



EIGANDASTEFNA RÍKISINS VEGNA JARÐA, LANDA, LÓÐA OG AUÐLINDA

5. júlí 19

INNGANGUR

- 1. GRUNDVÖLLUR EIGANDASTEFNU**
- 2. FORSENDUR FYRIR EIGNARHALDI RÍKISINS Á JÖRÐUM, LÖNDUM, LÓÐUM OG AUÐLINDUM**
- 3. MEGINREGLUR UM MEÐFERÐ EIGNARHALDS**
- 4. EINSTAKIR FLOKKAR EIGNA**
- 5. HAGNÝTING OPINBERRA LANDSVÆÐA OG AUÐLINDA**
- 6. RÁÐSTÖFUN OPINBERRA LANDSVÆÐA OG AUÐLINDA**

VIÐAUKI I. HAGNÝTING BÚJARÐA Í ÞÁGU BYGGÐAFESTU

VIÐAUKI II. SKIPULAG EIGANDAHLUTVERKSINS

INNGANGUR

Í samræmi við lög um opinber fjármál og skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta fer fjármála- og efnahagsráðuneytið með fyrirvar flestra eigna í eigu ríkissjóðs, þ.m.t. eignarhlut ríkisins í fasteignum, jörðum, auðlindum og öðrum fasteignatengdum réttindum.

Samhliða því að atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti var komið á fót árið 2012 voru eignaumsýsluverkefni þáverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis færð til fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Almennur lagarammi jarðamála er hins vegar enn á forræði atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis.

Fyrir þessar breytingar fór fjármálaráðuneytið með flest eignamál ríkisins fyrir utan ríkisjarðir og auðlindir þeim tengdum. Var þessi tilfærsla á verkefnum innan Stjórnarráðsins í samræmi við almenna stefnumörkun ríkisins um að byggja upp miðlæga eignaumsýslu ríkiseigna með það grunnammið að tryggja samræmda meðferð og umsýslu allra eigna ríkisins.

Í kjölfar stefnumótunarvinnu ráðuneytisins var í mars 2015 ákveðið að sameina jarðaumsýslu ráðuneytisins og Fasteignir ríkissjóðs undir nafni Ríkiseigna þannig að umsýsla þessara eigna ríkisins yrði samræmd, fagleg og hagkvæm. Með þessu var stigið veigamikili skref í þá átt að koma daglegri og venjubundinni umsýslu á fasteignum, jörðum og öðru landi ásamt auðlindum þannig fyrir að hún yrði miðlæg. Frá þeim tíma hefur verið unnið að því að útfæra nánar heildstæða og samræmda stefnu um eignaumsýsluna, einkum er varðar land og auðlindir.

Eitt af áhersluverkefnum Ríkiseigna hefur verið að vinna að skráningu allra eigna, réttinda og auðlinda í miðlægt korta- og landgrunnupplýsingakerfi sem er grundvöllur markvissrar stefnu á þessu sviði. Sú vinna er komin vel á veg, m.a. með nýlegri jarðavefsjá þar sem búið er að afmarka staðsetningu og stærðarmörk ríkisjarða. Vefsjáin sýnir jafnframt friðlýst svæði og ytri mörk þjóðlendna á landinu öllu og er aðgengilegur fyrir almenning á heimasíðu Ríkiseigna.

1. GRUNDVÖLLUR EIGANDASTEFNU

Samkvæmt forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna fer fjármála- og efnahagsráðuneyti með eignamál ríkisins. Þá er jafnframt mælt fyrir um meðferð og fyrirvar eigna og réttinda í eigu ríkisins í 43. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál:

„Ráðherra fer með eignarhlut ríkisins í félögum, fasteignum, jörðum, fasteignatengdum réttindum, auðlindum og öðrum réttindum ríkisaðila í A-hluta og sér um fyrirvar þeirra, öflun og ráðstöfun, nema lög eða stjórnvaldsfyrirmæli kveði á um annað.

Ráðherra mótar almenna stefnu um eignir og réttindi í eigu ríkisins. Slík stefna skal fjalla um markmið og áherslur ríkisins um meðferð og nýtingu eigna og réttinda, eftir eignaflokkum skv. 1. mgr.

Ráðherra er heimilt að færa daglega umsýslu eigna skv. 1. mgr. til sérstakrar starfseiningar eða ríkisaðila sem starfar á hans ábyrgð. Þeirri starfseiningu eða ríkisaðila er heimilt, að höfðu samráði við ráðherra, að færa afnot, umsjón og rekstur eigna til annars ríkisaðila með sérstöku samkomulagi.“

Í 45. gr. sömu laga er að finna meginreglur við kaup, sölu og leigu eigna:

„Við sölu, leigu og aðra ráðstöfun ríkiseigna, og eigna sem þarf að kaupa eða leigja vegna þarfa ríkisins, skal leggja áherslu á gagnsæi, hlutlægni, jafnræði og hagkvæmni. Jafnframt skal gætt að samkeppnissjónarmiðum við slíka ráðstöfun eftir því sem við getur átt.“

Sett hefur verið almenn eigandastefna um félög í eigu ríkisins, auk eigandastefnu fyrir fjármálafyrirtæki í eigu ríkisins. Eigandastefna ríkisins vegna jarða, landa, lóða og auðlinda byggist jafnframt á framangreindum lagagrunni.

Til að markmiðum um faglega umsýslu jarða, lands og auðlinda í eigu ríkisins verði náð er mikilvægt að ráðuneytið móti eigandastefnu þar sem meginmarkmið ríkisins með eignarhaldinu eru útfærð nánar.

Í framhaldi af formlegri samþykkt eigandastefnu þessari er lagt upp með að lög, reglugerðir, reglur og leiðbeiningar sem varða jarðir, lönd, lóðir og auðlindir ríkisins verði endurskoðaðar til samræmis við stefnuna eftir því sem nauðsynlegt er til að markmið hennar nái fram að ganga.

2. FORSENDUR FYRIR EIGNARHALDI RÍKISINS Á JÖRÐUM, LÖNDUM, LÓÐUM OG AUÐLINDUM

a. Almannahagsmunir eru ávallt grundvöllur eignarhalds ríkisins.

- Forsendur fyrir eignarhaldi ríkisins er að tryggja yfirráð yfir landi og auðlindum sem þjóna almannahagsmunum, hvort sem er vegna beinnar hagnýtingar, verndar eða aðgengis.
- Eignarhald ríkisins þarf að byggjast á skýrum, hlutlægum og skynsamlegum forsendum sem unnt er að réttlæta með vísan til almannahagsmuna.
- Almannahagsmunir þurfa ekki nauðsynlega að vera af fjárhagslegum toga heldur geta þeir legið í aðgengi almennings að náttúruuminjum, vernd landsvæða eða tiltekinni hagnýtingu til almannaheilla.
- Mikilvægt er að forsendur að baki eignarhaldi einstakra eigna ríkisins séu skoðaðar með tilliti til þess að eignirnar þjóni almannahagsmunum.
- Liggi engin slík réttlætning að baki eignarhaldi kemur til skoðunar að viðkomandi eignum verði ráðstafað varanlega með sölu.

b. Helstu atriði sem máli skipta við mat á því hvort almannahagsmunir liggi að baki eignarhaldi ríkisins á einstökum eignum.

- Núverandi nýting eða mögulegir framtíðarhagsmunir opinberra aðila, s.s. vegna íbúðabygginga, atvinnuuppbyggingar, línulagna, vegagerðar, skipulags, vatnstöku og annarra afnota.
- Hagnýting auðlinda sem ekki er vilji eða heimild til að selja en væri hægt að nýta á grundvelli leigu- eða nýtingarsamninga.
- Náttúruverndargildi, víðerni eða bein tenging við óbyggðir, friðlýst svæði og þjóðlendur.

- Útivist og ferðamennska, sérstaklega ef tryggja þarf aðgengi og stýra ágangi.
- Önnur verndarsjónarmið, t.d. vegna vatnsverndar, skógverndar, landgræðslu eða endurheimtar votlendis.
- Sögulegt gildi, menningarminjar og fornminjar.
- Viðhald byggðar og búsetu á brothættum landsvæðum.

3. MEGINREGLUR UM MEÐFERÐ EIGNARHALDS

- ✓ Við meðferð eignarhalds ríkisins skal lögð áhersla á skýra, skilvirka og hagkvæma umsýslu sem og gagnsæi, hlutlægni og jafnræði við ákvarðanatöku.
- ✓ Mikilvægt er að við umsýslu á opinberum gæðum sé farið eftir meginsjónarmiðum stjórnarsýsluréttarins um hlutlægni, jafnræði og gagnsæi.
- ✓ Ákvarðanir um nýtingu, leigu, sölu eða aðrar ráðstafanir skal taka með faglegum hætti á grundvelli framangreindra sjónarmiða.
- ✓ Mikilvægt er að almennt eða sértækt virði samfélagseigna sé hámarkað eins og kostur er með faglegri, traustri og hagkvæmri umsýslu.
- ✓ Til að tryggja hagkvæmni og faglega eignaumsýslu skal stefnt að því að öll almenn umsýsla fasteigna og annarra eigna ríkisins verði miðlæg. Þó er heimilt að fela einstökum stofnunum afnot eða umsjón með eignum, sem eru í beinum tengslum við þau verkefni sem þeim er falið að sinna, til að þær geti starfrækt lögbundið hlutverk sitt.

4. EINSTAKIR FLOKKAR EIGNA

a. Jarðir.

Ríkissjóður er stærsti einstaki eigandi jarða á Íslandi og hefur verið það um langt skeið. Ýmsar sögulegar ástæður liggja að baki eignarhaldi ríkisins á jörðum og öðru landi víðs vegar um landið. Áður fyrr var t.d. algengt að landbúnaðarráðuneyti keypti jarðir af bændum sem neyddust til að bregða búi. Þeim jörðum var oftast nær ráðstafað í ábúð en sumar þeirra lögðust í eyði, einkum ef nýtingarmöguleikar voru takmarkaðir.

Ríkissjóður á samtals um 442 jarðir. Ríkiseignir sjá um beina umsýslu stærsta hluta jarðeigna ríkisins, eða um 304 jarða. Nú skiptast jarðir í umsjón Ríkiseigna með eftirfarandi hætti:

- 111 jarðir í ábúð með útgefið byggingarbréf.
- 114 eyðijarðir í notkun.
- 75 eyðijarðir án beinnar nýtingar, t.a.m. á friðlýstu landi og í óbyggðum.
- 4 jarðir sem nýlega hafa losnað úr ábúð.

Jarðir í umsjón Landgræðslunnar, Skógræktarinnar, Landbúnaðarháskólans á Hvanneyri og Háskólans á Hólum eru alls 104. Þá eru 34 jarðir í umsjón og rekstri annarra aðila á vegum ríkisins.

Á undanförunum árum hefur jörðum í eigu ríkisins farið fækkandi. Um síðustu aldamót voru um 550 jarðir í eigu ríkisins, þar af um 142 jarðir í eyði. Samkvæmt þessu hefur ríkisjörðum fækkað úr 550 í 450 á síðustu 20 árum og þá hefur eyðijörðum sömuleiðis fjölgað. Jörðum í eigu ríkisins hefur einkum fækkað vegna aukinnar sölu á landi til sveitarfélaga, sölu til ábúenda í samræmi við kaupréttarheimildir og sölu jarða á almennum markaði. Á sama tíma hefur ekki verið stefna ríkisins að kaupa upp jarðir bænda sem bregða búi. Síðastliðin ár hafa hins vegar nokkrar jarðir eða landsvæði þó verið keypt einkum vegna náttúruverndarsjónarmiða.

Forsendur fyrir eignarhaldi ríkisins á einstökum jörðum geta verið mjög ólíkar. Markmiðið er þó ávallt að slíkar eignir þjóni almannahagsmunum með vel skilgreindum hætti. Hafa verður í huga að rök fyrir eignarhaldi einstakra jarða geta breyst með tímanum auk þess sem ný markmið kunna að verða til í framtíðinni. Þannig var sjaldnast þörf á því fyrir nokkrum árum eða áratugum að ríkið þyrfti að eiga land til að tryggja aðgengi að ferðamannastöðum. Þetta hefur hins vegar breyst á síðustu árum. Dæmi eru um að tiltekna jarðir í eigu ríkisins, sem fáir heimsóttu fyrir nokkrum árum, séu nú orðnar að fjölsóttum ferðamannastöðum.

Eins og áður hefur komið fram hefur ríkið eignast jarðasafn sitt með ýmsum hætti í gegnum aldirnar. Ekki hefur til þessa farið fram kerfisbundin skoðun á jarðasafni ríkisins með tilliti til þeirra röksemda sem liggja að baki eignarhaldi einstakra jarða. Ljóst er að ríkið á töluverðan fjölda jarða þar sem ætla má að litlir eða engir almannahagsmunir liggja að baki eignarhaldi þeirra. Mikilvægt er að þau meginmarkmið sem eignarhaldi ríkisins á jörðum er ætlað að þjóna verði höfð að leiðarljósi fyrir eignasafnið í heild til að stuðla megi að markvissri ákvarðanatöku við meðferð eignarhaldsins.

Unnið er að því að greina jarðasafn ríkisins með tilliti til þess hvernig jarðirnar falla að þeim sjónarmiðum sem liggja að baki almannahagsmunum. Gert er ráð fyrir að jarðir í eigu ríkisins verði flokkaðar í eftirfarandi flokka:

- **Jarðir sem ríkið vill eiga á grundvelli almannahagsmuna.**

Um er að ræða jarðir þar sem ríkið og almenningur hefur skýra hagsmuni af því að hafa áfram í almannaeigu og uppfylla eitt eða fleiri þeirra meginmarkmiða sem fjallað er um í kafla 2. Samkvæmt 39 .gr. jarðlaga skal ekki selja ríkisjarðir sem þörf er á að nota til opinberra nota eða nauðsynlegt þykir með tilliti til almannahagsmuna að séu eign íslenska ríkisins. Árið 2005 var einnig unnin viðamikil skýrsla þar sem lagt var til að tiltekna ríkisjarðir á forræði þáverandi landbúnaðarráðuneytis yrðu skilgreindar sem þjóðjarðir og því ekki seldar. Þrátt fyrir að eign falli undir þennan flokk jarða geta verið skýr rök fyrir því að heimila tiltekin afnot eða nýtingu, t.d. með leigusamningi eða nýtingarsamningi.

- **Jarðir sem til athugunar er að selja við hagstæðar markaðsaðstæður.**

Um er að ræða jarðir þar sem ekki eru fyrir hendi brýnir hagsmunir ríkisins fyrir eignarhaldi. Þessar jarðir kunna þó að vera þess eðlis að sveitarfélög, bændur eða aðrir einkaaðilar geti haft mikla hagsmuni af nýtingu þeirra. Hér má t.d. nefna jörð sem leigð er undir tiltekna starfsemi og leigjandi hefur hagsmuni af því að eignast jörðina eða jörð sem er innan marka sveitarfélags sem hyggst nýta hana undir starfsemi sína. Við mat á markaðsaðstæðum skal horfa til almenns framboðs, eftirspurnar og verðs. Markaðsaðstæður þurfa að vera hagstæðar

til að ríkið hafi frumkvæði að sölu jarðar. Við slíkt mat skal horft til almenns framboðs, eftirspurnar og verðs á sambærilegum eignum.

- **Jarðir til sölu.**

Um er að ræða jarðir þar sem engin sérstök rök eru fyrir eignarhaldi ríkisins og ríkið hefur hag af því að losna við sem fyrst, t.d. vegna kostnaðar við eignarhald. Í slíkum tilvikum kemur til greina að selja eignina jafnvel þó að verðið kunni að vera lægra en ákvarðað lágmarksverð. Undir þennan flokk geta m.a. fallið jarðir sem er nú þegar í ábúð og engir almannahagsmunir eru til staðar sem réttlæta áframhaldandi eignarhald ríkisins.

b. Jarðir sem ríkið á eða vill kaupa vegna náttúruverndar.

Nokkrar jarðir hafa verið keyptar á síðastliðnum árum vegna náttúruverndarsjónarmiða, t.a.m. Teigarhorn í Djúpvogshreppi, Fell í Suðursveit, landsvæði við Geysi og Hellisfjörður sunnan við Norðfjörð. Samkvæmt 37.gr. laga nr. 60/2013, um náttúruvernd, hefur ríkissjóður forkaupsrétt að jörðum og öðrum landareignum sem eru að hluta eða öllu leyti á náttúruminjasrá. Sjónarmið almannahagsmuna þarf að vega og meta þegar til greina kemur að virkja þetta ákvæði. Jafnframt geta legið verulegir almannahagsmunir í því að ríkið eigi frumkvæði að kaupum á landi vegna náttúruverndar.

Mikilvægt er að hlutlæg stefnumörkun liggja fyrir sem tryggir jafnræði og gagnsæi þegar kemur að ákvörðunartöku um kaup á tiltekinni jörð eða jarðarhluta á grundvelli náttúruverndar. Í fyrsta lagi er mikilvægt að fyrir liggja hvert verndargildi viðkomandi jarðar eða jarðarhluta sé og mat á verndarþörf, m.t.t. náttúruminja og menningarminja. Þá þarf að skoða að hvaða marki friðlýsing eða almenn ákvæði laga duga ekki til að vernda viðkomandi minjar. Nauðsynlegt er að vega saman slíkt verndargildi og verndarþörf annars vegar og nauðsyn þess að færa eignarhaldið úr einkaeigu til ríkisins hins vegar. Í öðru lagi þurfa að liggja fyrir almannahagsmunir sem rökstyðji eignarhald ríkisins á viðkomandi jörð eða jarðarhluta. Í kafla 2 er fjallað um þau meginmarkmið sem geta réttlætt eignarhald ríkisins á landi út frá almannahagsmunum. Í þriðja lagi þarf að huga að fjárhagslegum þáttum, þ.e. hvað það kosti ríkið að kaupa tiltekna jörð eða jarðarhluta og viðhalda eða reka mannvirki sem þar kunna að standa. Í tengslum við það þarf einnig að leggja mat á það hvaða tekjur ríkið má vænta að geta haft af jörðinni eða jarðarhlutanum.

c. Eyðijarðir og eyðibýli.

Eins og fram hefur komið á ríkið um 190 eyðijarðir. Til undantekninga heyrir að jarðir sem hafa verið ákjósanlegar til búrekstrar hafi lagst í eyði. Ástæðan er oftast sú að jarðirnar hafa ekki staðið undir eðlilegum og nútímalegum búrekstri, þær eru utan alfaraleiðar eða á svæðum þar sem annars konar nýting hefur verið talin eðlilegri.

Mikilvægt er að fyrir liggja greining á því hvernig háttar með þær eyðijarðir sem eru í eigu ríkisins og þann húsakost sem er á þeim jörðum. Í einhverjum tilvikum kunna að felast menningarverðmæti í að viðhalda mannvirkjum á slíkum eignum eða í það minnsta að forða þeim frá skemmdum.

Gert er ráð fyrir að flokka eyðijarðir með sama hætti og aðrar jarðir og meta hvort eignarhald þeirra falli að almannahagsmunum. Séu engir almannahagsmunir að baki eignarhaldi verður skoðað hvort rétt geti verið að ráðstafa eignunum þegar markaðsaðstæður eru hagstæðar eða sem fyrst. Einnig þyrfti að leggja mat á það hvort ástæða er til að sameina eyðijarðir við aðrar jarðir sem eru í nýtingu ef það er til þess fallið að stuðla að betri hagnýtingu.

Ef almannahagsmunir eru að baki eignarhaldi verður farið yfir nýtingarmöguleika jarðanna og skoðað hvort rétt geti verið að ráðstafa þeim eða hluta þeirra til náttúruverndar eða tímabundið til aðliggjandi bújarða eða á annan hátt.

Jafnframt verði skoðað hvort rök geti verið fyrir endurbyggingu tiltekinna eyðibýla af menningarsögulegum ástæðum eða sökum þess að þau eru mikilvægur hluti af byggðamynstri.

- Gerð verður sérstök úttekt á eyðibýlum með tilliti til þess hvort nýting tiltekinna bygginga á eyðijörðum sé möguleg og æskileg.
- Kannaðir verða kostir þess að selja eða leigja nýtanleg eyðibýli á afmörkuðum lóðum með kvöðum um endurbyggingu í upphaflegri mynd (t.d. undir eftirliti Minjastofnunar og/eða eftir atvikum í samstarfi við aðra aðila eins og Þjóðminjasafn Íslands).
- Skoðaðir verði möguleikar á samstarfi við Minjavernd ehf., sem er að hluta í eigu ríkisins, um verkefnið.
- Skoðaðir verði möguleikar á náttúruvernd og endurheimt vistkerfa, s.s. votlendis og náttúruskóga í samstarfi við hlutaðeigandi stofnanir.
- Lögð verði áhersla á samstarf við aðila sem tryggja aðgengi almennings að viðkomandi svæði.

d. Bújarðir

Um 120 bújarðir í eigu ríkisins eru vel nýtanlegar til búrekstrar. Mikilvægt er að byggð haldist á sem flestum jörðum í sveitum landsins og að hentugar bújarðir í eigu ríkisins standi til boða til landbúnaðar eða annarrar atvinnustarfsemi.

Núverandi fyrirkomulag við ábúð er að mörgu leyti sniðið að þjóðfélagsháttum fyrri tíma og hefur það lítið breyst í tímans rás. Mikilvægt er að ráðist verði í tilteknar breytingar á núverandi fyrirkomulagi til að kerfið stuðli betur að búsetu og nýtingu jarða í eigu ríkisins með eins góðum og hagkvæmum hætti og unnt er fyrir alla aðila þess, bæði ríkið sem landeiganda og þá sem hug hafa á því að nýta slíkar eignir til búrekstrar eða annarrar atvinnustarfsemi.

Í því ljósi verða skoðaðar leiðir til að stuðla að aukinni nýtingu og eflingu byggðar á jörðum ríkisins ásamt því að ná fram meiri hagkvæmni. Ítarlegri tillögur og útfærsla að hagnýtingu bújarða í þágu byggðafestu er að finna í viðauka I sem fylgir stefnu þessari.

e. Lönd og lóðir.

Íslenska ríkið á mikinn fjölda af landspildum og lóðum víðs vegar um landið. Um er ræða landsvæði af öllum stærðum og gerðum, bæði í sveitum landsins, nálægt byggðakjörnum á landsbyggðinni og á höfuðborgarsvæðinu. Í einhverjum tilvikum er um að ræða stórar landspildur sem voru hluti bújarða í eigu ríkisins á árum áður, voru keyptar til ákveðinna nota eða teknar eignarnámi. Sem dæmi eru stór landsvæði á Reykjanesi í eigu ríkisins, en þau voru tekin eignarnámi á sínum tíma vegna varnarnota. Einnig má nefna talsverðar landspildur innan þéttbýlis á höfuðborgarsvæðinu, sem eru í eigu ríkisins.

Unnið er að því hjá Ríkiseignum að kortleggja lönd og lóðir ríkisins í miðlægan kortagrunn ríkisins. Greina þarf stærri lönd og spildur í eigu ríkisins með svipuðum hætti og jarðir í eigu ríkisins og meta hvort að baki eignarhaldi einstakra spildna liggja sérstakir almannahagsmunir.

Ef sérstakir almannahagsmunir eru ekki fyrir hendi er eðlilegt að ríkið selji viðkomandi lönd og spildur á skipulegan hátt þegar markaðsaðstæður eru hagstæðar. Ef almannahagsmunir liggja að baki eignarhaldi verður farið yfir nýtingarmöguleika og skoðað hvort rétt geti verið að ráðstafa spildum eða hluta þeirra tímabundið til nýtingar aðliggjandi bújarða eða á annan hátt. Þá getur einnig verið réttlætanlegt að hefja ekki sölufæri á tilteknum landspildum nema skipulag eða drög að slíku liggja fyrir, einkum þegar það er grunnforsendan fyrir því að hægt sé að leggja hlutlægt mat á markaðsverðmæti landsins.

f. Auðlindir

- **Auðlindir á ríkisjörðum.**

Eignarhaldi jarða fylgir almennt eignarhald tiltekinna auðlinda innan marka jarðarinnar. Hér getur t.d. verið um að ræða jarðhita, fallvötn, vatn, jarðefni eða veiði. Ljóst er að auðlindir á ríkisjörðum eru fjölmargar en auk þess hefur ríkið um áratugaskeið undanskilið vatnsréttindi, jarðhita og malarnám umfram búsparfir við sölu jarða til ábúenda eða á frjálsum markaði. Ríkissjóður á því umtalsverð réttindi á jörðum sem nú eru í eigu einkaaðila um land allt. Fjármála- og efnahagsráðherra ákvarðar endurgjald vegna auðlinda á jörðum í eigu ríkisins, annarra en þjóðlendna. Síðastliðin ár hafa verið gerðir samningar um malarnám, jarðahita og fallréttindi á ríkisjörðum þar sem endurgjald vegna nýtingarinnar hefur tekið mið af markaðsforsendum. Áfram er unnið að því að móta aðferðafræði og verklag við að ákvarða endurgjald nýtingaraðila á ólíkum tegundum réttinda. Ríkiseignir vinna jafnframt að greiningu um auðlindakosti ríkisjarða og þeim réttindum sem ríkið hefur haldið eftir á seldum jörðum. Mikilvægt er að þessar grunnupplýsingar liggja fyrir vegna áframhaldandi stefnumótunar á þessu sviði.

- **Auðlindir á þjóðlendum.**

Miklar auðlindir eru innan þjóðlendna. Sérstakar reglur gilda um þær skv. lögum nr. 58/1998, um þjóðlendu og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta. Leyfi forsætisráðherra þarf til að nýta vatns- og jarðhitaréttindi, vindorku, námur og önnur jarðefni innan þjóðlendu nema mælt sé fyrir um annað í lögum. Forsætisráðherra er heimilt að leyfa nauðsynleg afnot af landi til hagnýtingar á þessum réttindum auk þess sem hann ákvarðar endurgjald eða leigu vegna réttindanna.

5. HAGNÝTING OPINBERRA LANDSVÆÐA OG AUÐLINDA

a. Hagnýting eða afnot á landi eða auðlindum í eigu ríkisins.

Eftirfarandi meginreglur gilda um hagnýtingu opinbers lands og auðlinda í eigu ríkisins.

- Stefnit skal að því að ákvarðanir um hagnýtingu einkaaðila á landi, réttindum og auðlindum ríkisins byggist á samræmdum reglum, hvort sem landið er hefðbundið eignarland ríkisins, náttúruverndarsvæði eða þjóðlenda, nema augljóst sé að því verði ekki við komið.

- Val á aðilum sem fá afnot af landi eða auðlind í eigu ríkisins til hagnýtingar skal byggjast á jafnræði, gagnsæi og hlutlægni.
- Mögulegt er að jarðir, lóðir eða landspildur eða hagnýting náttúruvyrirbæra byggist á sérleyfasamningum sem heimila sérleyfishafa tiltekna nýtingu eigna ríkisins um ákveðið skeið á grundvelli sérstakra skilyrða. Unnið er að mótun sérstaks ramma um slíka samninga á vegum ráðuneytisins.
- Greiða skal endurgjald fyrir öll afnot af opinberu landi þar sem viðmiðið er eðlilegt markaðsverð fyrir sambærileg gæði. Sé markaðsverð eða verðviðið ekki til staðar skal endurgjald metið af óvilhöllum aðila eða á grundvelli verðtilboða þar sem hæsta tilboði er tekið.
- Við hagnýtingu auðlinda ríkisins skal endurgjald miðast við að ríkið fái eðlilegan arð af auðlindinni óháð því hvort nýtingaraðili starfar á vegum hins opinbera eða ekki.
- Tryggja skal eins og unnt er að tímabundin hagnýting og afnot opinbers lands leiði ekki til beinna eða óbeinna eignarréttinda á landinu sem greiða þarf fyrir við lok leigusamnings, nema um það sé samið strax í upphafi og afgangur og samningur taki mið af því. Semja skal um hvernig fara skuli með slík réttindi við lok leigusamnings.
- Við hagnýtingu opinberra landsvæða og auðlinda skal tryggja að þeir sem hafa afnot af landi eða auðlindum umgangist landið eða auðlindirnar með þeim hætti að náttúra og ásýnd raskist ekki nema samningar kveði sérstaklega á um slíkt í ljósi eðli hagnýtingarinnar.
- Tryggja skal eins og unnt er að leigutími sé ekki lengri en nauðsyn krefur vegna fyrirhugaðrar nýtingar eða eðlis hennar.

b. Hagnýting og afnot ríkisaðila og ríkisfyrirtækja af landi eða auðlindum í eigu ríkisins.

Um afnot og umsjón stofnana, annarra en Ríkiseigna, á jörðum, landi og lóðum gilda eftirfarandi meginreglur:

- Gerðir verða umsjónarsamningar um hagnýtingu tiltekinnna ríkisaðila á landi í samræmi við lögbundið hlutverk þeirra.
- Þar sem megingiltgangur er hagnýting í þágu tiltekinnar starfsemi skal stofnun greiða eðlilegt endurgjald fyrir nýtinguna.
- Þar sem megingiltgangur er umsjón og vernd greiðir stofnun ekki endurgjald. Þetta gildir t.d. um þjóðgarða, friðlýst svæði, landgræðslusvæði og þjóðskóga.
- Tekjur af lóðaleigu og leigu jarða og auðlinda undir yfirráðum stofnana skulu renna í ríkissjóð, nema skýrt sé kveðið á um annað í umsjónarsamningi.
- Aðrar stofnanir en Ríkiseignir skulu ekki hafa með höndum umsýslu eða umsjón annarra jarðeigna, landspildna eða auðlinda í eigu ríkisins en samræmist lögbundnu hlutverki þeirra.

Fyrirtæki í opinberri eigu njóta almennt ekki sérstöðu eða sérrettinda vegna hagnýtingar lands og auðlinda í eigu ríkisins. Á það bæði við um forgang að nýtingu lands og afgjald fyrir nýtingu.

- Opinber félög njóta þó forgangs ef slíkt er óhjákvæmilegt vegna sérleyfa eða tiltekinnar lögbundinnar starfsemi í opinberri þágu, sbr. afnot ISAVIA af landi undir flugvelli og afnot veitufyrirtækja af landi eða köldu vatni. Þrátt fyrir slíkan forgang skulu afnot byggjast á eðlilegu endurgjaldi.
- Hagnýting lands og auðlinda til opinberra þarfa, s.s. vegagerðar og línulagna, skal byggjast á eðlilegu endurgjaldi þar sem ávallt skal velja hagkvæmustu lausnina án tillits til eignarhalds.

c. Sérstök sjónarmið um hagnýtingu og afnot innan þjóðlendna og friðlýstra svæða.

- **Þjóðlendum.**

Þjóðlendum og réttindi sem þeim fylgja eru eign íslenska ríkisins í samræmi við lög nr. 58/1998, um þjóðlendum og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta. Forsætisráðuneytið fer með yfirstjórn þjóðlendumála. Um hagnýtingu og ráðstöfun réttinda í þjóðlendum fer eftir ákvæðum fyrrnefndra þjóðlendulaga en þar er mælt fyrir um sérstaka aðkomu sveitarfélaga að leyfisveitingum og ráðstöfun tekna vegna lands og landsréttinda innan þjóðlendna. Í þjóðlendum, einkum á miðhálandinu, er að finna verðmætar auðlindir. Ekki er heimilt að ráðstafa eignarhaldi þjóðlendna varanlega en hins vegar er heimilt að ráðstafa auðlindum og öðrum réttindum á þjóðlendum til skemmri tíma, t.d. með sérleyfum eða leigusamningum.

- **Friðlýst svæði.**

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið fer með yfirstjórn náttúruverndarmála og ákveður friðlýsingu svæða í samræmi við ákvæði laga um náttúruvernd. Umhverfisstofnun og þjóðgarðar á vegum ríkisins annast umsjón og rekstur náttúruverndarsvæða og annarra friðlýstra svæða. Einnig er nokkuð um að sveitarfélög annist umsjón friðlýstra svæða eins og fólkvanga. Friðlýst svæði eru víðs vegar um landið og fer þeim fjölgandi. Reglur um friðlýst svæði eru mismunandi og fara eftir markmiðum friðlýsingar, eðli svæðis og samkomulagi við hagsmunaaðila. Ekki er skilyrði að ríkið eða aðrir opinberir aðilar fari með eignarhald á landi innan friðlýstra svæða þótt umsjón þeirra sé á vegum hins opinbera. Ef tekin hefur verið ákvörðun um friðlýsingu lands í eigu ríkisins má ætla að almannahagsmunir felist í eignarhaldi þess. Friðlýst svæði í eigu ríkisins verða því almennt ekki seld til einkaaðila. Hins vegar getur komið til greina að slík svæði séu seld til sveitarfélaga sem hafa sérstaka hagsmuni af friðlýstum svæðum innan marka sveitarfélagsins og eru reiðubúin að sjá um og viðhalda gildi þess fyrir almenning. Rök geta jafnframt staðið til þess að ráðstafa tímabundnum rétti til hagnýtingar friðlýstra svæða í eigu ríkisins eins og með þjóðlendum, t.d. með sérleyfi eða leigusamningi, enda samrýmist fyrirhuguð nýting skilyrðum friðlýsingar.

6. RÁÐSTÖFUN OPINBERRA LANDSVÆÐA OG AUÐLINDA

a. Ákvörðun og undirbúningur að sölu eða annarri ráðstöfun á opinberum landsvæðum og auðlindum.

- **Ákvörðun um ráðstöfun.**
Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur yfirumsjón með sölu og annarri ráðstöfun eigna ríkisins og tekur ákvörðun um sölu eða ráðstöfun á grundvelli laga.
- **Heimild í lögum.**
Ráðstöfun fasteigna, jarða, landa og lóða skal byggjast á heimildum í sérlögum eða fjárlögum.
- **Meginreglur við ráðstöfun eigna.**
Um sölu eigna gilda ákvæði 45. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál. Leggja skal áherslu á gagnsæi, hlutlægni, jafnræði og hagkvæmni.
- **Opinber auglýsing.**
Auglýsa skal ráðstöfun slíkra eigna með opnum og gagnsæjum hætti þannig að áhugasamir aðilar geti boðið í eignirnar nema heimilt sé að víkja frá því í sérstökum tilvikum, sbr. hér síðar.
- **Kvaðir varðandi nýtingu eignar eftir ráðstöfun.**
Skoða skal hvort eðlilegt geti verið að setja tilteknar kvaðir á jörð fyrir sölu hennar, t.d. um friðun sérstakra náttúruminja á henni og umferðarrétt almennings að þeim. Í einhverjum tilvikum gæti slík kvöð verið nægileg til að tryggja almannahagsmunum án þess að ríkið þyrfti að vera eigandi jarðarinnar.
- **Forkaupsréttur eða kaupréttur.**
Séu fyrir hendi tiltekin markmið af hálfu hins opinbera með sölu eignar skal hugað að því hvort þörf sé á endurkauparétti eða forkaupsrétti ríkisins að ákveðnum skilyrðum uppfylltum.
- **Sala hluta jarðar.**
Í einstökum tilvikum getur verið rétt að selja einungis hluta jarðar eða spildu, t.d. þann hluta sem hentar til fjárhagslegrar nýtingar en ríkið haldi þá eftir þeim hluta sem býr yfir eiginleikum er varða almannahagsmunum, s.s. hálendissvæði, svæði þar sem ástand gróðurs og jarðvegs er slæmt, mikilvægar náttúruminjar og svæði sem liggja að þjóðlendum eða náttúruverndarsvæðum. Í slíkum tilvikum er gert ráð fyrir því að með seldu landi geti fylgt óbein réttindi á því landi jarðarinnar sem haldið er eftir, eins og upprekstraréttur og beitarréttur.
- **Auðlindir undanskildar sölu.**
Auðlindir umfram hefðbundnar heimilis- og búsparfir skal undanskilja sölu jarða ríkisins eins og verið hefur. Auðlindir sem ekki tengjast hefðbundnum landbúnaði, t.d. vatnsréttindi, jarðhitaréttindi og jarðefni, verði því áfram undanskildar sölu jarða.
- **Virkjanlegar auðlindir.**
Um vatnsafls- og jarðvarmavirkjanir fer samkvæmt þeim lögum sem um þær gilda. Einungis er heimild að semja við rannsóknar- eða nýtingarleyfishafa um tímabundin afnot af slíkum auðlindum í ríkiseigu. Leggja skal áherslu á gagnsæi, hlutlægni, jafnræði og hagkvæmni við gerð nýtingarsamninga. Þá skal gæta að hagkvæmri nýtingu auðlinda og fjárfestinga í mannvirkjum.

- **Ráðstöfun annarra auðlindaréttinda.**

Heimilt er að ráðstafa tímabundið á grundvelli opinberrar auglýsingar tilteknum minni háttar auðlindaréttindum á ríkisjörðum, t.d. malartöku eða sambærilegri nýtingu á afmörkuðu svæði, enda komi eðlilegt endurgjald fyrir réttindin og meginreglum um ráðstöfun ríkiseigna sé fylgt.

- **Önnur sjónarmið við ráðstöfun jarða, landa, lóða og auðlinda.**

Gæta þarf sérstaklega að samkeppnissjónarmiðum og reglum um ríkisstyrki við ákvörðun um sölu eigna.

b. Sérsjónarmið við sölu eða aðra ráðstöfun á tilteknum eignaflokkum.

- **Undantekning frá jafnræðisreglum við ráðstöfun eigna.**

Þrátt fyrir þá meginreglu ríkisins að allar eignir þess séu auglýstar til sölu eða annarrar ráðstöfunar með gagnsæjum hætti er ljóst að við tilteknar aðstæður þarf að víkja frá þeirri meginreglu. Undir þessum kringumstæðum þarf þó að tryggja að almannaeignir séu ekki undirverðlagðar eða að einkaaðilar hagnist á viðskiptum með þær:

- **Lögbundinn réttur einstaklinga til kaupa á jörðum.**

Jarðalög mæla fyrir um rétt ábúanda til að kaupa ábúðarjarðir sínar af ríkinu við vissar aðstæður enda uppfylli þeir skilyrði 36. gr. jarðalaga. Í 36. gr. a jarðalaga er einnig mælt fyrir um að þegar Landgræðsla ríkisins hefur tekið land eignarnámi til landgræðslu á grundvelli laga um landgræðslu eða eldri laga, eða landi verið afsalað til stofnunarinnar í sama tilgangi, hafi tilteknir aðilar rétt til að kaupa það á ný að uppfylltum skilyrðum. Í tilvikum sem falla undir 36. gr. a setur landgræðslustjóri reglur um meðferð landsins og er kaupendum og síðari eigendum skylt að hlíta þeim. Þessum reglum er þinglýst sem kvöð á jörðinni.

- **Lóðir innan marka þéttbýlis eða byggðakjarna.**

Sveitarfélög eiga almennt ekki lögvarinn rétt til að kaupa lönd og lóðir af ríkinu án auglýsingar. Hins vegar er gert ráð fyrir því í 35. gr. jarðalaga að heimilt sé að selja hlutaðeigandi sveitarfélögum ríkisjarðir eða hluta þeirra. Ríkið hefur litið svo á að eðlilegt sé að ríkið svari ákalli um viðræður um slík kaup enda séu umræddar lóðir innan marka skipulagsvalds sveitarfélagsins, fyrir liggja rökstuddar ástæður fyrir kaupum sveitarfélags og að viðskiptin séu á viðskiptalegum forsendum. Eins og verið hefur mun ríkið vera tilbúið til viðræðna við sveitarfélög um sölu á vannýttum löndum og lóðum. Ef um er að ræða beinar viðræður, án undanfarandi auglýsingar þar sem hæsta tilboði er tekið, verður það söluverð sem lagt er til grundvallar slíkri sölu að byggjast á hlutlægu mati jafnvel þótt kaupendur séu sveitarfélögin í landinu.

- **Lóðir og spildur sem leigðar hafa verið undir sérstök not.**

Til skamms tíma var nokkuð um það að einkaaðilum voru leigðar lóðir undir frístundahús á landi ríkisins sem ekki var nýtt til annarra þarfa. Nokkrar slíkar sumarhúsabyggðir eru á landinu. Í einhverjum tilvikum hafa lóðarspildur verið leigðar til sveitarfélaga sem skipulagt hafa íbúðarhverfi á þeim. Ljóst er að í flestum tilvikum eru litlar eða engar líkur á því að slíkar lóðir muni nokkurn tímann verða teknar í önnur not af hálfu ríkisins eða að einhverjir sérstakir almannahagsmunir geti legið að baki slíku eignarhaldi. Í tilvikum sem

Þessum getur verið eðlilegt að lóðirnar verði seldar annaðhvort til eiganda mannvirkis eða viðkomandi sveitarfélags á grundvelli óháðs verðmats.

- **Lóðir og spildur sem henta til landbúnaðar.**

Í einhverjum tilvikum hafa lóðir og spildur í eigu ríkisins í sveitum landsins, sem hentað hafa til landbúnaðar, verið leigðar nágrönnum til búrekstrar. Í tilvikum sem þessum getur verið eðlilegt að lóðirnar verði seldar þeim sem nýtir eða ætlar sér að nýta landið á grundvelli óháðs verðmats enda séu engir sérstakir hagsmunir ríkisins af eignarhaldinu.

c. Endurgjald við ráðstöfun eigna.

- **Lágmarksverð.**

Ákvarða skal lágmarksverð fyrir ráðstöfun eigna. Lágmarksverð skal endurspegla eins og kostur er raunverulegt markaðsverð eignarinnar samkvæmt óháðu verðmati eða opinberu mati. Ákvarðað lágmarksverð getur þó verið endurskoðað út frá markaðs- aðstæðum og eftirspurn í kjölfar auglýsingar.

- **Hagkvæmasta tilboð.**

Meginreglan er að taka hagkvæmasta tilboði sem berst eftir opinbera auglýsingu enda sé það yfir ákvörðuðu lágmarksverði eignar.

- **Ákvörðun leiguverðs.**

Leiguverð jarða, lands og lóða skal ákveðið með sérstakri gjaldskrá og taka mið af hlutfalli af opinberu mati hinnar leigðu eignar. Við auglýsingu eigna til leigu er heimilt að leiguverð miðist við tiltekið hlutfall af opinberu mati auk einkisgjalds. Ákvörðun um töku leigutilboðs ræðst þá á því hver býður hæst í formi einkisgjalds.

- **Endurgjald sem hlutfall af tekjum eða veltu.**

Heimilt er í vissum tilvikum að ákvarða endurgjald vegna tiltekinna gæða sem tiltekið hlutfall af tekjum, eða tengt nýtingu tiltekinna gæða sem á landinu eru. Hér má í dæmaskyni nefna endurgjald vegna sérleyfa sem veitt eru fyrir afnot af ríkislandi eða vegna nýtingar á auðlindum í eigu ríkisins.

- **Ábataskipti vegna byggingarréttar.**

Heimilt er að endurgjald sé ákvarðað sem tiltekið hlutfall af ábata af eða endanlegu söluverði byggingarréttar í ákveðnum tilvikum. Slíkir ábataskiptasamningar koma helst til greina þegar landsvæði eru seld sveitarfélögum sem hyggjast skipuleggja og endurselja byggingarlóðir á umræddu landi.

- **Undantekning frá meginreglu um lágmarksverð.**

Í undantekningartilvikum er ríkinu heimilt að ráðstafa eignum undir metnu lágmarksverði enda sé ljóst að opinber auglýsing hefur ekki skilað verði yfir ákvörðuðu lágmarksverði og kostnaður ríkisins af eignarhaldinu sé það verulegur að hagkvæmara sé að láta eignina af hendi.

- **Endurgjald fyrir sölu eða leigu eigna ríkisins.**

Meginreglan er sú að endurgjald vegna sölu á eignum ríkisins rennur í ríkissjóð nema kveðið sé á um annað í lögum.

○ **Leiguafgjald.**

Að fenginni heimild fjármála- og efnahagsráðuneytisins er einstökum stofnunum heimilt að innheimta leigu vegna tiltekinna eigna í þeirra umsjá enda hafi þær með höndum alla daglega umsýslu eignanna og greiða allan kostnað vegna þeirra. Slíkir leigusamningar skulu vera í nánnum tengslum við framkvæmd þeirra kjarnaverkefna sem viðkomandi stofnun er falið að sinna.

○ **Gjafajarðir og arfleiðslueignir.**

Við ráðstöfun tekna eða söluandvirðis gjafajarða skal eftir fremsta megni virða upphaflegan vilja gefanda þannig að tekjur eða söluandvirði renni til skilgreindra verkefna í samræmi við markmið gefanda.

VIÐAUKI I.

HAGNÝTING BÚJARÐA Í ÞÁGU BYGGÐAFESTU

a. Almennt um núverandi ábúðarkerfi.

Núverandi kerfi ábúðar á ríkisjörðum byggist á tilteknum skyldum og kvöðum sem fram koma í jarða- og ábúðarlögum. Ljóst er að ábúðarkerfið er að mörgu leyti sniðið að þjóðfélagsháttum fyrri tíma og hefur það lítið breyst í tímans rás.

Mikill vilji er fyrir því af hálfu stjórnvalda að byggð haldist á sem flestum jörðum í sveitum landsins og að hentugar bújarðir í eigu ríkisins standi til boða til landbúnaðar eða annarrar atvinnustarfsemi eins og kostur er. Núverandi kerfi ábúðar á ríkisjörðum er hins vegar ekki gallalaust og virðist það vera samdóma álit þeirra sem þekkja kerfið að nauðsynlegt sé að endurskoða það og reyna eins og kostur er að sníða helstu vankantana af því.

Markmið slíkra breytinga hlýtur ávallt að snúast um að kerfið stuðli að búsetu og nýtingu jarða í eigu ríkisins með eins góðum og hagkvæmum hætti og unnt er fyrir alla aðila, bæði ríkið sem landeiganda og þá sem hug hafa á því að nýta slíkar eignir til búrekstrar eða annarrar atvinnustarfsemi.

Í skoðun Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands sem gerð var á árinu 2017 á málefnum ábúðarjarða í eigu ríkisins var lagt mat á kosti og galla þess að setja ríkisjarðir í ábúð með þeim hætti sem núverandi kerfi býður upp á. Í niðurstöðum þeirrar skoðunar komu m.a. fram eftirfarandi staðreyndir:

- Einungis um 1/3 heildartekna ábúenda ríkisjarða er vegna landbúnaðar en 2/3 eru vegna annarrar starfsemi. Þar af er um fimmtungur vegna lífeyrisgreiðslna.
- Meðalaldur ábúenda er talsvert hár, eða rúmlega 60 ár.
- Nýliðun er lítil meðal ábúenda á ríkisjörðum.
- Ekki er að sjá að nokkur búrekstur sé stundaður á hluta þeirra jarða sem eru í ábúð.
- Tekjur ríkis af ábúðarkerfinu standa engan veginn undir rekstrarkostnaði kerfisins. Kerfið getur ekki talist sjálfbært enda er það fjármagnað að stórum hluta með sölu jarða- og fasteigna ríkisins.

Ýmsir agnúar eru á núverandi kerfi sem er nauðsynlegt að sníða af til hagsbóta fyrir ríkið sem landeiganda sem og ábúendur. Til að mynda hafa breyttir búsakaparhættir haft í för með sér að fjárfestingarpörf í nútímalandbúnaði hefur breyst mikið á síðustu áratugum. Þannig er t.d. ljóst að kostnaður við byggingu nútímafjóss, svo dæmi sé tekið, getur hlaupið á tugum og jafnvel hundruðum milljóna króna. Almennt hefur ábúandi ekki burði til að leggja í slíkar fjárfestingar nema með lántöku. Þar sem ábúðarjörð er leigujörð og því ekki í eigu ábúanda hefur það í för með sér að landeigandi einn getur lagt jörðina að veði fyrir slíkum skuldbindingum enda er þá jörðin veðsett í allri sinni mynd. Nokkuð hefur verið um það að ríkið hafi greitt upp áhvílandi lán ábúenda, sem voru með veði í ríkisjörð, til forða bújörðum frá nauðungarsölu. Þetta fyrirkomulag hefur haft

Það í för með sér að ríkið hefur síður heimilað umfangsmikla lántöku sem fallið getur á ríkið. Það hefur í sumum tilvikum leitt til þess að ábúandi hefur ekki getað nútímavætt eða stækkað búrekstur sinn eins og hann telur þörf á.

Auk þeirrar áhættu sem felst í að heimila veðsetningu í tengslum við fjárfestingarþörf ábúanda felur ábúðarsamningurinn sjálfur í sér áhættu fyrir ríkissjóð. Samkvæmt ábúðarkerfinu hvílir skylda á ríkinu að kaupa eignir og endurbætur ábúanda á ábúðarjörðinni á sérstöku matsverði sem getur numið mun hærri fjárhæðum en raunverulegt markaðsverð. Endurkaup ríkisins á eignum jarða hefur af þessum sökum í mörgum tilvikum numið hærri fjárhæð en samanlagt virði jarðarinnar og þeirra eigna sem á henni eru við sölu á almennum markaði. Á síðastliðnum tíu árum hefur ríkið lagt út um 570 millj. kr. vegna kaupa á eignum ábúenda við ábúðarlok sem er að meðaltali um 23 millj. kr. á hverja jörð. Um 111 ábúðarsamningar eru nú í gildi og er áætluð heildarskuldbinding ríkisins vegna þeirra um 2,5 milljarðar kr. Sé jörðin sett í ábúð á nýjan leik hefur afgjald jarðarinnar engan veginn nægt til að koma til móts við þennan kostnað kerfisins. Eigi slíkt gjald að standa undir núverandi rekstrarkostnaði er ljóst að hækka þarf gjaldið það mikið að ólíklegt verður að nýir ábúendur taki við ríkisjörðum.

Miðað við heildarkostnað ábúðarkerfisins og þá verulegu galla sem eru á kerfinu vaknar sú spurning hvort kerfið sé skilvirkasta leiðin til stuðnings við landbúnað og ábúendur. Telja verður að hægt sé að nýta mun markvissar þá fjármuni sem lagðir eru í ábúðarkerfi. Vegna breyttra reikningaskilareglna er einnig ljóst að ríkið mun þurfa að gjaldfæra þær heildarskuldbindingar sem felast í núverandi fyrirkomulagi í efnahagsreikning ríkissjóðs. Með þessu verður heildarkostnaður kerfisins mun sýnilegri en hann hefur verið hingað til. Þó að almennt sé viðurkennt að ábúð sé sérstaklega mikilvæg í brothættum byggðum og á jaðarsvæðum er mikilvægt að kannaðar verði aðrar og hugsanlega vænlegri leiðir til að ná markmiðum um búsetu og nýtingu í sveitum landsins, auk þess sem ábúendum sé veitt eðlilegt og nauðsynlegt svigrúm og sjálfstæði til fjármögnunar á starfsemi sinni án ábyrgðar ríkisins.

Ljóst er hins vegar að það kerfi ábúðar sem nú er við lýði mun áfram vera til staðar um einhver ár eða áratugi enda ekki ætlunin að raska áunnum rétti núverandi ábúenda. Flestir ábúðarsamningar sem gerðir hafa verið eru til lífstíðar auk þess sem kynslóðaskipti ábúenda, þar sem niðji ábúanda tekur við ábúðinni án þess að landeigandi þurfi að kaupa eignir fráfarandi ábúanda, munu áfram hafa sinn gang. Þær breytingar sem lagðar eru til hér síðar teljast vera heppilegri fyrir ríkið sem og landeigendur og þá bændur sem hug hafa á búrekstri á ríkisjörðum en núverandi kerfi ábúðarsamninga með þeim annmörkum sem á þeim eru.

b. Nýjar leiðir til að stuðla að aukinni nýtingu og eflingu byggðar á jörðum í eigu ríkisins.

- **Ráðstöfun á jörðum og landspildum í eigu ríkisins sem henta til búrekstrar.**
 - Á grundvelli flokkunar á jarðeignum ríkisins verði hugað að sölu þeirra jarða þar sem ekki eru fyrir hendi almannahagsmunir fyrir eignarhaldi ríkisins. Jarðirnar verði seldar þegar markaðastæður eru hagstæðar.
 - Til að stuðla að búsetu og nýtingu verða jarðir sem henta vel til búrekstrar seldar með skilyrðum um að nýr eigandi taki þar upp fasta búsetu og nýti landið til landbúnaðar, ferðaþjónustu eða til sambærilegra nota til hagsbóta fyrir viðkomandi svæði. Fyrrgreind sjónarmið eiga einkum við þegar um er að ræða jarðir í brothættum

byggðum eða á jaðarsvæðum og fyrir liggur að miklu skiptir að viðhaldið sé fastri búsetu og nýtingu á jörð. Við þær aðstæður verður skoðað að setja inn forkaupsréttar- eða kaupréttarákvæði ríkisins verði skilyrði ekki uppfyllt eða viðhafa skilyrtar takmarkanir á endursölu í tiltekinn tíma frá sölu ríkisins.

- Jörðum eða landspildum, sem henta til landbúnaðar en búa ekki yfir nýtanlegum húsakosti, verði ráðstafað með sölu eða leigu til beitar eða afnota af túnum, nema önnur nýting sé talin mikilvægari. Bændur á aðliggjandi jörðum njóti forgangs við slíka ráðstöfun til að bæta rekstrargrundvöll búa í næsta nágrenni.
 - Ábúendum ríkisjarða, sem áhuga hafa á að eignast jarðirnar, verði gefinn kostur á að kaupa þær. Athugað verður hvort rétt geti verið að veita þeim lán á hagstæðum kjörum til að auðvelda þeim kaup á ábúðarjörðum sínum.
 - Skoðað verði að selja eða leigja jarðir eða landspildur til sveitarfélaga sem hagsmuni hafa af nýtingu og búsetu á þeim.
- **Endurskoðun á leigufyrirkomulagi ríkisjarða.**

Samkvæmt jarðalögum er heimilt að leigja ríkisjörð til tiltekins tíma í stað þess að setja hana í ábúð til lífstíðar með tilheyrandi skyldum og kvöðum. Til að auka möguleika þeirra sem byggja jarðir ríkisins til að stjórna sjálfir uppbyggingarhraða og endurnýjunarþörf búsins er lagt til að skoðaðar verði aðrar leiðir við leigu á tilteknum bújörðum í eigu ríkisins í stað þeirrar hefðbundnu leiðar sem ábúðarlög kveða á um. Slíkt verði þó aðeins gert í þeim tilvikum þegar talið er að jörð eigi að vera áfram í eigu ríkisins á grundvelli almannahagsmuna. Séu slíkir hagsmunir ekki til staðar verður hins vegar stefnt að sölu jarðarinnar annað hvort á almennum markaði eða til núverandi ábúanda.

VIÐAUKI II.

SKIPULAG EIGAND AHLUTVERKSINS

Í samræmi við lög um opinber fjármál og forsetaúrskurð um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta fer fjármála- og efnahagsráðuneytið með yfirstjórn og fyrirsvar flestra eigna í eigu ríkissjóðs, þ.m.t. eignarhlut ríkisins í fasteignum, jörðum, auðlindum og öðrum fasteignatengdum réttindum. Ríkiseignir eru sú stofnun sem ráðuneytið hefur komið á fót til annast miðlæga og daglega umsýslu allra eigna fasteigna, jarða, annars lands og auðlinda. Hlutverk Ríkiseigna er að tryggja örugga og hagkvæma umsýslu þessara eigna. Í þessum kafla er nánar fjallað um skipulag eigandahlutverksins milli ráðuneytisins og Ríkiseigna.

Hlutverk fjármála og efnahagsráðuneytis

- 1.1. Fjármála- og efnahagsráðuneytið annast almenna yfirstjórn málaflokksins:
 - 1.1.1. Stefnumótun um málefna jarða, landa, lóða og auðlinda.
 - 1.1.2. Gerð almennra leiðbeininga og verklagsreglna.
 - 1.1.3. Ákvarðanir um kaup og sölu og leigu eigna.
 - 1.1.4. Yfirumsjón með jarðasjóði.

Viðfangsefni, hlutverk og áherslumál Ríkiseigna

- 1.2. Ríkiseignir annast umsýslu jarða, landa, lóða og auðlinda í umboði fjármála- og efnahagsráðherra:
 - 1.2.1. Umsýslu með jarðeignum í eigu ríkissjóðs, ábúðarmál, umsjón með leigusamningum, innheimtu jarðarafgjalda og leigu og margvísleg tengd verkefni.
 - 1.2.2. Umsýslu og skráningu lands og auðlinda í eigu ríkisins.
 - 1.2.3. Ráðgjöf til fjármála- og efnahagsráðuneytisins um viðfangsefni sem falla undir verksvið stofnunarinnar.
- 1.3. Hlutverk Ríkiseigna er að tryggja örugga og hagkvæma umsýslu eigna sem stofnunin hefur umsjón með. Þetta gerir stofnunin með því að:
 - 1.3.1. Veita leigutökum, ábúendum og öðrum samstarfsaðilum góða þjónustu.
 - 1.3.2. Viðhalda verðmætum eigna og auka, þ.m.t. menningarlegum og umhverfislegum verðmætum.
 - 1.3.3. Stuðla að hagkvæmri nýtingu eigna og auka tekjur ríkisins af þeim innan þeirra marka þeirra reglna og viðmiða sem sett eru.
 - 1.3.4. Halda örugga og lifandi skrá um jarðir, lönd, lóðir og auðlindir sem felur í sér upplýsingar um alla mikilvæga eiginleika eignanna, þ.m.t. um hnitasetningu, stærð, gerð og ástand, verðmat, tekjur og gjöld, nýtingu, samninga, réttindi og kvaðir.
 - 1.3.5. Gera tillögur til fjármála- og efnahagsráðuneytisins um kaup, sölu og leigu eftir því sem við á og veita aðstoð við framkvæmd.
- 1.4. Ríkiseignir vinna að eftirfarandi áhersluverkefnum til að bæta umsýslu jarða, landa, lóða og auðlinda:
 - 1.4.1. Þróun upplýsingakerfa og bætt skráning eigna eftir því sem þörf er á.

- 1.4.2. Skráning auðlinda, s.s. vegna nýtingar á jarðhita, mögulegrar vatnstöku í þágu vatnsveitna og malarnáms.
- 1.4.3. Þróun langtímaáætlunar um eignir og auðlindir.
- 1.4.4. Aðstoð við endurskoðun á regluverki jarðamála.
- 1.4.5. Aðstoð við stefnumótun um ráðstöfun jarða.
- 1.4.6. Bætt heildarstýring á öllu landi í eigu ríkisins og samræmd meðferð eignarhalds.

Samstarf fjármála- og efnahagsráðuneytis og Ríkiseigna

- 1.5. Allar ákvarðanir sem teljast hefðbundnar eða reglubundnar skulu teknar af Ríkiseignum og í nafni stofnunarinnar.
- 1.6. Haft skal samráð við fjármála- og efnahagsráðuneyti vegna undirbúnings stærri mála sem eru formlega á ábyrgð ráðherra.
- 1.7. Þegar um er að ræða stjórnsýsluákvarðanir sem ekki teljast hefðbundnar eða reglubundnar skal haft samráð við fjármála- og efnahagsráðuneytið um hvort þær skuli teknar af Ríkiseignum eða ráðuneytinu.
- 1.8. Verkefni sem tengjast kaupum, sölu og leigu eigna skulu unnin á grundvelli sérstakra verklagsreglna ráðuneytisins.
- 1.9. Ákvarðanir um útgjöld og skuldbindingar jarðasjóðs sem ekki falla undir reglubundna starfsemi stofnunarinnar skulu staðfestar af fjármála- og efnahagsráðuneyti.