



Alþingi
Erindi nr. P 140/523
komudagur 29.11.2011

Minnisblað til atvinnuveganefndar Alþingis um þróun fjárveitinga til skógræktar 2008 – 2012

Þann 22. nóvember 2011 fundaði atvinnuveganefnd Alþingis með stjórn Skógfræðingafélags Íslands til þess að ræða umsögn félagsins um þingsályktunartillöguna „Efling græna hagkerfisins á Íslandi“ (7. mál). Í umsögn Skógfræðingafélags Íslands kom fram það álit, að í þingsályktunina vantaði að vakin væri athygli á að skógrækt á Íslandi sé atvinnugrein og að skógrækt sé ein augljósasta og skilvirkasta leið til þess að uppfylla þau markmið sem sett eru fram í stefnumótun þingsályktunartillögunnar. Formaður félagsins, Aðalsteinn Sigurgeirsson, benti jafnframt á að skógrækt hefði á undanförunum árum orðið fyrir mun meiri skerðingu á fjárlögum en öll sambærileg viðfangsefni í stjórnarráði Íslands. Af því tilefni óskaði einn nefndarmanna, Kristján Möller alþingismaður, eftir því að nefndin fengi sendan rökstuðning fyrir þessari staðhæfingu.

Í framhaldinu óskaði stjórn Skógfræðingafélags Íslands eftir því við Þorberg Hjálta Jónsson skógfræðing að gögn um fjárveitingar til stofnana umhverfisráðuneytis og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis yrðu greind fyrir árin 2008 til og með fjárlagfrumvarpi 2012. Jafnframt var hann beðinn að taka saman niðurstöðu ríkisreiknings þ.e. raunútgjöld fyrir sömu stofnanir árin 2008 til 2010 (sjá töflu). Einnig var hann beðinn að greina hvort samband væri á milli eyðslu umfram heimildir eða afgang af rekstri og fjárveitinga á fjárlögum næsta árs og síðar.

Í meðfylgjandi greinargerð kemur fram sá rökstuðningur sem óskað var eftir af hálfu þingnefndarinnar. Ljóst er að skógrækt á Íslandi hefur borið skarðan hlut frá borði í fjárlögum, jafnt hjá umhverfisráðuneytis sem sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti. Eftir að lokið var við greinargerðina, birtist í dag á vef Alþingis breytingartillaga frá meirihluta fjárlaganefndar við frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2012¹. Í ljósi þeirra tillagna er líklegt að meðfylgjandi greinargerð verði endurskoðuð, því í tillögum meirihluta fjárlaganefndar eru lagðar til enn frekari lækkun fjárveitinga til skógræktarmála frá fram lögðu fjárlagafrumvarpi, m.a. 5,5% skerðingu á fjárveitingar

¹ <http://www.althingi.is/alttext/140/s/pdf/0391.pdf>

til landshlutaverkefna í skógrækt. Því er ljóst að meðfylgjandi greinargerð mun taka breytingum á næstu vikum.

Virðingarfyllst,

Dr. Aðalsteinn Sigurgeirsson
formaður Skógfræðingafélags Íslands
netfang: adalsteinn@skogur.is; s. 898-7862

Greinargerð Þorbergs Hjalta Jónssonar
Unnin að ósk Skógræðingafélags Íslands
28. nóvember 2011

Fram til ársins 2007 heyrðu öll skógræktarmál undir landbúnaðarráðuneytið. Frá áramótum 2008 skiptist málaflokkurinn milli Umhverfissráðuneytis og sameinaðs Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis. Skógrækt ríkisins, Hekluskógar og Landgræðsla ríkisins fluttust þá á forræði Umhverfissráðuneytis en landshlutaverkefni í skógrækt voru áfram á forræði Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis. Skilin voru þó ekki alveg skýr þar sem hluti af rannsóknafé rannsóknastöðvar Skógræktar ríkisins var áfram á forræði Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis þótt stofnunin flyttist til Umhverfissráðuneytis, auk þess sem jarðeignir Skógræktar ríkisins eru á forræði jarðadeildar sjávarútvegs- og landbúnaðarins.

Í október 2008 hrundi bankakerfið og síðan hafa útgjöld ríkisins verið skorin niður. Á Íslandi er opinber stefna sjaldan mörkuð í stefnuyfirlýsingum og þegar það er gert er allur gangur á því hvort yfirlýstri stefnu er fylgt. Breytingar á fjárveitingum til ólíkra viðfangsefna sýna öðru fremur hver hin raunverulega stefna er í málaflokki.

Til að skoða afdrif skógræktar á þessum niðurskurðartímum þarf að líta á niðurskurðinn í hlutfalli við heildarsamdrátt fjárveitinga hjá viðkomandi ráðuneyti. Skógrækt er skipt milli tveggja ráðuneyta og því sýna breytingar á fjárframlögum enn skýrari mynd af stefnunni. Er samræmi í árherslum á skógrækt milli ráðuneytanna og hvernig farnast henni í samanburði við önnur málefni?

Í þessu minnisblaði er leitað svara við eftirfarandi spurningum:

1. Er flatur niðurskurður hjá ráðuneytunum eða sýna fjárveitingar breytingar á stefnu stjórnvalda?
2. Er samræmi í stefnunni, þ.e. er skógrækt skorin jafnmikið í báðum ráðuneytum?
3. Er skógrækt hampað eða hafnað, þ.e. er skógrækt skorin meira eða minna en almennt hjá öðrum viðfangsefnum ráðuneytisins?
4. Skýrist niðurskurður af stefnu stjórnvalda eða árangri stofnananna í fjármálastjórn á niðurskurðartímum, þ.e. gjalda stofnanir þess að fara framúr fjárheimildum og njóta þær þess að skila afgangi?

Aðferðir

Almennt verðlag hefur breyst töluvert frá 2008 til nóvember 2011. Því eru fjárframlögin og niðurstöðutölur ríkisreiknings færð á fast verðlag miðað við vísitölu neysluverðs í júlí 2011 og sömu vísitölu í júlí árin 2008 til 2011. Fjárlagatillögur 2012 eru notaðar óbreyttar, þ.e. ekki tekið tillit til verðbólguþáttar.

Stofnanirnar og viðfangsefni eru mjög misstór og því er skýrari að skoða hlutfallslegar breytingar frá 2008 en krónutölbreytingar. Fjárveiting fyrir 2008 á föstu verðlagi miðað við júlí 2011 er deilt í fjárveitingar annarra ára á föstu verðlagi til að sjá hlutfallslega breytingu milli ára. Niðurstöður ríkisreiknings eru meðhöndlaðar á sama hátt.

Greining

1. Eru öll viðfangsefni skorin jafnt?

Frá fjárlögum 2008 eru öll viðfangsefni beggja ráðuneyta skorin niður fram til 2012. Miðað við fjárlagafrumvarp 2012 eru heildarframlög 87% af fjárframlögum 2008 á föstu verðlagi hjá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti en 96% hjá umhverfisráðuneyti (sjá töflu að neðan). Niðurskurðurinn er því meiri hjá viðfangsefnum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis en hjá umhverfisráðuneyti. Stefna stjórnvalda er því hallari undir umhverfismál en málefni sjávarútvegs og landbúnaðar.

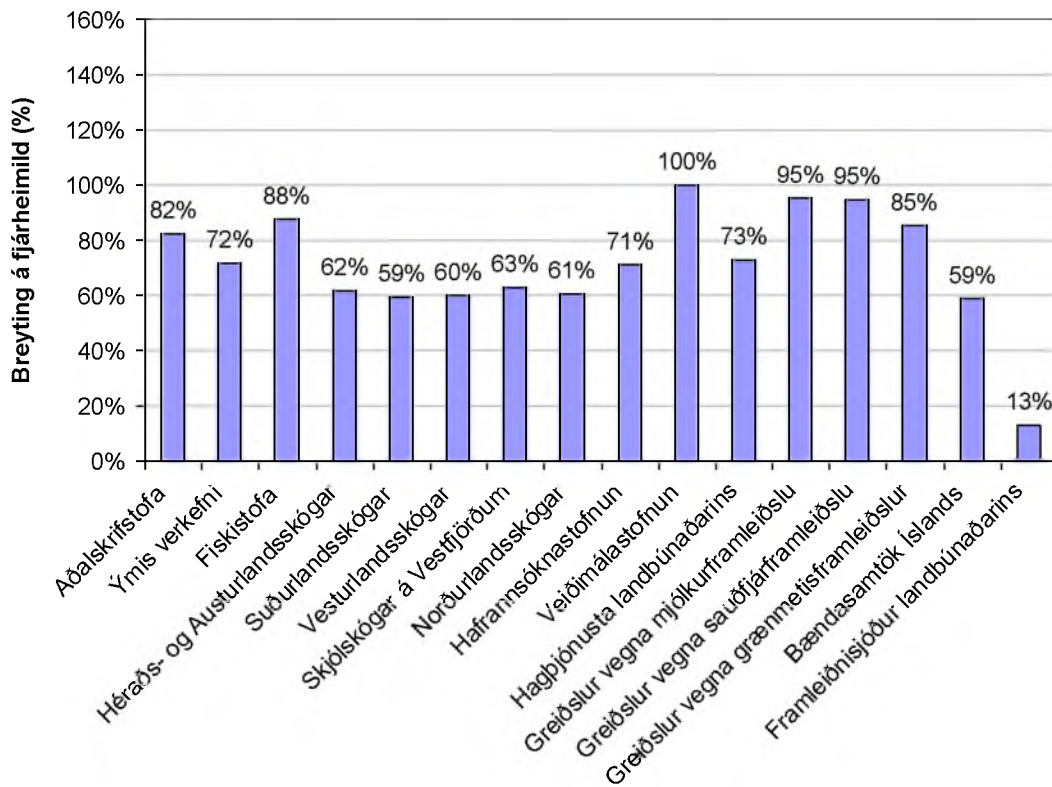
Fjárveitingar til allra málaflokka hjá Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti og Umhverfisráðuneyti í % af fjárheimildum skv. fjárlögum 2008. Fjárheimildir á föstu verðlagi miðað við júlí 2011.

Ráðuneyti	2008	2009	2010	2011	2012
Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti	100%	94%	88%	83%	87%
Umhverfisráðuneyti	100%	92%	93%	86%	96%

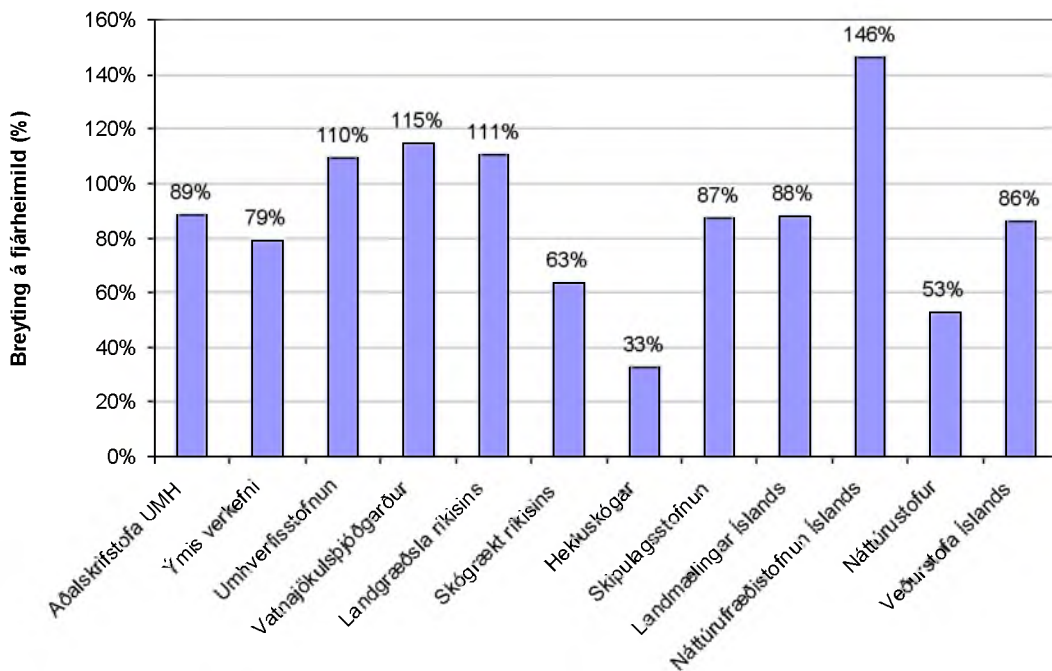
Innan ráðuneytanna tveggja kemur aðhaldið mjög misjafnlega niður. Hjá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti er Framleiðnisjóður landbúnaðarins nánast þurrkaður út; er aðeins 13% af framlögum ársins 2008 (87% niðurskurður) en Veiðimálastofnun heldur óskertum fjárframlögum (0% niðurskurður á föstu verðlagi).

Sá meginmunur er á ráðuneytinum að öll viðfangsefni sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis eru skorin eða standa í stað en fjórar stofnanir Umhverfisráðuneytis fá á tímabilinu auknar fjárveitingar að raunvirði (sjá stöplarit á næstu síðu, 1. og 2. mynd).

Breyting í % á fjárheimild á föstu verðlagi stofnunana Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis frá 2008 til 2012



Breyting í % á fjárheimild á föstu verðlagi stofnana Umhverfissráðuneytis frá 2008 til 2012



Myndir 1 og 2.

Hjá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti halda þrjú viðfangsefni að mestu óbreyttum fjárframlögum frá 2008 til 2012 (95% til 100% af framlögum árið 2008 á föstu verðlagi). Þau eru Veiðimálastofnun, greiðslur til mjólkurframleiðslu og greiðslur til sauðfjárframleiðslu. Þessi viðfangsefni eru skorin minna en meðaltal ráðuneytisins.

Aðalskrifstofa ráðuneytisins, Fiskistofa og greiðslur vegna grænmetisframleiðslu eru skorin álíka (82% til 88%) og meðaltal verkefna hjá ráðuneytinu (87%).

Hafrannsóknastofnun, Hagþjónusta landbúnaðarins og ýmis verkefni á vegum ráðuneytisins er skorin um 15-20% meira en meðaltal ráðuneytisins (framlög til verkefnanna verður skv. fjárlagafrv. fyrir árið 2012 að raunvirði 71-73% af fjarveitingum 2008 á föstu verðlagi).

Bændasamtök Íslands og öll landshlutaverkefni í skógrækt eru skorin niður um 40% (framlög til verkefnanna að raunvirði 59-63% af fjarveitingum 2008 á föstu verðlagi). Niðurskurðurinn er um 45% meiri en meðaltal ráðuneytisins.

Framleiðnisjóður landbúnaðarins er í sérflokki og er nánast lagður niður. Framlög til hans eru skorin niður um 85% umfram almennan niðurskurð hjá ráðuneytinu.

Hjá umhverfisráðuneyti eru Hekluslógar skornir í þriðjung af fjárframlögum á árinu 2008 (67% niðurskurður) en **Náttúrufræðistofnun fær nærri helmingi meiri framlög (46%) á föstu verðlagi en árið 2008** (146% af framlögum 2008).

Umhverfisstofnun, Vatnajökulþjóðgarður og Landgræðsla ríkisins fá allar 10-15% aukningu á raunframlögum frá 2008 (sjá stöplarit hér á undan).

Aðalskrifstofa, Skipulagsstofnun, Landmælingar Íslands og Veðurstofan eru skorin niður í um 86-88% af raunvirði fjárveitinga árið 2008. Ýmis verkefni eru skorin svipað niður í 79% af fjárveitingum 2008. Þessir liðir eru skornir álíka mikið niður og meðalniðurskurður í Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis.

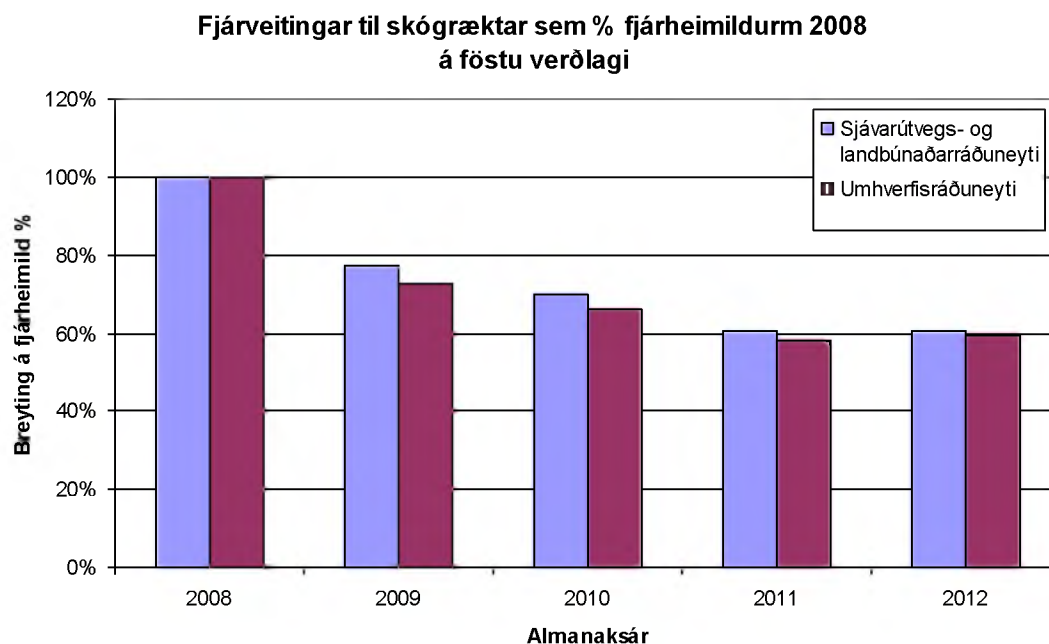
Skógrækt ríkisins er skorin niður í 63% af fjárveitingum til stofnunarinnar árið 2008 á föstu verðlagi (37% niðurskurður). En eins og áður er nefnt eru Hekluslógar skornir niður í þriðjung af fyrri fjárveitingum. Náttúrustofur eru skornar um helming og langt umfram meðaltal ráðuneytisins (fjárveitingar 2012 um 53% af fjárveitingum 2008 á föstu verðlagi).

Niðurstaðan er skýr. Sumar stofnanir Umhverfisráðuneytis fá verulega auknar fjárveitingar og niðurskurður kemur mjög misjafnlega niður hjá báðum ráðuneytum. Skógrækt er skorin mun meira niður en flest önnur viðfangsefni. Bændasamtök Íslands og Náttúrustofur fá álíka meðferð og Framleiðnisjóður landbúnaðarins er nánast þurrkaður út. Niðurskurður er alls ekki flatur heldur er stefna í niðurskurðinum.

2. Er samræmi í fjárveitingum til skógræktar?

Samanlagt eru fjárveitingar til Skógræktar ríkisins og Hekluslóga um 59% af fjárveitingum til þeirra samanlagt árið 2008 (á föstu verðlagi). Skógræktarmálefni eru skorin álíka mikið niður hjá báðum ráðuneytum og niðurskurðurinn er í takt öll ár frá

2008 (sjá stöplarit að neðan, 3. mynd). Niðurskurðurinn virðist hluti samræmdrar stefnu en er ekki afleiðing hentiákvæðana einstakra ráðherra eða embættismanna.



3. Mynd.

3. Er skógrækt hampað eða hafnað?

Frá hruni hefur skógrækt verið skorin niður um 40% (fjárheimildir 2012 eru 60% af fjárlögum 2008 á föstu verðlagi). Þessi niðurskurður er langt umfram meðaltal ráðuneytanna (11%). Einungis Náttúrustofur hjá umhverfisráðuneyti og Framleiðnisjóður landbúnaðarins hjá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti eru skorin meira en skógræktarmálin.

4. Skýrist meiri niðurskurður fjárveitinga af óráðsú?

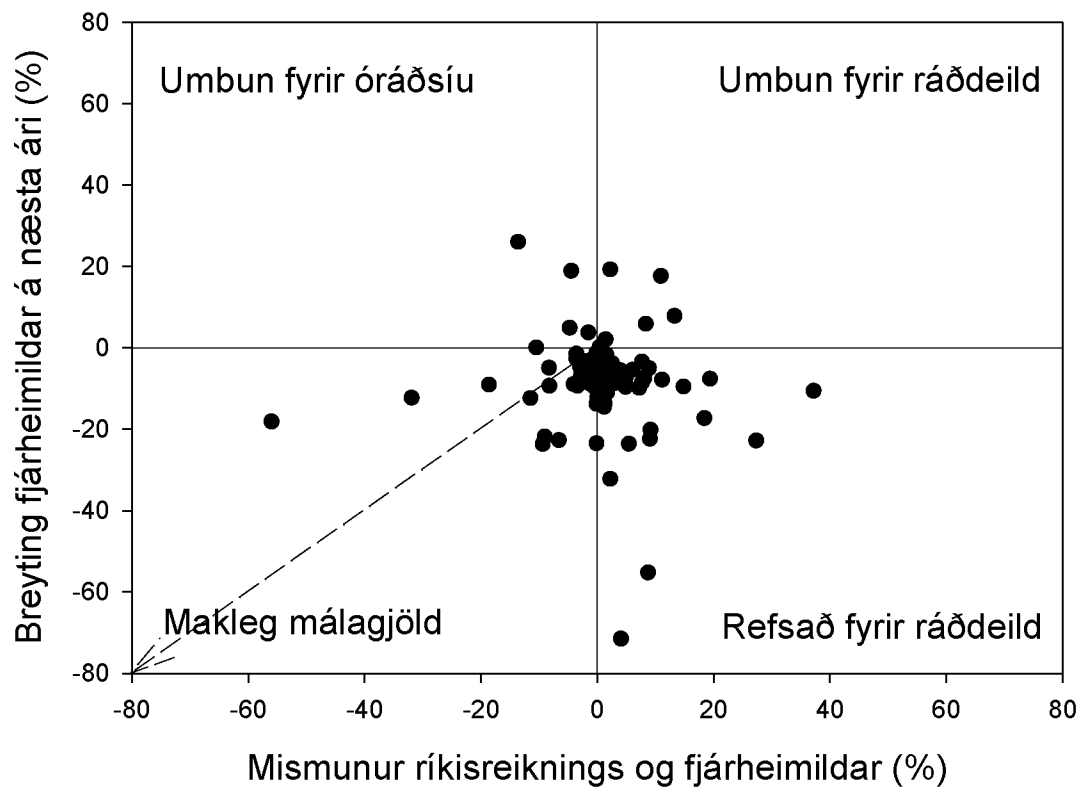
Fyrir árin 2008, 2009 og 2010 liggur fyrir niðurstaða ríkisreiknings fyrir stofnanir og verkefni sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis og umhverfisráðuneytis. Fá stofnanir sem fara fram úr fjárheimildum makleg málagjöld, þ.e. var meira skorið niður hjá stofnunum sem fóru fram úr heimildum en þeim sem eyddu ekki um efni fram? Þessari spurningu má svara með því að bera saman mismun fjárheimildar og niðurstöðu ríkisreiknings fyrir hver ár og breytingu á fjárheimildum árið á eftir. Þetta samband var skoðað fyrir stofnanir og verkefni ráðuneytanna tveggja árin 2008 – 2010 (4. mynd að neðan).

Svarið er einfalt: ekkert samband er á milli ráðdeildar og umbunar í fjárheimildum hjá þessum tveimur ráðuneytum ($Adj. R^2 < 0,000000001$, $N = 84$, $P < 0,0001$)! 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 mismun á ríkisreiknings og fjárheimilda 2008-2010 í prósentu fyrir stofnanir ráðuneytanna tveggja (5. og 6. mynd að neðan). Þar sést m.a. að Vatnajökulspjóðgarður fær verulega auknar fjárheimildir þrátt fyrir mikla

yfirkeyrslu á fjárlögum, Skógrækt ríkisins og Hekluskágar eru skorin mikið þrátt fyrir staka ráðdeild og landshlutaverkefni í skógrækt eru öll skorin álíka mikið niður þrátt fyrir mismunandi meðalárangur í fjármálastjórn.

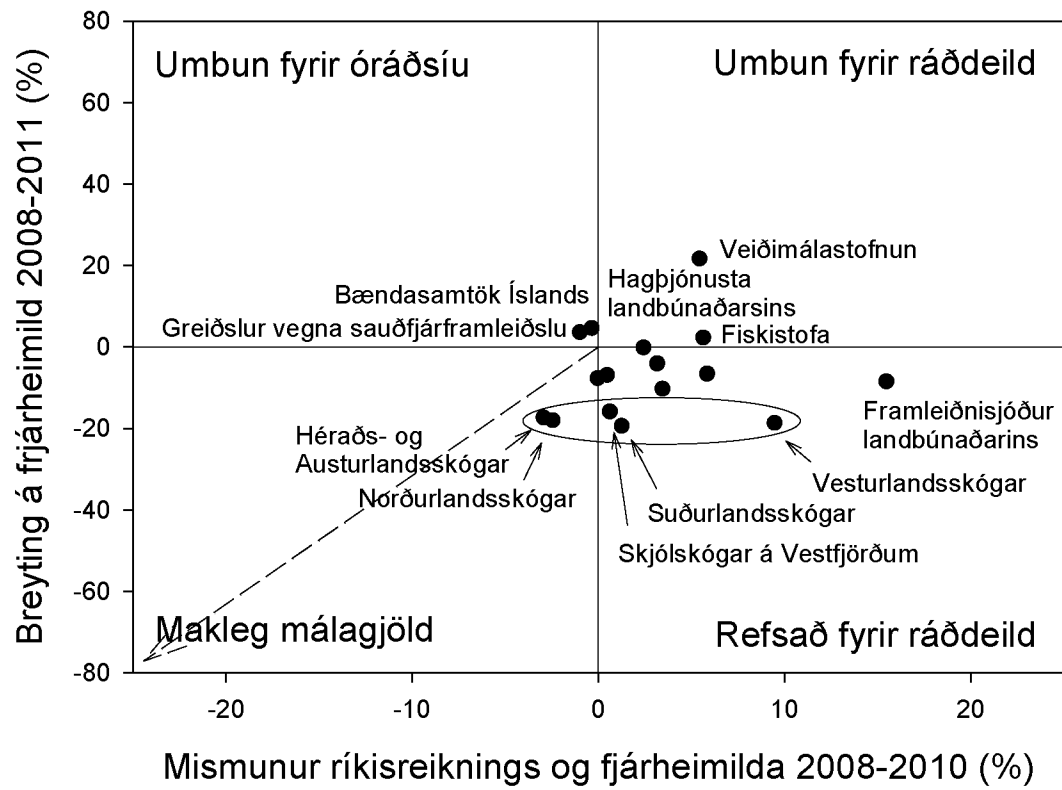
Umhverfis og Landbúnaðarráðuneyti



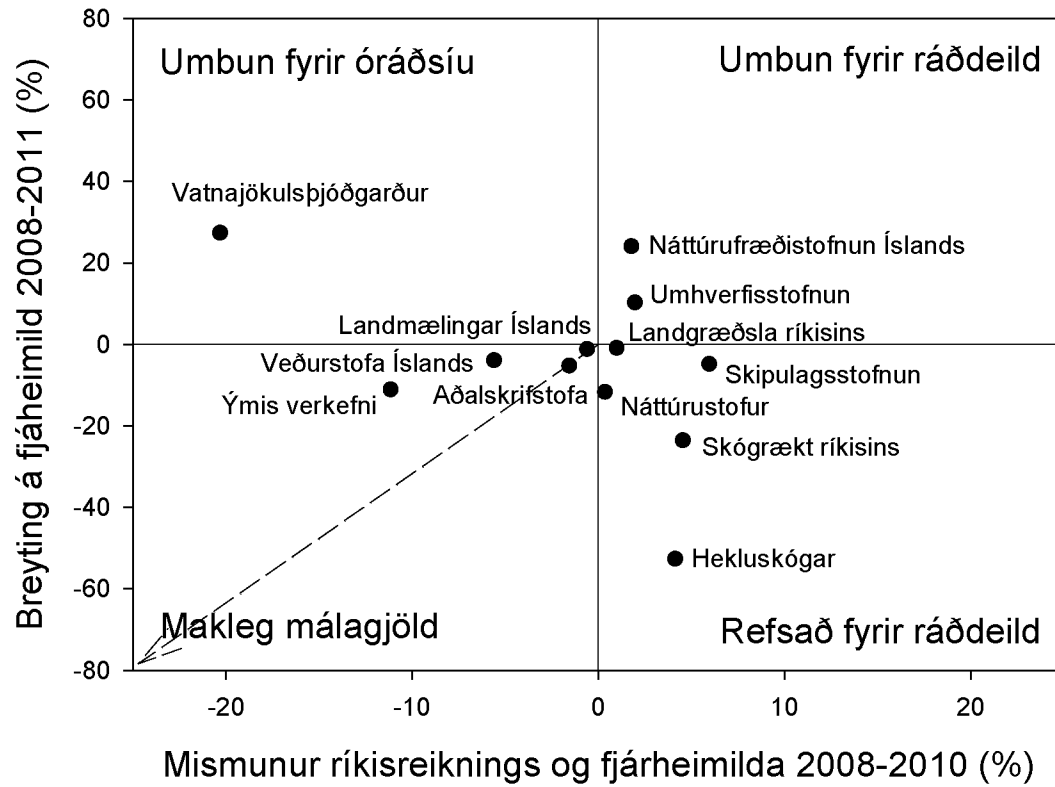
4. mynd. Breyting á fjárheimild stofnunar eftir mismun á ríkisreikningi og fjárheimild árið á undan fyrir stofnanir Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis og Umhverfissráðuneytis. Mismunur er eftir árum árin 2008 til 2010 og fjárheimild árið eftir er fyrir hver ár 2009 til 2011. Gögnin eru þöruð ár fyrir ár fyrir hverja stofnun, alls 84 gildi. Örin með brotalínu sýnir línuna sem gögnin ættu að fylgja ef það væri orsakatengsl milli ráðdeildar og umbunar í fjármálum stofnana þessara tveggja ráðuneyta.

5. og 6. mynd á næstu síðu.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti



Umhverfisráðuneyti



2. tafla. Fjárheimildir stofnana umhverfisráðuneytis í þúsundum króna samkvæmt fjárlögum 2008-2011 og fjárlagafrumvarpi 2012 ásamt niðurstöðu ríkisreiknings fyrir sömu stofnanir árin 2008 – 2010.

	2012	2011	2010	2010	2009	2009	2008	2008
	Fjárlagafrumvarp	Fjárlög	Fjárlög	Ríkisreikningur	Fjárlög	Ríkisreikningur	Fjárlög	Ríkisreikningur
Aðalskrifstofa UMH	325.600	296.000	315.500	317.150	312.400	317.470	299.900	307.131
Ýmis verkefni	305.600	289.200	281.500	291.149	312.300	411.466	316.100	310.240
Umhverfisstofnun	882.700	773.200	593.600	619.482	603.500	652.713	657.100	535.059
Vatnajökulspjóðgarður	353.600	348.000	385.200	600.179	351.500	321.598	251.000	284.763
Landgræðsla ríkisins	727.200	558.100	734.200	716.786	596.400	530.287	536.500	592.035
Skógrækt ríkisins	239.200	234.500	253.300	253.196	265.200	253.196	307.645	279.320
Hekluskógar	20.200	20.300	22.600	21.194	24.800	25.436	50.000	45.576
Skipulagsstofnun	188.100	174.700	173.800	160.187	176.000	160.082	176.100	174.100
Landmælingar Íslands	242.000	232.700	229.100	236.954	239.900	242.069	224.500	218.502
Náttúrufræðistofnun Íslands	574.400	431.500	437.100	423.833	348.900	340.712	320.600	320.294
Náttúrustofur	83.700	117.600	127.600	127.600	134.300	133.600	129.500	128.600
Veðurstofa Íslands	699.300	662.000	727.100	809.674	667.400	676.642	660.000	685.916
	4.641.600	4.137.800	4.280.600	4.577.384	4.032.600	4.065.271	3.928.945	3.881.536

2. tafla. Fjárheimildir stofnana Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis í þúsundum króna samkvæmt fjárlögum 2008-2011 og fjárlagafrumvarpi 2012 ásamt niðurstöðu ríkisreiknings fyrir sömu stofnanir árin 2008 – 2010.

	2012	2011	2010	2010	2009	2009	2008	2008
	Fjárlagafrumvarp	Fjárlög	Fjárlög	Ríkisreikningur	Fjárlög	Ríkisreikningur	Fjárlög	Ríkisreikningur
Aðalskrifstofa	471.400	424.800	456.500	471.352	474.200	450.309	466.900	430.311
Ýmis verkefni	365.100	363.400	392.900	334.128	392.800	387.294	413.800	408.282
Fiskistofa	746.400	718.000	730.200	700.211	758.400	672.829	693.900	682.286
Héraðs- og Austurlandsskógar	117.500	117.400	128.300	129.545	135.200	133.599	155.800	169.646
Suðurlandsskógar	92.600	93.100	102.200	97.173	108.300	99.385	127.800	139.601
Vesturlandsskógar	50.400	50.500	55.500	65.750	58.900	47.391	68.700	49.823
Skjólaskógar á Vestfjörðum	40.000	39.800	43.700	47.232	46.100	45.717	52.000	47.173
Norðurlandsskógar	86.900	86.400	95.100	93.271	100.100	102.784	116.600	124.136
Hafrannsóknastofnun	1.332.000	1.279.900	1.378.800	1.338.239	1.525.100	1.522.384	1.522.900	1.410.843
Veiðimálastofnun	103.600	99.400	108.400	106.844	101.600	99.977	84.800	73.424
Hagþjónusta landbúnaðarins	22.400	24.800	25.600	24.810	25.800	25.385	25.000	24.319
Greiðslur vegna mjólkurframleiðslu	6.102.000	5.811.000	5.649.000	5.648.995	5.634.000	5.537.400	5.231.900	5.369.367
Greiðslur vegna sauðfjárframleiðslu	4.522.000	4.307.000	4.165.000	4.165.000	4.137.000	4.137.000	3.901.300	4.012.055
Greiðslur vegna grænmetisframleiðslu	507.000	483.000	459.800	457.229	413.000	431.948	486.600	459.506
Bændasamtök Íslands	415.800	398.700	538.600	538.600	603.200	603.200	575.500	575.500
Framleiðnisjóður landbúnaðarins	25.000	15.300	148.300	142.040	158.900	150.953	160.000	100.284
	15.000.100	14.312.500	14.477.900	14.360.419	14.672.600	14.447.555	14.083.500	14.076.556

4. tafla. Vísitala neysluverðs í júlímánuði notuð til að færa fjárheimildir og niðurstöðu ríkisreiknings á fast verðlag í júlí 2011.

Ár			
2011	2010	2009	2008
134,5	128,1	122,2	109,8