. Hann skipar landgræðslustjóra að fengnum tillögum stjórnar Búnaðarfélags Íslands, sem jafnframt hefur umsjón með

landgræðslumálum fyrir hönd ráðherra. Í sömu grein segir síðar að ráðherra skipi fulltrúa landgræðslustjóra.

Í fjórðu grein er kveðið á um að landgræðslustjóra sé heimilt að fengnu samþykki ráðherra, að ráða landgræðsluverði.

Hjá Landgræðslunni starfa að jafnaði 35 til 40 manns. Yfir sumartímamenn fjölga starfsmönnum hins vegar verulega og eru um 90 manns á launaskrá á mesta annatíma, auk þeirra sem vinna minniháttar verk eftir reikningi.

Eins og segir í nefndum lögum þá eru höfuðstöðvar Landgræðslunnar í Gunnarsholti. Þar situr landgræðslustjóri og þar eru aðalskrifstofur stofnunarinnar. Jafnframt er skrifstofa í Reykjavík og starfa þar fimm manns. Þar situr fulltrúi landgræðslustjóra. Hans aðalverkefni er áburðarflugið með stóru landgræðsluvélinni og umsjón með hluta af fyrirhleðslum. Annar fulltrúi hefur með höndum gróðureftirlit og gróðurvernd. Þá er starfandi á skrifstofunni í Reykjavík landfræðingur sem hefur með höndum áætlanar- og kortagerð og starfsmaður sem hefur umsjón með landgræðslustarfi áhugafólks og tengslum við skóla. Einnig starfar ritari á skrifstofunni í Reykjavík. Skrifstofan er staðsett í húsi Búnaðarbankans við Hlemm. Þá starfar einn flugvirki hjá stofnuninni og hefur hann aðsetur hjá Landhelgisgæslunni.

Landgræðsluverðir starfa á vegum stofnunarinnar á 17 stöðum á landinu. Þeir eru nú þrjú í fullu starfi í Þingeyjarsýslum, í Árnessýslu og Austur-Skaftafellssýslu. Þá starfa aðrir landgræðsluverðir ýmist eftir reikningi eða kauplaust. Þeirra hlutverk er m.a. að sjá um ýmsar framkvæmdir á landgræðslusvæðum, viðhald girðinga, smölun og eftirlit auk almennra tengsla við bændur og sveitarstjórnir.

Auk landgræðslustjóra starfa á skrifstofu í Gunnarsholti skrifstofustjóri sem jafnframt er gjaldkeri í 60% starfi og tveir ritarar. Tveir sérfræðingar eru starfandi á vegum Landgræðslunnar í Gunnarsholti, annar starfar við vinnslu og notkun á melgresi en hinn vinnur við framleiðslu á svokölluðu lúpínusmiti og þróun á notkun lúpínu. Þá er gróðureftirlitsmaður í hálfu starfi. Í fræverkunarstöðinni starfa níu menn. Fjórir starfsmenn eru í eldhúsi og þrifum, tveir á verkstæði og tveir girðingamenn. Einn starfsmaður er við búrekstur, tveir bílstjórar, annar staðsettur í Gunnarsholti en hinn í Reykjavík. Þá starfa að jafnaði tveir smiðir við uppbyggingu og viðhald fasteigna og tveir menn við öflun og sáningu melfræs og annarra landgræðsluplantna. Þá er sérfræðingur eða héraðsfulltrúi í hálfu starfi með aðsetur á Húsavík. Sérfræðingur þessi er einnig í hálfu starfi hjá Skógrækt ríkisins. Hann á að hafa umsjón með framkvæmdum á Norðurlandi auk þess að vinna ýmis áætlunar- og þróunarstörf.

Um árabíl var rekinn umfangsmikill búskapur í Gunnarsholti. Á árum áður var þar sauðfjárbúskapur en síðustu árin voru þar holdanaut. Mikil lönd hafa verið ræktuð upp í Gunnarsholti og því þótti sjálfsagt að nýta þessi miklu beitolönd en í kjölfar samdráttar í landbúnaði hefur nú þessi búskapur verið aflagður með öllu. Þá var grasköggilverksmiðja í Gunnarsholti á árunum 1964 til 1986. Tínum í Gunnarsholti hefur nú verið breytt í frækra og fræverkunarstöð hefur verið komið á fót í húsnæði grasköggilverksmiðjunnar. Í sama húsnæði hefur líka verið komið á fót aðstöðu til kynningar- og þróunarstarfa ásamt aðstöðu fyrir starfsfólk Rannsóknastofnunar landbúnaðarins og Mógilsár vegna samstarfsverkefna. Þá hefur verið unnið að byggingu stjórnarsýsluhúss. Að miklu leyti hafa starfsmenn Landgræðslunnar unnið að þessari uppbyggingu þegar hin eiginlegu landgræðslustörf kalla ekki á krafta þeirra.

Stærstu landgræðslusvæðin eru á Suður- og Norð-Austurlandi en einnig hefur verið unnið að umfangsmikilli uppgræðslu á Auðkúlu- og Eyvindarstaðaheiði. Þetta verkefni er unnið í samvinnu við Landsvirkjun vegna Blönduvirkjunar og hefur staðið yfir frá 1981.

Annars dreifist vinna Landgræðslunnar vítt um landið og á sér stað í nær öllum sýslum landsins. Allnokkur breyting hefur orðið á áherslum í starfi stofnunarinnar á síðustu árum. Á fyrstu áratugum starfsins var nær eingöngu unnið að friðun lands, sáningu melfræs og gerð varnargarða úr grjóti eða timbri. Síðar kom uppgræðsla lands með áburðardreifingu úr flugvélum með endurheimt fyrri landgæða að markmiði en nú er meiri áhersla lögð á stöðvun eyðingar jarðvegs og gróðurs. Til þess er notað m.a. lúpínu- og melfræ og því verður að sá með sérhæfðum sáðvélum. Starfið hefur því færst meira niður á jörðina enda þótt flugið skipi eftir sem áður mikilvægan sess.

Þá hefur Landgræðslan hin síðustu ár unnið markvisst að auknum samstarfsverkefnum með bændum og sveitarfélögum. Í þeim tilfellum hefur kostnaði verið skipt á milli aðila. Tilgangur samstarfsverkefna með bændum er meðal annars sá að stuðla að aukinni uppgræðslu heimahaga til að létta beitarálagi á afréttum.

Verklegrri starfsemi Landgræðslunnar má skipta í fimm þætti: Í fyrsta lagi áburðar- og frædreifing á landi, í öðru lagi áburðar- og frædreifing úr lofti, í þriðja lagi girðingavinna og ýmis vinna á landi svo sem að stinga niður rofabörð, hlaða skjólgarða o.fl., í fjórða lagi gerð svokallaðra fyrirhleðslna eða að koma í veg fyrir landbrot af völdum fallvatna og í fimmta lagi fræframleiðslan. Þá má nefna að fræðslu- og kynningarstarf Landgræðslunnar er verulegt.

Í lögum um Landgræðsluna segir að Búnaðarfélag Íslands skuli fyrir hönd ráðherra hafa umsjón með landgræðslumálum. Í reynd er svo ekki lengur. Þróunin hefur orðið sú að landgræðslustjóri snýr sér beint til landbúnaðarráðuneytisins með málefni sinnar stofnunar. Þannig er þáttur Búnaðarfélagsins, sem áður fyrr var all veigamikill í starfsemi Landgræðslunnar, orðin sáralítill.

SAMSTARFSADILAR OG RANNSÓKNIR

Í 40. gr. laga nr. 17/1965 um landgræðslu segir: „Rannsóknastofnun landbúnaðarins ber að annast rannsóknir á beitarþoli og orsökum gróðureyðingar og skal fela henni að framkvæma þær rannsóknir, sem um er rætt í 7., 22. og 23. gr. þessara laga.

Rannsóknastofnun landbúnaðarins ber í samvinnu við Landgræðslu ríkisins að leita eftir nýjum plöntutegundum, sem vænlegar eru til landgræðslu.”

Þá segir einnig í lögum um Rannsóknastofnun landbúnaðarins nr. 65/1965 V. kafla 35. gr.

„Rannsóknastofnun landbúnaðarins skal annast eða hafa umsjón með öllum rannsóknum og tilraunum á sviði landbúnaðarins, sem fé er veitt til á fjárlögum, og falla undir eftirtalin verkefni:”

Og í 2. gr 35. gr sömu laga segir ennfremur: „Rannsóknir á orsökum þess, að landgræði spillast eða landnytjar ganga úr sér, og tilraunir með varnarráðstafanir.”

Í lögum beggja stofnananna er kveðið á um að Rannsóknastofnun landbúnaðarins eigi að sjá um rannsóknir á beitarþoli og orsökum gróðureyðingar. Ennfremur á stofnunin að leita eftir nýjum landgræðsluplöntum sem vænlegar séu til landgræðslu. Þó segir í 5. greina laganna um landgræðslu að Landgræðslan eigi að kanna staðhætti þar sem hætta stafar af jarðvegs- og sandfoki og hafa eftirlit með þeim löndum sem þegar hafa verið tekin til græðslu.

Auk ákvæða í lögum um samstarf Rannsóknastofnunar landbúnaðarins og Landgræðslunnar var gerður sérstakur samstarfssamningur árið 1989 þar sem nánar var kveðið á um samstarf stofnananna.

Nú starfa þrír sérfræðingar hjá Rannsóknastofnun landbúnaðarins svo til eingöngu að landgræðsluverkefnum en fleiri starfsmenn eru á beinan eða óbeinan hátt tengdir þessum verkefnum.

Að sumu leyti virðist það fyrirkomulag er lögin mæla fyrir um vera að breytast á síðustu árum. Landgræðslan er að koma meira inn í rannsóknarþáttinn. Þetta getur átt sínar skýringar því Rannsóknastofnun landbúnaðarins hefur búið við nokkurn samdrátt í fjárveitingum á síðustu árum og því ekki getað sinnt þessum þætti í starfsemi sinni sem skyldi. Á sama tíma hafa kröfur um auknar rannsóknir á jarðvegi og orsökum jarðvegseyðingar aukist svo og kröfur um mælingar á þeim árangri sem næst með hinum ýmsu aðgerðum á sviði landgræðslu.

Þetta hefur leitt til þess að Landgræðslan, sem hefur haft rýmri fjárhag og notið velvildar almennings og fyrirtækja í fjárframlögum, hefur farið meira inn á rannsóknarþáttinn. Þetta má merkja á því að Landgræðslan hefur nýlega ráðið í fjóra og hálfu stöðu sérfræðings og ágætri aðstöðu til rannsókna ásamt fræverkunarstöð hefur verið komið upp í Gunnarsholti. Þessi framkvæmd var að hluta til á fjárlögum en hefur að öðru leyti verið komið upp fyrir sértekjur stofnunarinnar og það gjafafé sem ekki var skilyrt til sérstakra verkefna.

Mikilvægt er að nán samvinna en jafnframt skýr verkaskipting haldist á milli stofnananna hvað rannsóknir og uppgræðslu varðar. Rannsóknastofnun landbúnaðarins sjái um rannsóknir á þessu sviði en Landgræðslan einbeiti sér að þróunar- og uppgræðslustörfum.

Fram til þessa hefur skráning á þörf uppgræðsluaðgerða á hverjum stað ekki farið fram með skipulegum hætti. Þá hefur árangur af starfi stofnunarinnar og kostnaður á hverjum stað ekki verið metinn. Skráðar niðurstöður af uppgræðsluverkefnum eru því litlar. Það er því frekar ástæða til faglegri vinnubragða við uppgræðsluverkefni í stað þess að fara inn á svið rannsókna.

Landgræðslan hefur einnig átt ágæta samvinnu við Skógrækt ríkisins á ýmsum sviðum enda landgræðsla og skógrækt greinar af sama meið og sama stofnunin frá 1907 til 1923. Af samvinnuverkefnum má nefna Landgræðsluskóga, sameiginlegar girðingar og samvinnu í útgáfu- og kynningarmálum. Þá hefur Landgræðslan haft samvinnu um ýmis málefni við Náttúruverndarráð og fjölmörg sveitarfélög og áhugahópa.

KAFLI 4

LÖG OG MARKMIÐ STOFNUNARINNAR

Eins og rakið er hér að framan þá er tilgangur laganna um landgræðslu í fyrsta lagi að koma í veg fyrir eyðingu gróðurs og jarðvegs og í öðru lagi að græða upp vangróin lönd. Lögin voru sett árið 1965 og hafa staðið nánast óbreytt ef frá eru taldar nokkrar breytingar er gerðar voru með lögum nr. 54/1975. Frá þessum tíma hafa viðhorf manna, áherslur og þekking hvað varðar landvernd og landgræðslu gjörbreyst og því þörf á að endurskoða lögin um þennan málaflokk.

Ef litið er á fyrra markmið laganna þ.e. að koma í veg fyrir eyðingu gróðurs og jarðvegs þá verður að viðurkenna að hér hefur ekki tekist eins og stefnt var að. Vissulega hafa margir áfangasigrar unnist en þegar á heildina er litið þá er talið að á þessu tímabili hafi meira land eyðst en verið endurheimt. Í þessu sambandi má nefna að í Landgræðslufréttum frá því í nóvember 1991 segir að eitt helsta markmið Landgræðslunnar sé; „að **stöðva** jarðvegseyðingu sem nú á sér stað **og fyrirbyggja eyðingu** og landspjöll eftir því sem framast er kostur.“ Þá var einnig samþykkt þingsályktunartillaga á Alþingi árið 1990 þar sem segir m.a. að markmiðið sé; „að stöðva eyðingu jarðvegs og gróðurs þar sem þess er kostur fyrir aldamót.“ Í markmiðum Landgræðslunnar eins og þau birtast í Landgræðslufréttum er ekki talað um hvaða aðgerðum eigi að beita eða hvað þær komi til með að kosta. Þó er talað um; „að sjálfbær landnýting verði meginregla fyrir árið 2000, þ.e. að nýting sem rýri landkosti heyri þá sögunni til.“ Hvað kostnaðinn áhrærir segir að það þurfi að verja margfalt meiri fjármunum en nú er gert til að stöðva jarðvegseyðingu og til landbóta og forvarna.

Þessar tilvitnanir benda til þess að nokkur stefnubreyting hafi átt sér stað. Hér er mun meiri áhersla lögð á fyrra atriði laganna að koma í veg fyrir eyðingu en á seinna atriðið að græða upp vangróin lönd.

Eflaust má nefna til marga, flókna og oft á tíðum samofna þætti sem valda því að markmiði laganna að koma í veg fyrir eyðingu gróðurs og jarðvegs hefur ekki verið náð. Þó má geta þriggja orsaka. Í fyrsta lagi fjárskortur. Ljóst er verja þarf miklu meiri fjármunum í þennan málaflokk til að ná raunverulegum árangri. Í öðru lagi skortur á þekkingu. Enda þótt ágætt starf hafi verið unnið á þessu sviði þá skortir í reynd vísindalega þekkingu á ýmsum þáttum gróðureyðingar svo sem á foggirni jarðvegs og eiginleikum landgræðsluplantna. Í þriðja lagi má nefna að viðkvæmt land hefur ekki verið verndað nægilega fyrir ágangi búfjár. Þetta atriði hefur verið eilíft deilumál og margir halda því t.d. fram að besta landverndin og landgræðslan væri fólgin í algjörrri friðun viðkvæms lands. Þrátt fyrir að enn

eyðist víða land hafa þó merkir áfangasigrar náðst. Sem dæmi má nefna að sandgræðslustarfið hefur bjargað frá eyðingu sveitum Rangárvalla, Landsveitar, Landeyja, Meðallands, Öxarfjarðar og Kelduhverfis. Þar væri sennilega engin byggð í dag ef gróðureyðingin hefði ekki verið stöðvuð.

Í annan stað var það tilgangur laganna; „að græða upp eydd og vangróin lönd.“ Eins og áður segir virðist ekki vera lögð eins mikil áhersla á þetta markmið en í þessum efnum hefur Landgræðslunni tekist betur upp á undanförnum áratugum. Þessu til sönnunar má nefna að frá upphafi hefur stofnunin tekið 139 svæði til friðunar og uppgræðslu. Flatarmál þess lands er um 3% af öllu landinu. Af þeim hafa 45 svæði verið afhend aftur eigendum sem fullgróið land. Þá má nefna að kunnugir segja að byggð í Þorlákshöfn og Vík í Mýrdal hefði verið í verulegri hættu ef nærliggjandi svæði hefðu ekki verið grædd upp.

Þá hafa þær hugmyndir komið fram að Landgræðslan eigi ekki að standa í beinum framkvæmdum við landgræðslustörf. Landgræðslan eigi að hafa eftirlit með ástandi gróðurs og með tilliti til þess ákveða hvað gera skuli. Framkvæmd landgræðslustarfsins eigi hins vegar að vera í höndum bænda eða annarra aðila. Landgræðslan eigi síðan að hafa eftirlit með framkvæmdum og árangri. Rétt er að benda á að starfsemi stofnunarinnar hefur færst nokkuð í þessa veru, því kostnaður við landgræðslustörf bænda á árinu 1992 var um 25 milljónir króna. Ríkisendurskoðun telur þetta vera áhugaverða hugmynd en telur þó að ýmis störf hjá Landgræðslunni séu það sérhæfð að þau verði tæplega unnin af öðrum.

Hvað varðar störf Landgræðslunnar á undanförnum áratugum má segja þegar á heildina er litið, að vissulega hafi víða tekist að snúa vörn í sókn en þó tapast enn meiri gróður og jarðvegur en unninn er.

KAFLI 5

REKSTUR STOFNUNARINNAR

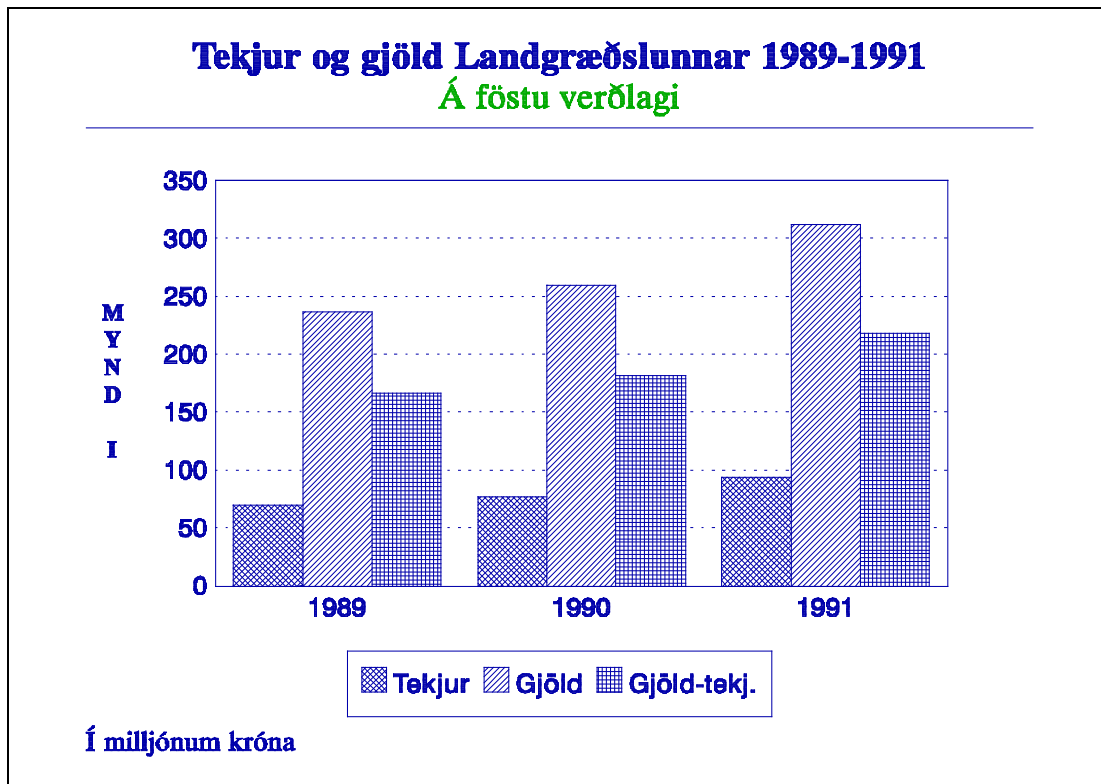
Yfirlit yfir rekstur Landgræðslunnar árin 1989 til 1991. Allar tölur eru færðar til verðlags 1991. Tölur ársins 1989 eru án söluskatts og tölur áranna 1990 og 1991 eru án virðisaukaskatts.

Tafla I.

Tekjur og gjöld Landgræðslunnar 1989 til 1991.
Verðlag 1991 og tölur í þús.kr.

	1989	1990	1991	Mism. 1991- 1989	%
Tekjur	69.890	77.265	93.667	23.777	34
Gjöld	<u>237.441</u>	<u>259.530</u>	<u>311.893</u>	<u>74.452</u>	<u>31</u>
Gj. umfram tekjur	<u>167.551</u>	<u>182.265</u>	<u>218.226</u>	<u>50.675</u>	<u>30</u>

Á árabílinu 1989 til 1991 hafa tekjur Landgræðslunnar aukist um 23,8 milljónir króna eða 34%. Á árinu 1989 voru þær 69,9 milljónir króna en námu 93,7 milljónum króna árið 1991. Um leið hafa útgjöld aukist um 74,5 milljónir króna, úr 237,4 milljónum krónum í 311,9 milljónir króna eða 31%. Þessar tölur sýna svo ekki verður um villst að aukinn skilningur er á starfi Landgræðslunnar bæði hjá stjórnvöldum og þá ekki síður hjá almenningi.



Tekjur:

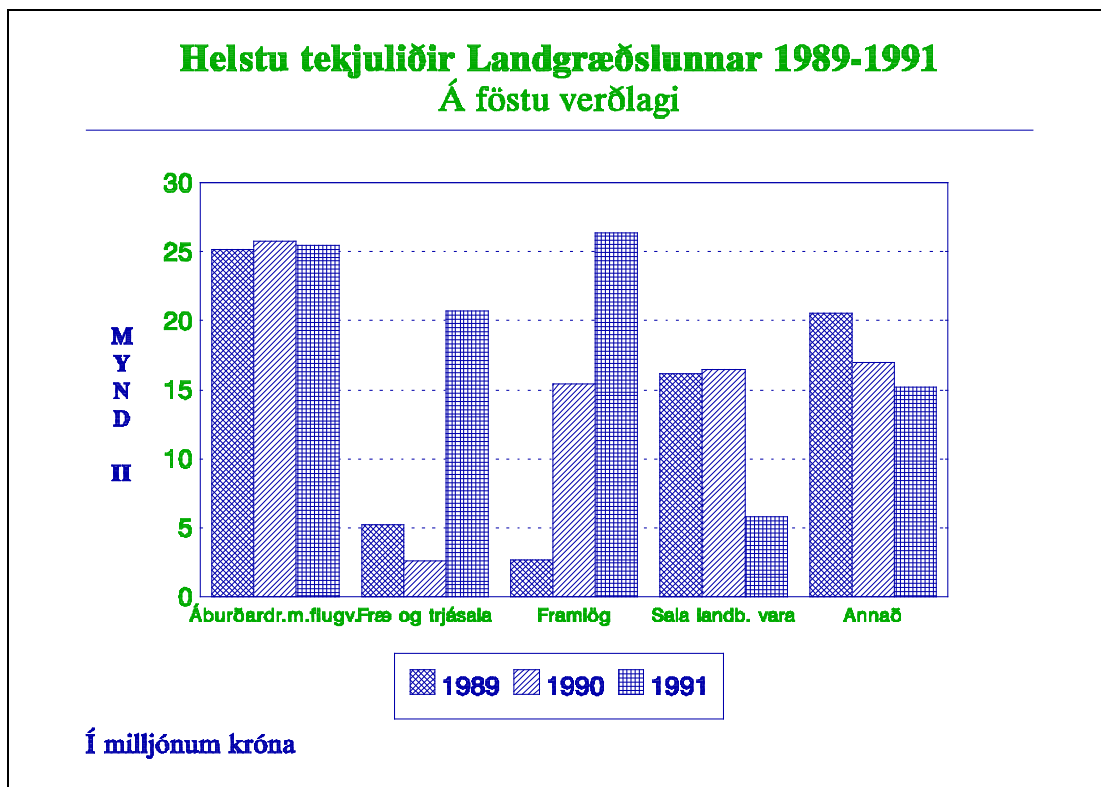
Tafla II.

Helstu tekjuliðir Landgræðslunnar 1989 - 1991.

Verðlag 1991 og tölur í þús.kr.

	1989	1990	1991	Mism.	Mism.
				Mism.	%
Áburðardr m. flugv.	25.243	25.773	25.542	299	1
Fræ og trjásala	5.177	2.607	20.668	15.491	299
Framlög	2.715	15.379	26.446	23.731	874
Sala landb. vara	16.157	16.483	5.812	(10.345)	(64)
Annað	<u>20.598</u>	<u>17.023</u>	<u>15.199</u>	<u>(5.399)</u>	<u>(21)</u>
Samtals	<u>69.890</u>	<u>77.265</u>	<u>93.667</u>	<u>23.777</u>	<u>34</u>

Helstu tekjur Landgræðslunnar árið 1991 voru vegna áburðardreifingar með flugvélum eða 25,5 milljónir króna. Þar eru stærstu liðirnir hlutdeild samstarfsaðila í uppgræðsluverkefnum þ.e. með bændum, sveitarfélögum og ýmsum félagasamtökum. Stærsti hluti teknanna kemur þó frá opinberum stofnunum, aðallega Landsvirkjun og Vegagerð ríkisins. Tekjur vegna áburðardreifingar hafa verið svo til þær sömu síðustu þrjú árin.



Tekjur af sölu á fræi, trjám, túnþökum o.fl. námu alls 20,7 milljónum króna árið 1991. Það er 15,5 milljón króna aukning eða þreföldun frá árinu 1989. Hins vegar námu tekjur af fræ- og trjásölu 2,6 milljónum króna árið 1990. Mikil aukning á fræsölu árið 1991 miðað við fyrri ár markast af meiri

sölu til Landsvirkjunar. Fræið kemur af gras- og lúpínuökum í Gunnarsholti, auk þess sem óhreinsað fræ er keypt af bændum, en melfræ er sótt í landgræðslugirðingar víða um land. Ennfremur hafa verið seld sjálfsáð birkitré úr landi Landgræðslunnar og þegar gömul tún hafa verið endurunnin hafa fallið til túnþökur sem hafa verið seldar á almennum markaði. Á þessu verður þó ekki framhald þar sem helstu landgræðslugrösín eins og snarrót og beringspuntur gefa ekki af sér vinsælar túnþökur í heimagarða.

Framlög frá einstaklingum, félögum, fyrirtækjum og samtökum atvinnuveganna námu alls 26,4 milljónum króna árið 1991. Þar af voru framlög frá fyrirtækjum 4,4 milljónir króna og um 22 milljónir króna frá einstaklingum, félögum og samtökum. Frá árinu 1989 hafa framlög aukist um 23,7 milljónir króna. Framlög voru alls 15,4 milljónir árið 1990. Þó ber að hafa í huga að einnig er innfalið í þessum liðum styrkir sem koma frá Viðlagatryggingu til fyrirhleðslna, jarðabótastyrkir vegna endurvinnslu túna og styrkir vegna skjólbeltaræktunar. Alls námu styrkir af þessu tagi 315 þúsund krónum árið 1989, 3,6 milljónum króna árið 1990 og 4,7 milljónum króna árið 1991.

Öll framlög sem koma frá einstaklingum og félögum eru nú bókuð sem tekjur. Þó er styrktarfé stofnunarinnar enn ekki bókað eftir því hvort það er styrktarfé sem ætlað er til ákveðinna framkvæmda eða hvort það skuli renna til almenns rekstrar stofnunarinnar.

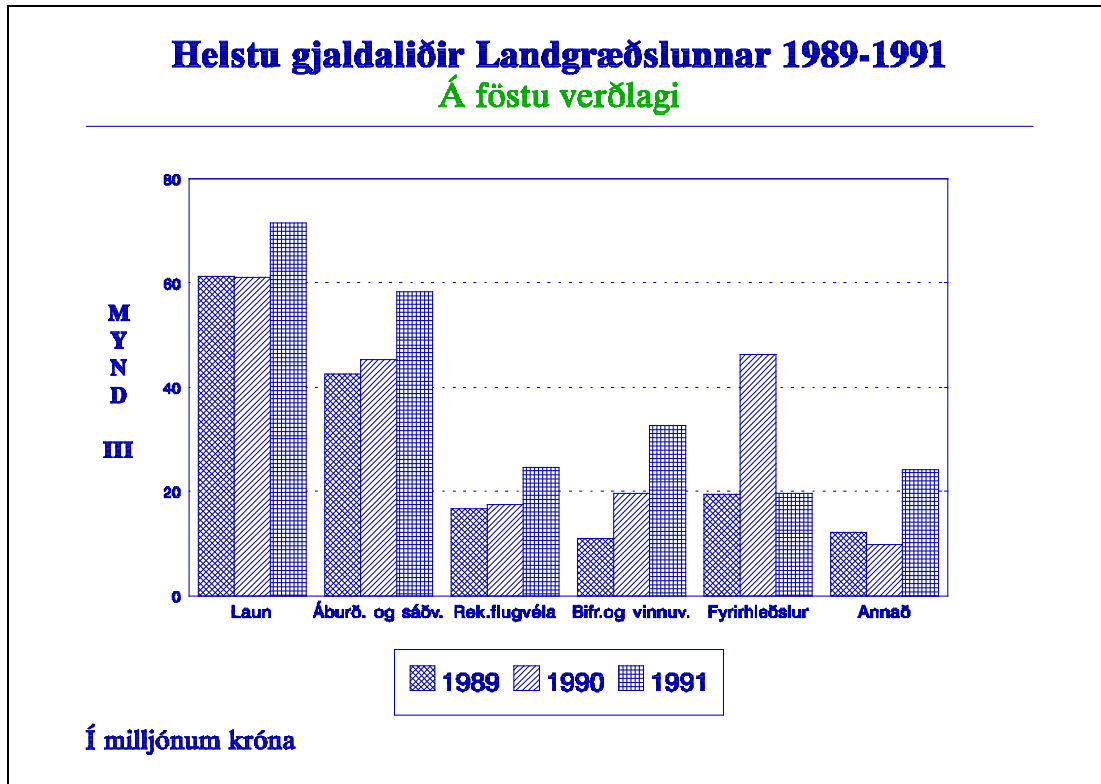
Tekjur af sölu afurða af búrekstri í Gunnarsholti hafa verið að dragast saman ár frá ári og námu alls 5,8 milljónum króna árið 1991. Þessar sömu tekjur voru 16,2 milljónir króna árið 1989. Aðaltekjurnar hafa komið af sölu holdanautakjöts, en þeim bústofni hefur verið fækkað ár frá ári og var síðustu nautunum slátrað haustið 1992.

Eins og áður segir er áburðarflug fyrir Landsvirkjun einn af stærstu tekjuliðum stofnunarinnar. Hér er um að ræða áburðardreifingu á Auðkúlu- og Eyvindastaðaheiði samkvæmt samningi sem Landsvirkjun gerði við bændur og sveitarfélög vegna virkjunar Blöndu á árinu 1981. Tekjur Landgræðslunnar af þessu áburðarflugi, ásamt sölu á fræi, námu 22,2 milljónum króna árið 1991. Vegna þessa samnings mun láta nærri að Landsvirkjun hafi kostað til áburðardreifingar á árinu 1991 um 40 milljónum króna. Landsvirkjun greiðir þannig árlega til áburðardreifingar á þessum tveimur heiðum litlu lægri upphæð en Landgræðslan ráðstafar til áburðarkaupa fyrir allt landið.

Gjöld:

Tafla III.
Helstu gjaldaliðir Landgræðslunnar 1989 til 1991.
Verðlag 1991 og tölur í þús.kr.

	1989	1990	1991	Mism.	Mism. í %
Laun	61.310	61.210	71.611	10.301	17
Áburður til landgr	36.145	42.563	50.426	14.281	40
Sáðvörur	6.432	2.728	7.971	1.539	24
Girðingarefni	8.901	6.595	12.766	3.865	43
Rekstur flugvél óskip.	2.239	4.210	4.677	2.438	109
Rekstur TF TÚN	4.503	4.875	4.095	(408)	(9)
Rekstur TF NPK	10.069	8.440	15.872	5.803	58
Bifreiðakaup	881	1.761	10.711	9.830	1.116
Fyrirhleðslur	19.444	46.271	19.738	294	2
Starfsmannabifr.	7.646	7.810	8.522	876	11
Vinnuvélar	2.555	10.047	13.484	10.929	428
Trjáv. járn, steypa	<u>3.301</u>	<u>3.305</u>	<u>11.510</u>	<u>8.209</u>	<u>248</u>
Samtals	<u>163.426</u>	<u>199.815</u>	<u>231.383</u>	<u>67.957</u>	<u>42</u>



Svo sem af töflu III má sjá eru laun stærsti gjaldaliður í rekstri stofnunarinnar. Árið 1991 voru laun 71,6 milljónir króna eða nálægt 23% af heildargjöldum. Frá árinu 1989 nemur hækkunin 10,3 milljónum króna. Á árinu 1992 voru fastráðnir starfsmenn 40 en 35 störfuðu hjá stofnuninni árið 1991. Undanfarin þrjú ár hafa bæst við yfir sumartímann um 50 starfsmenn sem vinna við landgræðslustörf víðs vegar um landið. Hækkun launaliðarins frá 1989 endurspeglar þá breytingu sem er að verða á rekstri og starfsháttum Landgræðslunnar í uppgræðslumálum. M.a. má nefna að bændur taka í vaxandi mæli við ýmsum verkefnum gegn fækkun búfjár.

Næststærsti kostnaðarliður hjá Landgræðslunni er áburðarkaup, en áburður var keyptur fyrir 50,4 milljónir króna árið 1991. Miðað við árið 1989 hafa áburðarkaup aukist um 14,3 milljónir króna eða um 40 %.

Á árinu 1991 var varið 8 milljónum króna til kaupa á sáðvörum. Það er um 1,5 milljón króna aukning frá 1989 eða 24 % og 5,3 milljón króna hækkun frá 1990 eða 193 %. Þessar sveiflur stafa aðallega vegna þess að Landsvirkjun stóð ekki fyrir stórfelldri sáningu árið 1990.

Uppsetning nýrra girðinga og viðhald gamalla er snar þáttur í starfsemi stofnunarinnar. Alls var girt fyrir 12,8 milljónir króna árið 1991. Það er 3,9 milljóna króna hækkun eða 43 % frá 1989. Alls voru girtir 35 km árið 1989, árið 1990 voru 11 km girtir og 40 árið 1991.

Rekstur flugvéla stofnunarinnar kostaði 24,6 milljónir króna árið 1991. Landgræðslan er með tvær flugvélar til dreifingar á áburði og fræi. Upplýsingar um rekstur hvorrar vélar koma fram í eftirfarandi töflu:

Tafla IV.

	1989	1990	1991
TF-TÚN			
Reksturskostnaður í þús.kr.	4.503	4.875	4.095
Fræ og áburður í tonnum	323	344	386
Flugtími í klst.	86	88	96
Kostnaður pr. tonn	13.941	14.171	10.608
Kostnaður pr. flugtíma	52.360	55.397	42.656
TF-NPK			
Reksturskostnaður í þús.kr.	10.069	8.440	15.872
Fræ og áburður í tonnum	1.144	1.052	1.280
Flugtími í klst.	182	171	202
Kostnaður pr. tonn	8.801	8.022	12.400
Kostnaður pr. flugtíma	55.324	49.356	78.574

Á árinu 1991 dreifði TF-TÚN sem er lítil sérhönnuð áburðarvél alls 386 tonnum af áburði og fræi. Vélin getur borið eitt tonn í ferð. Árið 1990 dreifði hún 344 tonnum og 323 tonnum árið 1989. Beinn rekstur vélarinnar kostaði 4,1 milljónir króna árið 1991 eða 10.608 krónur á hvert áburðið tonn. Til samanburðar kostaði rekstur vélarinnar árið 1990 4,9 milljónir króna eða sem nemur 14.171 krónur á hvert tonn. Þá má geta þess að síðast liðið sumar var einungis dreift 197 tonnum af áburði og vélinni var flogið í 54 klukkustundir. Áætlað er að vélin geti dreift um 1000 tonnum yfir sumarið. Vélin hefur því s.l. ár verið rekin með einum þriðja afkasta. S.l. sumar var þó þessi tala einungis einn fimmti af áætluðum afköstum.

Hin vél stofnunarinnar TF-NPK er af gerðinni Douglas C-47A Dakota og er frá árinu 1943. Hún er fyrrverandi vöruflutninga- og síðar fólksflutningavél sem gefin var stofnunni árið 1972. Var vélinni þá breytt til að geta sinnt áburðarflugi og ber hún nafn Páls Sveinssonar fyrrverandi landgræðslustjóra. Vélin ber alls 4 tonn í hverri ferð. Árið 1991 var dreift með vélinni 1.280 tonnum af áburði og fræi. Árið 1990 dreifði hún 1.052 tonnum og 1.144 tonnum árið 1989. Beinn reksturskostnaður vélarinnar nam

15,9 milljónir króna árið 1991 en 8,4 milljónir árið 1990. Dreifikostnaður var því 12.400 krónur á hvert tonn árið 1991 til samanburðar við 8.022 krónur árið 1990. Hin mikla kostnaðaraukning sem verður 1991 má m.a. rekja til kaupa og ísetningar á nýjum mótör í vélina. Vélin mun vera rekin með rúmlega hálfum afköstum miðað við það sem hún gæti annað í áburðarflugi.

Sameiginlegur kostnaður vegna reksturs vélanna var 4,7 milljónir króna árið 1991, 4,2 milljónir króna árið 1990 og 2,2 milljónir króna árið 1989.

Dreifingarkostnaður alls með flugvélum pr. tonn var því 14.792 krónur árið 1991 en 12.554 krónur árið 1990. Árið 1989 var kostnaður miðað við ábórið tonn 11.459 krónur.

Þegar heildarkostnaður pr. flugtíma er skoðaður kemur í ljós að hann var 82.698 krónur árið 1991 og 67.664 krónur árið 1990. Sama tala fyrir árið 1989 var 62.727 krónur. Hér ber að geta þess að þetta er ekki allur kostnaður vegna flugsins, því ótalin eru laun flugmanna og stjórnunarkostnaður. Raunkostnaður pr. tonn er því ívið hærri en hér kemur fram. Flugmenn Landhelgisgæslunnar fljúga flugvélinni TF-TÚN en stóru vélinni fljúga flugmenn Flugleiða í sjálfböðavinnu. Flugmenn Landhelgisgæslunnar koma þar reyndar einnig við sögu.

Þegar litið er á kostnaðinn við flugdreifingu og þá nýtingu sem er á vélunum telur Ríkisendurskoðun rétt að áburðarflugið verði tekið til endurskoðunar.

Bifreiðakaup voru 10,7 milljónir króna á árinu 1991. Um er að ræða kaup á stórri vörubifreið, en stofnunin átti aðra slíka bifreið fyrir. Þessar bifreiðar eru notaðar við þann margvíslega flutning sem tilheyrir starfi stofnunarinnar, sem m.a. felst í flutningi á áburði og fræi til hinna ýmsu staða á landinu ásamt tækjum til sáningar og melskurðar. Ennfremur á stofnunin tvær minni vörubifreiðar sem eru notaðar við sáningu og melskurð. Forráðamenn stofnunarinnar hafa skoðað þann möguleika að bjóða þennan akstur út, en komist að þeirri niðurstöðu að með tilliti til eðlis þessara verkefna sé sá kostur ekki hagkvæmur. Ríkisendurskoðun telur rétt að gerð verði úttekt á bifreiðamálum Landgræðslunnar.

Unnið var að fyrirhleðslum fyrir um 19,7 milljónir króna árið 1991. Svipaðri upphæð var varið til þessa árið 1989 en árið 1990 var unnið fyrir um 46,3 milljónir króna. Fyrir árið 1979 hafði Vegagerð ríkisins yfirumsjón með fyrirhleðslum en með breytingum á lögum um varnir gegn landbroti af völdum fallvatna tók Landgræðslan við því hlutverki f.h. landbúnaðarráðuneytis. Fjárveitingar voru færðar sem sérstakur liður undir

Landgræðslu-og landverndaráætlun þar til á árinu 1992 þegar þær voru færðar sem sérstakur liður undir Landgræðslu ríkisins.

All mikill kostnaður er vegna aksturs starfsmanna stofnunarinnar, en hann markast af starfi þeirra sem fer fram víða um land. Kostnaðurinn vegna þessa var um 8,5 milljónir króna árið 1991. Hefur hann þá hækkað um 11 % frá 1989. Þessi kostnaður endurspeglar líkt og launakostnaðurinn breyttar áherslur í uppgræðslumálum Landgræðslunnar.

Aukin fjárfesting í vinnuvélum á rætur að rekja til breyttra starfshátta stofnunarinnar. Aukin sáning á landi kallar á meiri tækjabúnað sem og aukin fræverkun. Auk þess sem stofnunin hefur sjálf keypt af tækjum hefur hún enn fremur fengið tæki að gjöf. Vinnuvélar voru keyptar fyrir um 13,5 milljónir króna árið 1991. Til samanburðar voru vinnuvélar keyptar fyrir 2,6 milljónir króna árið 1989 og 10 milljónir árið 1990.

Samtals var fært á liðina trjávörur, járn og steypa um 11,5 milljónir króna árið 1991. Þessi kostnaður er að mestum hluta til kominn vegna þeirra fjárfestinga sem stofnunin hefur varið til fræverkunarhúss, aðstöðu til rannsókna og þróunarstarfa og byggingu fyrir stjórnarsýslu stofnunarinnar. Á fjárlögum fyrir árið 1991 var 4 milljónum króna varið í stofnkostnað fræverkunarstöðvarinnar og 5 milljónum króna til skrifstofuhússins. Enn fremur voru ætlaðar 4 milljónir króna til viðhalds. Þegar einungis er tekið tillit til þessara kostnaðarliða er ljóst að Landgræðslan fer talsvert umfram fjárlög hvað varðar þessar byggingar og er þá ótalinn ýmis kostnaður svo sem launakostnaður vegna byggingar þessara húsa. Virðist því vera nokkurt ósamræmi milli raunverulegra útgjaldaliða stofnunarinnar og heimilaðra samkvæmt fjárlögum. Samt sem áður hefur Landgræðslan tekist að halda sig innan þess ramma sem fjárlög hafa markað henni, en stofnunin hefur haft úr töluverðum sértekjum að spila umfram það sem gert er ráð fyrir í fjárlögum.

Sami starfsmaður gegnir starfi bókara og gjaldkera á skrifstofu Landgræðslunnar. Því starfi hefur verið sinnt með ágætum en rétt væri að skilja að störf bókara og gjaldkera.

Fram til ársins 1990 hafði Ríkisbókhald með höndum færslu bókhalds fyrir stofnunina, en þá tók stofnunin að færa bókhaldið í BÁR-ET. Ljóst er að eftir að færsla bókhaldsins var tekin upp í Gunnarsholti hefur færsla þess orðið markvissari.

KAFLI 6

TILLÖGUR AÐ BREYTINGUM

Lög um landgræðslu:

Sé litið nánar á löginn um landgræðslu er ljóst að þau þarfnast endurskoðunar á sumum sviðum. Nægir þar að nefna að markmið, viðhorf og þekking við landgræðslu og landvernd hafa breyst mikið á s.l. þremur áratugum. Markmiðin með landgræðslu hafa orðið margþættari um leið og almennur áhugi hefur vaknað á landvernd og umhverfisvernd. Þá hafa áherslur breyst og auk landgræðslu og landverndar er nú talað um jarðvegsvernd sem einn meginþáttinn í starfi Landgræðslunnar.

Á sama tíma hafa viðhorf til landbúnaðar svo og landbúnaðarstefna stjórnvalda einnig breyst mikið. Árið 1965 bjuggu bændur við óhefta framleiðslu og voru hvattir til að stækka bú sín. Í dag búa bændur við mikla framleiðsluskerðingu. Árið 1977 voru um 900 þúsund fjár í landinu sem þýddi að sumarlangt voru rúmlega tvær milljónir fjár á afréttum og beitolöndum. Í ár er talið að vetrarfóðrað fé sé um 500 þúsund og beit á afréttum hefur minnkað enn meir því víða hafa bændur beitt meira á úthaga í heimalöndum sínum. Álagið á viðkvæman hálendisgróður hefur því minnkað mikið á síðustu árum. Þó eru enn staðir á landinu þar sem ofbeit er einn þátturinn í því að jarðvegseyðing og landspjöll eiga sér stað.

Þá hafa viðhorf manna til landsins og landgræða breyst mikið á síðustu áratugum. Auðvitað hafa landsmenn ætíð kunnað að meta fagurt landslag, en áður fyrr var land sennilega fyrst og fremst metið út frá arðsemi þess þ.e. hefynd eða beitarþoli. Nú hafa þau viðhorf komið fram að jarðvegs- og landvernd í sjálfu sér séu mikilvæg markmið og því beri að endurheimta fyrri landgræði burtséð frá arðsemi þessa sama lands.

Þá má líka spyrja sig þeirra spurninga hvaða land á að endurheimta, hvaða land á að verja og hvaða land á að láta eiga sig og láta náttúruna um framvinduna? Hvað er fagurt land og í augum hverra? eru það grasi grónar hlíðar og blóm í haga eða svartir sandar og berar klappir? Þetta eru ýmsar þær spurningar sem myndu tengjast nýrri lagasetningu og þar með markmiðum með landgræðslu á Íslandi.

Auk þess má nefna að nauðsynlegt er að löginn geri ráð fyrir og efla þátttöku almennings, félagasamtaka og sveitarstjórna í landgræðslu. Þá þarf að setja skýlausari ákvæði um heimild landgræðslustjóra til að grípa til ákveðinna verndaraðgerða telji hann þess þörf.

Of langt mál yrði að fara út í hina einstöku kafla laganna þar sem breytinga er þörf en rétt er þó að minnast á nokkur atriði til viðbótar sem hafa verið í huga. Samkvæmt 3. gr. laganna skipar landbúnaðarráðherra

landgræðslustjóra að fengnum tillögum stjórnar Búnaðarfélags Íslands sem jafnframt hefur umsjón með landgræðslumálum fyrir hönd ráðherra. Þá segir einnig að ráðherra skipi fulltrúa landgræðslustjóra. Eins og segir hér að framan þá hefur Búnaðarfélagið lítil sem engin afskipti af Landgræðslunni og því ástæðulaust að stjórn þess geri tillögu um skipan í embætti landgræðslustjóra. Þá ætti landgræðslustjóri sjálfur að ráða sína fulltrúa eins og aðra starfsmenn.

III. kafli laganna fjallar um gróðurvernd og í 19. gr. segir m.a.: „Í hverri sýslu og hverjum kaupstað skal starfa þriggja manna gróðurverndarnefnd. Sýslunefndir og bæjarstjórnir kjósa fulltrúa í nefndirnar til fjögurra ára í senn. Í sýslum landsins skal áður leita tillagna viðkomandi búnaðarsambands." Þá segir síðar í sömu grein: „Funda- og ferðakostnaður, svo og þóknun fyrir unnin störf gróðurverndarnefndar, greiðist af fé Landgræðslu ríkisins að 2/3 hlutum og viðkomandi sýslusjóði eða bæjarsjóði að 1/3 hluta." Þessi skipan mála er óeðlileg. Landgræðslunni ber samkvæmt þessu að greiða verulegan hluta af kostnaði við þessar nefndir en hefur engin áhrif á skipan þeirra. Megin athugasemdirnar við þennan kafla laganna eru þó þær að í hann vantar raunhæf ákvæði um heimild landgræðslustjóra til að grípa til skjótra verndaraðgerða t.d. hvað varðar upprekstartíma á afrétt eða takmörkun á beit.

Í 23. gr. laganna segir: „Telji landgræðslustjóri, að gróðurverndar sé þörf sakir þess að heimalönd eða afréttir hafi eigi nægilegt beitarpól fyrir þann búpening, sem á þeim gengur, skal hann leita samkomulags við landeigendur til úrbóta." Þá segir síðar í sömu grein: „Leiði rannsókn í ljós, að löndunum sé ofboðið er landgræðslustjóra skylt að krefjast ítölu í þau," en ítala er sá fjöldi sauðfjár sem getur gengið á ákveðnu landi án þess að landið beri skaða af. Því miður hefur þessi ítala sem viðmiðun reynst vita gagnslaus við að koma á umbótum í landnýtingu. Í reynd þá hefur Landgræðslan ekki haft það vald sem þarf til að stöðva ofnýtingu lands, einkum stærri landssvæða til lengri tíma.

Í IV. kafla laganna er fjallað um félög til landgræðslu. Kafli þessi hefur í framkvæmd ekki haft neina hagnýta þýðingu því aldrei hefur verið stofnað til félagsskapar á grundvelli þessara lagaheimildar.

Í kafla V. 40 gr. er fjallað um rannsóknir og þar segir: „Rannsóknarstofnun landbúnaðarins ber að annast rannsóknir á beitarpóli og orsökum gróðureyðingar, og skal fela henni að framkvæma þær rannsóknir, sem um er rætt í 7., 22. og 23 gr. þessara laga." Hér er kveðið skýrt á um hver á að sjá um rannsóknarþáttinn. Þó verður að hafa það í huga að ýmsir rannsóknarþættir sem nú þykja mikilvægir geta tæplega talist til landbúnaðarrannsókna. Hér má nefna bakteríukynbætur og ákvörðun um foggirni jarðvegs

Að mati Ríkisendurskoðunar þyrfti í nýjum lögum um landgræðslu að kveða miklu nánar á um hvernig samstarfi Rannsóknarstofnunar landbúnaðarins og Landgræðslunnar skuli háttað. Þá þarf einnig að kveða á um samstarf eða sameiningu á sviði rannsókna og þróunarstarfa við Skógrækt ríkisins.

STJÓRNSKIPULAG

Ekkert opinbert skipurit er til af stofnuninni. Starfslýsingar hafa heldur ekki verið notaðar en þó er skipting starfa innan stofnunarinnar í ákveðnum skorðum. Þá hefur tvískipting stofnunarinnar sett mark sitt á hana, þ.e. fulltrúar landgræðslustjóra sitja í Reykjavík en landgræðslustjóri í Gunnarsholti. Samkvæmt skipuriti I getur að líta þær tillögur sem Ríkisendurskoðun gerir á stjórnskipulagi Landgræðslunnar. Þar er gert ráð fyrir að yfir stofnunina verði sett þriggja manna stjórn sem væri kosin af Alþingi en ráðherra skipi oddamann. Stjórnin verði umsagnaraðili um val á landgræðslustjóra en ráðherra skipi í stöðuna til sex ára í senn. Landgræðslustjóri ráði aðra starfsmenn. Stjórnin ásamt landgræðslustjóra komi sér saman um langtímamarkmið með landgræðslu, innan þess ramma sem lög setja stofnuninni og væri hún eftirlitsaðili með því að stefnt sé að þessum markmiðum. Þá yrði stjórnin einnig eftirlitsaðili með rekstri stofnunarinnar og landgræðslustjóra til halds og trausts í hinum ýmsu málum er varða stofnunina.

Landgræðslunni verði skipt upp í sex eftirfarandi svið: Almannaatengsl, fjármálasvið, uppgræðslusvið, gróðurverndar- og umhverfissvið, fræræktarsvið og fyrirhleðslusvið. Þar sem Landgræðslan er ekki mannmörg stofnun getur það vel komið til álita að sami deildarstjóri sé yfir fleiri en einu sviði. Öll starfsemi stofnunarinnar verði staðsett í Gunnarsholti eins og áður segir. Verði í framtíðinni komið á fót öflugum héraðsmiðstöðvum munu þær þjóna öllum rekstrarsviðum. Deildarstjóri héraðsmiðstöðva myndi samræma þær aðgerðir sem ákveðnar eru í hverju héraði. Í skipuriti II má sjá það stjórnskipulag sem Ríkisendurskoðun telur æskilegt verði ákveðið að koma á fót öflugum héraðsmiðstöðvum. Í þessu skipuriti eru fyrirhleðslur flokkaðar undir uppgræðslusviði.

Almannaatengsl eru Landgræðslunni mjög mikilvæg og eru vaxandi þáttur í starfseminni. Á það má benda að sértekjur og gjafir eru mikilvægur þáttur í að halda uppi öflugum starfi og árið 1991 námu þessir liðir 93 milljónum króna eða 30% af heildarútgjöldum stofnunarinnar sem voru 311 milljónir króna. Á þessu sviði fer fram fræðsla og kynning á starfsemi

Landgræðslunnar og í því sambandi hefur verið allnokkur útgáfustarfsemi á vegum stofnunarinnar.

Á síðustu árum hefur mikið áunnist í því að kynna mikilvægi starfsemi stofnunarinnar bæði hjá einstaklingum, fyrirtækjum og stofnunum. Hér er þó áfram mikið verk að vinna eða eins og segir í Landgræðslufréttum, „Stefnumið í landgræðslu og gróðurvernd“ frá því í nóvember 1991: „Almenn fræðsla og miðlun þekkingar og ráðgjafar meðal bænda og annarra umráðahafa lands er ein markvissasta leiðin til að fyrirbyggja frekari skemmdir á gróðri og stuðla að öfluggu landbótastarfi.“ Síðar segir í sama riti um mikilvægi þess að ná betur til æsku landsins. „Landgræðslan mun leita eftir samvinnu við fræðsluyfirvöld og skóla um **gerð fræðsluefnis**, aukið fræðslustarf og mótun landgræðsluverkefna sem henta skólanemum.“ Hér eru því ærin verk að vinna við að kynna landsmönnum öllum mikilvægi jarðvegs- og gróðurverndar og hvetja fólk til þátttöku í störfum að landgræðslumálum.

Fjármálasvið stofnunarinnar þarf að efla. Ríkisendurskoðun leggur til að stofnunin ráði til sín fjármálastjóra er veiti sviðinu forstöðu. Hann bæri ábyrgð á öllum fjárreiðum stofnunarinnar og gerð fjárhagsáætlana í samvinnu við deildarstjóra annarra sviða og hafi eftirlit með framkvæmd þeirra. Þá verði skilið á milli starfs bókara og gjaldkera. Komið verði upp ítarlegri viðfangsefnaskiptingu í fjárhagsbókhaldi svo hægt verði að meta raunverulegan kostnað við fræverkun og ýmis landgræðsluverkefni. Öllum stofnkostnaði svo sem við rannsóknarstöð og fræverkun verði haldið til haga en misbrestur hefur verið á að viðeigandi kostnaður hafi verið færður á stofnkostnað. Bókhald fyrirtækisins þarf að verða virkara sem stjórnþæki og það þarf að komast í fastari skorður svo hægt sé að fylgjast betur með einstökum tekju- og kostnaðarpáttum og bera saman við áætlun. Auk fjármála, áætlangerðar og fjárhagslegs eftirlits myndi heyra undir þetta svið innkaup og ýmislegt skrifstofu- og starfsmannahald.

Uppgræðslusvið yrði hið eiginlega framkvæmdasvið stofnunarinnar. Þar væri glímt við stöðvun eyðingar og endurheimt landgæða. Friðun lands heyri einnig undir þetta svið og umsjón, viðhald og uppbygging landgræðslugirðinga. Þess má geta að frá árinu 1907 hafa um 139 svæði verið girt og friðuð. Þetta samsvarar um 300 þúsund hekturum eða nær 3% af flatarmáli landsins. Á þessu sviði verði gerðar áætlanir til lengri og skemmri tíma er taki til þess hvað eigi að gera á hverjum stað og hvað þær aðgerðir komi til með að kosta. Allt starf Landgræðslunnar verður væntanlega markvissara fyrir bragðið. Uppgræðslusviðið yrði umfangsmesta og fjárfrekasta sviðið og má segja að önnur svið stofnunarinnar þjóni þessu sviði á einn eða annan hátt.

Gróðurverndar- og umhverfissvið myndi hafa eftirlit með ástandi gróðurs almennt bæði í byggð og á afréttum. Jafnhliða því að hafa eftirlit með ástandi gróðurs, landvernd og landnýtingu þá hefði sviðið einnig eftirlit með jarðvegi og jarðvegseyðingu af völdum uppblásturs og vatnsrofs. Þá hefur sviðið með upprekstrarmál að gera og starfar með gróðurverndarnefndum.

Á fræræktar- eða fræverkunar sviði yrðu unnin ýmis þróunarverkefni er tengjast fræverkun og frærækt svo og samstarfsverkefni við Rannsóknastofnun landbúnaðarins, Iðntæknistofnun, Rannsóknastöð Skógræktar ríkisins á Mógilsá og ýmsa erlenda aðila. Í því sambandi er rétt að leggja áherslu á skýra verkaskiptingu milli stofnana. Enda þótt skilin á milli þess hvenær rannsókn endar og þróun tekur við og síðan framleiðsla séu oft á tíðum nokkuð óljós þá ber að hafa ákveðna verkaskiptingu í huga.

Þá er safnað fræi af grösum, lúpínu og melgresi víðs vegar um landið og það þurrkað og hreinsað í fræverkunarstöðinni í Gunnarsholti. Jafnframt er það húðað á sérstakan hátt til jafns við áburðarkorn svo þau falli saman við dreifingu úr flugvélum en einnig flýtir það fyrir spírúnu. Þá er búið að koma upp aðstöðu til framleiðslu á svokölluðu lúpínusmiti og má nefna það sem dæmi þar sem hinum eiginlega rannsóknarþætti er lokið en hann var unninn af Iðntæknistofnun og við tekur þróunar- og framleiðsluþáttur sem er unninn af Landgræðslunni.

Fyrirhleðslusvið yrði sjötta svið Landgræðslunnar. Í lögum nr. 43/1975 um heftingu landbrots og varnir gegn ágangi vatna segir svo: „Vinna skal að heftingu landbrots og hindra önnur spjöll á nytjalandi af völdum vatna með fyrirhleðslum og lagfæringum á árfarvegum, svo sem fyrir er mælt í lögum þessum.“ Og síðar segir: „Landgræðsla ríkisins fer með yfirstjórn þeirra mála, sem lög þessi fjalla um fyrir hönd landbúnaðarráðuneytisins.“ Í 2. gr. segir: „Í hverri sýslu skal starfa matsnefnd skipuð fulltrúa Búnaðarfélags Íslands og Vegagerðar ríkisins.“

Það er mat Ríkisendurskoðunar að Landgræðslan sé illa í stakk búinn til að sinna þessu verkefni. Til þess skortir stofnunina verkfræðilega þekkingu. Enda segir í bréfi Landgræðslunnar frá 20. september 1982 til héraðsráðunauta: „Það skal að lokum tekið fram að Landgræðsla ríkisins lítur svo á að hlutverk hennar sé fyrst og fremst að hafa heildaryfirsýn yfir stöðu þessara mála hverju sinni, svo og að taka við álitsgerðum frá matsnefndum í héruðunum og koma síðan rökstuddum áætlunum um fjárför til þessara mála á framfæri við fjárveitingarvaldið og fylgja þeim eftir í samráði við landbúnaðarráðuneytið.“ Í dag sér viðkomandi héraðsráðunautur um minni háttar verk en Vegagerðin um stærri verk. Réttast væri að þessi málaflokkur verði alfarið í höndum Vegagerðar ríkisins.

Hér að framan hafa verið færð rök fyrir því:

Að full þörf sé að endurskoða lög um landgræðslu.

Að stofnuninni verði skipuð sérstök stjórn.

Að þörf sé á nýju stjórnskipulagi fyrir stofnunina.

Að auki leggur Ríkisendurskoðun til að skrifstofu í Reykjavík verði lokað og öll starfsemin flutt í Gunnarsholt. Jafnframt verði rekstur flugvéla stofnunarinnar endurskoðaður og gerð verði úttekt á þörfum Landgræðslunnar vegna vörubifreiða.

KAFLI 7

SAMEINING LANDGRÆÐSLU OG SKÓGRÆKTAR

Eins og segir í kafla 3 þá voru samþykkt á Alþingi árið 1907 „Lög um skógrækt og varnir gegn uppblæstri lands.“ Þannig var litið á að landgræðsla og skógrækt væri einn og sami málaflokkur. Síðar var alveg skorið á þessi tengsl árið 1923 og síðan hafa þetta verið tvær stofnanir sem lotið hafa forræði ríkisins.

Að umfangi eru þessar stofnanir álíka stórar, Skógræktin er með áætlaða veltu árið 1992 upp á 224 milljónir króna og Landgræðslan með um 220 milljónir króna. Sameiginlega undir liðnum „Skógrækt og landgræðsla, ýmis verkefni (04-239)“ er varið 54 milljónum af fjárlögum. Báðar afla þessar stofnanir nokkurra sértekna. Báðar þessar stofnanir telja sig vera í brýnni þörf fyrir meira fé en þeim er veitt á fjárlögum.

Með lögum frá 1965 var Sandgræðslu Íslands breytt í Landgræðslu ríkisins og hlutverk hennar aukið verulega. Aðalmarkmið Landgræðslunnar eru þó eins og minnst er á hér að framan að koma í veg fyrir eyðingu gróðurs og jarðvegs og græða upp eydd og vangróin lönd.

Lög um Skógrækt ríkisins eru frá árinu 1955 með seinni tíma breytingum. Samkvæmt 1. gr. þeirra laga skal skógræktin rekin með eftirfarandi markmiðum:

- „1. að vernda, friða og rækta skóga og skógarleifar, sem eru í landinu.
2. að græða upp nýja skóga, þar sem henta þykir.

3. að leiðbeina um meðferð skóga og kjarrs og annað það, sem að skógrækt og skógræðslu lýtur."

Eins og sjá má af lögum um þessar stofnanir eru markmið þeirra sannanlega greinar af sama meiði. Báðar stuðla þær að landgræðslu og landvernd. Eðli landgræðslu í orðsins fyllstu merkingu gæti í einfölduðu og stuttu máli verið lýst á eftirfarandi hátt. Í gróðursnautt land er sáð landgræðslujurt svo sem lúpínu, beringspunti eða melgresi, þessar plöntur ná að mynda gróðurþekju ásamt öðrum sjálfsánum plöntum er síðar bætast við gróðurþekjuna. Síðar taka við víðirunnar svo sem gulvíðir og loðvíðir og enn síðar kemur birkið til sögunnar. Hvenær hættir landgræðsla og skógrækt tekur við? Það mætti líta svo á að einn og sami aðilinn ætti að sjá um og hafa eftirlit með þessum ferli.

Þessar stofnanir virðast hafa haft með sér ágæta samvinnu í seinni tíð en sú hugsun skaut æ oftar upp kollinum við gerð þessarar skýrslu hvort ekki væri skynsamlegt að sameina þessar stofnanir í eina eins og löggjafinn ákvað í upphafi.

Vissulega má benda á eitt og annað sem gæti mælt í mót sameiningu svo sem að aðalstarfssvæði stofnananna er í mismunandi landshlutum og skógræktarstörf eru orðin þáttur í atvinnumálum nokkurra héraða landsins. Þessi atriði breyta þó ekki því meginmáli sem sameinar þessar stofnanir en það er hin eiginlega **landvernd og landgræðsla**. Allt landið er starfsvettvangur beggja stofnana svo staðsetning aðalstöðva sameiginlegrar stofnunar skiptir ekki meginmáli. Skógræktarstörf bænda (t.d. skógræktaráttak á Fljótsdalshéraði) myndu í engu breytast við sameiningu. Í dag er einmitt mikið rætt um hve mikilvægt er að fá bændur enn frekar til liðs við Landgræðsluna.

Ríkisendurskoðun telur að nokkurt fé muni sparast við sameininguna, svo sem við yfirstjórn, fjármálastjórnun, bókhald, starfsmannahald og kortagerð. Þá mun eitthvert fé sparast í vélum og tækjum. Sameina má störf landgræðslu- og skógarvarða víða um land og það gæti leitt til meiri hagkvæmni og sparnaðar (sjá mynd IV). Til marks um hversu skyld starfsemi stofnananna er gæti skipurit II vel hentað fyrir sameinaða **Landgræðslu Íslands**.

Þó er þessi sparnaður ekki mikilvægasti þátturinn við sameiningu þessara stofnana. Mikilvægasti þátturinn þegar tímar líða fram verður sjálf nýtingin á fjárframlögum til hinnar nýju stofnunar. Á fjárlögum 1992 veitti Alþingi rúmum 160 milljónum króna til skógræktar, rúmum 210 milljónum króna til landgræðslu og tæpum 55 milljónum króna til sameiginlegra verkefna sem reyndar renna alfarið til skógræktarinnar. Þá afla þessar

stofnanir sértekna eins og áður segir. Í gegnum tíðina hafa þetta verið álíka stórir málaflokkar en hvers vegna svo er virðist ekki liggja eins ljóst fyrir.

Sameining myndi einnig leiða til þess að stjórn stofnunarinnar og forstjóri myndu væntanlega veita fé í þau verkefni sem teldust brýnust, burtséð frá því hvort málaflokkurinn tilheyrði landgræðslu eða skógrækt. Þannig tækju þeir ákvörðun sem kunnugastir væru þessum málaflokkum og þjóðin mætti vænta bestu hugsanlegrar nýtingar á því fé sem varið er til þessara mála að bestu manna yfirsýn.