

Jarðadeild landbúnaðarráðuneytisins

Stjórnsýsluendurskoðun



RÍKISENDURSKOÐUN

Október 1998

Efnisyfirlit

INNGANGUR	7
1 UMFANG ÚTTEKTARINNAR	9
2 ALMENNT UM STARFSEMI JARÐADEILDAR.....	11
2.1 HLUTVERK JARÐADEILDAR LÖGUM SAMKVÆMT	11
2.2 STUTT LÝSING Á STÖRFUM JARÐADEILDAR	11
2.2.1 Jarðakaup	11
2.2.2 Leiga á jörðum í eigu ríkisins	12
2.2.3 Sala á jörðum í eigu ríkisins	13
3 JARÐAKAUP JARÐASJÓÐS.....	15
3.1 SKRÁNING MÁLA OG SKJALAVARSLA.....	15
3.1.1 Skráning mála	16
3.1.2 Skjalavarsla.....	17
3.1.3 Samantekt.....	18
3.2 ERINDI TIL JARÐASJÓÐS.....	19
3.2.1 Hvernig erindi berast til Jarðasjóðs	19
3.2.2 Ástæður að baki erindum til Jarðasjóðs.....	20
3.2.3 Málsmeðferð erinda um kaup.....	21
3.2.4 Sjónarmið jarðadeildar við jarðakaup.....	22
3.3 AFGREIÐSLUTÍMI ERINDA SEM BERAST UM JARÐAKAUP.....	23
3.3.1 Könnun á afgreiðslutíma erinda	24
3.3.2 Afgreiðslutími erinda sem voru samþykkt	24
3.3.3 Afgreiðslutími erinda sem ekki voru samþykkt	25
3.3.4 Svör við erindum	25
3.4 KAUPVERÐ JARÐA OG ENDURLEIGUVERÐ	27
3.5 KÖNNUN Á STÖÐU ÞEIRRA SKULDA SEM HVÍLA Á JÖRÐUM VIÐ KAUP	29
3.5.1 Öflun gagna um veðskuldir	29
3.5.2 Könnun á fjárhæðum veðskulda.....	31
3.6 GREIÐSLUR Á VEÐSKULDUM SEM JARÐASJÓÐUR HEFUR YFIRTEKIÐ VIÐ JARÐAKAUP	32
3.6.1 Greiðslur á áhvílandi skuldum.....	33
3.6.2 Skuldskeytingar.....	35
3.6.3 Seljandi semur um að aflétta áhvílandi veðskuldum	36
3.6.4 Almenn um greiðslufyrirkomulag jarðadeildar á skuldum	36
3.7 GREIÐSLUR TIL ÁBÚENDA VEGNA ENDURBÓTA.....	37
3.8 NIÐURSTÖÐUR KAFLANS	38
4 ÁBÚENDASKIPTI Á RÍKISJÖRÐUM.....	41
4.1 TEGUNDIR ÁBÚÐAR	41
4.2 SKRÁNING MÁLA OG SKJALAVARSLA	42
4.3 AUGLÝSINGAR UM RÍKISJARÐIR SEM LAUSAR ERU TIL ÁBÚÐAR	42
4.4 AFGREIÐSLUTÍMI MÁLA	44
4.5 LEIGUSAMNINGAR OG BYGGINGARBRÉF	46
4.5.1 Frágangur leigusamninga og byggingarbréfa	46
4.5.2 Skil á leigugjaldi fyrir ríkisjarðir	46
4.6 MÁLSMEÐFERÐ Á UMSÓKNUM UM JARÐIR.....	47

4.6.1	Upplýsingar til umsækjenda.....	48
4.6.2	Málsmeðferð á umsóknum um ábúð.....	49
4.6.3	Val á umsækjendum.....	52
4.6.4	Leiðbeiningarskylda jarðadeildar skv. stjórnsýslulögum nr. 37/1993	53
4.6.5	Eftirlit með ábúð	53
4.7	YFIRMAT	54
4.8	KÖNNUN JARÐAÐEILDAR Á STÖÐU VEDSKULDA SEM HVÍLA Á MANNVIRKJUM SEM KEYPT ERU VIÐ ÁBÚÐARLOK.....	56
4.9	NÍÐURSTÖÐUR KAFLANS	57
5	SALA Á RÍKISJÖRÐUM	59
5.1	LAGAGRUNDVÖLLURINN	59
5.2	SKJALAFRÁGANGUR OG SKJALAVARSLA	61
5.2.1	Skjalafrágangur	61
5.3	SÖLUVERÐ JARÐA.....	64
5.3.1	Söluverð og ákvörðun þess.....	64
5.3.2	Greiðsla söluverðs	67
5.4	MÁLSMEDFERÐ	68
5.4.1	Auglýsingar	68
5.4.2	Afgreiðslutími.....	70
5.5	NÍÐURSTÖÐUR KAFLANS	71
6	UM ÞÖRF Á VERKLAGSREGLUM Í JARÐAÐEILD.....	73
7	LEIGA FYRIR RÍKISJARÐIR.....	75
7.1	LEIGA Á RÍKISJÖRÐUM SEM KEYPTAR VORU 1993 - 1997 OG SKIL Á LEIGUGREIÐSLUM	76
7.1.1	Fjárhæð leigu skv. samningum.....	78
7.1.2	Fjárhæð leigu skv. álagningaskrá 1998.....	78
7.2	LEIGA Á RÍKISJÖRÐUM Í UMSJÁ JARÐAÐEILDAR OG SKIL Á LEIGUGREIÐSLUM	78
7.3	STENDUR LEIGA FYRIR KEYPTAR RÍKISJARÐIR UNDIR REKSTRI JARÐANNA?	80
7.3.1	Arðsemi heildarleigutekna í hlutfalli við framreiknað kaupverð ..	80
7.3.2	Arðsemi miðað við nettóleigutekjur í hlutfalli við framreiknað kaupverð.....	81
7.3.3	Arðsemi miðað við heildar- og nettóleigutekjur í hlutfalli við framreiknað kaupverð.....	81
7.4	NÍÐURSTÖÐUR KAFLANS	82
8	FJÁRHAGUR OG REKSTRARAFKOMA JARÐEIGNA RÍKISINS OG JARÐASJÓÐS.....	85
8.1	HELSTU FJÁRHÆÐIR Í REKSTRARYFIRLITI ÁRANNA 1997 OG 1996	85
8.2	Efnahagsreikningar jarðeigna ríkisins og jarðasjóðs árin 1997 og 1996	87
8.3	ARÐSEMI JARÐEIGNA RÍKISINS OG JARÐASJÓÐS Á ÁRUNUM 1997 OG 1996.....	88
8.4	NÍÐURSTÖÐUR KAFLANS	89

Töflur

TAFLA 1	UMFANG ÚTTEKTAR	9
TAFLA 2	ÉRINDI SEM BÁRUST UM JARÐAKAUP	21
TAFLA 3	AFGREIÐSLUTÍMI	24
TAFLA 4	KAUP, VERÐ OG ENDURLEIGUVERÐ JARÐA	27
TAFLA 5	ALDUR VEDBÓKAVOTTORÐA	30
TAFLA 6	ÖFLUN GAGNA UM STÖÐU VEDSKULDA	31
TAFLA 7	ÚTHLUTUN JARÐA TIL ÁBÚÐAR	43
TAFLA 8	AFGREIÐSLUTÍMI MÁLA	45
TAFLA 9	ÚTTEKT, YFIRMAT OG FJÁRHÆDIR	54
TAFLA 10	VERÐHUGMYNDIR KAUPANDA OG SÖLUVERÐ	66
TAFLA 11	UMSAMÍÐ KAUPVERÐ JARÐA OG VERÐMAT RÁÐUNEYTISINS	67
TAFLA 12	AFGREIÐSLUTÍMI MÁLA	70
TAFLA 13	ÁRLEG LEIGA JARÐA OG SKIL LEIGUGREIÐSLNA	76
TAFLA 14	FJÁRHÆÐ LEIGU	79
TAFLA 15	ÚTREIKNINGUR Á ARÐSEMI LEIGUTEKNA	82
TAFLA 16	REKSTRARYFIRLIT ÁRANNA 1997 OG 1996	86
TAFLA 17	EFNAHAGSREIKNINGAR 1997 OG 1996	87

Inngangur

Ríkisendurskoðandi ákvað með vísan til 9. gr. laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun að láta fara fram stjórnsluendurskoðun á jarðadeild landbúnaðarráðuneytisins. Þessi fyrirætlan var tilkynnt landbúnaðarráðuneytinu með bréfi dags. 6. júní 1997. Þar kom jafnframt fram að skoðunin myndi einkum beinast að málmeðferð og stjórnslu jarðeigna ríkisins og Jarðasjóðs, en sú starfsemi fer fram innan jarðadeildar landbúnaðarráðuneytisins.

Sérstök áhersla var lögð á að skoða meginþætti málsmeðferðar og stjórnslu jarðeigna ríkisins og hvort og þá hvernig jarðadeild landbúnaðarráðuneytisins hefur framfylgt gildandi lögum, m. a. stjórnslulögum nr. 37/1993 sem gildi tóku 1. janúar 1994. Rétt er að fram komi að fyrir þann tíma voru flestar þær meginreglur stjórnsluréttar sem vísað er til í skýrslu þessari ólögfestar, en höfðu um all langa hríð verið viðurkenndar sem gildandi meginreglur við málsmeðferð stjórnslu ríkisins. Ákveðið var, m. a. með hliðsjón af framangreindu, að stjórnsluendurskoðun þessi tæki til starfsemi jarðadeildar á árunum 1993 til og með 1997.

Hinn 6. nóvember 1997 hófst vinna við stjórnsluendurskoðunina formlega með fundi fulltrúa landbúnaðarráðuneytisins og Ríkisendurskoðunar. Á þeim fundi var ráðuneytinu tilkynnt hvaða gögn yrðu skoðuð, hvernig fyrirhugað væri að standa að gagnaöflun og þess farið á leit að ráðuneytið tæki saman þau gögn sem skoðunin skyldi ná til og afhenti Ríkisendurskoðun jafn óðum. Umrædd gögn vörðuðu ábúenda-skipti, kaup, sölu og eftir atvikum leigu þeirra ríkisjarða sem ráðuneytið hafði umsjón með á árunum 1993 – 1997.

Gagnaöflun stóð fram í byrjun júní 1998 en þá hafði ráðuneytið afhent Ríkisendurskoðun stóran hluta þeirra gagna sem farið hafði verið fram á. Á tímabilinu frá mars 1998 til maí 1998 fóru starfsmenn Ríkisendurskoðunar yfir fyrir-

liggjandi gögn. Við skoðun þeirra kom í ljós að enn skorti gögn frá ráðuneytinu til upplýsingar á ýmsum atriðum sem nauðsynleg voru til að fá heildarsýn yfir feril þeirra mála sem til skoðunar voru. Þessar upplýsingar lágu fyrir eftir viðbótargagnaöflun í ráðuneytinu í júní 1998.

Nauðsynlegt er að fram komi að vegna þess að ekki er fyrir hendi samræmt skipulag við skráningu mála og skjalavörslu hjá jarðadeild landbúnaðarráðuneytisins, krafðist það óvenju mikillar og tímafrekrar vinnu af hálfu Ríkisendurskoðunar að fá þá heildaryfirsýn yfir vinnubrögð jarðadeildarinnar sjálfar annars vegar og vinnuferli einstakra mála hins vegar, til að unnt væri að gera stjórn-sýsluúttekt þessa.

Við gagnaöflun naut Ríkisendurskoðun mikillar aðstoðar starfsfólks jarðadeildar landbúnaðarráðuneytisins, sem lagði sig fram um að afla umbeðinna upplýsinga og svara hinum margvíslegu fyrirspurnum Ríkisendurskoðunar.

Skýrslan er byggð upp þannig að fjallað er um hvern þátt í starfsemi jarðadeildar í sér kafla og koma niðurstöður fyrir hvern þátt fram í lok hvers kafla.

Drög skýrslu þessarar voru send landbúnaðarráðuneytinu til umsagnar með bréfi dags. 14. júlí 1998 og var ráðuneytinu gefinn fjögurra vikna frestur til að tjá sig um efni skýrslunnar. Ríkisendurskoðun fékk skriflegar athugasemdir ráðuneytisins 1. september 1998. Ráðuneytið fékk síðan lokadrög skýrslunnar send til umsagnar 8. október 1998 og var gefinn kostur á að tjá sig um þau.

Ríkisendurskoðun 23. október 1998.

1 Umfang úttektarinnar

Stjórnsýsluendurskoðun sú sem hér er gerð grein fyrir beindist fyrst og fremst að því kanna starfsemi jarðadeildar landbúnaðarráðuneytisins. Jarðadeildin heyrir undir lögfræði- og eignasvið landbúnaðarráðuneytisins. Landbúnaðarráðuneytið hefur lögum samkvæmt umsjón með rekstri Jarðasjóðs og jarðeigna ríkisins, en þessar stofnanir eru starfræktar sem hluti af jarðadeild ráðuneytisins. Markmið stjórnsýsluendurskoðunarinnar var að kanna almenna málsmeðferð og stjórnsýslu jarðadeildarinnar. Jarðadeildin ber fyrir hönd ríkisins ábyrgð á 549 jörðum og lögbýlum, en þar af eru 142 jarðir í eyði og 57 jarðir eru í umsjón undirstofnana ráðuneytisins s. s., Landgræðslu ríkisins og Skógræktar ríkisins. Við stjórnsýsluendurskoðun þessa voru kannaðar allar jarðasölur, jarðakaup, ábúendaskipti og leigur jarða, sem jarðadeildin sá um á fimm ára tímabili árána 1993 – 1997. Það sem skoðað var skiptist nánar þannig:

Tafla 1 Umfang úttektar

	1993	1994	1995	1996	1997	Alls
Seldar jarðir	4	14	10	9	18	55
Keyptar jarðir	1	0	4	4	2	11
Ábúendaskipti/leiga	7	3	8	16	9	43
Samtals mál	12	17	22	29	29	109

Farið var yfir þau gögn sem ráðuneytið hafði undir höndum í hverju máli fyrir sig og óskað skýringa á því sem óljóst þótti eða ófullnægjandi. Ráðuneytið var síðan beðið um að svara skriflega spurningum um almenna málsmeðferð vegna hvers málaflokks fyrir sig. Þannig var leitast við að fá sem besta mynd af starfsemi og starfsháttum jarðadeildar við umsýslu framangreindra jarða, málsmeðferð og stjórnsýslu. Sérstök áhersla var lögð á að kanna hvort jarðadeildin framfylgdi málsmeðferðarreglum stjórnsýslu-laganna, hvort jarðadeildin styddist við samræmdar verk-

lagsreglur við vinnu sína, hvort deildin framfylgdi öðrum þeim skyldum sem á hana eru lagðar samkvæmt lögum og óskráðum meginreglum stjórnsluréttar og loks hvort þar væru almennt tíðkaðir vandaðir stjórnsluhættir eins og þeir hafa verið skilgreindir á grundvelli stjórnslulaga.

2 Almennt um starfsemi jarðadeildar

2.1 Hlutverk jarðadeildar lögum samkvæmt

Samkvæmt 10. tl. 9. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands, sbr. auglýsingu nr. 96/1969, fer landbúnaðarráðuneytið með mál er varða ríkisjarðir. Skv. 36. gr. jarðalaga nr. 65/1976 fer jarðadeild landbúnaðarráðuneytisins með málefni jarða í ríkiseign nema annað sé ákveðið í lögum. Í jarðalögum nr. 65/1976, ábúðarlögum nr. 64/1979 og í lögum um Jarðasjóð nr. 34/1992 er að finna ákvæði um tilgang, hlutverk og skyldur landbúnaðarráðuneytisins í málefnum um jarðir, ábúð og kaup ríkisins á jörðum í ábúð. Því til viðbótar er almennar málsmeðferðarreglur m. a. að finna í stjórnslu- lögum nr. 37/1993 og upplýsingalögum nr. 50/1996.

2.2 Stutt lýsing á störfum jarðadeildar

Jarðadeild er, eins og áður hefur komið fram, hluti af lögfræði- og eignasviði landbúnaðarráðuneytisins. Á því tímabili sem hér er til skoðunar var að mati ráðuneytisins samtals um 2,7 stöðugildum varið í starfsemi jarðadeildarinnar. Alls komu fimm starfsmenn ráðuneytisins að verkefnum deildarinnar með einum eða öðrum hætti samhliða öðrum störfum. Vinnuhlutfall þessara starfsmanna var hins vegar afar mismunandi eða frá 5% og upp í 100%.

2.2.1 Jarðakaup

Samkvæmt 1. gr. laga um Jarðasjóð skal jarðadeild landbúnaðarráðuneytisins fara með málefni sjóðsins. Þegar erindi berst, þar sem óskað er eftir að Jarðasjóður kaupi

jörð, er það hlutverk starfsmanna ráðuneytisins að kanna hvort lagaheimild sé til að kaupa jörðina skv. þeim skilyrðum sem sett eru fyrir jarðakaupum í lögum nr. 34/1992 um Jarðasjóð. Telji ráðuneytið að lagaheimild sé til kaupanna afla starfsmenn jarðadeildar gagna og upplýsinga um viðkomandi jörð og meta líklegt verðmæti hennar út frá fyrirliggjandi upplýsingum, s. s. fasteignamati, brunabótamati og upplýsingum úr ýmsum handbókum. Utanaðkomandi sérfræðingar eru ekki fengnir til að verðmeta jarðirnar.

Þegar kaupverð hefur verið ákveðið eiga starfsmenn jarðadeildar að afla upplýsinga um áhvílandi veðskuldir jarðar. Þeir útbúa síðan nauðsynleg skjöl til að Jarðasjóður geti yfirtekið skuldir ef því er að skipta, og semja loks kaupsamning og afsal fyrir viðkomandi jörð.

Erindum um kaup Jarðasjóðs á jörðum hefur að sögn jarðadeildarinnar fjölgað mjög síðustu 3 árin og eru greiðsluferfiðleikar jarðeigenda helsta ástæða slíkra beiðna.

2.2.2 Leiga á jörðum í eigu ríkisins

Eitt af hlutverkum jarðadeildar er að sjá um að jarðir í eigu ríkisins séu leigðar út. Jarðadeildin auglýsir sumar jarðirnar til leigu í dagblöðum og Bændablaðinu en aðrar ekki. Jarðadeild velur síðan nýjan ábúanda eða leigjanda að jörðinni. Áður fyrr voru ríkisjarðir sem losnuðu úr ábúð ekki auglýstar opinberlega til leigu. Jarðadeildin breytti þessum vinnuháttum með nýjum vinnureglum í janúar 1996 eftir að umboðsmaður Alþingis gerði athugasemd við þáverandi tilhögun landbúnaðarráðuneytisins við útleigu jarða¹. Nú er hluti þeirra jarða sem leigja þarf að nýju auglýstur.

Eftir að ábúandi/leigjandi hefur verið valinn skal jarðadeild bera ákvörðun sína undir hreppsnefnd og jarðanefnd viðkomandi sveitarfélags skv. 1. mgr. 6. gr. jarðalaga nr.

¹ Sjá SUA 1996:206.

65/1976. Samþykki þessir aðilar nýjan ábúanda útbýr jarðadeildin byggingarbréf eða eftir atvikum leigusamning við nýjan ábúanda. Leigugjald samkvæmt byggingarbréfum/leigusamningum er almennt 3% af fasteignamati viðkomandi eignar á ári, auk 3% af mismun á fasteignamati mannvirkja, þ. m. t. ræktun og kaupverði þeirra, sé það hærra en fasteignamat. Sjá nánar umfjöllun í kafla 7.

2.2.3 Sala á jörðum í eigu ríkisins

Þær ríkisjarðir sem losna úr ábúð hverju sinni eru almennt leigðar nýjum ábúendum. Þó seldi landbúnaðarráðuneytið 4 til 18 jarðir eða jarðaparta á hverju ári á því tímabili sem til skoðunar var. Þær jarðir sem ráðuneytið seldi á því tímabili sem athugunin tók til voru ekki auglýstar heldur var venjulega leitað eftir kaupum við ráðuneytið. Það eru oftast ábúendur jarðanna eða menn sem hafa nýttjað viðkomandi jörð eða jarðaskika sem fara þessa á leit. Að sögn jarðadeildar ná menn í flestum tilvikum samkomulagi um verð. Þegar samkomulag hefur náðst um verð útbúa starfsmenn jarðadeildar kaupsamning og/eða afsal sem kaupandinn sér um að þinglýsa.

Rétt er að geta þess að á árinu 1997 hófst stefnumótunarvinna varðandi ríkisjarðir og stendur hún enn yfir. Má í því sambandi nefna ákvörðun ráðherra um sérstaka athugun á eyðijörðum í eigu ríkisins og með hvaða hætti unnt væri að veita almenningi aðgang að slíkum jörðum til skotveiði. Þá var í maímánuði 1998 skipuð sérstök nefnd sem fengið hefur það hlutverk að endurskoða lagaákvæði um jarðir og hefur hún jafnframt svigrúm til að koma með tillögur að lagabreytingum á öðrum sviðum sé talin ástæða til.

3 Jarðakaup Jarðasjóðs

Jarðasjóður keypti alls 11 jarðir af einstaklingum á 5 ára tímabili árána 1993 – 1997 skv. heimild í lögum nr. 34/1992 um Jarðasjóð.

Í skriflegu svari landbúnaðarráðuneytisins, dagsettu 25. maí 1998, við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar, kom fram að ekki eru til sérstakar skriflegar málsmeðferðarreglur um jarðakaup Jarðasjóðs.

Af þessu tilefni þótti Ríkisendurskoðun rétt að leggja sérstaka áherslu á að kanna málsmeðferð jarðadeildar landbúnaðarráðuneytisins frá því erindi berast til Jarðasjóðs um jarðakaup og þar til þau eru afgreidd.

Ríkisendurskoðun fór ítarlega yfir málamöppur og gögn ráðuneytisins vegna þessara 11 jarða. Hér á eftir er gerð grein fyrir því sem athugunin leiddi í ljós.

3.1 Skráning mála og skjalavarsla.

Einn þáttur stjórnsýsluendurskoðunar þessarar var að kanna hvort ráðuneytið héldi skipulega, heildstæða skrá um skjöl, upplýsingar, símtöl og annað sem varðar jarðakaup Jarðasjóðs á því tímabili athugunin tók til og þá með hvaða hætti það væri gert. Einnig var kannað hvort ráðuneytið varðveitti skjöl og aðrar upplýsingar vegna jarðakaupa með forsvaranlegum, aðgengilegum og skipulegum hætti.

Vandaðir stjórnsýsluhættir að því er skjalavörslu og málaskráningu varðar hafa verið skilgreindir svo, að allur ferill viðkomandi máls verði að vera sjáanlegur, skýr og aðgengilegur bæði í málaskrá og í gögnum málsins. Sama

skylda leiðir nú einnig af 22. og 23. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996.

3.1.1 Skráning mála

Jarðadeild hefur ekki haldið ekki heildstæða, samræmda skrá yfir mál þar sem fram koma upplýsingar um málsmeðferð og málsatvik vegna þeirra jarða sem ríkið hefur keypt og þau skjöl, gögn og aðrar upplýsingar sem tengdust jarðakaupum á vegum Jarðasjóðs. Slík skylda leiðir nú af meginreglum stjórnisýsluréttar og 22. og 23. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996, en leiddi áður af lögum um Þjóðskjalasafn Íslands. Þessar upplýsingar var hvorki að finna á tölvutæku formi né heldur á öðru formi, t. d. í handgerðri skrá. Afleiðing þessa er að hvergi er unnt að fá heilstætt yfirlit yfir þau gögn sem tengjast viðkomandi jarðakaupum eða feril viðkomandi máls innan jarðadeildarinnar. Því er hvorki unnt að fá yfirlit yfir þau skjöl sem liggja fyrir vegna máls, þau símtöl sem beint hefur verið til ráðuneytisins vegna þess né þær fyrirspurnir sem varða málið. Ekki liggur heldur fyrir á einum stað hvenær erindi barst vegna málsins, hvaða starfsmaður getur veitt upplýsingar um afgreiðslu þess, hvort verðmat á jörðinni hafi farið fram, hvað afgreiðsla málsins hefur tekið langan tíma o. s. frv.

Ráðuneytið gerði eftirfarandi athugasemdir við framangreinda umfjöllun:

*„Á bls. [xx] er fullyrðing um að ráðuneytið hafi ekki **heildstæða skrá** yfir þær jarðir sem keyptar hafa verið. Slíkum fullyrðingum er að sjálfsögðu vísað á bug, enda má í það óendanlega flokka jarðir og skrá á ýmsa vegu, án þess að tilgangurinn sé sjáanlegur. Í byrjun júní s.l. var Ríkisendurskoðun send þá nýuppfærð skrá yfir ríkisjarðir á forræði jarðadeildar og stofnana ráðuneytisins. Á síðasta ári voru sérstaklega sendar til Ríkisendurskoðunar umbeðnar upplýsingar um keyptar jarðir á því tímabili sem til skoðunar var. Ekki verður skilið hvað vantar upp á skráningu jarða á vegum jarðadeildar. Gögn tengd jarðakaupum eru vistuð með sama hætti og önnur gögn stjórnisýslumáls.“*

Í júní 1998 lauk ráðuneytið við uppfærslu á skrá yfir jarðir í umsjá þess og undirstofnana þess. Þar er að finna upplýsingar um nafn jarðar, staðsetningu og nafn ábúanda eða leigutaka sé jörð ekki í eyði. Þar sem skráin hefur ekki að geyma upplýsingar um heimildarskjöl, veðbönd, kvaðir eða aðrar upplýsingar tengdar jörðunum eða kaupum á þeim, uppfyllir hún ekki að fullu þær kröfur sem gera verður til málaskrár, sbr. það sem rakið er hér að framan.

3.1.2 Skjalavarsla

Jarðadeild varðveitir ýmis skjöl er varða hver eignakaup fyrir sig, t. d. úttektargerðir, umsóknir og bréfaskriftir til umsækjenda, hreppsnefnda og jarðanefnda í málamöppu sem merkt er jörðinni. Heimildarskjöl og önnur frumskjöl eru varðveitt í annarri möppu merktri jörðinni, en þær möppur eru geymdar í eldtrausti geymslu í húsnæði ráðuneytisins. Enn önnur gögn sem varða jarðakaup hveurrar jarðar, s. s. skjöl er greina stöðu áhvílandi veðskulda á viðkomandi jörð, veðbókavottorð o. fl., eru varðveitt í þriðju möppunni merktri jörðinni, svokallaðri vinnumöppu málsins, en þær möppur er að finna á skrifstofu þess starfsmanns ráðuneytisins sem vinnur að viðkomandi máli. Vinnumöppuna á síðan að sameina málamöppu viðkomandi jarðar þegar mál hefur verið afgreitt, en í ljós kom að töluverður misbrestur var á því að það væri gert.

Afleiðingar þessa fyrirkomulags eru að vinnuappan er oft þriðja mappa hvers jarðakaupamáls. Til að skoða öll gögn í vörslu ráðuneytisins vegna kaupa Jarðasjóðs á tiltekinni jörð þurfti þannig að skoða þrjár málamöppur sem geymdar eru á þremur mismunandi stöðum innan ráðuneytisins. Í mörgum tilvikum kom það einnig fyrir að tiltekin gögn vegna máls var ekki að finna í neinni af möppunum þremur heldur á borði þess starfsmanns sem síðast kom að málinu fyrir hönd jarðadeildar. Þetta fyrirkomulag á vörslu gagna leiðir til þess að afar erfitt, ef ekki ómögulegt, er að fá yfirsýn yfir feril málsins frá því að beiðni um jarðakaup berst jarðadeild og þangað til málinu er lokið.

Hér er einnig rétt að nefna að jarðadeild skráir ekki í málamöppur sínar munnleg erindi, símtöl, munnlegar fyrirspurnir og annað munnlegt sem tengist viðkomandi jarðakaupum. Þannig fundust ekki í gögnum jarðadeildar slíkar upplýsingar þó að þær hafi haft áhrif, jafnvel úrslitaáhrif, á meðferð málsins innan jarðadeildar. Heildarferill einstakra jarðakaupamála er m.ö.o. hvergi til skráður hjá jarðadeildinni.

Rétt er að taka fram að unnið er að endurbótum á þessu sviði í ráðuneytinu. Þannig var Lotus Notes skjalaskráningarkerfið var tekið í notkun í apríl 1997. Unnið er að því að aðlaga skjalaskráninguna að kerfinu og þróa verklag. Nú eru skráð inn í kerfið þau erindi sem berast bréflega, hvaða starfsmaður hefur málið með höndum, og hvar í vinnsluferlinu viðkomandi mál er. Ráðuneytið hefur á hinn bóginn ekki nýtt sér ýmsa möguleika kerfisins til fullnustu. Þannig er enn ekki byrjað að skrá inn símtöl, fyrirspurnir eða annað munnlegt en kerfið er sérstaklega hannað til að geyma, nýta og kalla fram slíkar upplýsingar. Ráðuneytið mun hafa fullan hug á nýta sér þessa möguleika kerfisins.

3.1.3 Samantekt

Að mati Ríkisendurskoðunar er skjalavarsla og skjalaskráning jarðadeildar vegna jarðakaupa Jarðasjóðs ófullnægjandi og í mörgum atriðum í ósamræmi við vandaða stjórnsýsluhætti. Þetta mat helgast í fyrsta lagi af því að heildarferill einstakra jarðakaupa frá því að erindi berst og þar til því er lokið, er hvergi aðgengilegur né skráður með heilstæðum hætti. Einnig vegna þess að þau gögn er varða hvert einstakt mál eru ýmist vistuð á þremur eða fjórum mismunandi stöðum og heildaryfirlit yfir gögn og upplýsingar vegna málsins í vörslu ráðuneytisins er hvergi að finna.

3.2 Erindi til Jarðasjóðs

Eins og þegar hefur komið fram keypti Jarðasjóður 11 jarðir á því 5 ára tímabili sem hér er til umfjöllunar. Mun fleiri erindi bárust sjóðnum um jarðakaup en unnt var að verða við. Þannig bárust samtals 22 erindi á þessum 5 árum. Jarðasjóður varð við 11 erindum. Rétt er að benda á að Jarðasjóði er heimilt en ekki skylt að kaupa jarðir, að tilteknum lagaskilyrðum uppfylltum.

3.2.1 Hvernig erindi berast til Jarðasjóðs

Landbúnaðarráðuneytið hefur ekki kynnt eða auglýst sérstaklega þær heimildir sem Jarðasjóður hefur skv. 2. gr. laga nr. 34/1992 um Jarðasjóð, til kaupa á jörðum, þegar aðstæður eru með tilteknum hætti. Rök ráðuneytisins fyrir því að kynna eða auglýsa ekki þessar lagaheimildir eru í fyrsta lagi þær að jarðeigendum er almennt kunnugt um þessar heimildir og því þarfnist þær ekki sérstakra kynninga. Í annan stað séu fjárveitingar til Jarðasjóðs það knappar, eða 20 – 30 m.kr. árlega, auk leigutekna sjóðsins, að sjóðurinn geti aðeins keypt örfáar jarðir á ári og því sé ekki grundvöllur fyrir auglýsingum.

Ekki er um sérstaka umsóknarfresti að ræða innan hvers fjárhagsárs. Erindi um jarðakaup berast því ráðuneytinu á öllum árstímum. Jarðadeildin hefur ekki útbúið sérstakt umsóknareyðublað fyrir þá sem óska eftir kaupum Jarðasjóðs á jörðum sínum og því eru þær upplýsingar sem fólk leggur fyrir ráðuneytið með umsóknum sínum afar mismunandi. Að mati Ríkisendurskoðunar væri það til þess fallið að bæta mjög málsmeðferð erinda til Jarðasjóðs um jarðakaup að útbúin væru umsóknareyðublöð vegna jarðakaupaheimilda þar sem tilteknar upplýsingar væru áskildar. Fyrirhuguð kaup Jarðasjóðs á jörðum væru auglýst einu sinni á ári, þar væri gerð grein fyrir þeim skilyrðum sem uppfylla þyrfti, umsóknarfresti og þeim upplýsingum sem koma þyrftu fram. Umsóknir væru síðan afgreiddar skipulega í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti. Slíkt myndi bæði draga úr vinnu ráðuneytisins við þessi mál og takmarka þann tíma sem fer í afgreiðslu þeirra hjá

ráðuneytinu. Einnig fengju umsækjendur fyrir afgreiðslu á umsóknum sínum.

3.2.2 Ástæður að baki erindum til Jarðasjóðs

Ástæður sem tilgreindar voru vegna þeirra 22 erinda sem bárust Jarðasjóði á tímabilinu voru:²

2 erindi bárust um að Jarðasjóður keypti án þess að sérstök ástæða væri tilgreind. Sjóðurinn keypti jarðir þessar.

9 erindi bárust um kaup þar sem ástæðan var tilgreind greiðsluferfiðleikar. Fallist var á 4 þessara erinda.

1 erindi barst þar sem umsækjandi kvaðst ekki lengur hafa tök á að halda áfram búrekstri sökum fráfalls maka. Fallist var á erindið.

2 erindi bárust þar sem umsækjandi hafði ekki lengur tök á að halda áfram búrekstri sökum heilsubrests. Ekki var fallist á þessi erindi.

1 umsókn barst þar sem umsækjandi óskaði eftir kaupum Jarðasjóðs á jörð sinni þar sem hann taldi að kaup ríkisins á bújörðum og endurleiga þeirra á óraunhæfu verði skapaði verulegan ójöfnuð milli framleiðenda og fór þess því á leit að honum yrðu sköpuð sömu skilyrði og bændum sem leigðu af ríkinu með því að Jarðasjóður keypti jörð hans. Umsóknin var samþykkt.

1 umsókn barst þar sem ástæða fyrir kaupbeiðni var tilgreind eigna- og afurðatjón af völdum náttúruhamfara og féllst sjóðurinn á hana.

2 erindi bárust vegna óhagstæðra búskaparskilyrða og voru þau samþykkt.

3 erindi bárust þar sem eigendur kvaðust ekki hafa getað selt jörð sína á frjálsum markaði. Ekki var orðið við þessum erindum.

1 erindi barst þar sem eigendur höfðu selt allan fullvirðisrétt sinn. Ekki var orðið við erindinu.

² Oft liggja fleiri en ein ástæða til grundvallar beiðni um kaup Jarðasjóðs, en hér eru tilteknaðar þær ástæður sem umsækjendur nefna sem aðalástæðu.

Samkvæmt framansögðu varð ráðuneytið við 11 af þeim 22 umsóknum sem bárust á því 5 ára tímabili sem hér er til skoðunar eða 50%.

3.2.3 Málsmeðferð erinda um kaup

Ríkisendurskoðun kannaði sérstaklega hvernig jarðadeild metur þau erindi sem berast um kaup á jörðum.

Þeirri fyrirspurn var beint til jarðadeildar, hvort deildin flokkaði þau erindi sem bærust annars vegar eftir mikilvægi þeirra og hins vegar með tilliti til þeirra heimilda í lögum sem Jarðasjóður hefur til að vinna að tilgangi sínum. Samkvæmt upplýsingum jarðadeildarinnar er þetta ekki gert en á hinn bóginn hefur verið reynt að verða við erindum í tímaröð. Jarðadeildin telur sig reyna að verða við sem flestum erindum, en fjárveitingar til Jarðasjóðs takmarki hve mörgum erindum er unnt að verða við á hverju ári.

Af þessu tilefni fór Ríkisendurskoðun yfir þau erindi sem bárust þau ár sem til skoðunar voru og kannaði hve mörg erindi hvers árs voru samþykkt og hve mörgum erindum var ekki orðið við. Niðurstöðuna má sjá í töflu 2.

Tafla 2 Erindi sem bárust um jarðakaup

	1993	1994	1995	1996	1997	Alls
Þar af erindi sem var ekki orðið við	0	2	1	5	3	11
Þar af erindi sem voru samþ.	1	3	5	2	0	11
Samtals erindi sem bárust	1	5	6	7	3	22

Hér má sjá að Jarðasjóði hafa borist flest erindi um jarðakaup árin 1994, 1995 og 1996. Flest erindi voru samþykkt frá árinu 1995 eða 5 talsins. Frá árinu 1993 var eitt erindi samþykkt, frá 1994 voru 3 erindi samþykkt, frá árinu 1996 voru 2 erindi samþykkt og ekkert erindi sem barst 1997 var samþykkt.

3.2.4 Sjónarmið jarðadeildar við jarðakaup

Jarðadeildin gerði svofellda grein fyrir þeim sjónarmiðum sem deildin stýddist einkum við þegar ákvörðun er tekin um hvaða jarðir skuli keyptar og hvaða erindum um jarðakaup er ekki hægt að verða við:

„Ráðuneytið hefur til þessa fylgt þeirri reglu að verða við öllum erindum um kaup á jörðum, að því skilyrði uppfylltu að til staðar sé nauðsynleg lagaheimild til kaupanna. Því hefur erindum ekki verið hafnað, nema vegna skorts á lagaheimildum, nema til staðar hafi verið önnur atriði sem hindra kaup viðkomandi jarðar. Vegna skorts á fjárveitingum til sjóðsins hefur hins vegar aðeins verið unnt að kaupa þrjár til fjórar jarðir á ári...Í aprílmánuði 1997 var sjö aðilum skrifað bréf og tilkynnt að vegna fjárskorts gæti ekki orðið af kaupum á jörðum þeirra á því ári. Kæmi til aukið fjármagn, sem ekki var vitað á þeim tíma, var boðað að ráðuneytið gerði viðvart, að öðrum kosti var aðilum bent á að endurnýja erindið á næsta ári. Ráðuneytið lítur ekki svo á að bréf ráðuneytisins feli í sér endanlega synjun erindanna, heldur frestun ákvörðunar um kaup.“

Lög nr. 34/1992 um Jarðasjóð heimila jarðadeild landbúnaðarráðuneytisins fyrir hönd Jarðasjóðs að kaupa jarðir þegar ákveðnar lögmæltar aðstæður eru fyrir hendi. Þessar aðstæður eru ýmsar og bundnar tilteknum skilyrðum. Við skoðun á þessari málsmeðferð jarðadeildar reynir annars vegar á meginreglu stjórnisýsluréttarins um jafnræði, sem er lögfest í 11. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, og hins vegar á hina óskráðu meginreglu um svokallað skyldubundið mat stjórnvalds. Þessar meginreglur leiða til þess að þar sem löggjafinn hefur eftirlátið stjórnvöldum mat til þess að taka ákvörðun, sem er í bestu samræmi við þær lögbundnu heimildir sem fyrir liggja hverju sinni, er stjórnvöldum

óheimilt að afgreiða mál án þess að láta fyrst fara fram það mat sem viðkomandi löggjöf gerir ráð fyrir. Stjórnvöldum er hins vegar heimilt að setja sér viðmiðunarreglur eða verklagsreglur innan ramma viðkomandi lagaheimilda, til að afmarka það mat sem fram fer hverju sinni svo fremi sem sú afmörkun telst byggð á málefnalegum sjónarmiðum í samræmi við tilgang viðkomandi laga.

Eins og fram kemur í áðurgreindu svari ráðuneytisins leggur jarðadeildin megináherslu á það í sínu starfi að kaupa allar jarðir sem óskað er eftir svo framarlega sem að lög og fjárveitingar leyfi. Þegar þær duga ekki eru jarðir keyptar eftir þeirri röð sem erindin berast. Jarðadeildin hefur hins vegar í óverulegum mæli viðhaft þá málsmeðferð sem að ofan er lýst og byggir m.a. á meginreglum stjórn-sýslulaga. Ríkisendurskoðun telur brýnt að ráðuneytið setji ákveðnar verklags- eða viðmiðunarreglur sem miði að því að tryggja að samræmis og jafnræðis gæti í ákvörðunum um jarðakaup Jarðasjóðs. Nauðsynlegt er að fjallað sé á sjálfstæðan hátt um hvert mál fyrir sig og það afgreitt m.a. með hliðsjón af ofangreindum atriðum og reglunni um hið skyldubundna mat stjórnvalda sem áður hefur verið nefnd.³

3.3 Afgreiðslutími erinda sem berast um jarðakaup

Í 9. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993 er að finna svonefnda málshraðareglu sem er ein af hinum almennu málsmeðferðarreglum stjórn-sýsluréttarins. Grundvöllur þessarar reglu er að aðilar málsins hafa oft afar brýna hagsmuni af því að mál hljóti hraða afgreiðslu hjá stjórnvöldum. Þar sem ekki er unnt að setja öllum stjórnvöldum einn fastákveðinn afgreiðslutíma er kveðið á um það í 9. gr. stjórn-sýslulaganna að ákvarðanir í málum skuli teknar svo fljótt sem unnt er. Í ákvæðinu felst m. a. áskilnaður um að aldrei megi vera um ónauðsynlegan drátt á afgreiðslu máls að ræða. Í 3. mgr. 9. gr. stjórn-sýslulaganna er kveðið á um að þegar fyrirsjáanlegt er að afgreiðsla máls muni tefjast beri að skýra aðila máls frá því. Skal þá upplýsa um ástæður tafarinnar og hvenær ákvörðunar sé að vænta.

³ Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis í máli 790/1993.

3.3.1 Könnun á afgreiðslutíma erinda

Ríkisendurskoðun kannaði afgreiðslutíma hvers af hinum 22 erindum sem Jarðasjóði bárust um jarðakaup á því tímabili sem hér er til skoðunar. Sá afgreiðslutími sem hér er lagður til grundvallar byrjar að líða daginn sem erindið berst ráðuneytinu og honum lýkur þegar erindi er hafnað eða kaupsamningur við seljanda jarðar er undirritaður af ráðherra. Niðurstöðurnar má sjá í töflu nr. 3.

Tafla 3 Afgreiðslutími

Afgreiðslutími í mán.	Fjöldi mála
0 – 2 mán.	6 mál
2 – 6 mán.	5 mál
6 – 12 mán.	6 mál
12 – 24 mán.	4 mál
24 – 36 mán.	1 mál
Samtals	22 mál

3.3.2 Afgreiðslutími erinda sem voru samþykkt

Samkvæmt framansögðu tók það jarðadeildina að meðaltali 12 mánuði að afgreiða mál þegar jörð var keypt. Rétt er þó að benda á að meðaltalstölur gefa ekki endilega rétta mynd af málshraðanum í öllum tilvikum. Þannig var ráðuneytið t.d. 4 mánuði að afgreiða það mál þar sem skemmstan tíma tók að kaupa jörð en 2¼ ár að afgreiða það mál sem tók lengstan tíma.

Við mat á því hvort jarðadeild hafi framfylgt málshraðareglu stjórnslulaga við meðferð sína á þeim erindum sem leiddu til þess að jarðir voru keyptar, fór Ríkisendurskoðun ítarlega yfir feril allra 11 málanna. Hér er ekki tilefni til að rekja hvert einstakt mál því meginlínur eru skýrar.

Í 3 málum er ekki að finna gögn sem bera með sér hvenær starfsmenn jarðadeildar hófu fyrst vinnu við erindin.⁴ Af gögnum ráðuneytisins má ráða að vinna hófst við þau 8 mál sem eftir standa allt frá 3 og upp í 12 mánuðum eftir að erindi barst. Einungis í tveimur þessara mála var beiðanda erindis ritað bréf og tjáð að afgreiðsla málsins myndi dragast. Engin gögn er að finna í gagna- og/eða málamöppum ráðuneytisins sem varpa ljósi á ástæður þess að afgreiðsla mála dróst svo á langinn. Að mati Ríkisendurskoðunar samrýmist þessi málsmeðferð jarðadeildarinnar ekki málshraðareglu stjórnslulaga, sbr. kafla 3.3 hér að framan.

3.3.3 Afgreiðslutími erinda sem ekki voru samþykkt.

Ef meðalafgreiðslutími erinda um jarðakaup sem ekki voru samþykkt er reiknaður á sama hátt hefur hann verið að meðaltali 4 mánuðir. Meðaltalstölur gefa þó ekki nauðsynlega rétta mynd af málshraðanum í öllum tilvikum. Þannig var ráðuneytið aðeins 10 daga að afgreiða það mál sem skemmstan tíma tók en rúmlega eitt ár að afgreiða það mál sem lengst var til meðferðar.

Með hliðsjón af öllu framangreindu telur Ríkisendurskoðun að málsmeðferð jarðadeildarinnar þegar ekki er orðið við erindum um jarðakaup, sé ekki í samræmi við málshraðareglu stjórnslulaga sbr. og kafla 3.3.

3.3.4 Svör við erindum

Eins fram kom í kafla 3.2.4 hér að framan hefur jarðadeild litið svo á að svör hennar við umsóknum um kaup sem ekki eru samþykktar feli í sér frestun en ekki synjun. Jafnframt hefur jarðadeildin komið að eftirfarandi athugasemd:

⁴ Hér er átt við gögn sem ekki var að finna í neinni af þeim möppum eða vinnugögnum sem ráðuneytið hafði í fórum sínum um hvert og eitt erindi um jarðakaup.

„...til þessa hefur verið reynt að verða við öllum erindum, þótt það þýði mun lengri afgreiðslutíma en heppilegur getur talist. Þetta er jarðeigendum sem leita til sjóðsins kunnugt um og hafa þeir engar athugasemdir gert við þann langa biðtíma sem hefur verið síðustu þrjú ár eftir kaupum Jarðasjóðs á jörðum þeirra. Ljóst er að málsaðilar hafa skilið svarbréf ráðuneytisins með sama hætti og það sjálf gerir og endurnýjað sínar óskir á yfirstandandi ári. Þá er rétt að fram komi að engin kvörtun hefur borist til ráðuneytisins vegna þessa. Þetta skiptir máli ef litið er til umfjöllunar Ríkisendurskoðunar um málshraðareglu laga 37/1993.“

Ríkisendurskoðun telur að bæði þau svör jarðadeildarinnar sem gerð er grein fyrir í kafla 3.2.4 sem og ofangreind athugasemd séu ekki í fullu samræmi við svör hennar við erindum umsækjenda. Þá telur Ríkisendurskoðun það orka tvímælis að þau svör sem jarðadeildin sendi aðilum í apríl 1997 og vísað er til í kafla 3.2.4, samræmist þeirri meginreglu stjórnsluréttarins að ákvörðun stjórnvalds skuli vera bæði ákveðin og skýr. Þau bera t.d. ekki með sér að þeir sem óskað hafi eftir að Jarðasjóður keypti jarðir sínar hafi fengið afgreiðslunúmer. Þá ætti að vera tiltækur listi yfir þá umsækjendur sem bíða afgreiðslu í tímaröð.

Hér að neðan er tekið upp eitt af þeim svarbréfum sem ráðuneytið sendi út í apríl 1997 vegna óska um jarðakaup Jarðasjóðs:

„Ráðuneytið vísar til beiðni yðar um að Jarðasjóður ríkisins kaupi jörðina [X] í [Z] – hreppi, [S] – sýslu.

Beiðni yðar til svars tekur ráðuneytið fram að á síðustu tveimur árum hefur eftirspurn eftir því að Jarðasjóður kaupi jarðir aukist mjög frá því sem áður var og hefur sjóðurinn keypt átta jarðir á árunum 1995 og 1996. Fjárveitingar til Jarðasjóðs ríkisins hafa ekki aukist að raungildi.

Nú bíða afgreiðslu erindi þrettán jarðeigenda. Ákveðið hefur verið að stefna að því að kaupa þrjár jarðir á þessu ári og stendur undirbúningur að því nú yfir. Er þar um að ræða tvö

erindi sem bærust ráðuneytinu á árinu 1995 og eitt sem barst í janúar 1996.

Með vísan til þess sem að framan segir er það mat ráðuneytisins að ekki sé svigrúm til að verða við beiðni yðar á þessu ári, nema til komi aukið fjármagn til Jarðasjóðs. Komi til þess mun yður verða gert aðvart þar um. Að öðrum kosti bendir ráðuneytið yður á að endurýja umsókn yðar til Jarðasjóðs á næsta ári.“

3.4 Kaupverð jarða og endurleiguverð

Í 3. gr. laga nr. 34/1992 um Jarðasjóð segir að við ákvörðun kaupverðs jarða skuli höfð hliðsjón af gangverði hliðstæðra jarða sé þess kostur. Náist ekki samkomulag um kaupverð skuli mat dómkvaddra matsmanna ráða. Ríkisendurskoðun kannaði sérstaklega hvaða verð Jarðasjóður greiddi fyrir einstakar jarðir og hverjar voru áhvílandi veðskuldir jarðanna. Þá kannaði hún leiguverð jarðanna með því að skoða byggingarbréf og leigusamninga sem gefin voru út þegar jarðirnar voru leigðar út að nýju. Tafla nr. 4 sýnir þetta. Fjárhæðir eru í kr.

Tafla 4 Kaup, verð og endurleiguverð jarða

Jörð nr.	Kaupverð	Áhvílandi veðskuldir jarðar ^②	Árleg leiga jarðar skv. samn. ^①	Árleg leiga jarðar skv.álagninga skrá f. 1998 ^③
1	6.471.144	6.732.144	228.000	216.880 ^③
2	12.877.488	7.400.000	386.325	156.705 ^③
3	6.900.000	1.672.500	3% af fast.mati ^①	leigulaus til 2003
4	16.100.000	15.430.000	492.990	215.970
5	5.700.000	3.720.000	jörðin seld aftur	jörð seld
6	12.999.000	16.000.000	375.000	250.000
7	7.500.000	3.899.916	164.100	159.827
8	8.900.000	a.m.k. 7.900.000	253.254	270.199
9	9.182.000	2.000.000	jörð ekki leigð	jörð ekki leigð
10	7.300.000	4.656.100	143.880	133.890
11	8.700.000	2.200.000	66.210	52.965

^① Jörðin er án leigu til ársins 2003 en frá þeim tíma er árleg leiga 3% af fasteignamati hins leigða.

^② Samkvæmt þeim gögnum sem er að finna í málamöppum ráðuneytisins.

^③ Samkvæmt þeim byggingarbréfum eða leigusamningum sem gerðir eru um jarðirnar skal jörð leigð fyrir 3% af fasteignamati á ári og hækka m.v.

byggingavísitölu. Fjárhæðin í þessum dálki er reiknuð út frá fasteignamati jarðar þegar byggingarbréf eða leigusamningur er gerður.

- ④ Skv. álagningaskrá ráðuneytisins fyrir árið 1998.
- ⑤ Hér er innheimt fyrir 11/12 af ári.
- ⑥ Hér er innheimt fyrir 6/12 af ári.

Af töflunni má sjá að í 3 tilvikum af 11 er álögð leiga ársins 1998 lægri en samningur um leigu jarðarinnar gerir ráð fyrir. Í 4 tilvikum af 11 er álögð leiga í samræmi við ákvæði leigusamnings. Þá er jörð í einu tilviki leigulaus til ársins 2003 gegn því að leigutakar geri endurbætur á jörðinni. Endurbætur þessar voru þó hvorki bundnar við tiltekna fjárhæð né tilteknar framkvæmdir. Ein jörð var seld aftur og ein jörð var ekki leigð út, en var sameinuð annarri ríkisjörð.

Þeirri fyrirspurn var beint til jarðadeildar hvaða forsendur lægju til grundvallar ákvörðun kaupverðs umræddra 11 jarða. Fram kom að kaupverðið væri almennt fengið með samkomulagi aðila. Jarðadeildin lætur ekki utanaðkomandi sérfróðan aðila skoða eða verðmeta jörðina. Hins vegar styðst deildin við opinber mót sem liggja fyrir á þeim eignum sem verið er að kaupa, s. s. fasteignamat og brunabótamat. Þá styðst deildin einnig við upplýsingar um verðmæti jarða og mannvirkja til landbúnaðar úr ýmsum handbókum.

Það er kunnara en frá þurfi að segja að verðmæti fasteigna, þ.m.t. jarða er fundið með hliðsjón af ýmsum þáttum, t.d. staðsetningu, fylgifé og ástandi. Fram hefur komið að starfsmenn jarðadeildar verðmeta þær jarðir sem Jarðasjóður kaupir. Að mati Ríkisendurskoðunar mælir margt með því að til viðbótar væri rétt fyrir Jarðasjóð að láta utanaðkomandi sérfróðan aðila verðmeta þær eignir sem Jarðasjóður hefur ákveðið að kaupa. Kaupverð yrði síðan ákveðið með hliðsjón af þessum tveimur verðmötum. Þetta kæmi í veg fyrir að jarðadeild sæti undir ámæli fyrir að hafa keypt tilteknar jarðir of háu eða of lágu verði. Slík vinnubrögð eru til þess fallin að tryggja bæði hagsmuni ríkissjóðs og þeirra jarðeigenda sem hlut eiga að máli og sýnast í samræmi við vandaða stjórnásluhætti.

Landbúnaðarráðuneytið hefur á móti bent á að ekki megi gleyma því að sjóðnum sé að lögum ætlað að vera einskonar “björgunarsjóður”. Lögum um Jarðasjóð kveði t.d. á um að sjóðurinn skuli gegna því hlutverki “að kaupa jarðir bænda sem afsalað hafa framleiðslurétti og jarðir sem ekki seljast á frjálsum markaði”, sbr. 1. gr. þeirra. Með þessar lagaskyldur í huga sé að þess mati ljóst að hefðbundin markaðslögmál og hagsmunagæsla geti ekki gilt í einu og öllu við kaupákvæðanir sjóðsins.

3.5 Könnun á stöðu þeirra skulda sem hvíla á jörðum við kaup

Meðal þeirra atriða sem upplýsa þarf við jarðakaup er hvort aðrir aðilar njóti óbeinna eignarréttinda, t. d. veðréttinda yfir jörð. Ríkisendurskoðun kannaði sérstaklega hvernig staðið væri að þessum þætti hjá jarðadeildinni. Þessi athugun beindist að því hvort og þá hvernig jarðadeildin aflar gagna um hvort veðskuldir hvíli á eign og hvernig jarðadeildin staðreynir fjárhæðir veðskuldanna þegar samið er við eiganda jarðar um greiðslur fyrir keypta jörð.

3.5.1 Öflun gagna um veðskuldir

Eðli málsins samkvæmt verður gagna um hvort veðskuldir hvíli á eign, aflað með tvennu móti eftir því hvers eðlis skuldin er. Annars vegar með öflun veðbókavottorðs til að staðreyna þau sammingsveð, fjárnám, lögtök o. þ. h. sem hvíla kunna á eign. Hins vegar með því að afla gagna hjá aðilum sem kunna að njóta lögveðréttar í eign, s. s. tryggingafélögum, sveitarfélögum o. fl. Í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti telur Ríkisendurskoðun rétt að jarðadeild kanni hvort tveggja. Það á síðan að vera unnt að sjá af gögnum máls hvort og þá hvernig staðið hefur verið að slíkri gagnaöflun og könnun á viðkomandi gögnum.

3.5.1.1 Öflun gagna um lögveðskröfur á jörð

Fram kom að hjá jarðadeild er ekki kannað sérstaklega hvort algengustu lögveðskröfur hvíli á eign. Þessi háttur er

viðhafður, þrátt fyrir að dæmi sé um að nauðungarsölu hafi verið krafist á jörð vegna lögveða sem hvíldu á henni við kaup ríkisins en voru ekki greidd af seljanda. Ráðuneytið hefur bent á að þó svo að lögveðskrafa hvíli á jörð við eigendaskipti séu jarðir í lang flestum tilvikum byggðar seljanda áfram þannig að greiðsluskylda á lögveðum færist ekki yfir til ríkisins heldur hvíli áfram á seljanda. Ríkisendurskoðun getur ekki fallist á að þessi staða firri jarðadeild ábyrgð á því að kanna helstu lögveðskröfur sem hvíla kunna á jörðinni. Byggir hún þessa afstöðu á því að ef nauðungarsölu er beiðst vegna vanskila lögveðs er jörðin, sem er nú í eigu ríkisins, uppboðsandlagið. Þarf ríkið þá að greiða kröfuna til að gæta hagsmuna sinna greiði ábúandi ekki kröfuna.

3.5.1.2 Öflun gagna um áhvílandi samningsveð

Af töflu 5 má sjá hve gömul veðbókavottorð jarðadeildin studdist við þegar könnuð voru þau óbeinu eignarréttindi sem hvíldu á einstaka jörðum þegar ráðherra undirritaði samninga um jarðarkaup.

Tafla 5 Aldur veðbókavottorða

Aldur veðb.vott. við undirr.ráðherra	Fjöldi mála
1 – 2 daga	1 mál
8 – 14 daga	2 mál
15 – 21 dags	2 mál
22 – 28 daga	1 mál
29 – 35 daga	2 mál
Eldri en 36 daga	1 mál
Upplýsingar fást ekki	2 mál
Samtals mál	11 mál

Það er mat Ríkisendurskoðunar að á sama hátt og almennt tíðkast í fasteignaviðskiptum, eigi Jarðasjóður að afla veðbókavottorðs við kaup á jörðum sama dag og ritað er undir kaupsamning eða eftir atvikum afsal. Þetta er eina leiðin til að tryggja að bæði kaupanda og seljanda sé kunnugt um áhvílandi veðlán og önnur óbein eignarréttindi þegar eigendaskiptin fara fram. Ljóst er að aðeins í einu tilviki af 11 hefur jarðadeild viðhaft slíkt verklag. Ríkisendurskoðun telur varla forsvaranlegt að

landbúnaðarráðherra riti undir kaupsamninga þar sem um verulegar fjárhæðir og hagsmuni er að tefla, án þess að samtímis liggi fyrir veðbókavottorð jarðanna, útgefin á undirskriftardegi. Af hálfu jarðadeildar hefur verið bent á að aðilar komi ekki alltaf saman við undirritun. Eins og sjá má af töflunni hér að framan var veðbókavottorð ekki að finna í gögnum tveggja mála en í 3 tilvikum voru vottorðin mánaðar gömul eða eldri. Rétt er hér að geta þess að jarðadeildin telur að þetta verklag hafi hvorki valdið vandræðum né tjóni.

3.5.2 Könnun á fjárhæðum veðskulda

Farið var yfir hvernig jarðadeild kannar áhvílandi veðskuldir og stöðu þeirra og voru einkum þrjú þættir athugaðir í því sambandi. Í fyrsta lagi hvort jarðadeildin hefur í fórum sínum skriflegar upplýsingar um stöðu áhvílandi veðskulda frá kröfuhafa. Í öðru lagi hvort slíkar upplýsingar liggja fyrir í gögnum jarðadeildar frá umsækjanda um jarðarkaup, t. d. sem yfirlýsing í bréfi til jarðadeildar eða í meðfylgjandi skattaskýrslu. Og í þriðja lagi hvort jarðadeildin hefur skriflegar og staðfestar upplýsingar um áhvílandi veðskuldir frá þeim tíma sem kaupsamningur eða eftir atvikum afsal er undirritað og fjárhagslegt uppgjör aðila fer fram.

Í töflu 6 eru dregnar saman upplýsingar sem sýna hvernig jarðadeild stóð að könnun og öflun gagna um stöðu veðskulda þeirra jarða sem Jarðasjóður keypti. Í fyrsta dálk er jörð aðgreind með númeri. Í öðrum dálk er frá því greint hvort jarðadeildin hefur í fórum sínum skriflegar upplýsingar um stöðu áhvílandi veðskulda frá kröfuhafa. Í þriðja dálkinum má sjá hvort jarðeigandinn sem er að selja Jarðasjóði jörð sína hefur sent jarðadeild einhverjar skriflegar upplýsingar um áhvílandi veðskuldir. Í fjórða dálkinum er loks að finna upplýsingar um hvort jarðadeildin hefur skrifleg og staðfest gögn um áhvílandi veðskuldir á þeim tíma sem eigendaskipti á jörð fara fram.

Tafla 6 Öflun gagna um stöðu veðskulda

Jörð nr.	Frá kröfuhafa	Frá jarðeiganda	Við samningsgerð
1	Já	Nei	Nei

2	Já	Já	Nei
3	Nei	Nei	Nei
4	Já	Já	Nei
5	Já	Já	Já
6	Nei ^②	Já	Nei
7	Nei ^③	Já	Nei ^③
8	Nei ^④	Já	Nei ^②
9	Nei	Nei	Nei
10	Já	Já	Já
11	Nei	Já	Nei

① Banki kom fram f. h. seljandans í fjárhagslegu uppgjöri milli seljandans og jarðadeildar. Allar upplýsingar um fjárhæðir áhvílandi lána voru sendar frá bankanum til jarðadeildar, en staðfestingar frá kröfuhöfum fylgdu ekki með upplýsingum bankans.

② Aðeins að því er varðar einn kröfuhafa af þremur.

③ Aðeins eru gögn frá einum kröfuhafa af fjórum.

④ Gögn eru frá tveimur kröfuhöfum, en veðhafar í eigninni voru þrír.

Eins og sjá má af töflu 6 liggja einungis fyrir staðfestar upplýsingar um stöðu allra áhvílandi veðlána á 2 jörðum af 11. Að sögn jarðadeildar er upplýsinga frá kröfuhöfum ávallt aflað þegar Jarðasjóður kaupir jarðir. Jarðadeildin fullyrðir að slíkar upplýsingar séu ekki fengnar með símtölum heldur skriflega, t. d. á símbréfi. Í afsöllum og fjárhagslegum uppgjörum milli Jarðasjóðs og seljanda sé ávallt stuðst við nýjar upplýsingar. Jarðadeildin hefur upplýst að þessi gögn séu almennt ekki geymd og þess vegna séu þau ekki tiltæk í málamöppum deildarinnar.

Ekki skal í sjálfu sér dregið í efa að starfsmenn jarðadeildar hafi í ofangreindum tilvikum kynnt sér stöðu áhvílandi skulda áður en skjöl um fasteignakaupin eru undirrituð og fjárhagslegt uppgjör fór fram. Í 9 málum af 11 lágu hins vegar ekki fyrir staðfestar upplýsingar um að slík könnun hefði farið fram. Er þannig ekki unnt að staðreyna allan feril máls með því að kanna þau gögn sem liggja fyrir í málinu. Að þessu leyti getur málsmeðferð jarðadeildar ekki talist nægilega vönduð.

3.6 Greiðslur á veðskuldum sem Jarða-

Sjóður hefur yfirtekið við jarðakaup

Þegar Jarðasjóður kaupir jörð yfirtekur hann þær veðskuldir sem hvíla á viðkomandi jörð. Ef um háar skuldir eða skuldir til langs tíma er að ræða eru þær sjaldan greiddar upp. Sjóðurinn greiðir á hinn bóginn oft upp áhvílandi skammtímaskuldir og lágar skuldir.

Ríkisendurskoðun kannaði starfsemi jarðadeildar að þessu leyti. Athugað var hvort jarðadeildin hefði komið þeim lánnum sem yfirtekin voru í skil ef um vanskil var að ræða við kaup, eða greitt yfirtekin lán sem gjaldfallin voru. Einnig var kannað hvort jarðadeildin hefði óskað eftir skuldskeytingum á lánnum þessum þannig að Jarðasjóður yrði nýr greiðandi lánanna og fengi þar með greiðslu-tilkynningar á gjalddögum. Loks var athugað hvort tryggilega hefði verið gengið frá samningum þar sem seljandi jarðar skuldbatt sig til að aflétta áhvílandi veðláni á jörð sem Jarðasjóður keypti. Hér á eftir er gerð grein fyrir því sem athugavert þótti og einstök dæmi nefnd til skýringar.

3.6.1 Greiðslur á áhvílandi skuldum

Við kaup á jörð nr. 2 árið 1997 skyldi hluti kaupverðs greiddur með yfirtöku áhvílandi skuldar að fjárhæð tæpar 600 þ.kr. Engin gögn finnast í málamöppum ráðuneytisins um að þessi skuld hafi hvílt á jörðinni. Einnig telur Ríkisendurskoðun rétt að gera þá athugasemd við kaupin á jörð þessari að tvær áhvílandi veðskuldir samtals að fjárhæð tæpar 700 þ.kr., skyldu hvorki yfirteknar af Jarðasjóði skv. afsali né var seljanda jarðarinnar gert að aflétta þeim. Rétt er að fram komi að ráðuneytið fullyrðir að Jarðasjóður hafi yfirtekið allar áhvílandi veðskuldir við kaupin.

Í tilviki jarðar nr. 5, sem keypt var í janúar árið 1996, var að finna gögn í málamöppum sem sýndu að Jarðasjóður hafði ekki greitt fasteignagjöld af jörðinni fyrir árið 1996. Þannig fékk Jarðasjóður greiðsluáskorun frá sveitarfélaginu í nóvember árið 1997 vegna ógreiddra fasteignagjalda ársins 1996.

Jörð nr. 7 var keypt árið 1995. Með kaupsamningi sem dagsettur var 30.8.1995 skuldbatt Jarðasjóður sig til að yfirtaka skuldir við Landsbanka Íslands, tiltekinn lífeyrissjóð, Búnaðarbankann og Stofnlánadeild landbúnaðarins. Skuldin við Landsbanka Íslands var að fjárhæð 694.036 kr. Þessa skuld greiddi Jarðadeild ekki fyrr en 30.11.1995 eða 3 mánuðum eftir yfirtöku skuldarinnar. Skuldin við lífeyrissjóðinn var samkvæmt samningnum að fjárhæð 547.626 kr. og var í vanskilum frá 1.5.1995. Jarðadeildin gerði ekki reka að því að fá uppgefna stöðu skuldarinnar fyrr en 17.4.1996 en þá hafði ítrekunarbréf borist frá lífeyrissjóðnum. Skuldin var síðan greidd upp 29.4.1996 eða 8 mánuðum eftir að jarðadeild yfirtók skuldina. Skuldinni við Búnaðarbankann var heldur ekki haldið í skilum. Hinn 30.4.1996 óskaði jarðadeild eftir skuldskeytingu og upplýsingum um stöðu skuldarinnar. Jarðadeild greiddi vanskil síðan 11.6.1996 eða 9 mánuðum eftir yfirtöku skuldarinnar. Skuldin við Stofnlánadeild landbúnaðarins var samkvæmt samningnum 1.293.196 kr. Jarðadeildin virðist ekki hafa hlutast til um skuldskeytingu fyrr en 30.4.1996 og óskaði þá jafnframt eftir upplýsingum um stöðuna. Vanskil voru síðan greidd 3.6.1996 eða 9 mánuðum eftir yfirtöku skuldarinnar.

Jörð nr. 8 var keypt í september 1995. Jarðadeildin kannaði ekki stöðu lögveða á jörðinni og í lok október 1995 barst jarðadeild tilkynning frá sýslumanni þar sem sagði að beiðni um nauðungarsölu á jörðinni yrði tekin fyrir í janúar 1996 vegna ógreiddra brunatrygginga frá árinu 1993. Með kaupsamningnum tók Jarðasjóður yfir skuld við Byggingasjóð ríkisins. Í desember 1995 barst ítrekun frá Byggingasjóðnum vegna skuldarinnar þar sem vanskil voru sögð frá 1.11.1993. Jarðasjóður greiddi skuldina 13.2.1996 eða 4½ mánuði eftir yfirtöku hennar.

Jörð nr. 9 var keypt í ágúst árið 1995. Með kaupsamningi yfirtók Jarðasjóður skuld við Byggingasjóð ríkisins. Í apríl 1996 fór Byggingasjóðurinn fram á nauðungarsölu eignarinnar vegna þess að ekki hafði verið greitt af láninu.

Jarðadeildin greiddi vanskilin ekki fyrir en í nóvember 1996 eða 14 mánuðum eftir yfirtöku lánsins.

Jörð nr. 10 var keypt í febrúar 1995. Við kaupin voru yfirtekin 3 lán hjá Byggingasjóði ríkisins. Þessi lán voru í vanskilum við kaupin. Jarðadeild kom lánunum ekki í skil fyrir en í nóvember 1995, eftir að hafa mótttekið greiðsluáskoranir í maí 1995 og að nauðungarsölu hafði verið beiðst á jörðinni í ágúst 1995.

Jörð nr. 11 var keypt í mars 1993. Við kaupin yfirtók Jarðasjóður skuld við lífeyrissjóð og Stofnlánadeild landbúnaðarins. Skuldinni við lífeyrissjóðinn var ekki komið í skil fyrir en í september 1993, eða 7 mánuðum eftir yfirtöku lánsins. Þá hafði jarðadeild verið birt greiðsluáskorun í apríl 1993 og óskað hafði verið eftir nauðungarsölu á jörðinni í júní 1993. Skuldinni við Stofnlánadeild landbúnaðarins var einnig komið í skil í september 1993 en áður hafði jarðadeild borist greiðsluáskorun í júní 1993 auk þess sem uppboðsbeiðni var send í ágúst 1993.

Ofangreind dæmi benda greinilega til þess að verklag jarðadeildar við greiðslur Jarðasjóðs á yfirteknum veðskuldum og skuldbindingum sé ekki að öllu leyti forsvaranlegt. Af þeim gögnum sem fyrir liggja má ráða að í 7 tilvikum af 11 hefur jarðadeildin vanrækt það mánuðum saman að greiða eða koma áhvílandi lánunum í skil. Þessi tilvik eru mis alvarleg, en þau er að finna öll þau ár sem til skoðunar eru hér.

3.6.2 Skuldskeytingar

Jörð nr. 9 var, eins og áður hefur komið fram, keypt í ágúst árið 1995. Með kaupsamningi yfirtók Jarðasjóður skuld við Stofnlánadeild landbúnaðarins. Jarðadeild gerði ekki reka að því að óska eftir skuldskeytingu fyrir en í lok janúar 1996 og greiddi ekki vanskil fyrir en í maí 1997, eða 23 mánuðum eftir yfirtökuna.

Jörð nr. 11 var eins og áður segir keypt í mars 1993. Við kaupin yfirtók Jarðasjóður lán við tiltekinn lífeyrissjóð og Stofnlánadeild landbúnaðarins. Jarðadeildin gerði ekki reka að skuldskeytingu fyrr en í september 1993 eða ½ ári eftir kaupin.

3.6.3 Seljandi semur um að aflétta áhvílandi veðskuldum

Jörð nr. 1 var keypt árið 1997 með yfirtöku veðskulda við tvo kröfuhafa. Seljandi jarðarinnar skuldbatt sig til að aflétta láni við þriðja kröfuhafann að fjárhæð tæpar 300 þ.kr. fyrir 1.7.1997. Engar staðfestingar liggja fyrir í gögnum ráðuneytisins um að þetta hafi verið gert.

Jörð nr. 6 var keypt í júní árið 1996. Kaupverðið var að öllu leyti greitt með yfirtöku áhvílandi lána hjá tilteknum sparisjóði og Stofnlánadeild landbúnaðarins. Með afsali skuldbatt seljandi jarðarinnar sig til að aflétta lánum við Byggingasjóð ríkisins, en á skuldayfirliti seljanda frá júní 1995 kom m. a. fram að skuld hans við Byggingasjóðinn næmi rúmum 3 m.kr. Á veðbókavottorði fyrir jörðina frá júní 1996 kom fram að á jörðinni hvíldu 3 veðskuldabréf frá Byggingasjóði ríkisins. Í lok febrúar 1997 fékk Jarðasjóður greiðsluáskoranir frá Byggingasjóði ríkisins vegna þessara þriggja skuldabréfa þar sem fram kom að heildarskuldin við Byggingasjóð væri rúmar 4,1 m.kr. en þar af væri tæp 1 m.kr. í vanskilum.

3.6.4 Almennt um greiðslufyrirkomulag jarðadeildar á skuldum

Jarðadeildin hefur viðurkennt að áður fyrr hafi meðferð yfirtekinna veðskulda og mál þeim tengd ekki verið með forsvaranlegum hætti. Nú hefur ráðuneytið ekki lengur umsjón með greiðslum yfirtekinna skulda heldur sér ríkisbókhaldið um að halda lánum í skilum og greiða af lánunum. Greiðsluseðlar berast ráðuneytinu en ráðuneytið afhendir þá síðan ríkisbókhaldi til greiðslu. Fram hefur komið að ljósritum af greiðsluseðlunum er ekki haldið eftir

til geymslu í málamöppum ráðuneytisins og því eru engar upplýsingar til hjá jarðadeild um þá greiðsluseðla sem borist hafa vegna jarða í eigu Jarðasjóðs.

Að sögn jarðadeildar óskar ráðuneytið hins vegar sjálft eftir skuldskeytingum á yfirteknum skuldum en síðan er yfirlýsing um skuldskeytingu afhent ríkisbókhaldi.

3.7 Greiðslur til ábúenda vegna endurbóta

Í tveimur tilvikum óskuðu ábúendur jarða sem Jarðasjóður hafði nýlega keypt eftir því að ráðuneytið bæri kostnað af endurbótum sem þeir töldu nauðsynlegar á íbúðarhúsnæði. Ráðuneytið féllst á þetta og stóð undir kostnaði við þær endurbætur sem farið var fram á.

Jarðadeildin var innt eftir því hvort ábúendum væri almennt kynnt að ráðuneytið tæki þátt í slíkum viðhaldskostnaði, hvaða reglur væri við að styðjast og hver væri bær til að taka ákvarðanir um slíkt innan ráðuneytisins. Fram kom að ábúendum væri ekki kynnt þetta úrræði. Í skriflegu svari ráðuneytisins til Ríkisendurskoðunar um fyrirspurn þessa efnis segir:

„Dæmi eru þess að ábúendur á ríkisjörðum leiti eftir því að Jarðeignir ríkisins (eða Jarðasjóður) kosti ákveðnar framkvæmdir eða lagfæringar á mannvirkjum á jörðunum. Engar sérstakar reglur er hér við að styðjast. Þess eru ekki dæmi að ríkið kosti framkvæmdir að öllu leyti, en hins vegar eru til dæmi um að ákveðnar framkvæmdir (endurbætur og lagfæringar) sem ríkið greiðir eða þá ríkið tekur þátt í framkvæmd með greiðslu fjárframlags til jarðarinnar sem þá telst eign ríkisins í viðkomandi framkvæmd og kemur til uppgjörs við ábúðarlok eða sölu jarðar. Ráðherra og e. t. v. í undantekningatilvikum ráðuneytisstjóri, taka ákvörðun um slíkar greiðslur.“

Ríkisendurskoðun telur að lagaskylda standi til þess að allir ábúendur sitji við sama borð varðandi slík fjárframlög til

endurbóta. Þannig beri ráðuneytinu að taka afstöðu til þess hvort það veiti ábúendum fjárframlög til þess konar viðhalds ríkiseigna sem hér um ræðir, eða ekki. Ákveði ráðuneytið að veita slík fjárframlög er með vísan til jafnræðisreglna rétt að ráðuneytið auglýsi að slík fjárframlög séu veitt og settar verði verklagsreglur um úthlutun.

3.8 Niðurstöður kaflans

Að mati Ríkisendurskoðunar er skjalavarsla og skjalaskráning jarðadeildar vegna jarðakaupa Jarðasjóðs á því tímabili, sem hér var til skoðunar, ófullnægjandi og í mörgum atriðum í ósamræmi við vandaða stjórnsluhætti. Þetta mat helgast bæði af því að þau gögn er varða hvert einstakt mál eru vistuð á þremur eða fjórum mismunandi stöðum og er hvergi að finna heildaryfirlit yfir gögn málsins í vörslu ráðuneytisins. Þá var heildarferill einstakra jarðakaupa frá því að erindi barst og þar til því var lokið hvergi aðgengilegur né skráður með heilstæðum hætti. Rétt er að taka fram að unnið er að endurbótum á þessu sviði í ráðuneytinu. Þannig var Lotus Notes skjalaskráningarkerfið tekið í notkun í apríl 1997 og er unnið að því að laga skjalaskráninguna að kerfinu og þróa verklag.

Jarðadeild landbúnaðarráðuneytisins kveðst vinna samkvæmt þeirri meginreglu að kaupa allar jarðir sem óskað er eftir, enda séu lagaskilyrði uppfyllt. Ef fjárveitingar dugi ekki séu jarðir keyptar eftir þeirri röð sem erindin berast Jarðasjóði. Ríkisendurskoðun telur að bæði þau svör jarðadeildarinnar sem gerð er grein fyrir í kafla 3.2.4 sem og ofangreind athugasemd séu ekki í fullu samræmi við svör hennar við erindum umsækjenda. Þá telur Ríkisendurskoðun það orka tvímælis að þau svör sem jarðadeildin sendi aðilum í apríl 1997 og vísað er til í kafla 3.2.4 og 3.3.4, samræmist þeirri meginreglu stjórnsluréttarins að ákvörðun stjórnvalds skuli vera bæði ákveðin og skýr. Þau bera t.d. ekki með sér að umsækjendur um jarðakaup af Jarðasjóði hafi fengið afgreiðslunúmer. Þá ætti

að vera tiltækur listi yfir þá umsækjendur sem bíða afgreiðslu í tímaröð.

Ríkisendurskoðun telur að töluvert skorti á að vinnubrögð við jarðakaup á vegum Jarðasjóðs hafi verið eins vönduð og gera verður kröfu til. Æskilegt væri að setja sérstakar skriflegar málsmeðferðarreglur um jarðakaup sjóðsins er byggi á málsmeðferðarreglum stjórnisýsluréttarins. Brýnt er að í slíkum reglum sé að finna ákveðin fyrirmæli um verklag eða viðmiðanir sem stefni að því að tryggja að samræmis og jafnræðis gæti í ákvörðunum um jarðakaup Jarðasjóðs. Nauðsynlegt er að fjallað sé á sjálfstæðan hátt um hvert mál fyrir sig og það afgreitt m.a. með hliðsjón af meginreglum stjórnisýsluréttarins og reglum um hið skyldubundna mat stjórnvalda.

Eins og fram kemur í köflum 3.3.2 og 3.3.3 skortir að mati Ríkisendurskoðunar töluvert upp á það ákvæði stjórnisýslulaga um hraða málsmeðferð séu virt við málsmeðferð jarðadeildar á erindum sem berast Jarðasjóði um jarðakaup.

Jarðadeildin kannaði ekki sérstaklega hvort lögveðskröfur hvíldu á þeim jörðum sem Jarðasjóður keypti á því tímabili sem skýrslan tekur til. Þá aflaði Jarðasjóður sér aðeins veðbókavottorðs við kaup á einni jörð af 11 jörðum á sama degi og ráðherra ritaði undir kaupsamning eða eftir atvikum afsal. Staðfestar upplýsingar um stöðu allra áhvílandi veðlána lágu aðeins fyrir við kaup á 2 jörðum af 11. Þegar allt framangreint er virt, álitur Ríkisendurskoðun að gagna- og upplýsingaöflun um hugsanlegar kvaðir og veðbönd á jörðum, sem Jarðasjóður keypti á umræddu tímabili, hafi ekki verið í nægjanlegu samræmi við vandaða stjórnisýsluhætti.

Á sama hátt verður að gera athugasemdir við það að af þeim 11 jörðum, sem Jarðasjóður keypti á árunum 1993 – 1997 gekk sjóðurinn ekki í 9 tilvikum með umsömdum og tilskyldum hætti frá því að koma þeim veðskuldum í skil, sem í vanskilum voru við kaup, og að greiða þær kröfur

sem hann hafði skuldbundið sig með kaupsamningum til að greiða að fullu.

4 Ábúendaskipti á ríkisjörðum

Eins og fram kemur í kafla 1 urðu ábúendaskipti á alls 43 jörðum í eigu ríkisins á tímabilinu 1. janúar 1993 til 31. desember 1997. Ábúendaskipti urðu flest á árinu 1996 eða á 16 ríkisjörðum.

Landbúnaðarráðuneytið hefur ekki sett sérstakar málsmeðferðarreglur um hvernig staðið skuli að ábúendaskiptum. Þess ber þó að geta að jarðalögum nr. 65/1976 er að finna ýmis ákvæði um hvernig skuli standa að tilteknum þáttum ábúendaskipta ríkisjarða. Einnig eru í ábúðarlögum nr. 64/1976 ýmis almenn ákvæði um ábúð jarða.

4.1 Tegundir ábúðar

Jarðadeild landbúnaðarráðuneytisins berast erindi um ábúendaskipti aðallega af þremur ástæðum. Í fyrsta lagi vegna þess að um erfðaábúð er að ræða samkvæmt V. kafla ábúðarlaga nr. 64/1976 og erfingi ábúanda tekur við ábúð af honum. Í öðru lagi vegna þess að ábúandi segir upp ábúð sinni og þriðja lagi vegna þess að ábúandi bregður búi sökum heilsuþrests eða andláts. Hér er mikilvægt að gerður sé greinarmunur á erfðaábúð og annarri ábúð, því ólíkar málsmeðferðarreglur gilda eftir því hvort um erfðaábúð er að ræða eða aðra ábúð. Af þeim 43 ábúendaskiptum á þessu 5 ára tímabili voru, eftir því sem Ríkisendurskoðun kemst næst, 40 vegna almennra ábúendaskipta og 3 vegna erfðaábúðar.

Farið var ítarlega yfir málamöppur ráðuneytisins vegna umræddra 43 ábúendaskipta. Í þessum kafla er gerð grein fyrir því sem athugunin leiddi í ljós.

4.2 Skráning mála og skjalavarsla

Varðandi ábúendaskipti var kannað hvort ráðuneytið heldur skipulega, heildstæða skrá um skjöl, upplýsingar, símtöl og annað sem varðar ábúendaskiptin og þá með hvaða hætti það er gert. Einnig var kannað hvort ráðuneytið varðveitir skjöl og aðrar upplýsingar vegna ábúendaskipta með forsvaranlegum, aðgengilegum og skipulegum hætti. Hér má í heild sinni vísa til þess sem segir í köflum 3.1.1, 3.1.2 og 3.1.3.

4.3 Auglýsingar um ríkisjarðir sem lausar eru til ábúðar

Ríkisendurskoðun kannaði hvort jarðadeildin léti auglýsa þær ríkisjarðir sem lausar eru til ábúðar og ekki falla undir ákvæði um erfðaábúð.

Í ljós kom að jarðadeildin hóf ekki að auglýsa ríkisjarðir sem lausar voru til ábúðar fyrr en eftir að umboðsmaður Alþingis beindi því til ráðuneytisins í tveimur álitum sínum frá 1996.⁵ Umboðsmaður sagði m. a.:

„Hvorki í jarðalögum nr. 65/1976 né í öðrum lögum er mælt svo fyrir, að auglýsa skuli ríkisjarðir, sem lausar eru til ábúðar og ætlunin er að leigja. Í þessu sambandi verður að hafa í huga, að ábúð á ríkisjörðum getur verið eftirsótt. Þar sem sú skylda hvílir á stjórnvöldum að gæta jafnréttis milli borgaranna, tel ég rétt, að ríkisjarðir, sem lausar eru til ábúðar og ætlunin er að leigja séu auglýstar, þannig að allir þeir, sem áhuga hafa, fái sama tækifæri til að sækja um. Ráðuneytið hefur nú, að minnsta kosti að einhverju leyti, tekið að auglýsa þær ríkisjarðir, sem leigja á út. Ég tel ástæðu til þess að beina þeim tilmælum til ráðuneytisins, að þeirri stefnu verði framvegis fylgt.“

Við stjórnsluendurskoðunina kom í ljós að ekki voru allar ríkisjarðir sem lausar voru til ábúðar auglýstar frá árinu 1996, þrátt fyrir tilmæli umboðsmanns Alþingis. Af þeim 25 ríkisjörðum sem ráðstafað var til ábúðar árin 1996 og

⁵ SUA 1996:206 (215) og SUA 1996:225 (223)

1997, voru 2 í erfðaábúð og því hefði átt að auglýsa 23 jarðir lausar til ábúðar. Hins vegar voru aðeins 11 af þessum 23 jörðum auglýstar lausar til ábúðar. Sjá má í töflu 7 á hvaða grundvelli jörðum var úthlutað til ábúðar árin 1996 og 1997:

Tafla 7 Úthlutun jarða til ábúðar

	Fjöldi jarða
Jörðum úthlutað eftir auglýsingu	11
Jörðum úthlutað á grundvelli erfðaábúðar	2
Jörðum úthlutað án auglýsingar ^❶	10
Mál enn í vinnslu hjá jarðadeild	2
Samtals jarðir	25

❶ Af þessum 10 jörðum var 4 úthlutað til ættingja fráfarandi ábúanda (ættliðaskipti).

Ráðuneytið var af þessu tilefni sérstaklega innt eftir því hvers vegna jarðir hefðu ekki undantekningarlaust verið auglýstar þegar þær losnuðu úr ábúð. Í skriflegu svari ráðuneytisins frá 29. júní 1998 sagði eftirfarandi:

„Ráðuneytið lítur svo á að því sé óskýlt að lögum að auglýsa jarðir lausar til ábúðar. Það er hins vegar gert skv. sérstökum vinnureglum frá janúar 1996. Skv. þeim eru jarðir auglýstar þegar ekki er fyrir að fara erfðaábúð. Áralöng framkvæmdavenja er jafnframt fyrir það að taka við uppsögn á ríkisjörð, sem gerð er í því skyni að “rýma fyrir” næsta ætlið [ættliðaskipti], eins og um erfðaábúð hafi verið að ræða. Þá eru slíkar jarðir ekki auglýstar, enda uppsögn ábúðar í raun skilyrt viðtöku ákveðins aðila og yrði væntanlega dregin til baka, ætlaði ráðuneytið sér að auglýsa viðkomandi jörð lausa til ábúðar.“

Í skriflegum athugasemdum landbúnaðarráðuneytisins dags. 28. ágúst 1998 við drög að skýrslu þessari segir einnig orðrétt um þetta atriði:

„Því er sérstaklega mótmælt sem röngu, að ríkisjarðir séu ekki auglýstar til leigu og nægir í því sambandi að vísa til vinnureglna frá í janúar 1996, sem Ríkisendurskoðun hefur undir höndum. Þær jarðir sem ekki eru auglýstar, en hefur verið sagt upp, eru bundnar erfðaleigusamningi. Jafnframt eru dæmi um skilyrtar uppsagnir, sem ráðuneytið samþykkir. Við þær

aðstæður eru jarðir ekki auglýstar enda ekki unnt að framkvæma það stefnumið ráðuneytisins, sem lesa má úr vinnureglunum, að öllum gefist færi á að sækja um leiguafnot af viðkomandi jörð.“

Í tilefni af framangreindum ummælum ráðuneytisins var farið yfir uppsagnarbréf ábúenda í þeim málum sem hér er fjallað um. Þær uppsagnir sem ráðuneytið sýndi Ríkisendurskoðun fólu ekki í sér formleg skilyrði af hálfu ábúanda. Í nokkrum uppsagnarbréfa var að finna óskir eða beiðnir fráfarandi ábúenda um hver tæki við jörðinni.

Ríkisendurskoðun er því ósammála þeim sjónarmiðum jarðadeildar landbúnaðarráðuneytisins sem fram koma hér að framan. Stofnunin telur í samræmi við áður tilvitnað álit umboðsmanns Alþingis, að rétt sé að jarðadeild auglýsi þær ríkisjarðir sem lausar eru til ábúðar, nema jarðir þar sem um erfðaábúð er að ræða. Þó svo að ekki sé beinlínis mælt fyrir um það í lögum að auglýsa beri ríkisjarðir til ábúðar, leiðir það hvað sem öðru líður af jafnræðisreglu stjórnsluréttarins. Samkvæmt henni ber ráðuneytinu skylda til að búa svo um hnútana, að allir þeir sem áhuga hafa á ábúð ríkisjarða, fái sama tækifæri til að sækja um þegar jarðir losna úr ábúð. Hér má geta þess að ráðuneytið varðveitir almennt ekki þær auglýsingar sem birtast í dagblöðum þar sem ríkisjarðir eru auglýstar til ábúðar. Lítil gögn liggja því fyrir hjá ráðuneytinu um auglýsingar á jörðum sem ráðstafað hefur verið til ábúðar, þ. e. hvernig auglýsingarnar hafa verið úr garði gerðar og hvar og hvenær þær hafa birst.

4.4 Afgreiðslutími mála

Ríkisendurskoðun kannaði afgreiðslutíma hvers af hinum 43 erindum sem jarðadeild bærust um ábúðarlok. Kannað var hve langan tíma það tók að byggja eða leigja jörð að nýju frá því að fráfarandi ábúandi sagði upp ábúð sinni og þar til byggingarbréf eða leigusamningur var gerður við nýjan ábúanda.

Sá afgreiðslutími sem hér er lagður til grundvallar byrjar að líða daginn sem erindi um ábúðarlok berst ráðuneytinu vegna uppsagnar, andláts fráfaranda eða við dagsetningu kaupsamnings um jörðina og honum lýkur þegar nýr ábúðar- eða leigusamningur er undirritaður. Niðurstöðurnar má sjá í töflu 8.

Tafla 8 Afgreiðslutími mála

Afgreiðslutími í mán.	Fjöldi mála
0 – 3 mán.	1
4 – 6 mán.	3
7 – 12 mán.	8
13 – 18 mán.	9
19 – 24 mán.	6
25 – 62 mán.	2
Óljóst	1
Ólokið af ýmsum ástæðum	13
Samtals mál	43

Ef meðalafgreiðslutími erinda er reiknaður út hefur það tekið jarðadeildina að meðaltali um 16 mánuði að afgreiða þau mál sem þegar hafa verið afgreidd. Rétt er þó að benda á að meðaltalstölur gefa ekki nauðsynlega rétta mynd af málshraðanum. Þannig var ráðuneytið 3 mánuði að afgreiða það erindi sem skemmstan tíma tók en 62 mánuði að afgreiða það erindi sem lengstan tíma tók.

Þá kom í ljós að af þeim 43 málum þar sem ábúendaskipti áttu sér stað 1993 – 1997 er 12 málum eða 28% enn ólokið. Í einu málinu lá ekki fyrir ábúðarsamningur en hann mun að sögn jarðadeildar vera frágenginn. Engin gögn var að finna í gagna- og/eða málamöppum ráðuneytisins sem sýndu fram á ástæður þess að afgreiðsla mála dróst svo á langinn.

Að mati Ríkisendurskoðunar samrýmist ofangreind málsmeðferð jarðadeildarinnar ekki málshraðareglu stjórn-sýslulaga, sbr. það sem sagt er í kafla 3.3. Töluvert skortir því upp á að jarðadeildin framfylgi lögboðnum skyldum sínum gagnvart þeim sem leita til hennar að þessu leyti.

4.5 Leigusamningar og byggingarbréf

4.5.1 Frágangur leigusamninga og byggingarbréfa

Frágangur þeirra leigusamninga og byggingarbréfa sem jarðadeildin útbýr var sérstaklega kannaður. Ríkisendurskoðun telur ástæðu til að nefna að í 14 tilvikum af þeim 43 þar sem jarðir voru leigðar út á tímabilinu 1993 – 1997 hefur jarðadeildin ekki lokið við gerð leigusamninga eða byggingarbréfa. Þar af eru 9 jarðir enn óbyggðar og skila engum leigutekjum. Í öðrum 5 tilvikum af þessum 14 hafa nýir ábúendur sest að á jörðunum, hafið þar búskap og greiða leigu þó að samningar hafi enn ekki verið gerðir við þá. Almennt verður að telja að slíkt samrýmist hvorki vönduðum stjórnarsýsluháttum né málshraðareglu 9. gr. stjórnarsýslulaganna. Það verður að teljast óviðunandi fyrir viðsemjendur jarðadeildarinnar og í ósamræmi við vandaða stjórnarsýsluhætti að málum sé ekki formlega lokið fyrr en mánuðum eða jafnvel árum eftir að ákvörðun hefur verið tekin og jafnvel kynnt viðkomandi aðila.

4.5.2 Skil á leigugjaldi fyrir ríkisjarðir

Landbúnaðarráðuneytið var sérstaklega innt eftir því hvernig það fylgdist með greiðslum leiguafgjalda af jörðum. Í skriflegum svörum ráðuneytisins frá 25. maí og 29. júní 1998 segir:

„Afgjöld ríkisjarða eru til innheimtu hjá innheimtumönnum ríkissjóðs. Skil á þeim gjöldum koma nokkrum sinnum til skoðunar hjá ráðuneytinu í tilefni af vanskilum og greiðsluferfiðleikum leigutaka. Slík mál eru þó fátíðari í seinni tíð, enda mun ýmsum greiðslum frá ríkinu til leigutaka og ábúanda á ríkisjörðum vera skuldajafnað á móti ógreiddum afgjöldum, þar á meðal svonefndum beingreiðslum. Innheimtumenn hafa eins og áður sagði afgjöld til innheimtu og beita væntanlega venjulegum innheimtuúrræðum vegna vanskila þegar við á. Ráðuneytið fylgist ekki sérstaklega með verklagi innheimtumanna og telur það óþarft, nema sérstakar aðstæður (tilvik) gefi tilefni til þess ... Ráðuneytið hefur aðgang að innheimtukerfi ríkisbókhalds og innheimtumanna ríkissjóðs. Vanskil fyrri ára koma

fram við útprentun á árlegri álagningu. Þá koma einstök vanskilamál til kasta ráðuneytisins til ákvörðunar.“

Eins og greinir í kafla 2.1 fer landbúnaðarráðuneytið að lögum með mál er varða ríkisjarðir. Landbúnaðarráðuneytið ber því ábyrgð á öllum málefnum tengdum ríkisjörðum, þ. m. t. innheimtu afgangna af jörðunum. Því telur Ríkisendurskoðun að það fyrirkomulag sem ofangreint svar landbúnaðarráðuneytisins ber með sér, þ. e. að ráðuneytið hafi nánast engin afskipti af innheimtu afgangna ríkisjarða, sé ekki í nógu góðu samræmi við þau ákvæði jarðalaga, ábúðarlaga og laga um Jarðasjóð er fjalla um hlutverk þess í málefnum jarða í ríkiseign. Eins og málum er nú háttað hefur ráðuneytið t.d. ekki frumkvæði af innheimtu- aðgerðum þó vanskil hlaðist upp. Því er það mat Ríkisendurskoðunar að ráðuneytið hafi ekki sinnt eftirlits- skyldum sínum með umsýslu ríkisjarða að þessu leyti. Ríkisendurskoðun telur rétt að ráðuneytið hafi yfirumsjón með innheimtu afgangna af ríkisjörðum, gefi innheimtu- mönnum fyrirmæli um hvernig staðið skuli að innheimtu afgangna fyrir ríkisjarðir, fylgist reglulega með að þeim fyrirmælum sé framfylgt og hafi frumkvæði að innheimtu- aðgerðum þegar það á við.

Loks má geta þess að fram hefur komið að samkvæmt álagningarskrá ráðuneytisins fyrir árið 1998 er lægri leiga innheimt hjá 25% þeirra ábúenda sem fengu ábúð á framangreindu tímabili en samið var um við þá skv. byggingarbréfi eða leigusamningi.


4.6 Málsmeðferð á umsóknum um jarðir

Eins og áður hefur komið fram breytti jarðadeild landbúnaðarráðuneytisins vinnubrögðum við úthlutun jarða til ábúðar á árinu 1996 í þá veru að farið var að auglýsa jarðir í meira mæli en gert hafði verið fram að því. Útbúin voru stöðluð umsóknareyðublöð fyrir umsækjendur. Einnig hafa menn sótt um ríkisjarðir sem ekki hafa verið auglýstar, bæði fyrir og eftir 1996. Í þessum kafla verður gerð grein fyrir því hvernig ráðuneytið hefur meðhöndlað þær

umsóknir sem borist hafa um ríkisjarðir, hvort sem viðkomandi jörð hefur verið auglýst eða ekki.

4.6.1 Upplýsingar til umsækjenda

Jarðadeildin geymir aðeins afrit af einni auglýsingu sem birt hefur verið um að ríkisjörð sé laus til ábúðar. Auglýsingin var svohljóðandi:



LANDBÚNAÐARRÁÐUNEYTIÐ

Til ábúðar

Hjá jarðadeild landbúnaðarráðuneytisins eru lausar til ábúðar jarðirnar [X] og [Y] í [Z]-hreppi, [Ö]-sýslu.

Á [X] eru eftirtalin mannvirki:

Íbúðarhús b. 1967, fjós b. 1964, fjárhús b. 1965, hlaða b. 1964, mjólkurhús/fóðurgeymsla b. 1964, blásarahús/súgpurkkun b. 1965, lausagöngu/hjarðfjós b. 1975, tvær geymslur b. 1974 og 1975. Stærð ræktunar er 39,9 ha.

Á [Y] eru eftirtalin mannvirki:

Íbúðarhús b. 1967, fjós b. 1959, fjárhús b. 1962, hlaða b. 1957, mjólkurhús b. 1975 og refahús b. 1968. Stærð ræktunar er 29,7 ha.

Til greina kemur að leigja jarðirnar saman. Jarðirnar eru leigðar án greiðslumarks. Æskilegt er að viðtakandi kaupi eignir fráfarandi ábúanda á [Y], en kaupverð þeirra ákvarðast af úttektarmönnum [Z]-hrepps.

Nánari upplýsingar eru veittar í síma 560-9750.

Umsóknir berist jarðadeild landbúnaðarráðuneytisins, Sölvhólsgötu 7, 150 Reykjavík fyrir 15. desember nk.

**Landbúnaðarráðuneytið,
21. nóvember 1995**

Ríkisendurskoðun beindi fyrirspurn til ráðuneytisins um auglýsingar á ríkisjörðum sem lausar væru til ábúðar. Í skriflegum svörum ráðuneytisins frá 29. júní 1998 segir:

„Jarðir eru auglýstar í Morgunblaðinu, Degi (Tímanum) og Bændablaðinu, en síðastnefnda blaðið fer á öll sveitaheimili landsins. Í auglýsingu koma fram, auk nafns jarðar, upplýsingar um hvaða mannvirki eru á jörðinni og hvort greiðslumark fylgir eða ekki. Þá er tilgreindur frestur til umsókna og einnig að ráðuneytið hafi sérstök eyðublöð til útfyllingar. Þá er boðið upp á frekari upplýsingar sem veittar eru hjá ráðuneytinu og í samtölum vísað á fráfarandi ábúanda (að höfðu samráði við hann). Ekki er hægt að gefa upp nákvæma leigufjárhæð, þar sem úttekt og mat eigna hefur ekki farið fram og þar með ekki ákvörðun um hvaða eignir þarf að kaupa og á hvaða verði. Vísbendingar má gefa út frá fasteignamati og er það stundum gert.“

Að mati Ríkisendurskoðunar mættu upplýsingar í auglýsingum ráðuneytisins vera nákvæmari. Engar upplýsingar eru t.d. um ástand mannvirkja á jörðinni. Þá eru engar upplýsingar um hugsanlegt verðmæti né leigugjald þeirra eigna sem um er að ræða á viðkomandi jörð, en æskilegt væri að slíkar upplýsingar lægju fyrir. Ráðuneytið lætur lögbundna úttekt og mat úttektarmanna á eignum skv. 16. gr. ábúðarlaga nr. 34/1976 í tilefni af ábúendaskiptum aldrei fara fram fyrir en nýr ábúandi hefur verið valinn, en það ætti ekki að koma í veg fyrir að ráðuneytið aflaði sér verðmats áður. Þá kemur ekki fram í auglýsingum hvort fjárhagsleg staða umsækjenda skiptir máli og hvort litið verður til menntunar og/eða reynslu á sviði landbúnaðar við ákvörðun á nýjum ábúanda. Til þess að umsækjendur eða þeir sem áhuga hafa fyrir því að óska ábúðar á ríkisjörðum hafi betri upplýsingar um viðkomandi jörð, telur Ríkisendurskoðun skv. framansögðu að æskilegt væri að ráðuneytið hefði auglýsingar sínar ítarlegri og í samræmi við þau viðhorf sem lýst er hér að framan.

4.6.2 Málsmeðferð á umsóknum um ábúð

Ríkisendurskoðun fór sérstaklega yfir afgreiðslu jarðadeildar á umsóknum um ríkisjarðir til ábúðar. Hér er átt við hvort umsækjendur voru látnir vita að umsóknir þeirra hefðu borist og hvaða feril umsóknirnar færu í gegn um áður en ákvörðun ráðuneytisins lægi fyrir. Einnig var kannað hvort umsækjendum var tilkynnt ef ákvörðun

jarðadeildar dróst á langinn og þá hvenær vænta mætti svars frá jarðadeild. Loks var skoðað hvort ráðuneytið léti fara fram úttekt og mat á jörðinni við ábúendaskipti eins og skylt er skv. 16. gr. ábúðarlaga nr. 34/1976.

4.6.2.1 Upplýsingar til umsækjenda um að umsókn hafi borist ráðuneytinu

Í ljós kom að ráðuneytið hefur almennt upplýst umsækjendur um að umsókn þeirra hafi borist ráðuneytinu og sé þar til meðferðar. Í 8 málum af 43 fundust þó ekki gögn því til staðfestingar að allir umsækjendur hefðu fengið bréf þó ljóst væri að að flestum þeirra hafi verið sent bréf.

Í 6 tilvikum af 43 var umsækjendum sent bréf þar sem ákvörðun var boðuð á ákveðnum tíma en ákvörðun var ekki tekin fyrr en all nokkru síðar og í sumum tilvikum mörgum mánuðum síðar.

4.6.2.2 Upplýsingar til umsækjenda um að jörðinni hafi verið ráðstafað

Af þeim málum sem þegar er lokið, tilkynnti ráðuneytið umsækjendum bréflega í 16 tilvikum af 43 um ráðstöfun viðkomandi jarðar og þar með að málinu væri lokið.

Í 5 tilvikum af 43 er ekki hægt að sjá af gögnum málsins að ráðuneytið hafi tilkynnt umsækjendum bréflega um lyktir málsins og ráðstöfun viðkomandi jarðar.

Í 14 tilvikum af 43 var jörð ekki auglýst og umsækjandi var aðeins einn og var honum þá tilkynnt um málalyktir með því að ráðuneytið sendi honum byggingarbréf/leigusamning til undirritunar.

4.6.2.3 Úttektir og mat á ríkisjörðum við ábúenda- skipti skv. 16. gr. ábúðarlaga nr. 34/1976

Í 1. mgr. 16. gr. ábúðarlaganna nr. 34/1976 segir:

„Nú á fráfarandi leiguliði hús, hlut í húsum eða umbætur á jörð, og er það til frambúðar haganlega fyrirkomið og nauðsynlegt til búrekstrar á jörðinni, að dómi úttektarmanna, og skal þá landsdrottni skylt að kaupa þær eignir fráfaranda því verði, er úttektarmenn meta, enda séu þá hús jarðarinnar og önnur mannvirki ekki meiri og dýrari en svo, að jörðina megi leigja fyrir hæfilegt afgang, að mati úttektarmanna. Séu hús ekki nauðsynleg vegna almenns búrekstrar, skal taka tillit til þess við mat þeirra og þau metin lægra verði en hin nauðsynlegu jarðarhús. Landsdrottni er einnig skylt að kaupa ræktun, sem fráfarandi hefur látið gera.“

Af þessu leiðir að þegar ábúandi ríkisjarðar segir upp ábúð sinni er það skylda ríkisins að kaupa tiltekin mannvirki, ræktun og endurbætur sem ábúandinn hefur bætt við landið á verði sem úttektarmenn meta. Felli aðilar sig ekki við mat úttektarmanna er öðrum þeirra eða báðum heimilt að láta kveðja til yfirmatsmenn sem gera yfirmatsgjörð á þeim eignum sem landeigandi, í þessu tilviki ríkið, þarf að kaupa af ábúanda.

Í öllum tilvikum nema tveimur hefur ráðuneytið sinnt þeirri lagaskyldu sinni að láta fara fram úttekt á ríkisjörð við ábúendaskipti.

Rétt er að nefna hér að í einu tilviki kom það fram við úttekt að fráfarandi ábúandi skuldaði ríkinu fé við brottför sína af jörðinni. Ráðherra ákvað að innheimta ekki þessa fjárhæð og því sáu úttektarmenn ekki ástæðu til að reikna hana út. Í öðru tilviki samþykkti ráðherra að beiðni fráfarandi ábúanda að lækka afgangsskuld um 425 þ.kr. Ríkisendurskoðun gerir athugasemdir við að inneign ríkissjóðs sé ekki innheimt við brottför ábúanda.

4.6.3 Val á umsækjendum

Ríkisendurskoðun kannaði hvernig ábúendur voru valdir úr hópi umsækjanda um þær ríkisjarðir sem losnuðu úr ábúð á tímabilinu. Skv. upplýsingum frá jarðadeild er almennt unnt að hafna u. þ. b. 2/3 hluta umsókna t. d. vegna nýtingaráforma umsækjenda, mannvirkja á jörðinni og hagsmuna viðkomandi sveitarfélags. Þær umsóknir sem eftir standa eru skv. upplýsingum jarðadeildar metnar með tilliti til menntunar, reynslu af búskap og/eða fjárhags umsækjenda.

Ekki var hægt að leggja mat á upplýsingar ráðuneytisins um ofangreind atriði. Ástæða þess er að bréflugar upplýsingar jarðadeildarinnar um mat á umsækjendum, flokkun þeirra eftir menntun, reynslu og fjárhagslegri stöðu, auk annarra þeirra upplýsinga sem jarðadeild kann að hafa aflað sér um viðkomandi umsækjendur, er ekki að finna í málamöppum jarðadeildar. Við skoðun þeirra gagna sem finna mátti í málamöppum ráðuneytisins var jafnvel að finna tilvik þar sem upplýsingar á umsóknareyðublöðum bentu til þess að jörð hafi verið byggð manni sem hafði hvorki menntun né reynslu af landbúnaðarstörfum þótt landbúnaðarmenntaður maður með reynslu af landbúnaðarstörfum sækti um jörðina. Ríkisendurskoðun getur því ekki staðfest að málefnalega hafi verið staðið að vali á umsækjendum um ábúð ríkisjarða í öllum tilvikum. Í þessu sambandi er rétt að vísa til álits umboðsmanns Alþingis 1996:206 (216) en það á rætur að rekja til kvörtunar A á þeirri ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins að leigja B og C tiltekna ríkisjörð.⁶ Í áliti umboðsmanns segir orðrætt:

„Við ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins, um hverjum það leigir jörð, þarf ráðuneytið sjálfstætt að gæta reglna stjórnsluréttarins um undirbúning og ákvarðanatöku, svo sem rannsóknarreglunnar og jafnræðisreglunnar. Ráðuneytið er þarna í annarri aðstöðu heldur en eigendur jarða í einkaeign. Það getur því sjálfstætt reynt á það, hvort ráðuneytið hefur við slíka ákvörðun fylgt reglum stjórnsluréttar...“

⁶ Álitið er til komið vegna eins af þeim málum sem komu til skoðunar í stjórnsluendurskoðun þessari.

Ríkisendurskoðun telur, m. a. með vísan til framanritaðs, að það sé ekki unnt að sjá af þeim gögnum sem finna má í málamöppum jarðadeildar hvort reglana stjórnarsýsluréttarins hafi verið gætt í öllum tilvikum við ákvörðun jarðadeildar um val ábúenda ríkisjarða.

4.6.4 Leiðbeiningarskylda jarðadeildar skv. stjórnarsýslulögum nr. 37/1993

Fram hefur komið að í stöðluðum bréfum sem ráðuneytið sendir þeim umsækjendum sem ekki fá að byggja ríkisjarðir, er umsækjendunum ekki gerð grein fyrir þeim réttindum sem þeir eiga á grundvelli stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Þannig er þeim t. d. ekki bent á að þeir geti krafist rökstuðnings fyrir ákvörðun eða á kæruleiðir sem fyrir hendi eru. Ríkisendurskoðun gerir athugasemd við þetta. Á ráðuneytinu hvílir leiðbeiningarskylda 7. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 en skv. þeirri grein ber því að upplýsa aðila um þann rétt sem þeir eiga lögum samkvæmt. Ríkisendurskoðun beinir því til landbúnaðarráðuneytisins að úr þessu verði bætt án tafar.

4.6.5 Eftirlit með ábúð

Að sögn jarðadeildar er ekki fyrir að fara reglubundnu eftirliti með nýtingu jarða af hálfu landbúnaðarráðuneytisins. Í skriflegu svari deildarinnar til Ríkisendurskoðunar dags. 29. júní 1998 segir um þetta atriði:

„Eins og aðstæður og þ. m. t. mannaflí ráðuneytisins leyfir, er reynt að fylgjast með því hvernig jarðir eru setnar. Vegna úttekta á jörðum, í tilefni af ábúendaskiptum, er talsvert um ferðalög og eru slíkar ferðir notaðar til eftirlits, eins og aðstæður leyfa. Sérstakar ferðir og heimsóknir á jarðir, gagn-gert í því skyni að líta eftir viðhaldi mannvirkja eru fátíðar.“

Ríkisendurskoðun telur að skipuleggja þurfi reglubundið og markvist eftirlit af hálfu ráðuneytisins í því skyni m.a. að fylgjast með umgengni um ríkiseignir og koma í veg fyrir

að verðgildi þeirra rýrni umfram það sem eðlilegt getur talist vegna venjulegrar notkunar og fyrninga.

4.7 Yfirmat

Kannað var hvenær jarðadeild hefði látið fara fram yfirmat á verðmæti þeirra eigna sem ríkinu er gert að kaupa við brottför ábúanda af ríkisjörð. Niðurstöðuna má sjá í töflu 9. Í fyrsta dálk er númer jarðar, síðan má sjá niðurstöðu úttektar, þá hvort yfirmat hefur farið fram eða ekki og loks niðurstöðu yfirmats.

Tafla 9 Úttekt, yfirmat og fjárhæðir

Jörð nr.	Niðurstaða úttektar	Yfirmat	Fjárhæð yfirmats
1 – 1993	4.600.000	Nei	
2 – 1993	168.000	Nei	
3 – 1993	Úttekt fer ekki fram	Nei	
4 – 1993	560.000	Nei	
5 – 1993	109.480	Nei	
6 – 1993	Skuld fráfaranda	Nei	
7 – 1993	17.900.000	Já	13.700.000
8 – 1994	24.000.000	Nei	
9 – 1994	6.825.619	Nei	
10 – 1994	184.000	Nei	
11 – 1995	5.874.450	Nei	
12 – 1995	5.700.000	Nei	
13 – 1995	22.303.000	Já	11.798.000
14 – 1995	13.851.000	Nei	
15 – 1995	18.129.000	Nei	
16 – 1995	745.208	Nei	
17 – 1995	772.583	Nei	
18 – 1995	7.835.000	Nei	
19 – 1996	Engar eignir keyptar	Nei	
20 – 1996	1.150.000	Nei	
21 – 1996	Engar eignir keyptar	Nei	
22 – 1996	7.860.000	Nei	
23 – 1996	Matsgerð vantar	Nei	
24 – 1996	2.461.000	Nei	
25 – 1996	11.460.000	Já	10.810.000
26 – 1996	Seld nauðungarsölu	Nei	
27 – 1996	Engar eignir keyptar	Nei	
28 – 1996	2.257.150	Nei	
29 – 1996	21.981.000	Nei	
30 – 1996	12.818.461	Já	11.868.461
31 – 1996	45.236.144	Já	36.032.185
32 – 1996	5.700.000	Já	4.800.000

33 – 1996	3.950.000	Já ^④	5.800.000
34 – 1996	7.247.500	Já	5.180.000
35 – 1997	7.298.000	Nei	
36 – 1997	12.387.000	Já ^④	12.070.000
Jörð nr.	Niðurstaða úttektar	Yfirmat	Fjárhæð yfirmats
37 – 1997	8.754.000	Nei	
38 – 1997	Engar keyptar eignir	Nei	
39 – 1997	19.430.000	Já	20.050.000
40 – 1997	28.477.500	Nei ^②	
41 – 1997	21.163.000	Nei ^②	

① Ráðuneytið óskaði yfirmats en samkomulag náðist milli aðila um að ráðuneytið greiddi 15,6 m.kr. fyrir eignir fráfarandi ábúanda. Yfirmatsbeiðni var því afturkölluð.

② Beiðni um yfirmat en beiðnin síðan afturkölluð þar sem ráðuneytið ákvað að una mati úttektarmanna.

④ Fráfarandi ábúandi bað um yfirmat, en ekki ráðuneytið.

Ríkisendurskoðun kannaði hvort samræmis gætti annars vegar í ákvörðunum jarðadeildar um að una mati úttektarmanna og greiða það verð sem þeir ákveða og hins vegar ákvörðunum um að láta fara fram á yfirmat á verðmæti viðkomandi eigna. Hér skal skýrt tekið fram að einungis er um að ræða samanburð á þeim fjármunum sem ríkið þarf að inna af hendi samkvæmt mati úttektarmanna og hvort ráðuneytið hefur óskað yfirmats á niðurstöðum úttektarmannanna.

Ef litið er á töflu 9 má sjá að í öllum tilvikum nema einu lækkuðu yfirmatsmenn matsverð eigna fráfarandi ábúanda. Í einu tilviki var um er ræða hækkun upp á um 600 þ.kr. Eins og sjá má af töflunni er lægsta úttektarfjárhæðin sem ráðuneytið hefur óskað yfirmats á 5,7 m.kr. Hæsta fjárhæðin er hins vegar rúmar 45.2 m.kr.

Ef fjárhæðir töflunnar eru dregnar saman má sjá að jarðadeild óskaði yfirmats í 2 málum þar sem matsverð úttektarmanna er lægra en 10 m.kr., í 3 málum þar sem kaupverð er á bilinu 10 – 15 m.kr. og 2 málum þar sem kaupverð er milli 16 og 22 m.kr. Þá óskaði jarðadeildin yfirmats vegna 3 jarða þar sem mat úttektarmanna er milli 22 og 45 m.kr. Hins vegar fór jarðadeildin ekki fram á

yfirmat vegna 5 jarða þar sem matsverð úttektarmanna er á bilinu 13,8 – 28,4 m.kr.

Til þess að tryggja betur samræmi í ákvörðunum væri að mati Ríkisendurskoðunar rétt að ráðuneytið setti viðmiðunarreglur um hvenær óskað skuli eftir yfirmati og hvenær ekki. Slíkar reglur gætu t.d. mælt fyrir um fjárhagsleg viðmið eða hagsmuni sem hafa bæri í huga við ákvörðun um hvenær óska ætti eftir yfirmati. Í slíkum reglum mætti og mæla fyrir um það hvenær óska bæri eftir mati utanaðkomandi aðila og hvað gera skuli í ljósi niðurstöðu af samanburði á slíku mati og eigin mati. Jafnframt mætti í reglum sem þessum mæla fyrir um meðferð og feril mála af þessu tagi.

Landbúnaðarráðuneytið hefur gert eftirfarandi athugasemdir við framanritað:

„Ráðuneytið er ósammála Ríkisendurskoðun um að unnt sé að setja verklagsreglur um hvenær skal óska yfirmats, enda getur slíkt ekki ráðist af tölulegri niðurstöðu undirmatsmanna. Ljóst er að mannvirki, notagildi og ástand ræður mati á því hvenær óskað er yfirmats.“

4.8 Könnun jarðadeildar á stöðu veðskulda sem hvíla á mannvirkjum sem keypt eru við ábúðarlok

Þegar ábúandi á ríkisjörð segir upp ábúð sinni er ríkinu eins og áður segir skylt sem jarðaeiganda skv. 16. gr. ábúðarlaganna að kaupa þær eignir fráfarandi ábúanda sem hann hefur komið upp á jörðinni. Á sumum þessara mannvirkja hvíla veðskuldir og verður því að draga þær frá þeirri greiðslu sem fráfarandi ábúandi fær í sinn hlut við ábúðarlokin. Sömu athugasemdir og sjónarmið eiga við hér og fram koma um þetta atriði í kafla 3.5.

4.9 Niðurstöður kaflans

Skjalaskráning og skjalavarsla í tengslum við ábúendaskipti á því tímabili sem skýrslan tekur til var ófullnægjandi. Unnið hefur verið að endurbótum á þessum þætti starfseminnar eins og áður hefur komið fram. Hér má vísa til þess sem segir um þetta atriði í kafla 3.8.

Jarðadeild auglýsir ekki nema hluta þeirra ríkisjarða sem losna úr ábúð og byggja þarf nýjum ábúendum. Að mati Ríkisendurskoðunar hefði átt að auglýsa 23 jarðir lausar til ábúðar árin 1996 og 1997 en af þeim voru aðeins 11 jarðir auglýstar. Ríkisendurskoðun telur rétt að jarðadeild auglýsi skilyrðislaust allar þær ríkisjarðir sem lausar eru til ábúðar, nema jarðir þar sem um erfðaábúð er að ræða.

Að mati Ríkisendurskoðunar samrýmist málsmeðferð jarðadeildar í málum er varða ábúendaskipti ekki málshraðareglu stjórnslulaga.⁷ Töluvert skortir á að jarðadeild framfylgi lögboðnum skyldum sínum gagnvart þeim sem leita til hennar að þessu leyti.

Skv. upplýsingum landbúnaðarráðuneytisins sjá innheimtumenntu ríkissjóðs alfarið um innheimtu afgangna af ríkisjörðum. Að áliti Ríkisendurskoðunar er nauðsynlegt að ráðuneytið hafi virka yfirumsjón með innheimtu afgangna af ríkisjörðum og hafi frumkvæði við innheimtuna ef nauðsyn ber til svo sem vegna vanskila.

Ríkisendurskoðun telur rétt að jarðadeild landbúnaðarráðuneytisins vandi betur upplýsingagjöf til umsækjenda. Tryggja verður að öllum umsækjendum um ábúð ríkisjarðar sé send bréflæg staðfesting á því að umsókn viðkomandi hafi borist um ábúð á ríkisjörð. Í samræmi við vandaða stjórnsluhætti ætti jarðadeildin að tilkynna umsækjendum bréfluga ef dráttur verður á töku ákvörðunar. Dragist ákvörðun umfram það sem boðað hefur verið ætti á sama hátt að gera umsækjendum viðvart og skýra töfina. Loks telur Ríkisendurskoðun rétt að gera þá kröfu til jarðadeildar

⁷ Varðandi rökstuðning er vísað til þess sem segir í kafla 3.3.

að öllum umsækjendum um ábúð ríkisjarða sé undantekningarlaust sent bréf þar sem fram kemur hverjum jörðin hefur verið leigð til ábúðar.

Í stöðluðum bréfum sem ráðuneytið sendir þeim umsækjendum sem ekki fá ábúð ríkisjarða, er ekki gerð grein fyrir þeim réttindum sem umsækjendur eiga á grundvelli stjórnslulaga nr. 37/1993, t. d. um að þeir geti krafist rökstuðnings fyrir ákvörðun ráðuneytisins og kæruleiðum þeim sem fyrir hendi eru. Nauðsynlegt er að ráðuneytið hafi lögbundna leiðbeiningarskyldu sína í huga að þessu leyti.

Til þess að tryggja betur samræmi í ákvörðunum væri að mati Ríkisendurskoðunar rétt að ráðuneytið setti viðmiðunarreglur um hvenær óskað skuli eftir yfirmati og hvenær ekki. Slíkar reglur gætu t.d. mælt fyrir um fjárhagsleg viðmið eða hagsmuni sem hafa bæri í huga við ákvörðun um hvenær óska ætti eftir yfirmati. Í slíkum reglum mætti og mæla fyrir um það hvenær óska bæri eftir mati utanaðkomandi aðila og hvað gera skuli í ljósi niðurstöðu af samanburði á slíku mati og eigin mati. Jafnframt mætti í reglum sem þessum mæla fyrir um meðferð og feril mála af þessu tagi.

Upplýsinga- og gagnaöflun jarðadeildar um um áhvílandi veðskuldir og aðrar kvaðir á mannvirkum sem keypt voru við ábúendaskipti var ekki eins vönduð og rétt hefði verið og er vísað til umfjöllunar í kafla 3.8 um þetta triði.

5 Sala á ríkisjörðum

Eins og fram hefur komið seldi landbúnaðarráðuneytið 55 ríkisjarðir á tímabilinu 1. janúar 1993 til 31. desember 1997. Skiptust jarðasölnurnar þannig á milli árána:

Árið 1993 voru seldar 4 jarðir, árið 1994 voru seldar 14 jarðir, 1995 voru seldar 10 jarðir, árið 1996 voru seldar 9 jarðir og 1997 voru seldar 18 jarðir.

5.1 Lagagrundvöllurinn

Helstu heimildir til sölu ríkisjarða eru eftirfarandi:

Í 37. gr. jarðalaga nr. 65/1976 kemur fram að heimilt sé að selja jarðir eða jarðarluta í ríkiseign þeim sveitarfélögum, sem jarðirnar eru í, enda mæli jarðanefnd með sölu og geri tillögur um söluverð, sem endanlega er ákveðið af ráðherra eða samkvæmt matsgerð dómkvaddra manna.

Samkvæmt 38. gr. jarðalaga nr. 65/1976 hafa síðan ábúendur ríkisjarða og jarða í eigu opinberra stofnana og sjóða, sem hafa fengið erfða- eða lífstíðarábúð á jörðum sínum, rétt til að fá ábúðarjarðir sínar keyptar, ef þeir fullnægja eftirtöldum skilyrðum:

1. Hafa búíð á jörðinni minnst 10 ár.
2. Leggja fram yfirlýsingu hlutaðeigandi hreppsnefndar um, að ábúandi hafi setið jörðina vel og að hreppsnefndin mæli með, að hann fái jörðina keypta.
3. Leggja fram meðmæli jarðanefndar viðkomandi sýslu með kaupum.

Í 1. mgr. 5. gr. laga um Jarðasjóð nr. 34/1992 er að finna heimild til að selja jarðir sjóðsins sveitarfélögum eða upprekstrarfélögum sem þær tilheyra, svo og einstaklingum eða félagasamtökum. Þá er heimilt samkvæmt 2. mgr. ofangreindrar 5. gr., að fengnum meðmælum jarðanefndar, að selja jarðir sjóðsins öðrum jarðeigendum í sama sveitarfélagi til þess að bæta búrekstrarstöðu þeirra. Í lagagreininni kemur einnig fram að ábúendur jarða, sem selt hafa jarðir sínar skv. 4. tölulið 2. gr. laganna, eigi rétt á að kaupa þær aftur óski þeir þess.

Auk ofangreindra heimilda er ríkisstjórninni oft veitt sérstök heimild í fjárlögum til að selja tiltekna jarðir.

Fram hefur komið af hálfu jarðadeildar að landbúnaðarráðherra hefur ekki markað ákveðna stefnu varðandi sölu ríkisjarða. Á þeim 5 árum sem hér eru til athugunar voru 17 jarðir seldar samkvæmt heimild í fjárlögum, 31 jörð var seld samkvæmt heimild í 38. gr. jarðalaga nr. 65/1976, 3 jarðir voru seldar samkvæmt heimild í 37. gr. jarðalaga og 3 jarðir voru seldar samkvæmt heimild í 2. mgr. 5. gr. laga nr. 34/1992 um Jarðasjóð. Að lokum var ein jörð seld með sérstakri lagaheimild í 1. gr. laga nr. 68/1993, um heimild fyrir ríkisstjórnina til að selja jörðina [X].

Þegar sala jarðar fór fram samkvæmt heimild í fjárlögum var salan bundin við tiltekna eign en hvorki við ákveðna kaupendur né söluverð. Að sögn jarðadeildar hafði landbúnaðarráðuneytið ávallt frumkvæði að öflun söluheimildar í fjárlögum í framhaldi af ósk tiltekins aðila um kaup á viðkomandi jörð. Var þá ýmist um að ræða utanaðkomandi aðila eða aðila sem áttu tiltekin réttindi á viðkomandi jörð eða á nálægri jörð. Heimild laga nr. 68/1993, um heimild fyrir ríkisstjórnina til að selja jörðina [X], var með öðrum hætti en hún var bundin við ákveðna aðila sem höfðu haft ábúð á jörðinni frá árinu 1988.

Þegar sala jarðar fór fram samkvæmt heimild í 38. gr. jarðalaga nr. 65/1976 virðist jarðadeildin í flestum tilvikum hafa kannað hvort kaupandi jarðarinnar hafi verið ábúandi í

tilskilinn árafjöldi og hvort samþykki hreppsnefndar og jarðanefndar hafi legið fyrir, svo sem áskilið er í lögnum.

Í þeim þremur tilvikum er selt var samkvæmt heimild í 37. gr. jarðalaga nr. 65/1976 var því fylgt eftir að afla samþykkis jarðanefndar. Sömuleiðis virðist hafa verið gætt lögbundinna skilyrða 2. mgr. 5. gr. jarðalaga nr. 65/1976 við sölu þeirra þriggja jarða sem seldar voru samkvæmt heimild í því ákvæði.

5.2 Skjalafrágangur og skjalavarsla

Hér er vísað til þess sem segir í köflum 3.1.1, 3.1.2 og 3.1.3.

5.2.1 Skjalafrágangur

Af hálfu jarðadeildar hefur sá háttur verið hafður á við jarðasölu að ekki hefur verið gerður kaupsamningur nema þegar kaupverð hefur verið greitt á lengri tíma. Þannig liggja aðeins fyrir kaupsamningar við sölu fimm jarða á því fimm ára tímabili sem skoðað var. Í öðrum tilvikum voru aðeins gerð afsöl en samkvæmt texta þeirra hafði kaupverð verið greitt fyrir afsalsgerð.

5.2.1.1 Veðleyfi

Þrátt fyrir að afsöl beri með sér að kaupverð hafi verið greitt fyrir afsalsgerð er það í reynd svo að sögn jarðadeildar að flestir ábúendur sem kaupa ábúðarjörð sína taka jarðakaupalán hjá Stofnlánadeild landbúnaðarins og fá þeir þá ljósrit af undirrituðu afsali til að framvísa hjá Stofnlánadeild við töku lánsins. Auk þessa veitir landbúnaðarráðuneytið þeim veðleyfi á jörðinni vegna lántökunnar. Þegar kaupendur fá lánið afgreitt er greiðslunni skilað til ráðuneytisins sem sendir kaupandanum þá frumrit afsalsins. Að sögn jarðadeildar eru ekki gerðar sérstakar ráðstafanir til að tryggja það að greiðsla frá Stofnlánadeild berist ráðuneytinu beint en það er látið nægja að halda eftir frumriti afsalsins. Greiðsla kaup-

verðsins greiðist samkvæmt ofanskráðu í flestum tilvikum eftir dagsetningu afsals þrátt fyrir orðalag þess. Við skoðun á nokkrum veðleyfum kom í ljós að algengast er að þau séu gefin út eftir útgáfu afsals eða allt að fjórum mánuðum síðar. Þess ber þó að geta að ekki virðist hafa orðið tjón af þessum völdum. Ríkisendurskoðun telur að eðlilegra sé, þegar vitað er að greiðsla berist síðar, að gera fyrst kaupsamning og gefa síðan út veðleyfi sem bundið er því skilyrði að lánastofnunin sjái um að leggja greiðslu lánsins beint inn til ráðuneytisins. Þegar greiðsla lánsins hefur síðan borist er hægt að gefa út afsal.

5.2.1.2 Veðbókarvottorð

Misbrestur virðist vera á því að þess sé gætt af hálfu jarðadeildar að afla nýs veðbókarvottorðs og kanna stöðu áhvílandi skulda þegar gengið er frá sölu jarðar. Í afsölum frá árunum 1993 og 1994 koma engar upplýsingar fram um áhvílandi skuldir en aðeins tiltekið að allar skuldir með veði í jörðinni séu seljanda óviðkomandi frá og með dagsetningu afsals. Á árinu 1995 var farið að vísa til þess að veðbókarvottorð með tiltekinni dagsetningu hafi legið frammi við söluna og kaupandi hafi kynnt sér það og ekkert haft við það að athuga. Jafnframt var tekið fram að allar skuldir með veði í jörðinni séu seljanda óviðkomandi. Í afsölum er af hálfu jarðadeildar oftast vísað í nokkurra daga gömul veðbókarvottorð en dæmi er um allt upp í 11 mánaða gömul veðbókarvottorð. Ástæða þess að veðbókarvottorðin eru ekki alltaf ný er að sögn jarðadeildar sú að aðilar koma sjaldnast saman við undirritun afsals. Kaupanda er sent afsalið til undirritunar en síðan þarf ráðherra að undirrita afsalið en hann ekki alltaf viðlátinn. Við skoðun málanna kom í ljós að veðbókarvottorð lá í flestum tilvikum inni í málamöppum.

5.2.1.3 Áhvílandi skuldir

Í kaupsamningum og afsölum eru áhvílandi skuldir ekki tilteknar svo sem eðlilegt væri að gera en nær undantekningarlaust kemur fram í þeim skjölum að áhvílandi skuldir séu seljanda óviðkomandi. Þar sem kaupsamningar liggja fyrir kemur fram ósamræmi í texta kaupsamninga og

afsala vegna sömu jarða en í kaupsamningunum er sagt að áhvílandi skuldir séu seljanda óviðkomandi frá undirritun kaupsamnings en í afsölunum segir að áhvílandi skuldir séu seljanda óviðkomandi frá undirritun afsals. Veðbókarvottorð liggja í flestum tilvikum inni í málum þar sem vísað hefur verið í það í afsali en ekki var að sjá að aflað hefði verið upplýsinga um stöðu áhvílandi lána. Að sögn jarðadeildar telur ráðuneytið ekki ástæðu til þess þegar um sölu til ábúenda er að ræða, en í þeim tilvikum er yfirleitt um að ræða lán sem ábúendurnir hafa fengið leyfi til að taka með veði í jörðinni og bera því sjálfir ábyrgð á. Telur Ríkisendurskoðun að þrátt fyrir að um lán sé að ræða sem tilheyra kaupandanum sjálfum væru það vandaðri vinnubrögð af hálfu jarðadeildar að tilgreina í kaupsamningum og/eða afsölum áhvílandi skuldir, eftirstöðvar þeirra og hvernig fara skuli með þær. Yrði með þeim hætti tryggt að ekki gæti komið upp ágreiningur vegna áhvílandi skulda síðar.

5.2.1.4 Samantekt

Ríkisendurskoðun telur framangreint verklag jarðadeildar, að afla ekki nýs veðbókarvottorðs og upplýsinga um stöðu áhvílandi skulda við kaupsamningsgerð, hvorki samrýmast vönduðum stjórnarsýsluháttum og né vera í samræmi við það sem almennt tíðkast við fasteignakaup. Af hálfu jarðadeildar er því ekki tryggt að upplýsingar um áhvílandi skuldir komi fram í kaupsamningum og afsölum þannig að ljóst sé við skoðun skjalanna hvernig fara eigi með skuldirnar, en slíkt yrði til að tryggja að ágreiningur gæti ekki komið upp milli samningsaðila síðar. Þá telur Ríkisendurskoðun að gagnrýna verði veitingu óskilytrra veðleyfa sem gefin eru út vegna jarðakaupa. Að lokum verður að teljast ófullnægjandi að fram komi í afsali að söluverð sé að fullu greitt þegar greiðsla berst ekki fyrr en síðar. Er eðlilegra að gerður sé kaupsamningur í þessum tilvikum og að afsal sé ekki gefið út fyrr en greiðsla berst.

5.3 Söluverð jarða

Við skoðun á jarðasölum ráðuneytisins var annars vegar söluverð jarðanna kannað og hvernig það var ákvarðað og hins vegar hvort söluverð hefði borist í ríkissjóð og þá hvenær.

5.3.1 Söluverð og ákvörðun þess

Á þeim 5 árum sem til skoðunar eru í skýrslu þessari átti landbúnaðarráðuneytið aldrei frumkvæði að sölu jarða. Var frumkvæðið í öllum tilvikum hjá kaupendum. Í flestum tilvikum eða 31 af 55 var um að ræða ábúendur sem áttu kauprétt að ábúðarjörðum sínum skv. 38. gr. jarðalaga nr. 65/1976. Í slíkum tilvikum er kveðið á um það í 4. mgr. 38. gr. að náist ekki samkomulag um verð milli kaupanda og seljanda skuli mat dómkvaddra manna ráða. Þegar um sölu til ábúenda var að ræða var í 6 tilvikum fengið mat dómkvaddra matsmanna og var þá í öllum tilvikum um að ræða kirkjujarðir. Þó að mat dómkvaddra manna hafi legið fyrir var í fjórum tilvikum samið um verð sem var hærra en sem nam verðmati þeirra. Hafði mat þeirra þá verið talið of lágt af ráðuneytinu. Í öllum öðrum tilvikum var samið um verð á milli kaupanda og seljanda.

Sala jarða fór í þremur tilvikum fram samkvæmt heimild í 37. gr. jarðalaga nr. 65/1976. Í þessum tilvikum var samið um verð á milli kaupanda og seljanda.

3 jarðir voru seldar samkvæmt heimild í 5. gr. laga um Jarðasjóð nr. 34/1992. Í 2. mgr. 5. gr. þeirra laga segir að náist ekki samkomulag milli Jarðasjóðs og kaupanda skuli mat dómkvaddra manna ráða. Í þessum tilvikum var samið um verð á milli kaupanda og seljanda.

Í 17 tilvikum var við sölu byggt á heimild í fjárlögum. Verð á þeim jörðum sem seldar voru samkvæmt heimild í fjárlögum var ákveðið með samkomulagi á milli kaupanda og seljanda. Sama á við um þá jörð sem seld var samkvæmt sérstakri heimild í lögum nr. 68/1993.

Af hálfu jarðadeildar hefur verið gerð grein fyrir því að þegar ósk kemur fram um kaup á tiltekinni eign í eigu ríkisins fari fram ákveðið verðmat á jörðinni sem unnið er af starfsmanni ráðuneytisins. Við verðmatið er samkvæmt upplýsingum jarðadeildar litið til opinberra mata svo sem fasteignamats og brunabótamats, sölu sambærilegra jarða, auk þess sem mat er lagt á landlegu, búskaparskilyrði, hlunnindi, búmark, og fleira sem talið er að máli skipti. Er einnig litið til úttekta sem fram hafa farið á jörðunum, hvort sem þær eru gamlar eða nýjar, auk upplýsinga sem fram koma í ýmsum handbókum. Þá er í sumum tilvikum farið í vettvangsskoðun og liggja fyrir í nokkrum málum minnisblöð vegna slíkra ferða. Jarðadeildin hefur upplýst að stundum sé leitað eftir upplýsingum hjá mönnum sem þekkja til á staðnum, svo sem hreppstjórum, sveitarstjórum og búnaðarráðunautum. Starfsmaður ráðuneytisins metur viðkomandi jörð samkvæmt ofanskráðu og gerir verðtillögu. Verðtillagan er síðan borin undir ráðherra. Í sumum tilvikum er hægt á sjá hvernig verðhugmyndir ráðuneytisins eru ákvarðaðar en í öðrum tilvikum liggja þessar upplýsingar ekki fyrir í gögnum málsins.

Að sögn ráðuneytisins eru ekki til skriflegar verklagsreglur varðandi mat á verðmæti þeirra jarða sem seldar eru.⁸

Oft koma fram ákveðin verðtilboð eða verðhugmyndir af hálfu kaupanda og eru þau í flestum tilvikum mun lægri en það verð sem aðilar koma sér saman um að lokum. Í töflu 10 eru tekin saman nokkur dæmi um ofanritað og er þá miðað við upphaflega verðhugmynd kaupanda ef hún liggur fyrir.

⁸ 1994 voru samþykktar vinnureglur af landbúnaðarráðherra og dóms- og kirkjumálaráðherra um hvernig staðið skuli að sölu kirkjujarða. Með reglunum var verið að tryggja aðild fulltrúa Kirkjuráðs að gerð verðtillögu. Kemur fram í reglunum að miða skuli við markaðsverð á sambærilegum eignum að teknu tilliti til verðmætis þeirra réttinda sem undanskilin eru við sölu.

Tafla 10 Verðhugmyndir kaupanda og söluverð

Jörð nr.	Verðhugmynd kaupanda í kr.	Söluverð í kr.
2	750.000	1.050.000
3	7.500.000	8.000.000
5	2.000.000	2.300.000
27	200.000	672.000
30	300.000	1.110.000
34	389.300	800.000
36	700.000	948.677
37	500.000	1.000.000
41	2.000.000	3.200.000
42	300.000	800.000
45	1.601.000	2.500.000
46	500-750.000	1.200.000
47	2.175.000	2.790.000
49	230.000	1.314.323
50	6.298.000	7.500.000
51	1.000.000	2.853.300
52	7.000.000	8.600.000

Finna má dæmi um að tilboði kaupanda hafi verið tekið. Þá er einnig að finna nokkrar jarðasölur þar sem umsamið verð var talsvert lægra en verðmat starfsmanns ráðuneytisins sagði til um. Í töflu 11 eru dæmi um þetta.

Tafla 11 Umsamið kaupverð jarða og verðmat ráðuneytisins

Jörð nr.	Verðmat jarðadeildar í kr.	Söluverð í kr.
3	13.813.630 ^❶	8.000.000
26	1.300.000 ^❷	618.000
34	1.260.000	800.000
41	4.440.000	3.200.000
42	1.000.000	800.000
45	5.000.000	2.500.000
46	2-3.000.000	1.200.000
47	3.692.126	2.790.000
50	12.643.370	7.500.000
51	4.154.191	2.853.300
52	9.770.000	8.600.000
53	1.500.000	990.000
55	1.300.000	795.000

❶ Verðmat jarðarinnar var unnið áður en jörðin var skoðuð.

❷ Við sölu var að sögn jarðadeildar haldið eftir hluta úr landinu.

Ljóst er að mikill munur er stundum á verðmati jarðadeildar og umsömdu söluverði jarða. Hefur umsamið söluverð þá verið einhvers konar millivegur á milli verðhugmynda kaupanda og jarðadeildar. Að mati Ríkisendurskoðunar væri ekki úr vegi að jarðadeild aflaði sér mats utanaðkomandi sérfræðinga á verðmæti jarða til að hafa til hliðsjónar við ákvörðun söluverðs. Þannig sýnist mega eyða efasemdum sem upp geta komið við ákvarðanir ráðuneytisins við jarðasölu. Má hér vísa til þess sem segir í kafla 3.4.

5.3.2 Greiðsla söluverðs

Kannað var hvort söluverð hinna seldu jarða hefði skilað sér í ríkissjóð og þá hvenær. Þá var litið á það hvort samræmis gætti í færslum söluverðsins í bókhaldi.

Við skoðun kom í ljós að ósamræmi er í mörgum tilvikum á milli dagsetningar afsals og bóknar greiðslu hjá

ríkisféhirði vegna viðkomandi sölu. Þannig er greiðsla söluverðs í meirihluta tilvika bókfærð hjá ríkisféhirði eftir dagsetningu afsals. Í tveimur tilvikum hafði ráðuneytinu láðst að koma greiðslum til ríkisféhirðis. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á það, að færslur á sölu eigna séu samræmdar og að andvirði eigna sé bókfært strax og gerður hefur verið kaupsamningur og ekki síðar en við útgáfu afsals. Jafnframt er lögð áhersla á að innborgunum sé skilað til ríkisféhirðis í beinu framhaldi af því að þær eru inntar af hendi en skil á þeim ekki dregin að ástæðulausu.

Innheimta á skuldabréfum sem gefin eru út vegna sölu ríkisjarða fer yfirleitt fram hjá Stofnlánadeild landbúnaðarins eða Landsbanka Íslands hf. vegna Húsnæðisstofnunar. Hefur í sumum tilvikum orðið nokkuð langur dráttur á greiðslu afborgana. Telur Ríkisendurskoðun að marka verði ákveðna stefnu varðandi innheimtu slíkra skulda.

Mikið misvægi kom fram í færslum á tegundaflokkum í bókhaldi. Þannig var sala jarða ýmist færð á viðskiptareikninga, sölu fasteigna, sölu land- og jarðeigna, sölu eigna Jarðasjóðs, leigutekjur vegna lóða og landréttindaleigu, tilfallandi vörusölu og tilfærslur til fyrirtækja og sjóða í B-hluta.

5.4 Málsmeðferð

Hinn 9. nóvember 1994 samþykktu landbúnaðarráðherra og dóms- og kirkjumála ráðherra vinnureglur um það hvernig staðið skyldi að sölu kirkjujarða. Með þeim reglum var verið að tryggja aðild fulltrúa Kirkjuráðs að gerð verðtillögu. Að öðru leyti nýtur engra vinnu- eða verklagsreglna við um jarðasölur.

5.4.1 Auglýsingar

Í 17 tilvikum af 55 var um að ræða jarðasölur sem heimilaðar voru í fjárlögum. Í fjárlögum er eins og áður hefur komið fram ekki tilgreindur ákveðinn kaupandi né verð. Að sögn jarðadeildar er heimildar í fjárlögum til sölu

jarðar að jafnaði óskað í framhaldi af því að borist hefur beiðni um kaup á jörð, sem ráðuneytið vill verða við. Að fenginni söluheimild í fjárlögum eru samningaviðræður teknar upp við þann sem óskað hefur eftir kaupum jarðarinnar. Ráðuneytið hefur að sögn ekki auglýst viðkomandi jarðir þegar svona stendur á.

Í þeim 17 málum sem hér eru til skoðunar og varða jarðasölur sem byggja á heimild í fjárlögum er í flestum tilvikum um að ræða sölu til ábúenda sem hafa haft ábúð á jörðunum í nokkur ár en hafa ekki öðlast kauprétt skv. 38. gr. jarðalaga nr. 65/1976. Þá eru einnig dæmi um sölu til manna sem hafa haft leiguafnot af íbúðarhúsum á viðkomandi jörðum eða á jarðaskikum eða hafa átt íbúðarhúsnæði á jörðunum. Í þeim tilvikum þegar á jörðum hafa verið kvaðir vegna leigusamninga eða þegar einstaklingar hafa haft ákveðin afnot af hluta jarðar hefur af hálfu jarðadeildar verið litið svo á að ekki sé um markaðsvöru að ræða og hefur þá ekki verið talið nauðsynlegt að auglýsa viðkomandi jörð til sölu. Hefur jarðadeildin þá einungis talið jörðina hafa fjárhagslegt gildi fyrir þá sem eiga réttindi á jörðinni.

Þegar landbúnaðarráðuneytið hefur ákveðið að selja jörð og fengið til þess heimild í fjárlögum ber því að virða jafnræðisreglu 11. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 við söluna. Við skoðun á þeim jarðasölum sem til athugunar voru kom í ljós að í þremur tilvikum höfðu fleiri en einn snúið sér til ráðuneytisins og lýst áhuga á að kaupa sömu jörðina. Umboðsmaður Alþingis hefur fjallað um þetta atriði í álitum sínum og má sem dæmi nefna álit hans í máli nr. 2058/1997 en þar segir m. a.:

„Hin rúma heimild, sem veitt var til sölu jarðarinnar [L] á grundvelli 6. gr. fjárlaga nr. 159/1995, fyrir árið 1996, gat á hinn bóginn ekki breytt þeirri skyldu, sem almennt hvílir á stjórnvöldum að gæta jafnræðis við ráðstöfun eigna ríkisins. Tel ég, að réttara hefði verið að auglýsa fyrirfram sölu jarðarinnar [L]...“

Ríkisendurskoðun telur að til þess að gæta jafnræðis sé jarðadeild landbúnaðarráðuneytisins rétt að auglýsa þær jarðir sem heimilað er að selja skv. fjárlögum. Hins vegar er fallist á það með ráðuneytinu að ekki sé þörf á að auglýsa jarðir sem seldar eru mönnum sem eiga kauprétt á þeim eða jarðir sem lög heimila að seldar séu tilteknum aðilum, sbr. kafla 5.1 hér að framan.

5.4.2 Afgreiðslutími

Ríkisendurskoðun kannaði afgreiðslutíma hvers af hinum 55 erindum sem jarðadeild bárust um jarðasölu á því tímabili sem hér er til skoðunar en eins og áður hefur komið fram skal samkvæmt 9. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 taka ákvarðanir í málum svo fljótt sem unnt er. Sá afgreiðslutími sem hér er lagður til grundvallar byrjar að líða daginn sem vitað er að erindi hafi fyrst borist ráðuneytinu og honum lýkur þegar afsal vegna jarðarinnar er gefið út. Niðurstöðurnar má sjá í töflu 12.

Tafla 12 Afgreiðslutími mála

Afgreiðslutími í mánuðum	Fjöldi mála	Hlutfall af heild
Óljós ^❶	6	10,9%
0-6 mán.	8	14,5%
6-12 mán.	6	10,9%
12-18 mán.	9	16,4%
18-24 mán.	5	9,1%
30-36 mán.	11 ^❷	20,0%
36-48 mán.	3 ^❷	5,5%
48-60 mán.	3 ^❷	5,5%
60-72 mán.	1	1,8%
72-84 mán.	1	1,8%
108-120 mán.	1 ^❷	1,8%
144-156 mán.	1 ^❷	1,8%
	Heildarfjöldi mála : 55	100%

❶ Afgreiðslutími í þessum málum er óljós þar sem erindi kaupenda fannst ekki hjá ráðuneytinu. Í einu máli sem afgreitt var með útgáfu afsals, dags. 5. apríl 1994, lá fyrir kauptilboð, dags. 25. maí 1993, þar sem kaupendur kvörtuðu undan því að þau hefðu verið dregin á svörum óeðlilega lengi.

❷ Í einu máli lá fyrir minnisblað þar sem fram kom að afgreiðsla málsins hefði dregist óhóflega vegna tilmæla biskups um stöðvun/frestun á sölu kirkjujarða.

- ③ Samkvæmt minnisblaði í einu málinu gengu allar viðræður fulltrúa ráðuneytisins við nefnd þá er Biskup Íslands tilnefndi, til viðræðna við nefnd ríkisins um framtíðarskipan “kirkjueigna”, afar hægt.
- ④ Ráðuneytið hafði að sögn jarðadeildar gert ákveðna útreikninga sem kynntir voru kaupanda. Hann svaraði ekki ráðuneytinu og því dróst málið.
- ⑤ Sala á annarri jörð tafði afgreiðslu eins þessara mála, en reynt var að gæta samræmis við sölnar.
- ⑥ Ágreiningur var í þessu máli um söluverð og féll málið því niður. Málið var síðan tekið upp aftur af kaupanda en ekki liggur fyrir í gögnum málsins hvenær það var gert.

Almennt verður að telja að tíminn sem ráðuneytið tekur til að afgreiða jarðasölu sé of langur og ekki í samræmi við málshraðareglu stjórnarsýslulaga, sbr. það sem fram kemur í kafla 3.3. Þannig er, eins og sést í töflu 12, algengt að nokkur ár líði frá því að erindi berst ráðuneytinu með ósk um kaup á jörð og þar til gengið er frá sölu með útgáfu afsals. Að sögn ráðuneytisins dragast mál oft hjá þeim sem óskað hefur eftir kaupnum. Hafir ráðuneytið þá t.d. sent ákveðna verðhugmynd til þess manns en oft er um ábúanda jarðarinnar að ræða. Hann felst e. t. v. ekki á verðhugmyndina, hættir við kaupin en óskar síðan aftur eftir kaupum síðar. Hefur ráðuneytið ekki talið ástæðu til að ýta á eftir svörum eða gera reka að því að ljúka málunum þegar svona stendur á. Að mati Ríkisendurskoðunar er eðlilegra að gefa áhugasömum kaupanda formlegan nánar tiltekinn frest til að kynna hugmyndir sínar um verð. Sé þessu ekki sinnt teljist málinu lokið af þess hálfu.

5.5 Niðurstöður kaflans

Ekki hafa verið samdar verklagsreglur um hvernig staðið skuli að jarðasölum og hvernig verð skuli ákvarðað.⁹

Við skoðun á þeim 55 málum sem til afgreiðslu voru á árunum 1993 – 1997 kom í ljós að ýmsir annmarkar voru á málsmeðferð jarðadeildar. Þannig voru jarðir sem seldar voru samkvæmt heimild í fjárlögum ekki auglýstar svo sem rétt hefði verið að gera samkvæmt jafnræðisreglu

⁹ Hinn 9. nóvember 1994 samþykktu landbúnaðarráðherra og dóms- og kirkjumála ráðherra vinnureglur um það hvernig staðið skyldi að sölu kirkjujarða.

stjórnsýslulaganna. Ráðuneytið telur ekki unnt að líta á jarðir sem bundnar eru samningum eða afnotum sem markaðsvöru. Ríkisendurskoðun getur ekki fallist á það sjónarmið þar sem ekki reynir á það hvort jörð sé markaðsvara eða ekki, nema hún sé auglýst opinberlega til sölu. Eðlilegt er að auglýsa opinberlega að til standi að selja tiltekna ríkisjörð.

Athugun jarðadeildar á stöðu áhvílandi skulda og tilgreiningu þeirra í kaupsamningum og afsölum var að mati Ríkisendurskoðunar ekki fullnægjandi. Eins voru ákvæði í kaupsamningum eða afsölum um hvernig fara eigi með áhvílandi skuldir ekki nægjanlega skýr og er brýnt að bæta úr því.

Við skoðun kom í ljós að ósamræmi er í mörgum tilvikum á milli dagsetningar afsals og bóknar greiðslu hjá ríkisféhirði vegna viðkomandi sölu. Þannig er greiðsla söluverðs í meirihluta tilvika bókfærð hjá ríkisféhirði eftir dagsetningu afsals. Í tveimur tilvikum hafði ráðuneytinu láðst að koma greiðslum til ríkisféhirðis. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á það, að færslur á sölu eigna séu samræmdar og að andvirði eigna sé bókfært strax og gerður hefur verið kaupsamningur og ekki síðar en við útgáfu afsals. Jafnframt er lögð áhersla á að innborgunum sé skilað til ríkisféhirðis í beinu framhaldi af því að þær eru inntar af hendi en skil á þeim ekki dregin að ástæðulausu.

Afgreiðslutími jarðadeildar landbúnaðarráðuneytisins á erindum vegna jarðasölu verður að teljast óhæfilega langur og er málsmeðferð ráðuneytisins þannig ekki í samræmi við málshraðareglu stjórnsýslulaga.

Loks telur Ríkisendurskoðun rétt að beina því til landbúnaðarráðherra að mörkuð sé ákveðin stefna varðandi sölu ríkisjarða.

6 Um þörf á verklagsreglum í jarðadeild

Í upphafi stjórnsluendurskoðunar þessarar kom fram að ekki væru til skriflegar verklagsreglur fyrir starfsmenn jarðadeildar til að vinna eftir. Ríkisendurskoðun beindi því þeirri spurningu skriflega til ráðuneytisins hvers vegna yfirstjórn þess hefði ekki sett jarðadeild heildstæðar verklags- og málsmeðferðarreglur sem byggðust á stjórnslulögum nr. 37/1993. Í skriflegu svari ráðuneytisins segir orðrétt:

„...er meðhöndlun jarðeigna ríkisins tiltölulega flókið ferli og erfitt að koma við algildum reglum. Eftir tilkomu stjórnslulaga nr. 37/1993 eru þó slíkar reglur að þróast. Málsmeðferð jarðeigna ríkisins byggir á grundvelli stjórnslulaga nr. 37/1993, lausar jarðir eru auglýstar til leigu og/eða sölu og beiðnir um jarðakaup eru afgreiddar í tímaröð og framkvæmd eftir því sem fjárlög leyfa.“

Einnig beindi Ríkisendurskoðun eftirfarandi spurningu til ráðuneytisins á lokastigum stjórnsluendurskoðunar þessarar:

„Við stjórnsluendurskoðunina hefur komið í ljós að afgreiðslutími mála vegna jarðakaupa, ábúðarskipta og jarðasala á tímabilinu 1993 – 1997 er mjög langur og skiptir í mörgum tilvikum árum. Óskað er skýringa yfirstjórnar ráðuneytisins á hinum langa og í mörgum tilvikum óhóflega laga afgreiðslutíma erinda sem ráðuneytinu berast og varða framangreind mál.“

Svar ráðuneytisins var eftirfarandi:

„Um er að ræða ýmiss konar jarðir í leigu eða erfðaábúð og jarðarhluta til útivistar, íþróttaiðkana, veiðimennsku, útreiða, skógræktar o. fl. Oft er um mjög flókin mál að ræða, hagsmunaárekstra, tilfinningamál, nágrannadeilur, allt að fjandskap. Dæmi eru um mál sem eru að flækjast í ráðuneytinu árum saman því margir vilja ekki samþykkja neitun á svári. Starfsmenn eyða ómældum tíma í að sinna þessum málum. Sá tími sem farið hefur í að bjarga [X] – hjónunum í [Y] er hreint ótrúlegur (óleyst enn). Barátta milli hrossaeigenda og golfleikara á ríkisjörðum í [R] er enn í algleymi eftir margra ára stríð. Á öðrum stað á kirkja í erfiðleikum með golfara sem stundum missa marks og lenda í turninum. Umfjöllun þessara mála kostar marga fundi og mikil bréfaskipti. Oft getur ráðuneytið ekki svarað aðila af því að annar aðili skuldar ráðuneytinu bréf um málið.

Miðað við umfang og eðli mála á jarðeignasviðinu er ráðuneytið alvarlega undirmanað að ...áliti eftir áratuga reynslu...Þessu til sönnunar eru yfirvinnuskýrslur um helgar- og kvöldvinnu og uppsafnað ótekið orlof starfsmanna. Afkastageta einstakra starfsmanna verður ekki tekin til umfjöllunar hér. Ráðuneytið er ekki bara venjulegur fasteignasali sem kaupir og selur íbúðarhús og bílskúra. Flest jarðamál draga slóða á eftir sér og á þeim eru margar félagslegar hliðar. Afgreiðsla margra jarðamála er þess eðlis að viðkomandi aðilar finna sig knúna til að leita ráðherra. Þegar mál taka þá stefnu, er reynslan sú að það flýti ekki fyrir afgreiðslu.

Annars er hér að mestu um fortíðarvanda að ræða, því 1. september 1997 var ákveðið að bæta við [starfsmanni] til að vinna við jarðamálin og hefur afgreiðsla mála síðan gengið mun fljótar fyrir sig.“

Í stjórnsluendurskoðun þessari hefur komið fram að umsýsla og vinnubrögð jarðadeildar landbúnaðarráðuneytisins hafa að mati Ríkisendurskoðunar ekki þótt nægilega vönduð og skipulögð. Ríkisendurskoðun telur í ljósi þessa að brýnt sé fyrir landbúnaðarráðuneytið að endurskipuleggja vinnubrögð og umsýslu sína með jarðeignir ríkissjóðs með þau markmið að leiðarljósi að gera starfsemina skilvirka en byggja hana um leið að öllu leyti á málsmeðferðarreglum stjórnsluréttarins og öðrum meginreglum nútíma stjórnslu.

7 Leiga fyrir ríkisjarðir

Ríkisendurskoðun telur rétt að fjalla um þá leigu sem jarðadeild landbúnaðarráðuneytisins áskilur sér í samningum við ábúendur jarðanna.

Í umsjón jarðeigna ríkisins og Jarðasjóðs eru 549 jarðir, en þar af eru eyðijarðir 142. Fjöldi ábúenda eða leigutaka á þessum jörðum er 896. Ríkisendurskoðun kannaði skrá yfir álagða leigu þessara jarða fyrir árið 1998, en í skránni koma einnig fram upplýsingar um vanskil frá fyrri árum.

Ríkisendurskoðun kannaði þá fjárhæð sem ábúendur umræddra ríkisjarða greiða á ári í leigu eða svonefnt afgjald fyrir jarðirnar. Lagaákvæðum um leigufjárhæðir ríkisjarða er ekki til að dreifa utan 33. gr. ábúðarlaganna nr. 64/1976 sem fjallar um jarðir sem eru í erfðaábúð en þær jarðir eru eins og áður hefur komið fram ekki sérstaklega til skoðunar hér.

Engin skylduákvæði eða settar reglur er að finna um afgjald eða leigu annarra ríkisjarða sem eru í ábúð. Í 7. gr. ábúðarlaga er að finna ákvæði sem heimilar sammingsfrelsi á þessu sviði en þar er einnig heimildarákvæði um viðmið leigufjárhæðar.¹⁰

Ríkisendurskoðun beindi fyrirspurn til jarðadeildar landbúnaðarráðuneytisins um leigufjárhæðir, sérstaklega með tilliti til ofangreinds. Í svari ráðuneytisins segir orðrétt:

¹⁰ Þar segir að landsskuld, sem aðilar kunna að semja um, sé heimilt að miða við ákveðna tölu búfjar eða ákveðið magn búsafurða eða verðmæti þeirra hlunninda, sem jörðinni fylgja, og greiðist í peningum eftir verðlagsgrundvelli þeirra afurða, sem við er miðað ár hvert, eða söluverði, sé um að ræða afurðir, sem verðlagsgrundvöllur nær ekki til.

„Á árinu 1979 eða 1980 ákvað ráðuneytið að leiga eftir ríkisjarðir skyldi vera 3% af fasteignamati á landi jarðar og þeirra mannvirkja sem ríkið ætti á viðkomandi jörð. Jafnframt 3% af mismun á fasteignamati og úttektarmati (kaupverði) mannvirkja. Ekki hefur tekist að fá upplýsingar um þessa ákvörðun til þess að varpa ljósi á það hvers vegna 3% eru valin en ekki t. d. 5%, eða þá önnur viðmiðun. Á það er að líta í þessu sambandi að á þessum tíma voru mun fleiri erfðaleigusamningar í gildi heldur en nú er. Ákvörðun þessi var einnig látin gilda um þegar gerða samninga, ekki bara nýja samninga.“

7.1 Leiga á ríkisjörðum sem keyptar voru 1993 - 1997 og skil á leigugreiðslum

Tafla 13 sýnir jarðir sem jarðadeildin leigði út á árunum 1993 – 1997. Þar má annars vegar sjá þá leigufjárhæð sem samið er um milli aðila þegar leigusamningur er gerður, og hins vegar þá leigufjárhæð sem lögð er á ábúendur skv. þeim álagningarlista sem ráðuneytið hefur látið Ríkisendurskoðun í té fyrir árið 1998. Þess ber að geta hér að leiga skv. leigusamningum eða byggingarbréfum er bundin byggingavísitölu og hækkar því miðað við hækkanir á byggingavísitölu frá grunnvísitölu leigusamnings/byggingarbréfs. Allar fjárhæðir töflunnar eru í kr.

Tafla 13 Árleg leiga jarða og skil leigugreiðslna

Jörð nr.	Árleg leiga jarðar skv. samn.	Árleg leiga jarðar skv. álagningaskrá f. 1998	Vanskil skv. álagningaskrá 1998
1 – 1993	120.000	137.684	í skilum
2 – 1993	67.200	27.000	691
3 – 1993	45.536	44.696	í skilum
4 – 1993	samn. ófrágenginn ^①	0	0
5 – 1993	35.580	Sjá athugasemd ^②	146.770
6 – 1993	228.750	247.200	í skilum
7 – 1993	198.540	154.395	174.000
8 – 1994	484.038	512.352	í skilum
9 – 1994	155.038	149.940	í skilum
10 – 1994	16.650	16.650	í skilum
11 – 1995	146.430	151.680	í skilum
12 – 1995	samn. ófrágenginn	5.190 ^③	í skilum
13 – 1995	338.370	333.297	í skilum

Jörð nr.	Árleg leiga jarðar skv. samn.	Árleg leiga jarðar skv. álagningaskrá f. 1998	Vanskil skv. álagningaskrá 1998
14 – 1995	262.530	122.970	í skilum
15 – 1995	229.290	228.750	5.322
16 – 1995	125.280	56.490	í skilum
17 – 1995	149.280	153.330	í skilum
18 – 1995	91.680	90.113	í skilum
19 – 1996	samn. ófrágenginn	0 ^②	0
20 – 1996	267.870	106.513	3.572
21 – 1996	samn. ófrágenginn ^③	20.800	0
22 – 1996	samn. ófrágenginn	0	0
23 – 1996	nýlega samið ^④	0	0
24 – 1996	samn. ófrágenginn	0	0
25 – 1996	samn. ófrágenginn	0	0
26 – 1996	nauðungarsala	0	0
27 – 1996	12.030	14.932	í skilum
28 – 1996	172.552	175.227	í skilum
29 – 1996	samn. ófrágenginn	0 ^⑤	0
30 – 1996	samn. ófrágenginn	12.044 ^⑥	0
31 – 1996	406.200	361.695 ^⑦	í skilum
32 – 1996	54.450	57.300	í skilum
33 – 1996	224.790	0	0 ^⑧
34 – 1996	samn. ófrágenginn	0	0
35 – 1997	247.950	183.060	0
36 – 1997	395.550	398.044	í skilum
37 – 1997	263.940	345.003	í skilum
38 – 1997	ófrágengið mál ^⑨	9.480	í skilum
39 – 1997	í vinnslu hjá jarðad.	0	0
40 – 1997	í vinnslu hjá jarðad.	51.390	98.564 ^⑩
41 – 1997	í vinnslu hjá jarðad.	0	0
42 – 1997	leigulaus til 2003	0	0
43 – 1997	134.460	159.827	í skilum

① Ráðuneytið gerði leigusamning við aðila árið 1994 en hreppsnefnd hafnaði ábúandanum. Jörðin var auglýst til leigu í febrúar 1996 en enn hefur ekki verið gengið frá leigusamningi við neinn umsækjenda.

② Af hálfu ráðuneytisins hafði láðst að skrá leigusamninginn inn í innheimtukerfi ríkisbókhalds og þar með að innheimta leigu frá árinu 1995 til 1998. Innheimtubeiðni var send viðkomandi sýslumanni strax og þetta komst upp við skoðun Ríkisendurskoðunar.

③ Leiga var lögð á viðtakanda jarðar án þess að gengið hafi verið frá leigusamningi.

④ Lagðar eru 25.020 kr. á aðila sem hefur hug á að nýta sér íbúðarhús, án þess að samningar hafi náðst milli aðila.

⑤ Fyrsti gjalddagi leigu er 1999.

⑥ Skv. uppkasti að samningi frá 1996 nemur árleg leiga 724.050 kr. Leiga hefur ekki verið lögð á ábúanda ennþá.

⑦ Hér er um að ræða leigu fyrir 10/12 hluta eins árs.

⑧ Fyrsti gjalddagi er árið 1999.

7.1.1 Fjárhæð leigu skv. samningum

Eins og sjá má af þeim svörum ráðuneytisins sem nefnd eru í kafla 7 hefur ráðuneytið ákveðið að árleg leiga fyrir þær ríkisjarðir sem ráðuneytið leigir sé 3% af fasteignamati viðkomandi fasteignar auk 3% af mismun á fasteignamati og kaupverði mannvirkja sé um slíkt að ræða. Af svörum ráðuneytisins, sem orðrétt er gerð grein fyrir í kafla 7, má einnig ráða að ákvörðun um að leigufjárhæð skuli vera 3% af fasteignamati er ekki byggð á útreikningum á raunverulegum kostnaði ríkisins við eignarhald og umsýslu jarðanna eða öðrum upplýsingum sem sýna fram á að þetta hlutfall tryggji að ríkið hafi að fullu upp í kostnað sinn.

Það er mat Ríkisendurskoðunar að leiga sem nemur 3% af fasteignamati jarðar og mannvirkja sé of lág m. t. t. þeirra fjármuna sem liggja í þeim eignum sem hér um ræðir og má sjá nánari rökstuðning fyrir þessu álitu Ríkisendurskoðunar í köflum 7.3 og 8.3.

7.1.2 Fjárhæð leigu skv. álagningaskrá 1998

Samkvæmt töflu 13 í kafla 7.1 má sjá að í 11 tilvikum eða 25% tilvika er leiga skv. álagningu ársins 1998 lægri en leiga á að vera skv. ákvæðum leigusamnings/byggingarbréfs.¹¹ Þannig er lægri leiga innheimt hjá þessum 25% ábúenda en samið var um í leigusamningi.

7.2 Leiga á ríkisjörðum í umsjá jarða- deildar og skil á leigugreiðslum

Tafla 14 sýnir hve há leiga er lögð á einstaka leigutaka/ábúendur jarða á hverju ári. Í fremri dálkinum

¹¹ Þetta er niðurstaðan þó að uppgefnar tölur um árlega leigu jarðar skv. samningum í töflu 13 hafi ekki verið uppfærðar til samræmis við hækkun byggingavísitölu frá því að samningur var gerður.

kemur fram fjárhæð álagðrar leigu á árinu 1998 en í síðari dálkinum kemur fram fjöldi þeirra sem fékk álagningu á viðkomandi verðbili.

Tafla 14 Fjárhæð leigu

Fjárhæð leigu	Fjöldi leigutaka/ábúenda	Hlutfall af heild
0 - 1.000 kr.	51	6%
1.000 – 5.000 kr.	270	30%
5.000 – 10.000 kr.	162	18%
10.000 – 20.000 kr.	130	15%
20.000 – 30.000 kr.	85	9%
30.000 – 40.000 kr.	26	3%
40.000 – 50.000 kr.	17	2%
50.000 – 100.000 kr.	64	7%
100.000 – 200.000 kr.	64	7%
200.000 – 300.000 kr.	22	2%
300.000 – 400.000 kr.	5	1%
Samtals álagning: 28.239.644 kr.	Heildarfjöldi leigutaka/ábúenda: 896	100%

Heildarálagning leigu/afgjalda á ríkisjarðir á árinu 1998 var 28,2 m.kr. Álagning á hvern einstakan leigutaka eða ábúanda var mjög mismunandi. Þannig var hæsta álagningin 398 þ.kr. fyrir árið 1998 en lægsta álagningin var 500 kr. Alls voru 95 leigutakar í vanskilum frá fyrri árum og voru heildarvanskil þeirra 9,3 m.kr. Vanskilin voru mismikil eða frá bilinu 102 kr. og upp í 2 m.kr. 11% leigjenda/ábúenda er í vanskilum með leigugreiðslur. Þrátt fyrir það er heildarupphæð vanskila vegna fyrri ára 33% af heildarálagningu ársins 1998. Við athugun á vanskilunum kom í ljós að sumir leigutakanna höfðu verið í vanskilum í nokkur ár og bendir það til þess að innheimta leigugjalda hafi ekki verið nægjanlega skilvirk.

Álagningarlisti yfir leigu ríkisjarða ber með sér að leigufjárhæðir eru mjög misháar og ræðst það m. a. af verðmæti hinnar leigðu jarðar, stærð og öðru sem máli skiptir. Það er þó álit Ríkisendurskoðunar að leigan sé almennt of lágt og má vísa til þess sem fram kemur í köflum 7.3.3, 8.1 og 8.3

Þannig greiðir 36% allra leigjenda/ábúenda leigu sem er undir 5.000 kr. á ári. Í hópi þeirra eru m. a. leigjendur sumarbústaðarlóða við Þingvallavatn en þær eru taldar eftirsóttar.

7.3 Stendur leiga fyrir keyptar ríkisjarðir undir rekstri jarðanna?

Ríkisendurskoðun kannaði hvort leiga sú sem ríkið innheimtir af þeim 11 jörðum sem Jarðasjóður keypti á tímabilinu 1993 - 1997 stendur undir þeim fjármunum sem ríkissjóður hefur bundið í jörðunum. Við þessa útreikninga er sá kostnaður sem fyrir liggur eða er þekktur, lagður til grundvallar. Hins vegar er ekki allur kostnaður við umsýslu hvernar jarðar þekktur. T. d. getur landbúnaðarráðuneytið ekki gefið upp hver sé kostnaður þess af umsýslu og vinnu við útleigu þessara jarða sérstaklega. Í þeim útreikningum, sem kaflar 7.3.1, 7.3.2 og 7.3.3 eru byggðir á, er þessi kostnaður því ekki tekinn með og því er ávöxtun og arðsemi jarðanna eitthvað minni en fram kemur í þeim útreikningum.

7.3.1 Arðsemi heildarleigutekna í hlutfalli við framreiknað kaupverð

Kannað var hvort leigutekjur af jörðunum stæðu undir fjárfestingunni og þeim kostnaði sem er þekktur vegna umsýslu með jörðunum. Sé arðsemi fjárfestingarinnar aðeins skoðuð út frá heildarleigutekjum skv. leigusamningi í hlutfalli við framreiknað kaupverð kemur fram að um er að ræða mjög lága ávöxtun fyrir ríkissjóð á þeim fjármunum sem liggja í viðkomandi jörðum. Ársávöxtunin er á bilinu 0,6% til 3,6%.

Sé arðsemi fjárfestingarinnar hins vegar aðeins skoðuð út frá greiddri leigu, þ.e. þeirri fjárhæð sem ráðuneytið innheimtir hjá leigutaka skv. álagningarskrá fyrir árið 1998, kemur fram að um mun minni ávöxtun er að ræða, eða á bilinu 0,5% til 2,7%.¹²

¹² Rétt er að geta þess að greidd leiga fyrir jörð nr. 1 er óþekkt, jörð nr. 3 er

Endurgreiðslutími í árum, þ. e. sá tími sem það tekur ríkið að fá þá fjármuni til baka með leigugreiðslum sem það greiddi fyrir jarðirnar, er frá tæpum 28 árum sé miðað við leigutekjur skv. leigusamningi og upp í rúmlega 193 ár sé miðað við þá leigu sem ráðuneytið innheimtir af ábúendum.

7.3.2 Arðsemi miðað við nettóleigutekjur í hlutfalli við framreiknað kaupverð

Sé allur þekktur kostnaður tekinn með í útreikninga þessa, þ.e. afskriftir, fjármagnskostnaður o. fl., og hann dreginn frá heildarleigutekjum ársins verður arðsemin neikvæð. Kostnaður ráðuneytisins vegna umsýslu við þessar tilteknu jarðir er ekki þekktur og því er hann ekki tekinn með í þessa útreikninga. Það sama gildir með annan kostnað. Þá er söluáhætta, leiguáhætta jarða o. fl. ekki tekið með í þá útreikninga sem hér liggja til grundvallar. Því er mögulegt að ríkið kaupi jörð sem það getur hvorki selt aftur á sama verði og það keypti hana að viðbættum kostnaði við kaupun né leigt hana út. Af framanskráðu má glögg sjá að tekjur af þeim jörðum, sem ríkið hefur keypt, standa engan veginn undir þeirri fjárfestingu sem í þeim liggur.

7.3.3 Arðsemi miðað við heildar- og nettóleigutekjur í hlutfalli við framreiknað kaupverð

Heildarútreikninga á því hvort þær jarðir sem ríkið kaupir standi undir þeim kostnaði sem ríkið verður fyrir vegna jarðakaupanna má sjá í töflu 15. Rétt er að ítreka að ekki eru allir kostnaðarliðir vegna umsýslu ríkisins með þessum tilteknu jörðum þekktir þannig að arðsemin er eitthvað minni en taflan sýnir. Tölur eru í þús. kr.

leigulaus til ársins 2003. Jörð nr. 5 var seld aftur. Jörð nr. 9 var ekki leigð.

Tafla 15 Útreikningur á arðsemi leigutekna

Jörð nr.	Framreiknað kaupverð	Brúttó arðsemi						Nettó arðsemi				
		Ársleiga skv.		Ávöxtun skv.		Endurgr.tími í árum skv.		Tekjur-Afskriftir skv.		Ávöxtun skv.		
		samn.	ál.skrá	samn.	ál.skr	samn.	ál.skr	Afskriftir 4%	samn.	ál.skrá	samn.	ál.skr
1	6.573	236		3,6%		27,9		221	14		0,2%	
2	13.080	317	313	2,4%	2,4%	41,3	41,8	442	-125	-129	-1,0%	1,0%
3	7.339											
4	17.123	325	216	1,9%	1,3%	52,6	79,3	604	-278	-388	-1,6%	-2,3%
5	6.062											
6	13.825	334		2,4%		41,4		491	-157		-1,1%	
7	8.342	164	160	2,0%	1,9%	50,9	52,2	240	-76	-80	0,9%	-1,0%
8	9.899	254	270	2,6%	2,7%	39,0	36,7	332	-78	-62	-0,8%	-0,6%
9	10.213											
10	8.120	148	134	1,8%	1,6%	55,0	60,6	222	-75	-89	-0,9%	-1,1%
11	10.236	66	53	0,6%	0,5%	155,1	193,3	283	-217	-230	-2,1%	-2,3%

Framreiknað mv. byggingavísitölu. Skv. leigusamningi eru árleg leiga 3% af fasteignamati jarðarinnar.

Upplýsingar í töflu 15 sýna greinilega að ríkið greiðir almennt með þeim jörðum sem það hefur keypt og endurleigir síðan. Af því leiðir að þeir bændur og ábúendur sem leigja jarðir af ríkinu njóta að meðaltali ákveðins fjárhagslegs ávinnings umfram þá sem eiga þær jarðir, sem þeir byggja. Að mati Ríkisendurskoðunar njóta leigutakar ríkisins samkvæmt þessu fyrirkomulagi ígildi styrkja með hinni lágu leigu sem greidd er fyrir ríkisjarðir. Ríkisendurskoðun álítur að ekki hafi verið sýnt fram á nein málefnaleg sjónarmið sem réttlæti þennan aðstöðumun.

7.4 Niðurstöður kaflans

Þegar litið er til þeirra gjalda sem ríkissjóður hefur af jörðum sínum og þeirra tekna sem koma á móti, er augljóst að töluvert skortir á að rekstur jarðanna standi fjárhagslega undir sér. Eins og leigukjörum á ríkisjörðum er almennt hátt að verður sú hættu að að teljast fyrir hendi að þeir þegnar landsins sem byggja eða leigja ríkisjarðir njóti ákveðinnar fjárhagslegrar ívilunar umfram aðra. Að mati Ríkisendurskoðunar er tímabært að taka löggjöf um ríkisjarðir að þessu leyti til endurskoðunar. Ríkisendurskoðun þykir einnig rétt að beina því til landbúnaðarráðherra sem fer með yfirstjórn mála er varða jarðeignir ríkisins að endurskoða stefnu ráðuneytisins að því leyti sem

Það er unnt að óbreyttri löggjöf og þegar gerðir ábúðar- og leigusamningar leyfa.

Það verður að telja grundvallaratriði að tekjur af jörðunum standi undir fjárfestingunni, þ. e. að ríkið hafi upp í kostnað sinn af jörðunum. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að leiga fyrir ríkisjarðir verði hækkuð þar sem skilyrði eru til slíks. Þannig verði leiga fyrir jarðir sem leigðar eru út að nýju hækkuð. Sama á við um leigu á þeim jörðum sem þegar ef slíkt er unnt á grundvelli laga- og/eða samningsákvæða.

8 Fjárhagur og rekstrarafkoma jarðeigna ríkisins og Jarðasjóðs

Fjárhagur og rekstrarafkoma jarðeigna ríkisins og Jarðasjóðs árin 1997 og 1996 var könnuð og afkoma á þessum árum borin saman. Rétt er að fram komi að hér er átt við tekjur og gjöld allra jarða í eigu Jarðasjóðs og jarðeigna ríkisins, en í kafla 7.3 er einungis fjallað um þær jarðir sem keyptar voru á tímabilinu 1993 - 1997.

8.1 Helstu fjárhæðir í rekstraryfirliti áráanna 1997 og 1996

Niðurstöður rekstrarreikninga jarðeigna ríkisins og Jarðasjóðs á árunum 1997 og 1996 sýna gjöld umfram tekjur bæði árin. Á árinu 1997 námu gjöld umfram tekjur 8,1 m.kr. í samanburði við 4,5 m.kr. á árinu 1996.

Rekstrartekjur á árinu 1997 námu 26,9 m.kr. sem er 1,6 m.kr. lægri fjárhæð en árið áður. Meginhluti tekna er vegna jarðaafgjalda eða um 95%. Þau námu um 25 m.kr. bæði árin.

Rekstrargjöld án afskrifta og fjármagnsgjalda á árinu 1997 námu 7,8 m.kr. í samanburði við 10,1 m.kr. árið 1996, en það er lækkun um tæp 23%. Stærsti einstaki kostnaðarliðurinn eru launaútgjöld en þau námu um helmingi allra útgjalda bæði árin. Reiknaðar afskriftir á árinu 1997 námu 17,5 m.kr. í samanburði við tæpar 16,0 m.kr. árið 1996. Fjármagnsgjöld nettó námu 9,7 m.kr. árið 1997 í samanburði við 7,0 m.kr. árið 1996.

Framlög ríkissjóðs til jarðeigna ríkisins og Jarðasjóðs námu á árinu 1997 130,5 m.kr. og á árinu 1996 30,5 m.kr. Framlögum þessum er ætlað að mæta fjárþörf vegna jarðakaupa og eru þau því ekki sýnd sem rekstrartekjur en koma sem hækkun framlags á eigið fé.

Hér að neðan má sjá rekstraryfirlit jarðeigna ríkisins og Jarðasjóðs árin 1997 og 1996:

Tafla 16 Rekstraryfirlit áráanna 1997 og 1996

Rekstraryfirlit áráanna 1997 og 1996	1997	1996	Hækkun/ lækkun frá árinu 1996
Rekstrartekjur			
Lóða- og landréttindaleiga	1.456.000	2.407.000	
Jarðaafgjald	25.435.000	25.539.000	
Aðrar tekjur		571.000	
Samtals	26.891.000	28.517.000	(5,7%)
Rekstrargjöld			
Laun og launatengd gjöld	3.611.000	5.957.000	
Sérfræðipjónusta	796.000	975.000	
Verkkaup	1.160.000	310.000	
Ýmis kostnaður	1.841.000	2.267.000	
Tryggingar og opinber gjöld	376.000	579.000	
Samtals	7.784.000	10.088.000	(22,8%)
Tekjur umfram gjöld án fjármagnsliða	19.107.000	18.429.000	3,7%
Afskriftir	(17.533.000)	(15.959.000)	
	1.574.000	2.470.000	(36,3%)
Fjármagnstekjur og (fjármagnsgjöld)			
Fjármagnstekjur	884.000	2.693.000	
Fjármagnsgjöld	(10.348.000)	(8.402.000)	
Reiknuð gjöld v/verðbreytinga	212.000	1.236.000	
Samtals	(9.676.000)	(6.945.000)	39,3%
Gjöld umfram tekjur	(8.102.000)	(4.475.000)	81,1%

Afkoma jarðeigna ríkisins og Jarðasjóðs á árunum 1997 og 1996 sýnir að tekjur umfram gjöld fyrir afskriftir og fjármagnsgjöld voru um 19,0 m.kr. bæði árin eða um 70% af heildartekjum. Þegar fjármagnsgjöld hafa verið dregin frá standa eftir um 10,0 m.kr. upp í afskriftir sem eru um 60 – 70% af afskriftarfjárhæðum. Afkoman er því sú að gjöld

umfram tekjur á árinu 1997 nema 8,1 m.kr. og 4,5 m.kr. á árinu 1996 eins og að framan greinir.

8.2 Efnahagsreikningar jarðeigna ríkisins og Jarðasjóðs árin 1997 og 1996

Niðurstöðutölur efnahagsreiknings sýna að eignir í árslok 1997 eru metnar alls á 1.785,3 m.kr. og höfðu hækkað á árinu 1997 um 197,3 m.kr. Skammtímakröfur á móti peningalegum skuldum sýna að skammtímakröfur eru um 47,0 m.kr. hærri en nemur skuldum. Í þessu sambandi eru skammtímaskuldir oftaldar um 16,5 m.kr. og fasteignir á móti um sömu fjárhæð. Þetta er tilkomið vegna þess að andvirði seldra jarða sem skilað hefur verið í ríkissjóð hefur verið fært sem skuld á viðskiptareikning í stað þess að færa sem sölutekjur. Af þessari fjárhæð eru um 4,2 m.kr. vegna ársins 1997 og 3,8 m.kr. vegna ársins 1996.

Bókfært verð fasteigna í árslok 1997 nam 1.430,6 m.kr. í samanburði við 1.303,7 m.kr. á árinu 1996 eða hækkun um 126,9 m.kr.

Hér að neðan má sjá efnahagsreikning jarðeigna ríkisins og Jarðasjóðs árin 1997 og 1996:

Tafla 17 Efnahagsreikningar 1997 og 1996

Efnahagsreikningar áráanna 1997 og 1996	1997	1996	Hækkun/-lækkun frá árinu 1996
<u>Eignir</u>			
Veltufjármunir			
Skammtímakröfur	346.259.000	279.126.000	
Fastafjármunir			
Áhættufjármunir og langtímakröfur	8.252.000	4.923.000	
Varanlegir rekstrarfjármunir	<u>1.430.695.000</u>	<u>1.303.912.000</u>	
Samtals fastafjármunir	<u>1.439.047.000</u>	<u>1.308.835.000</u>	
Eignir alls	1.785.306.000	1.587.961.000	12,4%
<u>Skuldir</u>			
Skammtímaskuldir	137.723.000	130.521.000	
Langtímaskuldir	<u>161.741.000</u>	<u>43.038.000</u>	
Skuldir alls	299.464.000	273.559.000	9,5%

Eigið fé			
Ýmsir eiginfjárreikningar	1.485.842.000	1.314.402.000	
Skuldir og eigið fé alls	1.785.306.000	1.587.961.000	12,4%

Samkvæmt upplýsingum frá ríkisbókhaldi er verð fasteigna bókfært skv. fasteignamatsverði frá árinu 1995 en hefur tekið verðbreytingum frá þeim tíma skv. framreiknistuðli ákvörðuðum af Yfirfasteignamatsnefnd. Árlega eru eignir jarðeigna ríkisins og Jarðasjóðs afskrifaðar. Byggingar og ræktun um 2%, skrifstofuáhöld og tæki um 20%.

Þegar sala jarða og mannvirkja hefur átt sér stað hefur andvirði seldra eigna verið fært til lækkunar eigna á söluverði án þess að færa á móti bókfært virði hins selda og mismuninn til tekna eða gjalda eftir því sem við á. Þegar jarðakaup hafa átt sér stað hafa jarðir verið færðar á kaupverði og það framreiknað skv. verðbreytingarstuðli.

Á árinu 1997 voru keyptar fasteignir fyrir 146,4 m.kr. í samanburði við 111,9 m.kr. á árinu 1996. Seldar voru jarðir fyrir 60,8 m.kr. á árinu 1997 í samanburði við 19,5 m.kr. á árinu 1996.

8.3 Arðsemi jarðeigna ríkisins og Jarðasjóðs á árunum 1997 og 1996

Samkvæmt efnahagsreikningi jarðeigna ríkisins og Jarðasjóðs í árslok 1997 er verðmæti jarða og mannvirkja tengd þeim talið vera um 1,4 milljarður króna. Ljóst er að arðsemi þeirra fjármuna sem bundnir eru af hálfu ríkisins í þessum eignum verður að teljast ófullnægjandi. Afgjald jarða er að öllu jöfnu 3% af fasteignamati og hefur afgjaldið gefið um 25 m.kr. tekjur á undanförunum árum. Að fádregnum beinum rekstrarkostnaði hafa nettó tekjur numið um 20 m.kr. og er arðsemin því innan við 2%. Það er mat Ríkisendurskoðunar að til þess að ávöxtun þeirra fjármuna sem bundnir eru í þessum eignum teljist viðunandi þurfi afgjaldið að tvöfaldast hið minnsta.

8.4 Niðurstöður kaflans

Niðurstaða rekstrarreikninga jarðeigna ríkisins og Jarðasjóðs á árunum 1997 og 1996 var sú að gjöld umfram tekjur voru samtals að fjárhæð 12,6 m.kr. fyrir bæði árin.

Skammtímakröfur í árslok 1997 voru um 47 m.kr. umfram peningalegar skuldir og bókfært verð fasteigna í árslok 1997 nam 1,4 milljarði kr.

Árin 1997 og 1996 voru keyptar jarðir fyrir samtals 258,3 m.kr. Andvirði seldra jarða á sama tímabili nam 80,3 m.kr. Arðsemi þeirra fjármuna sem bundnir eru í fasteignum er miðað við mat þeirra í efnahagsreikningi innan við 2%. Mat Ríkisendurskoðunar er það að til þess að ávöxtun fjármunanna sé viðunandi þurfi afgangur að tvöfaldast hið minnsta.