

Af ávöxtunum þekkist tréð

„Annaðhvort er tréð gott og ávöxturinn góður eða tréð vont og ávöxturinn vondur. Því af ávextinum þekkist tréð“ (Mattheusarguðspjall 12.33).

Á Íslandi er opinber stefna sjaldan mörkuð með yfirlýsingu og þegar það er gert er allur gangur á því hvort lýstri stefnu er fylgt. Stjórnarstefna sést fremur í því sem stjórnvöld gera en því sem oddvitar segja eða festa á pappír. Lög sem sett eru til að hvetja eða letja tiltekna starfsemi og fjárveitingar sýna raunverulega stefnu stjórnvalda.

Skipting fjárveitinga milli málaflokka í fjárlögum sýnir áherslur stjórnvalda hverju sinni. Á erfiðum tímum birtist raunveruleg stefna skýrast. Hún sést af því hvar er skorið og hverju hlíft. Í október 2008 hrundi bankakerfið og í framhaldi af því þurfti að draga verulega saman útgjöld ríkisins.

Í þessari grein eru skoðaðar fjárveitingar til skógræktarmála frá síðastliðnum aldamótum og þær bornar saman við framlög til annarrar starfsemi ríkisins á sviði verndunar og nýtingar náttúrugæða og rannsókna á auðlindum og náttúrugæðum til lands og sjávar. Tímabilið 2008 til 2011 er skoðað sérstaklega til að meta afdrif skógræktar á niðurskurðartímum.

Leitað svara við eftirfarandi spurningum:

1. Hvernig breyttust fjárveitingar til stofnana á sviði umhverfismála og auðlindanýtingar frá aldamótum til 2014?
 - a. Fjárveitingar til nýskógræktar

- b. Fjárveitingar til Skógræktar ríkisins
 - c. Fjárveitingar til Landgræðslu ríkisins
2. Voru öll viðfangsefni skorin jafnt eftir bankahrun?
 3. Var skógrækt skorin meira eða minna en önnur viðfangsefni?
 4. Var samræmi milli ráðuneyta í fjárveitingum til skógræktarmála?
 5. Skýrist niðurskurður af stefnu stjórnvalda eða óráðsú ríkisforstjóra?
 6. Breyttist hagur skógræktarmála með nýrri ríkisstjórn?
 7. Hverjar eru horfurnar í landgræðslu- og skógræktarmálum?

Aðferð

Ríkisreikningur árána 2000 – 2012 og fjárlög árána 2013 og 2014 eru aðalheimildir þessarar greinar. Ríkisreikninga má finna á vef Fjársýslu ríkisinsⁱ og fjárlög ásamt fjárukalögum á vefjum Alþingisⁱⁱ og fjármálaráðuneytisⁱⁱⁱ.

Í ríkisreikning voru sóttar upplýsingar um fjárveitingar samkvæmt fjárlögum og breytingar á fjárheimildum í fjárukalögum. Einnig voru sóttar þangað upplýsingar um afkomu ríkisaðila, þ.e. hvort útgjöld voru umfram eða innan fjárheimilda.

Almennt verðlag hefur breyst töluvert á tímabilinu og því eru fjárframlögin og niðurstöðutölur

ríkisreiknings færð á fast verðlag miðað við vísitölu neysluverðs í janúar 2014.

Fjárveitingar tuttugu fjárlagaliða voru skoðaðar árin 2000 til 2014. Stofnanir hafa flust milli ráðuneyta og í sumum tilvikum hafa þær verið færðar saman í eina stofnun. Í ríkisreikningi er yfirleitt gefið upp árið eftir sameiningu hvaða eldri liðir heyra undir nýjan fjárlagalið. Hér var höfð sú regla að nota heiti núverandi stofnunar ef stofnanir hafa verið sameinaðar. Umhverfisstofnun er dæmi um stofnun sem mynduð var úr nokkrum eldri stofnunum.

Um langan aldur heyrðu Skógrækt ríkisins og Landgræðsla ríkisins undir landbúnaðarráðuneyti. Frá janúar árið 2008 færðust Skógræktin, Landgræðslan og Hekluskógar til umhverfisráðuneytis. Á sama tíma voru sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti sameinuð. Þótt Skógrækt ríkisins væri færð milli ráðuneyta sat rannsóknafé Rannsóknastöðvar Skógræktar ríkisins eftir í sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti. Rannsóknaféð fékk númerið 115 Rannsóknir í skógrækt í þágu landbúnaðar undir fjárlagaliðnum 04 483 Landgræðsla og skógrækt í þágu landbúnaðar. Jarðir Skógræktar ríkisins voru áfram á forræði jarðadeildar sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis uns þær fluttust til fjármála- og efnahagsráðuneytis í árslok 2012.

Í september 2012 fluttust landshlutaverkefni í skógrækt til umhverfisráðuneytis. Í þeirri uppstokkun fékk ráðuneytið nýtt nafn - umhverfis- og auðlindaráðuneyti. Í ársbyrjun 2013 bættust iðnaðarmál og fleira við málefni sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis og heitir það síðan atvinnu- og nýsköpunarráðuneyti. Þrátt fyrir þessa tiltekt sat rannsóknafé í skógrækt ennþá í atvinnu- og nýsköpunarráðuneyti. Rannsóknaféð hefur verið greitt til rannsóknastöðvarinnar eftir að hún skilar árlegri skýrslu til ráðuneytisins. Í þessari greiningu er rannsóknaféð talið með fjárveitingum til Skógræktar ríkisins nema í umfjöllun um breytingar á fjárveitingum milli ráðuneyta.

Í upphafi athugunartímabilsins voru tveir fjárlagaliðir hjá landbúnaðarráðuneyti sem skiptust á milli Landgræðslu ríkisins og Skógræktar ríkisins. Annar var 04 341 Atak í landgræðslu og skógrækt. Þetta var sérstök fjárveiting til stofnananna vegna kolefnisbindingar með landgræðslu og skógrækt. Árið 2001 var hætt að veita fé í þennan fjárlagalið en uppgjör vegna verkefnisins birtast í ríkisreikningi til 2005. Hitt verkefnið var 140 Landgræðsla og skógræktaráætlanir og var undir safnliðnum 04 190 Ýmis verkefni.

Þetta var fé til áætlanagerðar sem rann að mestu leyti til Landgræðslu ríkisins. Árið 2005 var hætt að veita fé í þennan fjárlagalið en uppgjör vegna hans sást síðast í ríkisreikningi 2006. Þessir fjárlagaliðir eru hér nefndir Ýmis verkefni í landgræðslu og skógrækt. Í samtölum fyrir landgræðslu og skógrækt er þetta fé talið með, en fénu er ekki skipt milli stofnananna þegar um þær er rætt hvora fyrir sig.

Niðurstöður og umræða

Fjárveitingar til umhverfis- og auðlindanýtingarmála frá aldamótum til 2014

Samanlagðar fjárveitingar á föstu verðlagi til þeirra tuttugu stofnana og fjárlagaliða sem hér eru teknar til skoðunar hækkuðu um 1% frá aldamótum og fram til ársins 2014. Í heildina eru því fjárheimildir stofnana á sviði auðlindanýtingar og umhverfismála álíka verðmætar og við síðastliðin aldamót.

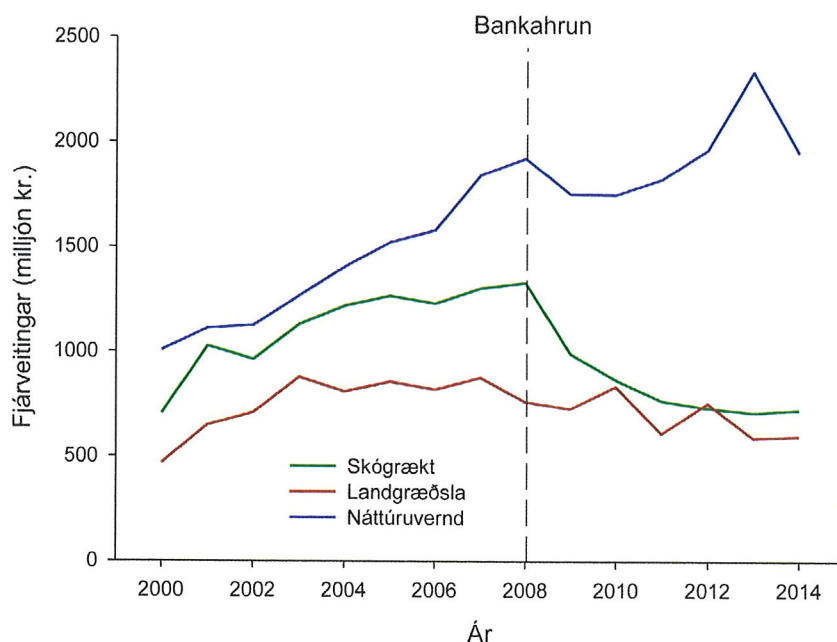
Fram að bankahruni í október 2008 hækkuðu samanlagðar fjárveitingar til þessara málefna um 23% en eftir hrun var heildarniðurskurður þeirra nærri 18%. Þótt heildar myndin sé þessi þá farnaðist stofnununum mjög misjafnlega fyrir hrun og í niðurskurðinum (1. tafla).

Fjárveitingar til nýskógræktar 2000 - 2014

Landshlutaverkefni í skógrækt og Hekluskógar eru skóggæðsluverkefni, það er fást við nýræktun skóga. Mælt á föstu verðlagi í janúar 2014 voru fjárveitingar til allra landshlutabundinna skógræktarverkefna árið 2000 kr. 363 milljónir. Hekluskógar komu á fjárlög ársins 2007 og öll ár síðan hefur Alþingi veitt fé til verkefnisins. Fjárveitingar til landshlutabundinna skógræktarverkefna og Hekluskóga samanlagt voru kr. 807 milljónir árið 2008 en kr. 414 milljónir í fjárlögum 2014. Skóggæðslufé af fjárlögum liðlega tvöfaldaðist (122%) frá aldamótum og fram að hruni en dróst saman um 49% eftir hrun. Fjárveitingar á fjárlögum 2014 til nýskógræktar eru því tæplega kr. 51 milljón hærri á föstu verðlagi en um síðustu aldamót. Það er aukning um 14%.

Fjárveitingar til Skógræktar ríkisins 2000 - 2014

Frá aldamótum og til 2014 hafa fjárveitingar til Skógræktar ríkisins dregist saman um kr. 34 milljónir (11%) á föstu verðlagi. Fjárveitingar til stofnunarinnar jókust um 56% fram til 2008 en eftir hrun hafa þær fallið um 43% á föstu verðlagi (1. tafla). Þrátt



1. mynd. Fjárveitingar Alþingis árin 2000 til 2014 til skógræktar- (grænt), landgræðslu- (brúnt) og náttúruverndarmála (blátt). Fjárveitingar eru í milljónum króna á föstu verðlagi miðað við janúar 2014. Sjá nánari skiptingu stofnana eftir málaflokkum í 1. töflu.

fyrir þennan harkalega niðurskurð hefur rekstrarfé stofnunarinnar aðeins dregist saman um 10,5% milli árána 2008 og 2012. Heildarútgjöld stofnunarinnar árið 2008 voru kr. 637 milljónir en árið 2012 höfðu þau farið niður í kr. 570 milljónir miðað við verðlag í janúar 2014.

Meiri sértekjur, meðal annars af viðarsölu, hafa dregið úr áhrifum niðurskurðarins á rekstrarfé stofnunarinnar. Árið 2008 voru sértekjur um þriðjungur (32,5%) af heildarveltu Skógræktar ríkisins en árið 2012 voru sértekjur orðnar meira en helmingur veltunnar (55,4%).

Fjárveitingar til Landgræðslu ríkisins 2000 - 2014

Fjárveitingar til Landgræðslu ríkisins hækkuðu frá aldamótum og fram til ársins 2008 um 63% á föstu verðlagi. Niðurskurðurinn eftir hrun var um 21%. Þannig var niðurskurðarhnífnum beitt af meiri varfærni á Landgræðsluna en á skógræktarmálin. Niðurskurðurinn frá 2008 til 2014 virðist svipaður og meðaltal þeirra tuttugu stofnana og verkefna sem hér eru tekin til skoðunar (1. tafla).

Það er einnig athyglisvert hvernig fjárveitingar til landgræðslu hafa breyst úr takti við önnur málefni sem skorin voru eftir hrun. Flestar stofnanir voru skornar mjög harkalega 2009. Þótt niðurskurðurinn

hafi haldið áfram árin þar á eftir var hann vægari en fyrst. Landgræðslan aftur á móti slapp vel fyrst í stað en hefur mátt þola meiri skerðingar síðastliðin ár (1. mynd).

Voru öll viðfangsefni skorin jafnt?

Í fjölmiðlum og yfirlýsingum sumra stjórnmalamána hefur því oft verið á lofti haldið að eftir hrun hafi verið flatur niðurskurður á ríkisútgjöldum. Í þeirri fullyrðingu felst að öll starfsemi ríkisins hafi verið skorin hlutfallslega jafn mikið niður. Ef rétt væri þá hefði stefna stjórnvalda verið óbreytt fyrir og eftir hrun. Það blasir við að þessi fullyrðing er röng. Stofnanir og málefni voru skorin mjög misjafnlega mikið niður og sum starfsemi fékk meira fé en áður.

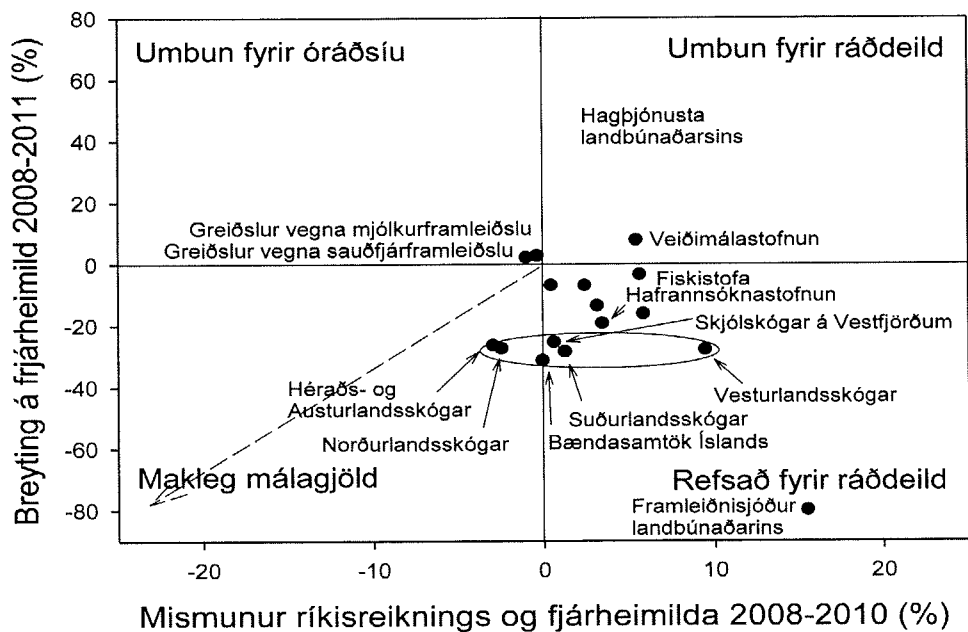
Þegar litið er yfir sviðið virðist starfsemi sem tengist rannsóknnum, nýtingu eða uppbyggingu auðlinda til lands og sjávar vera skorin niður um þriðjung til tvo þriðju af fjárheimildum ársins 2008. Niðurskurður til skógræktarmála eftir hrun hefur verið svipaður og stofnana landbúnaðarins, svo sem Hagþjónustu landbúnaðarins, Bændasamtaka Íslands og Framleiðnisjóðs landbúnaðarins. Hafrannsóknastofnun var skorin niður um 35% eftir hrun og fjárveitingar til hennar eru nú um 22% lægri á föstu verðlagi en þær voru um síðustu aldamót (1. tafla).

Greiðslur vegna búvöruframleiðslu, það er mjólkur-,

1. tafla. Fjárveitingar Alþingis á föstu verðlagi árin 2000, 2008 og 2014 til tuttugu stofnana og verkefna sem tengjast auðlindum, auðlindanýtingu, verndun náttúrugæða og rannsóknnum á auðlindum og náttúrugæðum til lands og sjávar. Einnig er sýnd breyting í prósentum fyrir og eftir árið 2008. Fjárheimildir eru fjárlög og fjáraulög fyrir árin 2000 og 2008 en fjárlög 2014, allt fært til verðlags í janúar 2014.

Málaflokkur og stofnun	Fjárheimild (í 1000 kr.)			Breyting (%)	
	2000	2008	2014	Fyrir hrun 2000-2008	Fyrir hrun 2008-2014
Skógrækt	702.839	1.328.307	722.300	46%	-46%
Landshlutaverkefni í skógrækt	363.071	736.750	394.300	103%	-46%
Skógrækt ríkisins	301.805	470.486	267.500	56%	-43%
Hekluskógar	0	70.719	19.400	Ekki til	-73%
Skógræktarfélag Íslands	37.964	50.352	41.100	33%	-18%
Landgræðsla	466.162	758.814	596.700	63%	-21%
Landgræðsla ríkisins	466.162	758.814	596.700	63%	-21%
Skógrækt og landgræðsla	205.253	0	0	-100%	Ekki til
Ýmis verkefni (tvö fjárlaganúmer)	205.253	0	0	-100%	Ekki til
Landbúnaður	12.316.651	14.681.674	12.427.300	19%	-15%
Hagþjónusta landbúnaðarins	28.870	35.359	21.100	22%	-40%
Greiðslur vegna búvöruframleiðslu	11.432.808	13.606.039	11.830.000	19%	-13%
Bændasamtök Íslands	518.836	813.975	492.200	57%	-40%
Framleiðnisjóður landbúnaðarins	336.136	226.301	84.000	-33%	-63%
Náttúruvernd	1.004.834	1.921.009	1.949.500	91%	1%
Umhverfisstofnun	695.456	929.388	977.900	34%	5%
Vatnajökulspjóðgarður	0	355.009	367.000	Ekki til	3%
Náttúrufræðistofnun Íslands	229.174	453.450	459.000	98%	1%
Náttúrustofur	80.204	183.162	145.600	128%	-21%
Skipulagsmál	730.128	566.600	484.700	-22%	-14%
Skipulagsstofnun	373.109	249.072	217.000	-33%	-13%
Landmælingar Íslands	357.018	317.528	267.700	-11%	-16%
Veður og umhverfi	731.101	933.490	732.200	28%	-22%
Veðurstofa Íslands	731.101	933.490	732.200	28%	-22%
Sjávarútvegur	2.794.928	3.135.395	2.244.500	12%	-28%
Fiskistofa	983.735	981.437	835.400	0%	-15%
Hafrannsóknastofnun	1.811.194	2.153.957	1.409.100	19%	-35%
ALLS	18.951.896	23.325.289	19.157.200	23%	-18%

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti



2. mynd. Breyting á fjárheimildum á föstu verðlagi frá 2008 til 2011 í prósentu af fjárheimild ársins 2008 og meðal mismunur á ríkisreikningi og fjárheimild árin 2008-2010 í prósentu fyrir stofnanir í sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti.

sauðfjár- og grænmetisframleiðslu eru bundnar í búvörusamningum og eru á föstu verðlagi áþekkar og um síðustu aldamót. Þessar greiðslur höfðu hækkað að nokkuð fram að efnahagshruni en hafa síðan lækkað um 13%.

Frá aldamótum og fram til ársins 2008 nærri tvöfölduðust framlög til náttúruverndarmála. Til þessa málaflokks teljast hér Umhverfisstofnun, Vatnajökulsþjóðgarður, Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur. Þrátt fyrir efnahagshrunið voru framlög til náttúruverndarmála hækkuð eftir hrun og eru nú um 1% hærrí en 2008. Aðrar stofnanir á sviði umhverfismála, sem hvorki teljast auðlinda- né náttúruverndarmál, voru skornar álíka mikið og heildarframlög til þeirra tuttugu stofnana og fjárlagaliða sem hér eru skoðuð. Sem dæmi má taka Veðurstofu Íslands. Fram til 2008 hækkuðu framlög nokkuð til stofnunarinnar á föstu verðlagi en voru síðan skornin um 22% eftir hrun. Þegar upp er staðið er stofnunin nú með nánast sömu raunfjárveitingar og um síðustu aldamót.

Var samræmi milli ráðuneyta í fjárveitingum til skógræktarmála?

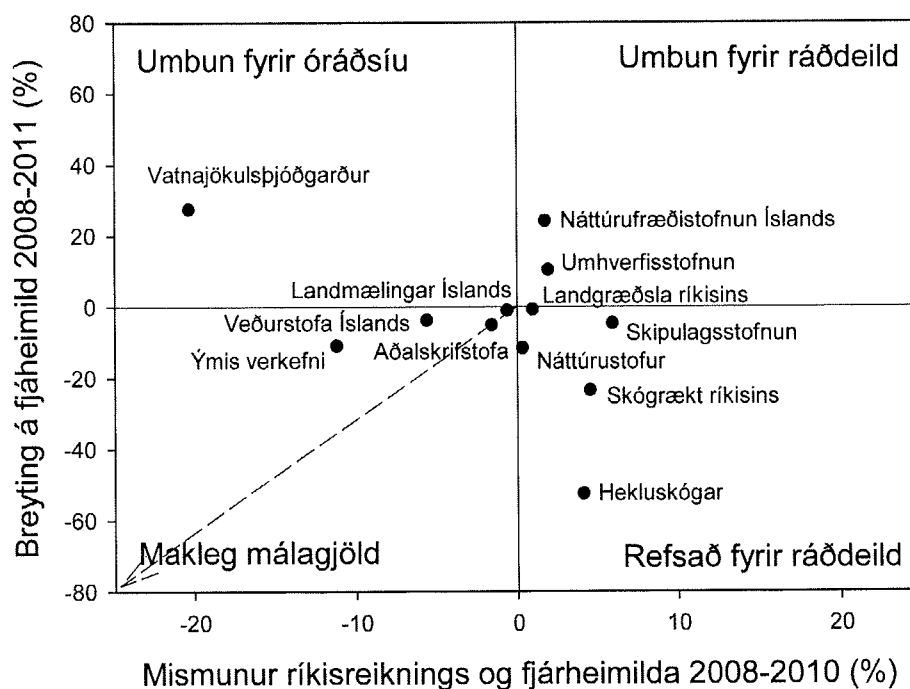
Á árunum 2008 til 2012 voru málefni skógræktar

skipt milli tveggja ráðuneyta, umhverfisráðuneytis og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis. Skógrækt ríkisins og Heklusjógar fluttust til umhverfisráðuneytis í upphafi árs 2008 en landshluta-bundin skógræktarverkefni og rannsóknafé Rannsóknastöðvar Skógræktar ríkisins sátu eftir í sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti. Breytingar á fjárframlögum til skógræktarmála eftir ráðuneytum frá 2008 til 2012 draga því glögg fram að hve miklu leyti stefna stjórnvalda í skógræktarmálum var samhæfð í stjórnkerfinu.

Árið 2008 veitti Alþingi kr. 506 milljónir til Skógræktar ríkisins og Heklusjóga en sama ár voru heildarfjárveitingar til skógræktarmála undir sjávarútvegs og landbúnaðarráðuneyti kr. 772 milljónir. Fimm árum síðar höfðu fjárveitingar til skógræktarmála verið skornar niður um tæpan helming í báðum ráðuneytum (2. tafla) og hlutfallsleg skipting milli ráðuneytanna var nánast hin sama. Öll niðurskurðarín fylgdist niðurskurður skógræktarmála að í báðum ráðuneytum. Niðurskurðurinn var því augljóslega samhæfur í stjórnkerfinu.

Niðurstaðan blasir við: Stjórnvöld forgangsroðuðu eftir skýrri og samræmdri stefnu. Það er einnig

Umhverfisráðuneyti



3. mynd. Breyting á fjárheimildum á föstu verðlagi frá 2008 til 2011 í prósentu af fjárheimild ársins 2008 og meðal mismunur á ríkisreikningi og fjárheimild árin 2008-2010 í prósentu fyrir stofnanir í umhverfisráðuneyti

augljóst (1. tafla og 1. mynd) að það urðu skil í skógræktarstefnu stjórnvalda eftir efnahagshrunið í október 2008. Af 1. töflu má ráða að þá hafi flest auðlindanýtingarmál fengið lægri framlög en bætt var við fé í rannsóknir og stjórnsýslu á sviði náttúruverndar.

Skýrist niðurskurður fjárveitinga af óráðsú?
Áratugum saman hafa stjórnvaldamenn haldið því fram að refsa ætti stofnunum og þá einkum ríkisforstjórum sem fara fram úr fjárheimildum. Í þrengingunum eftir bankahrunið var sérstaklega mikilvægt að stofnanir ríkisins virtu fjárlög. Hér er spurt: Hafa skussarnir fengið makleg málagjöld?

Árin 2009 til 2011 var mesti niðurskurðartíminn (1. mynd, 2. tafla). Hér er athugað hvort hægt er að skýra mismunandi niðurskurð hjá stofnunum í umhverfis- og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti með ráðdeild eða lausung í fjármálastjórn.

Borinn var saman mismunur fjárheimildar og niðurstaða ríkisreiknings fyrir hvert ár frá 2008 til 2010 og breyting á fjárheimildum árið á eftir. Svarið var einfalt: Ekkert samband var á milli ráðdeildar og umbunar í fjárheimildum hjá stofnunum í þessum

tveimur ráðuneytum^{iv}. Þetta þýðir að ráðdeild skiptir engu máli varðandi breytingar á fjárheimildum!

Skussar fá allt eins umbun eins og þeir sem virða fjárlög Alþingis. Þessi staðreynd sést vel ef skoðuð er breyting í fjárheimildum á föstu verðlagi frá 2008 til 2011 í prósentu af fjárheimild 2008 og meðal mismunur á ríkisreikningi og fjárheimildum 2008 til 2010 í prósentu fyrir stofnanir ráðuneytanna tveggja (3. og 4. mynd).

Vatnajökulsþjóðgarður fær verulega auknar fjárheimildir þrátt fyrir mikla yfirkeyslu á fjárlögum. Skógrækt ríkisins og Hekluskýgar eru skorin mikið þrátt fyrir staka ráðdeild og landshlutaverkefni í skógrækt eru öll skorin álíka mikið niður þrátt fyrir mismunandi árangur í fjármálastjórn.

Breyttist hagur skógræktarmála með nýrri ríkisstjórn?

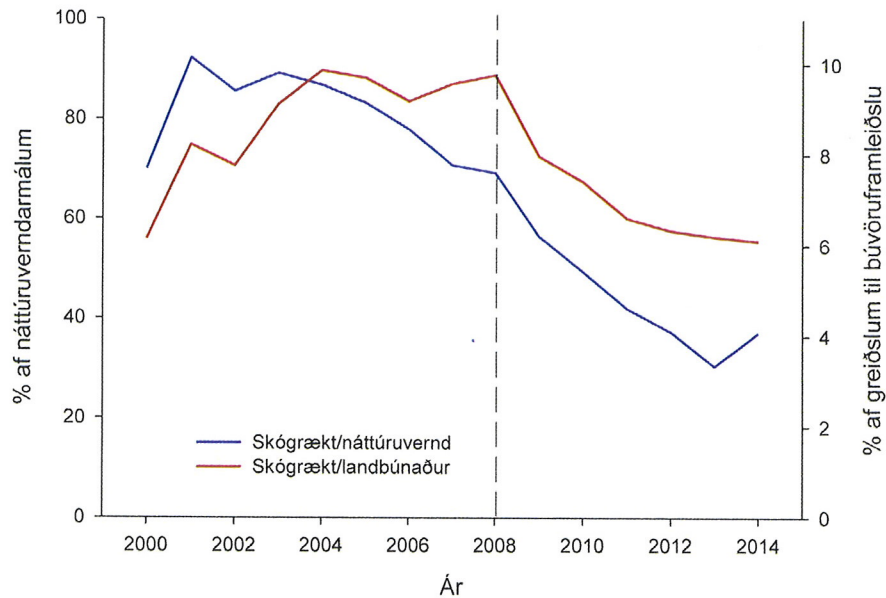
Eftir kosningar vorið 2013 tók ríkisstjórn Sjálfstæðis- og Framsóknarflokks við landstjórninni. Í stefnuýfirlýsingu hennar segir meðal annars: „Ísland hefur sérstöðu í umhverfismálum í krafti ósnortinnar náttúru og sjálfbærrar nýtingar endurnýjanlegra auðlinda. Sú ímynd er auðlind í sjálfri sér. Unnið verður að því

2. tafla. Fjárveitingar til skógræktar hjá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti og hjá umhverfisráðuneyti í % af fjárheimildum samkvæmt fjárlögum 2008 á föstu verðlagi í janúar 2014.

Ráðuneyti	2008	2009	2010	2011	2012
Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti	100%	75%	66%	58%	55%
Umhverfisráðuneyti	100%	70%	62%	55%	53%

3. tafla. Fjárveitingar Alþingis árin 2012 og 2014 og breyting á fjárheimild milli þessara ára til tuttugu stofnana og verkefna sem tengjast auðlindum, auðlindanýtingu og rannsóknum á auðlindum til lands og sjávar. Fjárheimildir eru í þúsundum króna á föstu verðlagi miðað við janúar 2014.

Málaflokkur og stofnun	2012	2014	Mismunur	% af 2012
Skógrækt	730.565	722.300	-8.265	-1%
Landshlutaverkefni í skógrækt	401.448	394.300	-7.148	-2%
Skógrækt ríkisins	271.708	267.500	-4.208	-2%
Hekluskógar	20.933	19.400	-1.533	-7%
Skógræktarfélag Íslands	36.476	41.100	4.624	13%
Landgræðsla	753.570	596.700	-156.870	-20,8%
Landgræðsla ríkisins	753.570	596.700	-156.870	-20,8%
Landbúnaður	12.035.361	12.427.300	391.939	3%
Hagþjónusta landbúnaðarins	23.212	21.100	-2.112	-9%
Greiðslur vegna búvöruframleiðslu	11.534.639	11.830.000	295.361	3%
Bændasamtök Íslands	430.878	492.200	61.322	14%
Framleiðnisjóður landbúnaðarins	46.632	84.000	37.368	80%
Náttúruvernd	1.963.096	1.949.500	-13.596	-1%
Umhverfisstofnun	914.709	977.900	63.191	7%
Vatnajökulspjóðgarður	366.422	367.000	578	0%
Náttúrufræðistofnun Íslands	595.229	459.000	-136.229	-23%
Náttúrustofur	86.735	145.600	58.865	68%
Skipulagsmál	445.697	484.700	39.003	9%
Skipulagsstofnun	194.921	217.000	22.079	11%
Landmælingar Íslands	250.776	267.700	16.924	7%
Veður og umhverfi	802.378	732.200	-70.178	-9%
Veðurstofa Íslands	802.378	732.200	-70.178	-9%
Sjávarútvegur	2.153.768	2.244.500	90.732	4%
Fiskistofa	773.466	835.400	61.934	8%
Hafrannsóknastofnun	1.380.302	1.409.100	28.798	2%
ALLS	18.884.435	19.157.200	272.765	1%



4. mynd. Fjárveitingar til skógræktarmála sem hlutfall af fjárveitingum til náttúruverndarmála (blátt) og greiðslna vegna búvöruframleiðslu (brúnt).

að styrkja þá ímynd og grundvöll hennar, að vernda íslenska náttúru og efla landgræðslu og skógrækt þar sem það á við.“

Í kafla um umhverfismál segir: „Brýnt er að dregið verði úr nettólosun gróðurhúsalofttegunda, bæði með því að draga úr beinni losun af mannavöldum og með því að stórauka landgræðslu, skógrækt og aðra eflingu gróðurlenda. Náttúra landsins er ein helsta auðlind þess. Verndargildi á hverjum stað þarf að meta á faglegan hátt með viðtæku samstarfi þar sem stefnan er sett fram í náttúruverndaráætlun og með lögum um náttúruvernd.“

Fjárlög fyrir árið 2014, sem samþykkt voru í árslok 2013, eru fyrstu fjárlög nýrrar ríkisstjórnar. Stjórnarstefnuna má marka af breytingum á fjárveitingum til mismunandi málaflokka milli árana 2012 og 2014 en fjárlög ársins 2013 voru kosningafjárlög síðustu ríkisstjórnar og því ekki heppileg til samanburðar.

Niðurskurður til skógræktarmála hélt áfram í fjárlögum fyrir 2014 og Landgræðsla ríkisins var skorin um 21% (3. tafla). Niðurskurður skógræktarmála er lítill en hlutfallslega álíka og var við lok valdatíma síðustu ríkisstjórnar (1. mynd). Niðurskurður Landgræðslunnar er svipaður og til skógræktarmála ef miðað er við árið 2011 (2%) en árið 2012 fékk Landgræðslan óvenju ríflega fjárveitingu (1. mynd). Ríkisstjórnin boðaði aðhaldssöm fjárlög en samt

hækka liðir eins og Bændasamtök Íslands, Umhverfisstofnun, Skipulagsstofnun, Landmælingar Íslands og Fiskistofa allnokkuð.

Í Hagræðingarnefnd ríkisstjórnarinnar lagði til að sameina skyldi Skógrækt ríkisins, Hekkluskóga, landshlutabundin skógræktarverkefni og Landgræðslu ríkisins. Sama tillaga er gerð í þingsályktunartillögu sem lögð var fyrir Alþingi haustið 2013⁹.

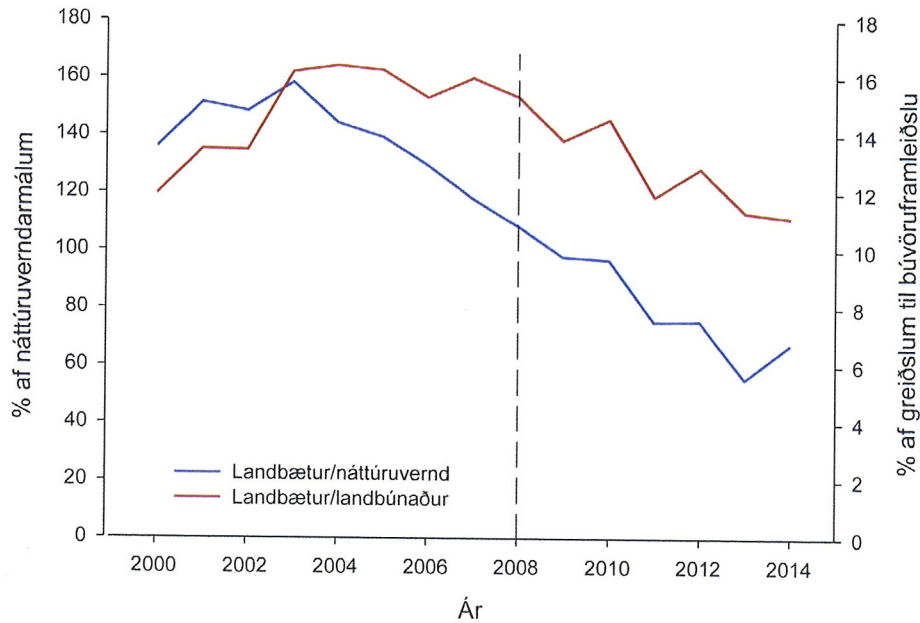
Í þingsályktunartillögunni er lagt til að auka verulega fjárveitingar til hagnýtra skógræktarrannsókna og skoða möguleika á fjárfestingum einkaaðila í skógrækt. Það er ekkert á borði um að meiru fé verði varið til málaflokksins þótt skipulagi verði breytt.

Hverjar eru horfurnar í skógræktar- og landgræðslumálum?

Fjárveitingar eru eins og loftvog sem mælir gengi málefna í pólitísku veðrahvolfi. Með því að skoða breytingar á hlutfalli fjárveitinga milli viðfangsefna má finna strauminn sem undir liggur.

Skógrækt er landnýting sem keppir um landsafnot við hefðbundinn búskap og friðun lands. Gengi skógræktar í stjórnámálum má því mæla sem fjárveitingar til skógræktarmála í hlutfalli við greiðslur til búvöruframleiðslu annars vegar og framlög til náttúruverndarmála hins vegar (5. mynd).

Fram til ársins 2003 hækkaði gengi skógræktar en



5. mynd. Fjárveitingar til landgræðslu- og skógræktarmála (landbóta) sem hlutfall af fjárveitingum til náttúruverndarmála (blátt) og greiðslna vegna búvöruframleiðslu (brúnt).

frá þeim tíma hafa fjárveitingar til rannsókna, stjórn-sýslu náttúruverndarmála og reksturs náttúruverndar-svæða hækkað verulega umfram skógræktarframlög. Í upphafi aldarinnar hækkaði gengi skógræktar gagn-vart hefðbundinni búvöruframleiðslu en frá árinu 2004 til 2008 stóð það í stað. Eftir hrun hefur gengi skógræktar fallið gangvart búvöruframleiðslu.

Skógrækt og landgræðsla eru hvort tveggja land-bótamál. Á sama hátt og reikna má gengi skógræktar má reikna landbótavístölu stjórnvalda. Þá eru saman-lögð útgjöld til landgræðslu og skógræktar reiknuð sem hlutfall af fjárveitingum til náttúruverndarmála eða greiðslna til búvöruframleiðslu (5. mynd).

Myndin sem þá birtist er svipuð og fyrir skógrækt en skýrari. Það eru skil árið 2003. Fyrir þann tíma hækka útgjöld til landbótamála meira en til náttúruverndar eða hefðbundinnar búvöruframleiðslu. Eftir þann tíma lækkar gengi landbóta á báðum kvörðum.

Beint fallandi samband er milli fjárveitinga til land-bóta og náttúruverndar (5. mynd). Það samband er óháð því hvaða flokkar eru í ríkisstjórn eða efnahags-

ástandi. Í þessari staðreynd felast mikilvæg skilaboð til áhugamanna um landgræðslu og skógrækt. Skýring á fallandi gengi þessara mála í fjárlögum felst ekki í óvild einstakra manna eða stjórn málaflokka heldur í breyttum almennum viðhorfum til landnýt-ingar og náttúruverndar. Þessi viðhorf eru bæði alþjóðleg og af innlendum rótum.

Ávextirnir eru nú heldur smáir og skorpnrir. Til skamms tíma er ólíklegt að hagur landgræðslu- og skógræktarmála batni mikið. Nýjar kynslóðir með nýja sýn á lífið og tilveruna munu taka við af því fólki sem nú mótar stefnuna. Hvernig ávextir þess trés verða ræðst af ræktunarstarfi okkar. Skógræktar-menn verða að ná vopnum sínum, ekki til að veða náttúrufríðunarsinna eða hvora aðra, heldur þurfum við að sækja fram með gildi skógræktar fyrir samfé-lagið að vopni. Skógrækt, landgræðsla, náttúrufríðun, búskapur og ferðaþjónusta þurfa ekki að rekast á. Það er nóg pláss á Íslandi.

Höfundur: ÞORBERGUR HJALTI JÓNSSON

i <http://www.fjs.is>

ii <http://www.althingi.is>

iii <http://www.fjarmalaraduneyti.is>

iv Adj. $R^2 < 0,000000001$, $N = 84$, $F_{1,83} = 0,2418$, $P = 0,6243$.

v Þingskjal 273 — 211. mál, 143. löggjafarþing. Tillaga til þingsályktunar um eflingu skógræktar sem atvinnuvegar og sameiningu stjórnsýslueininga á sviði skógræktar og landgræðslu.