

## Áveiturnar miklu á Skeið og Flóa

*Dæmi um umdeilanlega opinbera fjárfestingu*

[Úr *Skírni* 162. árg., 2. hefti (haust 1988), bls. 330–360.]

ÁHYGGJUR af offjárfestingu – vanhugsaðri fjárfestingu, óarðbærri fjárfestingu, pólitískri fjárfestingu – hafa talsvert mótað þjóðmálaumræðu síðari ára, og er þá einkum átt við fjárfestingu í atvinnulífinu sem ríkisvaldið ber með nokkrum hætti ábyrgð á. Slík fjárfestingargleði á almannakostnað sætti hvað hörðustum ádeilum þegar Kröfluvirkjun var á döfnni, en síðan hefur hvert deiluefnið rekið annað, frá skuttogarakaupum og Blönduvirkjun til seiðaeldisstöðva og fódurstöðva loðdýraræktarinnar. Það er þá ekki úr vegi að gera sér fjárfestingaráhyggjurnar að sjónarhóli og líta þaðan um öxl, gefa gaum þeim atriðum þjóðarsögunnar sem að einhverju leyti má sjá í sama ljósi.<sup>1</sup>

Ég mun í þessari grein staðnæmast við eina af stórfelldustu ríkisfjárfestingum áratuganna milli stríða: *Áveiturnar miklu á Skeið og Flóa*.<sup>2</sup> Áveituframkvæmdirnar eru vænlegar til fróðleiks frá sjónarhóli samtímaumræðunnar um fjárfestingu í atvinnulífinu. Ekki af því að þær væru svo yfirgengilega vitlausar, enda er rakin vitleysa sjaldnast neitt merkileg, heldur einmitt af því að þær voru rökrétt afleiðing af skiljanlegum og markverðum sjónarmiðum síns tíma. Samt reyndust þær á endanum fjárfestingarmistöð, dýrar framkvæmdir sem litlu skiluðu upp í stofnkostnað og voru að miklu leyti úreltar áður en þeim var að fullu lokið.

<sup>1</sup> Það var á Kröfluárunum að ég fór að safna efni til þessarar greinar og hét fyrsta gerð hennar „Kröflumál þriðja áratugarins“; undir því heiti var greinin boðuð í *Skírni*, fyrst 1987 (vor, bls. 199). Hér er hún endurbirt nánast orðrétt, uppsetningu þó breytt nokkuð og ritháttur (einkum greinarmerki) færður til nútímahorfs. (Tekið skal fram að orðréttar tilvitnanir eru með nútímarithætti að mestu.) Í nmgr. 2, 44 og 64 er bætt við tilvísun til yngri rita.

<sup>2</sup> Sigurður Sigurðsson [búnaðarmálastjóri]: *Búnaðarhagir (Búnaðarfélag Íslands. Aldarminning II)*, Rvík 1937, kaflinn „Áveitur og framræsla“ bls. 121–154, einkum bls. 125–143. Einnig, í styttra máli, Þorkell Jóhannesson: *Alþingi og atvinnumálin. Landbúnaður og útvegsmál. Höfuðþættir*, Rvík (Alþingissögunefnd) 1948, kaflinn „Áveiturnar miklu á Skeið og Flóa“ bls. 165–170. (Þangað er heiti þessarar greinar sótt.) Hér á eftir verður efni sótt í þessa bókarkafli, yfirleitt án frekari tilvísana, t.d. kostnaðartölur. Af samtímaheimildum eru það einkum Alþingistíðindi og prentuð álit opinberra nefnda sem könnuð hafa verið við samningu greinarinnar, ásamt nokkrum ritgerðum búnaðarfrömuða. Ekki var stuðst við rækilegustu rannsókn á sögu áveitnanna sjálfra sem var óbirt námsritgerð Erlings Brynjólfssonar: *Áveiturnar á Flóann og Skeiðin*, BA-ritgerð í sagnfræði við Háskóla Íslands 1981. Síðar hefur Erlingur haldið áfram rannsókninni en birt niðurstöður einkum í fyrirlestrum, sjá „Áveiturnar á Sudurlandi á 19. og 20. öld“, *Þriðja íslenska söguþingið 18.–21. maí 2006*, Rvík (Sagnfræðingafélag Íslands) 2007, bls. 267–272.

## 1. Stórframkvæmdir

Hálfrar aldar skeið, síðasta fjórðung nítjándu aldar og fyrsta fjórðung hinnar tuttugustu, má kalla áveitutímabilið í íslenskri búnaðarsögu. „Þá beindist áhugi bænda,“ segir Arnór Sigurjónsson, „að áveitum og engjarækt framar öllu öðru er að jarðabótum laut, en forystumenn landbúnaðarmála gengu hver af öðrum í þjónustu þessara umbótamála [...]. Áveitur voru gerðar um allt land [...]. Margar þessar áveitutilraunir voru í smáum stíl, en sumar voru með stórfelldustu jarðræktartilraunum sem gerðar hafa verið hér á landi.“<sup>3</sup>

Stórfelldustu möguleikana á þessu sviði eygðu menn á flatlendinu milli Þjórsár og Hvítár þar sem veita mætti vatni jökulánna yfir víðlend mýrarflæmi og breyta þeim þannig í verðmæt flæðiengi. Frá því um 1870 var margsinnis athugað um tilhögun áveitna á þessu svæði og lauslegar mælingar gerðar, uns danskur sérfræðingur, Carl Thalbitzer, mældi upp svæðið sumarið 1906 og gerði nákvæma tillögu um tilhögun áveitu á Flóann. Áhugi á málinu virtist nú mikill, bæði meðal ráðamanna landsins og bænda á svæðinu. Búnaðarþing 1907 bendir á að áveiturnar þurfi m.a. að undirbúa með lagasetningu sem fyrirbyggi að einstakir menn geti hindrað framkvæmdir með því að skerast úr leik.<sup>4</sup> Það var gert með setningu laga um vatnsveitingar 1913.<sup>5</sup>

Áveiturnar á Skeið og Flóa urðu þrjú aðskilin fyrirtæki. Hið fyrsta og umfangsminnsta var *áveitan á Miklavatnsmýri* í Flóa. Hún var gerð á vegum ríkisins, einkum sem tilraun áður en í meira yrði ráðist. Mælt var fyrir áveitunni 1910 og gerðar tillögur um framkvæmd sem Búnaðarþing mælti með 1911.<sup>6</sup> Verkið var unnið á næstu tveimur árum á vegum landssjóðs og undir stjórn Jóns Þorlákssonar landsverkfræðings. Áveitan kostaði 55 000 krónur að meðtöldum endurbótum sem gerðar voru 1916. Umreiknað eftir vísitölu byggingarkostnaðar til verðlags árána 1927–31 verður kostnaðarverð áveitunnar nálægt 150 000 krónum, en fyrir það fengust um 2000 ha áveitulands á 35 býlum svo að kostnað má reikna 75 kr. á ha eða 4000 kr. á býli.

Næst kom *Skeiðaáveitan*. Um hana hafði Thalbitzer gert sérstaka áætlun 1908 og taldi hana myndu kosta 200 000 krónur. Var sú áætlun lögð til hliðar meðan unnið var að Miklavatnsmýraráveitunni, en síðan hafist handa að nýju við mælingar á Skeiðunum og virtist með breyttri tilhögun mega koma kostnaði niður í 107 000 krónur. Bændur á svæðinu stofnuðu áveitufélag 1917 og var verkið unnið á árunum 1917–23. Áveitan var öllu stærri en Miklavatnsmýraráveitan, 3120 ha á 20 bújörðum.

Skeiðaáveitan varð miklu dýrari en til stóð. Olli því annars vegar hin nafnfræga „ó-bilgjarna klöpp“ í hluta aðalskurðarins sem reyndist of hörð fyrir skurðgröfuna og vann

<sup>3</sup> „Þættir úr íslenskri búnaðarsögu“, *Árbók landbúnaðarins 1970* (ritstj. Arnór Sigurjónsson), Rvík (Framleiðsluráð landbúnaðarins) 1970, bls. 11–100, tilv. bls. 35.

<sup>4</sup> Ragnar Ásgeirsson: „Annáll Búnaðarþinga“, *Búnaðarþing. Hálfrar aldar minning*, Rvík (Búnaðarfélag Íslands) 1952, bls. 19–172, þetta bls. 27–28.

<sup>5</sup> Og til frambúðar með vatnalögunum 1923. Sjá Þorkell: *Alþ. og atvinnumálin*, bls. 156–157.

<sup>6</sup> Ragnar: „Annáll Búnaðarþinga“, bls. 32.

hún þó á venjulegu hrauni.<sup>7</sup> Hins vegar hleypti það fram kostnaði við verkið að það var unnið á mjög dýrum og erfiðum tíma. Verðlag var orðið geipihátt 1917 vegna heimsstyrjaldarinnar fyrri; það hækkaði enn 1918; og þvert gegn allri fyrri reynslu hélt það áfram að hækka fram yfir stríðslok, náði hámarki 1920. Þá hófst loks verðhjöldunin en byggingarkostnaður féll þó tiltölulega seint.

Kostnaður við Skeiðaáveituna taldist 458 000 krónur. Ef borið er saman meðaltal byggingarvísitölu á framkvæmdatímanum og hins vegar árin 1927–31, þá svarar kostnaðurinn til um 350 000 króna á verðlagi seinna tímabilsins, þ.e. röskra 110 kr. á ha eða nær 12 000 kr. á býli. En reiknuð til verðlags fyrir stríð nemur upphæðin nálægt 130 000 krónum, þannig að kostnaðaráætlun hefur, þrátt fyrir klöppina, ekki reynst víðs fjarri lagi.

*Flóaáveituna* sjálfa hóf Jón Þorláksson landsverkfræðingur að undirbúa árið 1914 eftir áætlun Thalbitzers nokkuð endurskoðaðri. Samkvæmt ályktun Alþingis 1915 var skipuð nefnd til að undirbúa málið í samráði við heimamenn. Á grundvelli nefndarálitsins voru sett lög (nr. 68/1917) um áveitu á Flóann og árið eftir stofnuðu landeigendur á áveitusvæðinu áveitufélag. Framkvæmdin átti að kosta um 450 000 krónur á fyrirstríðsverðlagi.<sup>8</sup> Nú yrði hún fyrirsjáanlega miklu dýrari. Flóamenn létu dýrtíðina hræða sig meira en Skeiðamenn og biðu með framkvæmdir fram yfir stríð. Síðan strandaði á fjárskorti þegar ríkissjóður hafði ekki fé að leggja í áveituna; en snemma árs 1920 buðu bankarnir fé til verksins og vildu bændur nú hefjast handa. Ríkisstjórnin hikaði þó fram í desember árið eftir, en þá var samið um það við áveitufélagið að framkvæmdir hæfust á vegum ríkisins og stýrði Jón Þorláksson þeim fyrstu árin þótt hann hefði þá látið af störfum sem landsverkfræðingur. Áveitan var gerð á árunum 1922–28, en nokkuð aukin og endurbætt síðar, og náði til um 11 500 ha á 155 býlum.<sup>9</sup>

Kostnaður við sjálfa áveituna nam 1 430 000 kr. til 1932, og eru þá ótaldir ríkisstyrkir til flóðgarða á einstökum jörðum (35 000 kr.), vegagerðar í Flóanum (137 000 kr.) og Mjólkurbús Flóamanna (82 000 kr.), alls rúm 250 000 króna, sem veittir voru í tengslum

---

<sup>7</sup> S[igurður] Sigurðsson [búnaðarmálastjóri], Jón Ólafsson og Guðmundur Þorbjarnarson („Athuganir og tillögur um Skeiðaáveituna“, *Alþingistíðindi* 1930, A, bls. 116–131) fullyrða (bls. 118): „Kostnaðaraukinn við klöppina stafar af ónógrri undirbúningsrannsókn.“ Þeir telja hann 78 000 krónur en það myndi samsvara um 20 000 krónum á verðlagi kostnaðaráætlunarinnar.

<sup>8</sup> *Nefndarálit Flóaáveitunefndarinnar er skipuð var með stjórnarráðsbréfi 16. febr. 1916*, Rvík 1916, bls. 8–10. Thalbitzer hafði áætlað kostnað við Flóaáveituna 600 000 kr., en 1914 og 15 mældi Jón verkfræðingur Ísleifsson fyrir ódýrari hönnun og kom áætluðum kostnaði niður í 450 000; nefndin hækkar þá tölu í rúm 500 000 á áætluðu verðlagi eftir stríð. Þeir Sigurður Sigurðsson búnaðarmálastjóri og Valtýr Stefánsson bentu síðar á (*Um Flóaáveitu-málið* (sérpr. úr *Búnaðarritinu*, 36. árg., 1. hefti), [Rvík 1922], bls. 8) að kostnaður einstakra landeigenda við framkvæmdir á jörðum sínum hafi aukist við breytta hönnun og heildarsparnaður því verið minni en sýndist.

<sup>9</sup> Býlafjöldinn á Flóaáveitusvæðinu um 1920, hjáleigur, tví- og margbýli meðtalin, að tali Sigurðar og Valtýs (*Um Flóaáveitu-málið*, bls. 15). Býlafjöldinn er annars talinn mjög misjafnlega í heimildum; stundum munu tvíbýli ekki talin og stundum virðist Miklavatnsmýraráveitan meðtalin.

við áveituna. Umreiknaður til verðlags 1927–31 verður áveitukostnaðurinn um eða innan við 1 300 000 kr., þ.e. ríflega 110 kr. á ha eða um 8400 kr. á hvert býli. Samsvarar það nokkurn veginn áætluninni um 450 000 kr. kostnað á fyrirstríðsverði. En „þetta var langstærsta og dýrasta jarðræktarframkvæmd sem gerð hafði verið á Íslandi frá því að landið byggðist.“<sup>10</sup>

Áveiturnar þrjár til samans höfðu þá, um það leyti sem þær voru allar fullgerðar, kostað – á þágildandi verðlagi og án vaxta – um 1 800 000 krónur, og eru vextir á framkvæmdatíma vægt reiknaðir þótt sagt sé *tvær milljónir króna*.

Tvær milljónir var engin risaupphæð í íslenskum þjóðarbúskap þessara ára; þó nam hún t.d. tíunda hluta af skuldum ríkissjóðs í árslok 1930 og um þriðjungi (umreiknað til sama verðlags) af kostnaðaráætlun járnbrautar þeirrar sem Íslendingar heyktust á að leggja austur fyrir Ölfusá á þriðja áratugnum.

Ef sjónarhóllinn er hins vegar valinn um 1920, þegar verið er að framkvæma Skeiða-áveituna og taka lokaákvörðun um Flóaáveituna, þá er um að ræða framkvæmdir upp á nærri 4 milljónir króna á þess árs verðlagi, á sama tíma og árstekjur ríkissjóðs voru lítið yfir 10 milljónir,<sup>11</sup> þar af varið til samgöngumála tveimur milljónum og til „verklegra fyrirtækja“ 700 þúsundum króna,<sup>12</sup> en útflutningstekjur landsins rúmar 60 milljónir. Þannig að hér var hugsað stórt. En það átti líka að vera til mikils að vinna. Áveitulandið varð yfir 16 000 ha (og hafði raunar verið áætlað enn stærra).<sup>13</sup> Öll tún landsins 1920 voru aðeins talin 22 000 ha, og hefðu áveiturnar átt að jafngilda meira en þriðjungi af túnunum ef við það er miðað að kýrfóður hafi fengist af einum hektara túns og af tveimur hekturum í áveitum.<sup>14</sup> Áveiturnar gætu gefið af sér um 8000 kýrfóður en mjólkurkúr í landinu voru um 17 000 fyrir. Þótt sauðfjárrækt og engjaheyskapur hafi að vísu vegið þyngra en kúabúskapur og túnrækt var hér stefnt að býsna miklum umskiptum á hag þess atvinnuvegar er enn taldist framfæra 47% þjóðarinnar.

---

<sup>10</sup> Jónas Jónsson: „Íslenskir samvinnumenn“, í Thorsten Odhe: *Samvinnan á Íslandi* (þýð. Jón Sigurðsson frá Ystafelli), Rvík (Samband íslenskra samvinnufélaga) 1939 [réttara 1942], bls. 209–579, tilv. bls. 460.

<sup>11</sup> Ég nota reikning Jóns Þorlákssonar, *Ræður og ritgerðir* (útg. Hannes H. Gissurarson), Rvík (Stofnun Jóns Þorlákssonar) 1985, bls. 314.

<sup>12</sup> Gylfi Þ. Gíslason: „Útgjöld ríkisins“, í Klemens Tryggvason, Gylfi Þ. Gíslason og Ólafur Björnsson: *Alþingi og fjárhagsmálin 1845–1944*, Rvík (Alþingissögufnd) 1953, bls. 113–122, þetta bls. 113.

<sup>13</sup> Flóaáveitan hafði ein sér verið áætluð 15 000 ha vegna ónákvæmra mælinga. Sú áætlun var lækkuð í 12 000 ha (*Álit Flóanefndarinnar sem skipuð var 6. nóv. 1926*, Rvík 1927, bls. 12) og reyndin varð 11 473 ha.

<sup>14</sup> Áætlun Jóns Þorlákssonar 1914 (*Ræður og ritgerðir*, bls. 448–450; sbr. athugun Arnórs Sigurjónssonar: „Þættir úr íslenskri búnaðarsögu“, bls. 39.) Bjartsýnismenn hugsuðu hærra. Ef vel tækist til um áveitulandið í Flóanum „þá ætti það ekki að gefa öllu minna af sér en öll túnin,“ taldi Guðmundur Björnsson 1915 (*Alþingistíðindi 1915*, B III, d. 1813).

## 2. Á kostnað ríkisins

Miklavatnsmýraráveitan fékk landssjóðsstyrk sem tilraunaframkvæmd, en að öðru leyti taldist kostnaður við hana lán til eigenda hennar úr Viðlagasjóði. (Svo nefndist landsjóður þegar hann veitti lán til þjóðþrifafyrirtækja samkvæmt ákvörðun Alþingis.) Vegna þess hve illa áveitan gafst var lítt eða ekki gengið eftir greiðslu lánanna.

Búnaðarþing lýsti fylgi við framkvæmd Skeiðaáveitunnar 1917 og mælti með að landssjóður bæri fjórðung kostnaðar við gerð hennar. Einnig yrði veitt fé til kaupa á skurðgröfu sem notuð yrði við verkið.<sup>15</sup> Á þetta var fallist, og Búnaðarfélag Íslands útvegaði auk þess Skeiðamönnum framkvæmdalán í Landsbankanum.<sup>16</sup> Skurðgrafan var keypt til landsins 1919 og notuð bæði við Skeiða- og Flóaáveituna, leigulaust. Það varð að fastri reglu að ríkið legði fram fjórðung stofnkostnaðar sem styrk til stórra áveituframkvæmda.<sup>17</sup> Heimild til þess var bundin í lögum um áveitu á Flóann 1917, rökstudd með því að „áveita þessi, ef hún kemst í verk, hlýtur að færa landssjóði eigi lítinn auka gróða á ýmsa lund, svo sem önnur slík þjóðþrifafyrirtæki, og venja virðist komin á að styrkur landssjóðs nemi fjórðungi kostnaðar, sbr. m.a. [...] hafnarlög fyrir Reykjavíkurkaupstað.“<sup>18</sup> Með lögnum var landsstjórninni einnig heimilað að taka að sér framkvæmd verksins og veita eða ábyrgjast lán fyrir stofnkostnaðinum öllum, og styrkja skyldi að fjórðungi kostnað einstakra jarðeigenda við gerð flóðgarða. Þessar heimildir voru allar notaðar, auk viðbótarheimilda (lög nr. 10/1926) til að styrkja vegagerð og mjólkurbú.

Þegar Skeiðaáveitan tók til starfa 1923 hafði hún lítil tók á að greiða niður skuldir sínar. Afurðaverð bænda hafði fallið fyrr og skyndilegar 1919–20 en almennt verðlag þannig að hagur þeirra þrengdist mjög í bili. Þegar úr rættist hafði allt verðlag lækkað stórum og skuldabyrði áveitunnar var orðin í allt öðru hlutfalli við tekjur bænda en til var ætlast. Árið 1929 höfðu bændur enn sama og ekkert greitt upp í stofnkostnað áveitunnar.<sup>19</sup> Þá kom ríkisvaldið til skjalanna: Alþingi ákvað 1929 að láta rannsaka fjárhag Skeiðaáveitunnar og greiðslugetu bænda með það að marki að ríkið tæki að sér hluta af skuldabyrðinni. Samkvæmt tillögum stjórnskipaðrar nefndar voru á næsta þingi sett lög (nr. 43/1930) um greiðslu kostnaðar af Skeiðaáveitunni; skyldi ríkið taka að sér áhvílandi skuldir en bændur endurgreiða þær vaxtalaust á 50 árum.

Nú var Flóaáveitan einnig tekin til starfa, öll í skuld, en stóð þeim mun betur að vígi en Skeiðaáveitan að hafa ekki tekið framkvæmdalán sín á dýrtíðarárum. Lögum sam-

---

<sup>15</sup> Ragnar: „Annáll Búnaðarþinga“, bls. 41–42.

<sup>16</sup> Þetta voru veðdeildarlán, veitt í skuldabréfum, og varð áveitan að taka á sig töluverð afföll við sölu bréfanna þannig að þetta varð dýr fjármögnun. Viðlagasjóður lánaði lítinn hluta áveitukostnaðarins.

<sup>17</sup> Auk þess tók ríkið (kirkjujarðasjóður) þátt í áveitufamkvæmdum sem landeigandi kirkjujarða; þær áttu talsvert áveituland í Flóa og á Skeidum.

<sup>18</sup> *Nefndarálit Flóaáveitunefndarinnar [...] 1916*, bls. 25.

<sup>19</sup> *Alþíð. 1930*, A, bls. 118, 124. Kostnaðarhluti kirkjujarða var greiddur en hluti bænda hafði bæði hlaðið á sig vöxtum og raunaukningu vegna verðhjöðnunar.



kvæmt var hún laus við afborganir lánanna fyrstu fimm starfsárin. Á því skeiði hófst heimskreppan 1930 og gjörbreytti aðstæðum. Verð á búsafurðum hrundi, líkt og áratug áður, tekjur bænda drógust saman og fjöldi þeirra lenti í greiðsluvandræðum. Kreppunnar vegna reyndist meira að segja torvelt fyrir Skeiðamenn að nýta þá kosti um greiðslu áveituskulda sem áður virtust einkar hagstæðir.

Nefnd var skipuð 1932 til að athuga skuldir Flóaáveitunnar og lög (nr. 56/1933) sett um greiðslu þeirra, líkt og gert var um Skeiðaáveituna þremur árum áður. Þetta var á því stigi kreppunnar þegar hvað óvænlegast horfði um hag landbúnaðarins enda voru skilmálarnir í samræmi við það: Jarðeigendur í Flóa skyldu aðeins endurgreiða af áveitukostnaðinum eina krónu á hvern hektara áveitulands árlega í 30 ár. Það var aðeins um þriðjungur af skuld áveitunnar við ríkið, án áfallinna vaxta, sem þannig skyldi endurgreiddur, og það vaxtalaust á 30 árum. Þannig var hlutur Flóamanna gerður allmiklu betri en Skeiðamanna, en brátt var ákveðið (með lögum nr. 77/1936) að láta sömu kjör ná til Skeiðaáveitunnar. Þá vissu menn reyndar ekki hve skammt þess yrði að bíða að verðbólga stríðsáranna gerði hinar árlegu greiðslur áveitubænda enn verðminni en til var ætlast.

Tímabundin áföll landbúnaðarins um 1920 og aftur um og eftir 1930, ásamt almennri verðhjöðnun árána eftir 1920, ollu nokkru um fjárhagsvanda áveitufélaganna. Niðurstaðan, að ríkið axlaði fjárfestingarkostnað þeirra nær alfarið, var þó staðfesting þess að vandinn stóð dýpra: Áveiturnar miklu voru, við aðstæður um og eftir 1930, úreltar framkvæmdir sem aldrei gætu borið vexti og afborganir af fjármagni sínu.

### **3. Aldrei fullnýttar**

Áveiturnar miklu voru aldrei teknar í notkun að fullu. Á Miklavatnsmýraráveituna var, vegna hönnunargalla, erfitt að ná vatni, uns hún var á endanum tengd Flóaáveitunni. Skeiðaáveitan var líka vatnslítill með köflum fyrstu árin, en það var síðar lagfært. Talsverður hluti áveitulandsins varð aldrei nýttur vegna þess að bændur luku ekki gerð þeirra skurða og garða sem ætlast var til að þeir önnuðust hver hjá sér. Og mikið af því landi, sem þó var unnt að veita á, var ekki nýtt að staðaldri til heyskapar.

Hins vegar voru slægjur í áveitunum góðar þegar þær voru á annað borð nýttar. Sigurður búnaðarmálastjóri telur meðalhefing af Flóaáveitunni varla meira en 15 hesta af ha, sem er ívið minna en það hálfá kýrfóður sem menn höfðu vænst fyrirfram, en þó fáist 20–30 hestar af ha, og jafnvel 40–50, þar sem vel sé um áveituna hirt og henni hlíft við beit.<sup>20</sup> Þannig virðast áveiturnar hafa haft tæknilegar forsendur til að gefa það af sér sem til var ætlast ef menn hefðu séð sér hag í að nýta þær. Og vafalaust bættu áveiturnar búskaparskilyrði á þeim jörðum sem þær náðu til. Þótt hefingur ykist ekki stórkostlega gáfu áveiturnar betra hey af minni svæðum og með minni fyrirhöfn en

---

<sup>20</sup> *Búnaðarhagur*, bls. 143.

engjaslægjurnar áður, og að þeim var einnig hagabót. Hliðarframkvæmdir Flóaáveitunnar, vegagerðin og einkum bygging Mjólkurbús Flóamanna, voru einnig mikil lyftistöng fyrir héraðið.

En hafi áveiturnar gert gagn var það vegna þess að ríkið tók á sig fjárfestingarkostnað þeirra nærri alfarið. Ef bændur hefðu ekki fengið áveiturnar mikið til gefins hefðu þær orðið búrekstri þeirra óbær baggi. Sem fjárfesting voru þær með öðrum orðum misheppnaðar. Að vísu má segja um ýmsar gagnlegar opinberar framkvæmdir að þeim er aldrei ætlað að skila beinum arði. (Hugsum um vegi, rafveitur, endurvarpsstöðvar útvarps og sjónvarps ...) En svo var ekki um áveiturnar. Í framkvæmd þeirra var ráðist í þeirri trú að þær væru arðbær atvinnufyrirtæki, og ríkinu var ekki ætlað að bera til frambúðar nema fjórðung framkvæmdakostnaðarins. Fjárveiting til þeirra hefði naumast komið til álita hefðu menn séð fyrir hversu fara myndi um arðsemi þeirra.

Þannig reyndust hinir vísustu menn hafa misreiknað sig býsna illilega um gagnsemi áveitnanna. Raunar þarf það ekki að vera undrunarefni þótt hugmyndir frá því fyrir 1910, sem menn héldu enn tryggð við um 1920, ættu illa við eftir 1930. En á hvaða hugmyndum byggðust áveiturnar miklu og að hvaða leyti reyndust þær rangar?

#### 4. Engjarækt eða túnrækt?

Íslenskur landbúnaður var aðallega sauðfjár- og nautgriparækt sem lifði á grasi: högum og slægjum. Til þess að framleiðsla landbúnaðarins yxi varð að auka heyfenginn. Og til þess að sveitirnar stæðust samkeppni við þéttbýlið þurfti að auka afköst við heyöflun, hætta að eltast við dreifðar slægjur á rýrum engjum en taka þess í stað mikla uppskeru af greiðfæru landi, helst véltæku.

Hér var um tvær leiðir að velja, engjarækt, þ.e. áveitur, eða túnrækt. Um skeið höfðu menn mesta trú á áveitunum en síðan var það túnræktin sem sannaði gildi sitt. Áveiturnar miklu á Suðurlandi urðu úreltar þegar þær stóðust ekki lengur samkeppni við túnin. Úr því var borin von að þær yrðu fullnýttar.

Trú aldamótamanna á áveitur var að einhverju leyti reist á óraunsærri bjartsýni á möguleika þeirra. Menn hleyptu of djúpu vatni á of stór flæði og héldu að því með ótraustum flóðgörðum.<sup>21</sup> Menn voru of trúaðir á að áveita breytti mýrargróðri til hins betra.<sup>22</sup> Þá voru menn bjartsýnir um of á frjósemi áveitnanna. Tært áveituvatn leysir upp áburðarefni jarðvegsins svo að þau nýtast jurtum betur en áður fyrstu áveituárin, en ganga síðan til þurrðar þótt nokkuð megi treina þau með því að nota áveituna rétt. Í sumu vatni, ekki síst jökulánum, eru að vísu áburðarefni, en sjaldnast í svo fullkomnum

---

<sup>21</sup> Sjá m.a. sama rit, bls. 153.

<sup>22</sup> Gulstör, sem verðmætust var á flæðiengjum, reyndist lítt aukast við áveitu þar sem lítið var af henni fyrir. (Pálmi Einarsson: *Vatnsmiðlun (Búfræðirit Búnaðarfélagsins VI, sérpr. úr Búfræðingnum)*, Rvík (Búnaðarfélag Íslands) 1941, bls. 105.)

hlutföllum að frjósemi áveitunnar þverri ekki með tímanum nema hún sé bætt upp með áburðargjöf.<sup>23</sup>

Vonbrigði af þessum sökum voru tíðust með eldri áveiturnar og áveitur á einstökum jörðum. Stóru áveiturnar sunnlensku voru hannaðar af meira raunsæi og margsinnis var búið að benda á óvissuna sem frjósemi þeirra var háð til frambúðar. Þó telja þeir Sigurður búnaðarmálastjóri og Valtýr Stefánsson að óraunsæi í þessu efni hafi ráðið um of áhuga Sunnlendinga á áveitunum miklu. Þeir hafi miðað vonir sínar við reynsluna af náttúrulegum flæðiengjum, gulstararbreiðum sem ár flæddu yfir í vatnavöxtum og skildu eftir miklu meira grugg en áveiturnar myndu flytja.<sup>24</sup> Efnagreiningu á vatni Hvítár túlka þeir Sigurður svo að varanlegur grasvaxtarauki Flóaáveitunnar gæti numið um þremur hestum af hektara en aðalgildi hennar muni liggja í því að nýta áburðarforða jarðvegsins.<sup>25</sup> „Allt um það getur áveitufyrirtækið verið fyllilega réttmætt,“ segir Flóanefndin frá 1926, „sé þess gætt að grasaukinn, sem af því hlýst, notist sem best og notist strax á næstu árum.“<sup>26</sup> Arðsemi áveitnanna átti sem sagt að velta á skjótri fullnýtingu þeirra meðan frjósemi þeirra væri sem mest.

*Sláttuvélnar* voru tækninýjung sem um skeið jók áhuga Íslendinga á engjarækt og áveitum. Farið var að reyna þær fyrir og um aldamót, en með litlum árangri því að erlendar sláttuvélar voru yfirleitt gerðar fyrir miklu gisnara gras og þyngri hesta en hér var um að ræða. Upp úr 1907 lærðist mönnum að velja sláttuvélar sem hentudu aðstæðum og reyndust þær best á sléttum engjum. Á tünnum gekk verr að nýta þær, landið tíðum illa slétt og grasið of þétt þannig að vélnar urðu of þungar í drætti.<sup>27</sup> Ef menn vildu nýta þessa tækninýjung, hestasláttuvélina, virtist því álitlegast að bæta engjarnar með áveitum. Talsverður áhugi beindist að því að slétta engjar, auk þess sem menn höfðu tröllatru á að áveitur leiddu sjálfkrafa til sléttunar lands. Vonirnar um að land yrði véltækt við áveitu hafa óvída ræst. Hins vegar lærðist mönnum smám saman að nota sláttuvélar á tünnum og varð túnrækt við það álitlegri kostur en áður.<sup>28</sup>

---

<sup>23</sup> Sjá t.d. kaflann „Áveitur“ í *Komandi árum*, stefnuskrárriti Jónasar frá Hriflu fyrir landskjörið 1922 (Jónas Jónsson: *Komandi ár (Nýtt og gamalt I)*, Rvík (Ísafoldarprentsmiðja) 1952, bls. 192–195).

<sup>24</sup> *Um Flóaáveitu-málið*, bls. 8–10. „En það urðu vonbrigði að engjarnar þoldu ekki árlega yrkingu,“ ritaði Sigurgrímur Jónsson í Holti síðar um Flóaáveituna (tilfært hjá Guðna Jónssyni: *Stokkseyringa saga*, 1. bindi, Rvík (Stokkseyringafélagið) 1960, bls. 144–45).

<sup>25</sup> *Um Flóaáveitu-málið*, bls. 11–13.

<sup>26</sup> *Álit Flóanefndarinnar [...] 1926*, bls. 8. Valtýr Stefánsson stendur að þessu álitu líka og er hér á vissan hátt að svara eigin efasemdum. Sbr. líka efasemdir um frjósemi áveitnanna hjá Pétri Ottesen í þingræðu 1926 (*Alptíð. 1926*, B, d. 888).

<sup>27</sup> Árni G. Eylands: *Sláttuvélar* (sérpr. úr *Búnaðarritinu*, 40. árg.), Rvík 1926. Sjá einkum bls. 6–7, 12–13, 35.

<sup>28</sup> Það var raunar ekki fyrr en á fimmta áratugnum að hestasláttuvélar komu á flesta sveitabæi. (Þær töldust um 4000 vorið 1948. Pálmi Einarsson: „Framkvæmdir í sveitum“, *Árbók landbúnaðarins 1950* (ritstj. Arnór Sigurjónsson), Rvík (Framleiðsluráð landbúnaðarins) 1950, bls. 33–70, þetta bls. 46.) En löngu áður lá fyrir að tún mætti slá með vél þegar þau næðu þeirri stærð að það borgaði sig.



*Áburðarskortur* var áhyggjuefni sem mótaði alla hugsun Íslendinga um jarðrækt. Tilbúinn áburður var útlend nýjung sem menn fylgdust með af áhuga en treystu ekki á til almennra nota vegna kostnaðar.<sup>29</sup> Það varð sem sagt að búa að húsdýraáburðinum mestmegnis en hann var óhjákvæmilega af skornum skammti. Kýr, sem aldar voru á töðu, gerðu ekki öllu betur en „rækta fóðrið sitt“; áburðurinn undan þeim fór á túnið og lítið var aflögu til nýræktar. Framfaraviðleitni í jarðrækt beindist því að miklu leyti að nýtingu áburðarins. Stuðlað var að mótekju svo að ekki þyrfti að brenna sauðataði, og leiðbeint um meðferð áburðar. „Áburðarhús og forir“ voru meðal styrkhæfra jarðabóta, a.m.k. frá 1891, og á þriðja og fjórða áratugnum voru þær í hæsta styrkflokki ræktunarframkvæmda.<sup>30</sup> Fram hjá því varð þó aldrei komist að búfjáráburðurinn einn leyfði ekki túnrækt nema í smáum áföngum. Áveiturnar mátti hins vegar gera eins hratt og í eins stórum áföngum og menn vildu og þær áttu að gera sama gagn og tún: gefa kúgæft hey.

Með áveitunum mátti sem sagt fjölga kúm; þá jókst áburðurinn, og hann mátti nota til að viðhalda frjósemi áveitunnar ef hún reyndist ekki sífrjó. Eða nota áburðinn til að rækta tún. Flóanefndin frá 1926 lýsti því sem framtíðarmarkmiði „að áveitan lyfti undir túnræktina. Grasaukinn, framleiðsluaukinn, áburðaraukinn, sem áveitan gefur, hagnýtist við samfelldar og stórfelldar túnaumbætur.“<sup>31</sup>

En á þeim tíma hafði opnast önnur leið til stórfelldrar túnræktar: notkun tilbúins áburðar. Eftir heimsstyrjöldina fór innflutningur áburðar hraðvaxandi, nam 160 tonnum 1922, 370 tonnum 1925, 1220 tonnum 1928, 3350 tonnum 1930. Búfjáráburðurinn var enn mikilvægur og óspart hvatt til að hirða hann sem best en þó var fjöldi bænda farinn að bæta hann upp með aðkeyptum áburði. (Helst þannig, að tilbúni áburðurinn væri notaður á gömlu túnin ásamt foraráburði, skán og mykja hins vegar í garða og nýrækt.) Vítahringur töðu og mykju réð því ekki lengur hve ört túnin gátu stækkað.<sup>32</sup>

Um 1920 var að hefjast mikil *tæknisókn í túnrækt*. Þá komu til sögunnar hinir stórvirku „*þúfnabannar*“, þ.e. gríðarstórar dráttarvélar með áföstum jarðtætara. Voru þeir keyptir sex talsins á árunum 1921–27 og reyndust mikilvirkir þar sem land var ræktað í stórum stíl í grennd við þéttbýli, einkum í Reykjavík og nágrenni. Sú ræktun var vitaskuld háð tilbúnum áburði. Hjá þorra bænda var ræktunin ekki svo stórfelld að til greina kæmi að nota við hana hina dýru þúfnabana. Þar varð enn að treysta á plóga og herfi dregin af hestum. Um 1930 voru menn þó að komast upp á lag með að nota *dráttarvélar* við jarðvinnslu. Búnaðarfélögin eignuðust mörg hver dráttarvélar sem reyndust afkastadrjúgar en þó nógu ódýrar til að fara með þær á milli og vinna litla

---

<sup>29</sup> Ekki nema áburðarframleiðsla hæfist í landinu sjálfu í tengslum við stórvirkjanir; það væri þá útflutningsiðnaður á vegum erlendra fyrirtækja en innlendir landbúnaður nyti góðs af. Sjá Sigurður Ragnarsson: „Fossakaup og framkvæmdaáform“, *Saga. Tímarit Sögufélags XV* (1977), bls. 123–222, þetta bls. 144, 193–194, 216–217.

<sup>30</sup> Sigurður: *Búnaðarhagir*, bls. 113–115, 175, 183.

<sup>31</sup> *Álit Flóanefndarinnar [...] 1926*, bls. 9.

<sup>32</sup> Sigurður: *Búnaðarhagir*, bls. 110–117. Árni G. Eylands: *Meira gras. Hugvekja um áburð og áburðarhirðingu*, Rvík (Áburðarsala ríkisins) 1937, bls. 80–82 og víðar.

skika á hverjum bæ.<sup>33</sup> Var þetta drjúg viðbót við hestavinnuna sem áfram var lagt mikið kapp á.

Með dráttarvélum, ásamt hóflegum tilbúnum áburði, komst túnræktin á nýtt tækni- stig, en best var þó að rækta þurrlendi þannig að áveitur gátu enn verið álitleg nýting á mýrum. Með skurðgröfum og jarðýtum fimmta og sjötta áratugarins urðu áveitulöndin hins vegar árennileg til túnræktar og áveitutæknin þar með endanlega úrelt til heyöflunar.

Um 1920 urðu þau þáttaskil að ríkisvaldið hóf að styðja landbúnaðinn með miklu meiri fjárframlögum en áður. Hvað túnræktina varðar skipta hér mestu máli jarðræktarlögin (lög nr. 43) 1923, sem kveða á um beina styrki,<sup>34</sup> og efling Ræktunarsjóðs (með lögum nr. 17) 1925, en hann veitti framkvæmdalán.<sup>35</sup> Bæði málin undirbjó Sigurður Sigurðsson búnaðarmálastjóri, jarðræktarlögin með Magnúsi Guðmundssyni fyrrv. ráðherra og Valtý Stefánssyni jarðræktarráðunaut, Ræktunarsjóðslögin með Halldóri Vilhjálmsyni búnaðarskólalastjóra og Thor Jensen útgerðarmanni. Thor var um þessar mundir að hverfa frá rekstri Kveldúlfs og byggja upp stórbú sitt á Korpúlfsstöðum. Hann beitti sér fyrir samkomulagi um fjáröflun til Ræktunarsjóðs með útflutningsgjaldi sem nema skyldi alls einni milljón króna. Gjaldið lagðist aðallega á sjávarútveginn, var markviss tilfærsla fjármagns milli atvinnuvega, eins og Korpúlfsstaðaframkvæmdirnar voru að sínu leyti líka.<sup>36</sup>

Sigurður búnaðarmálastjóri taldi áveiturnar miklu hafa haft fordæmisgildi fyrir jarðræktarlögin og Ræktunarsjóð:

Með styrk þeim og lánum, sem veitt hafði verið til áveitnanna, hafði þing og stjórn viðurkennt nauðsyn á því að styrkja bændur til umbóta. En þessar áveituráðstafanir náðu hins vegar eigi nema til um 200 býla; öll önnur býli landsins, um 6500, fengu enga hlutdeild í þessari hjálp. Því var það eðlilegt að sú spurning vaknaði: Getur þing og stjórn eigi rétt öllum þeim hjálparhönd sem vilja vinna að nýyrkju og jarðabótum sem hafa varanlegt gildi fyrir ræktun lands vors?<sup>37</sup>

Styrkir samkvæmt jarðræktarlögum voru veittir eftir magni framkvæmda, t.d. lengd girðinga, stærð nýræktar, en miðað við áætlaðan tilkostnað átti styrkur ýmist að fara nærri þriðjungu hans, fjórðungi eða fimmtungi,<sup>38</sup> og er það hliðstætt við fjórðungshlut ríkisins í áveitukostnaði. Auk þess var 1929 farið að styrkja kaup jarðyrkjuverkfæra, og fengu búnaðarfélagin fjórðung af verði dráttarvéllanna en bændur helming af verði hesta-

<sup>33</sup> Sigurður: *Búnaðarhagir*, bls. 106–110, 158–170. Árið 1935 telur hann (bls. 170) 85 dráttarvélar í landinu og eigi meira en þriðjungur búnaðarfélaganna slíkt tæki.

<sup>34</sup> Þorkell: *Alþ. og atvinnumálin*, bls. 157–165. Sigurður: *Búnaðarhagir*, bls. 179–207.

<sup>35</sup> Þorkell: sama rit, bls. 50. Sigurður: sama rit, bls. 398–399. Haukur Þorleifsson: „Búnaðarbanki Íslands”, *Árbók landb. 1950*, bls. 22–32, sjá bls. 28 um lánveitingar Ræktunarsjóðs.

<sup>36</sup> „Það fé sem ég hafði til umráða frá útgerðinni skyldi geymt í íslenskri jörð, bundið í búskap, ávaxtað í moldinni.“ Thor Jensen (Valtýr Stefánsson skráði): *Framkvæmdaár (Minningar II)*, Rvík (Bókfellsútgáfan) 1955.

<sup>37</sup> *Búnaðarhagir*, bls. 179.

<sup>38</sup> Sama rit, bls. 182.

verkfæra.<sup>39</sup> Ræktunarsjóður veitti svo lánsfé í viðbót, til langs tíma en ekki sérlega ódýrt.

Jarðabætur sex ára 1926–31 voru styrktar samkvæmt jarðræktarlögum með rúmlega 2,6 milljónum króna<sup>40</sup> og á sömu árum lánaði Ræktunarsjóður til sambærilegra verkefna ríflega sömu upphæð.<sup>41</sup> Kostnaður bænda við framkvæmdirnar hefur svo numið milljónum króna umfram lán og styrki, að vísu aðallega í vinnu heimafólks. Nýrækt og túnasléttur námu þó á þessum sex árum tæplega 7000 hekturum. Öll þau tún hafa varla gefið meiri uppskeru en Flóaáveitan ein, ef hún hefði verið fullnýtt, og þau kostuðu margfalt meira en sunnlensku áveiturnar til samans. Samt voru það túnin sem áttu framtíðina fyrir sér – þrátt fyrir kreppuna minnkaði nýrækt aðeins um þriðjung frá 1931 til 1935 – meðan áveiturnar gátu með engu móti staðið undir sér. Hér eru tæknilegar skýringar ekki einhlítar.

## 5. Nýting og arðsemi áveitnanna

Hugmyndir manna um arðsemi áveitnanna miklu höfðu kannski ekki alltaf verið rökstuddar eða raunsæjar, en tilraunir höfðu menn þó gert, einkum á seinni stigum málsins, til að réttlæta framkvæmd þeirra með arðsemisáætlunum. Þær áttu að gefa af sér hálfkírfóður á hektara, eins og fyrr segir, eða 15–20 hesta. En jafnvel þótt aðeins væri reiknað með uppskeruauka úr 8 hestum í 12 og heyið reiknað gætilega til verðs, áttu fjórir hestburðir á hektara á ári að gera framkvæmdirnar arðbærar.<sup>42</sup> Einnig mátti reikna áveituheyið yfir í mjólk, verðleggja hana hóflega, og sjá: „þá borgar eins árs gróði á þessum 7000 kúm allan áveitukostnaðinn; allar árstekjurnar af þeim slaga þá upp í 10 milljón kr.“<sup>43</sup> Svona áætlanir voru kannski lauslegar og þær voru háðar forsendum sem eitthvað breyttust í tímans rás. En það var í rauninni aðeins ein forsendan sem brást gersamlega: að áveiturnar yrðu nýttar til hlítar. Þær brugðust sem fjárfesting af því að það var *engin þörf fyrir allt þetta gras* á Skeiðunum og í Flóanum. Miðað við fulla nýtingu áveitnanna, og búskapartækni eins og hún var milli 1930 og 40, hefðu þær enn átt að vera meira en samkeppnisfærar við túnræktina. En munurinn var sá að túnin ræktuðu menn ekki fyrr en þeir höfðu not fyrir þau.

Það sem mönnum missýndist um var hvorki meira né minna en framtíðarþróun íslensks landbúnaðar. Þeir sáu hann fyrir sér sem atvinnuveg í sókn, en í reyndinni var

---

<sup>39</sup> Sama rit, 170–171, 184–185.

<sup>40</sup> Sama rit, bls. 188.

<sup>41</sup> Haukur Þorleifsson: „Búnaðarbanki Íslands“, bls. 28. Taldir eru lánaflokkarnir „ræktun og útihús“ og „girdingar og aðrar framkvæmdir“, en sleppt t.d. „húsabótum“ sem eru stór liður.

<sup>42</sup> Árni G. Eylands: *Tvær stefnur* (sérpr. úr *Búnaðarritinu*, 46. árg.), Rvík 1932, bls. 28 (um rökinn fyrir Skeiðaáveitunni á sínum tíma). Þegar Skeiðaáveitan var að mestu komin í gagnið áætluðu menn uppskeruaukann um fimm hesta á hektara (*Alptíð. 1930*, A, bls. 119), sbr. og fyrrnefndan útreikning á þriggja hesta varanlegum uppskeruauka án áburðar í Flóaáveitunni.

<sup>43</sup> Jón Þorláksson: *Ræður og ritgerðir*, bls. 450 (um Flóaáveituna, skrifað 1914).

hann alla tíð í vörn. Menn gerðu ráð fyrir vaxandi fjölda sveitafólks á æ fleiri býlum sem framleiddi fyrir erlendan markað, en í reyndinni hélt fólki og heimilum í sveit áfram að fækka og landbúnaðurinn fór að treysta mest á innlendan markað.<sup>44</sup>

## 6. Áveitur til útflutnings?

Landbúnaður á Íslandi framleiddi allt fram á 20. öld aðallega til heimanota og til útflutnings en lítið fyrir innlendan markað. Innlent þéttbýli var ennþá lítið, íbúar þess notuðu takmarkað af búvörum og reyndu í lengstu lög að framleiða þær sjálfir. Kúabúskapurinn var til heimilisnota, sauðfjárbúskapurinn meira til útflutnings. Og þótt nokkuð af sauðfjárafurðum færi á innlendan markað réðst verð þeirra af útflutningsverðinu; innanlandssalan var aukageta með útflutningsframleiðslunni líkt og innanlandssala sjávarafurða.

Sauðfjárbúskapur var háður sumarhögum, vetrararbeit og engjaheyskap þannig að hann krafðist mikils landrýmis. Menn sáu ekki fram á að fjárbúskapur styddist að miklu leyti við ræktað land eins og nú er orðið. Auk þess gekk erfiðlega að afla sauðfjárafurðunum markaðar – þótt menn vonuðu lengst af að sá vandi væri tímabundinn. Þannig voru vexti fjárbúskaparins allþröngar skorður settar. Aukin umsvif í landbúnaði yrðu, að menn töldu, að byggjast á ræktun, þaulræktun tiltekinna svæða, meðan fjárbúskapurinn nýtti áfram megnið af víðáttum sveitanna. Ræktunarbúskapurinn yrði að einhverju leyti garðrækt, sumir nefndu líka til svín og hænsni, en að mestu yrði hann kúabúskapur, mjólkurframleiðsla, byggð á túnnum og áveitum, miklu grasi af litlum svæðum.

Aukna mjólkurframleiðslu hugsuðu menn um í tvenns konar samhengi. Mjólkurþörf innlands þéttbýlis þyrfti að fullnægja með ræktun í næsta nágrenni bæja og þorpa, helst þannig að sem flestar fjölskyldur gætu haft smábúskap í hjáverkum. Hins vegar ætti að framleiða smjör og ost til útflutnings í stórum stíl. Þar sáu menn svigrúmið til stórfelldrar útþenslu í íslenskum landbúnaði og þá væru líka nóg not fyrir hinn mikla og tiltölulega ódýra grasauka af áveitunum í Árnessýslu. Með þeim þyrfti samgöngubætur, helst járnbraut til Reykjavíkur, ekki til að versla við bæjarbúa heldur til að koma afurðum greiðlega á erlendan markað og flytja að sér þau aðföng sem ræktunarbúskapur krefðist. „Með áveitunni hlytu búnaðarhættir í Flóanum mjög að breytast,“ ritar Sigurður Sigurðsson ráðunautur, áhrifamesti hvatamaður áveituframkvæmdanna, árið 1907.<sup>45</sup> „Þá mundi fyrst og fremst verða lögð stund á smjörframleiðslu til útflutnings. Smjórið yrði flutt [...] til Reykjavíkur og þaðan aftur fóðurbæti og tilbúinn áburður.“ Athyglisvert er að Sigurður hugsar sér keyptan bæði fóðurbæti og tilbúinn áburð, í viðbót við afrakstur áveitunnar sjálfrar. En þótt ekki sé miðað við svo nútímalegan búskap myndi áveitan gefa af sér búfjáraburð. Jón Þorláksson reiknar árið 1914 7000 kýr á áveitu-

<sup>44</sup> Um afstöðuna til landbúnaðar og þróunar hans í íslenskum stjórnámálum fjallar Ólafur Ásgeirsson: *Íðnbylting hugarfarsins. Átök um atvinnuþróun á Íslandi 1900–1940 (Sagnfræðirannsóknir 9)*, Rvík (Menningarsjóður) 1988.

<sup>45</sup> „Flóa-áveitan“, *Búnaðarrit*, 21. árg., bls. 141–149, 322–324, tilv. bls. 145.

heyð, með áburðinum undan þeim megi rækta 600 hektara túns árlega og bæta við jafnmörgum kúm, og beri Flóinn á endanum 20–30 þúsund kýr, aðeins ef aðgangur fáist að markaði.<sup>46</sup> Svipuð er framtíðarsýn Jónasar frá Hriflu 1922:

Í stað þess að reka ránbúskap, lifa að mestu af óræktuðu landi og framleiða ódýr hráefni og tørseld matvæli, verða Íslendingar að gerbreyta um aðferð. Minnka rányrkjuna, slétta með vélum túnin og ræsa fram, auka áveitur þar sem þeim verður við komið, fjölga sjálfstæðum býlum, vinna að heyskap og nýtingu með vélum eftir því sem framast er unnt. Hafa aðallega kúabú þar sem jörðin er frjósöm og best ræktunarskilyrði. Koma aftur upp smjörbúum sem starfa allt árið. Selja smjörið til Englands. Hafa ostagerð samhliða smjörgerðinni þar sem það á við.<sup>47</sup>

Jónas er að vísu meiri túnræktarsinni en áveitusinni. Að því leyti er hann maður nýs tíma. Trúin á áveiturnar:

var stundarályktun byrjendanna. Nú eru þeir sem best hafa vit á áveitumálunum, eins og t.d. Sigurður Sigurðsson forseti Búnaðarfélagsins og Valtýr Stefánsson áveitufræðingur, teknir að halda þeirri trú að þjóðinni að áveiturnar séu að vísu góðar en þó sé túnræktin betri.<sup>48</sup>

Þetta þýðir þó ekki að Jónas sé ósammála Jóni um framtíð Flóans, járnbrautina, kúabúskapinn, túnræktina með áburðaraukanum.<sup>49</sup> Hann vill aðeins, í ljósi nýrra möguleika túnræktarinnar, búa fleiri héruðum sams konar framtíð.

Það var þess konar framtíð, útflutningsframleiðsla smjörs og osta, sem réttlæta myndi áveiturnar miklu. Nokkur byrjun var hafin á því sviði þar sem voru rjómabúin á árunum eftir aldamót. Þau framleiddu smjör til útflutnings, að vísu í smáum stíl, og náðu sæmilegum markaði í Bretlandi. Rjómabúin störfuðu aðeins yfir sumarið og unnu jöfnum höndum úr sauðamjólki og kúa-. Þau biðu hnekki á stríðsárunum fyrri og eftir 1918 tókst ekki nema að litlu leyti að endurreisa þau. Fráfærur voru þá að leggjast niður en til að gera kúabúskap arðbæran þyrftu rjómabú að starfa mestan hluta ársins. Það var margs konar erfiðleikum háð, m. a. vegna samgangna, og reyndin varð sú að smjör-útflutningur hófst ekki að nýju.

Aftur á móti jókst á þessum árum nýmjólkursala í þéttbýli og kúabúskapur reyndist arðvænn þar sem koma mátti mjólkinni á slíkan markað. Tilbúni áburðurinn, þúfnabarnir og ræktunarstyrkirnir höfðu í fyrstu langmest áhrif í Reykjavík og nágrenni, þar sem mjólkursala og stórfelld túnrækt varð grundvöllur stórbýla þótt ekkert kæmist í hálfkvisti við Korpúlfsstaðabú Thors Jensen. „Einstakir bændur og jarðræktarmenn, sérstaklega við kaupúnin, eru þegar byrjaðir að búa þeim viðreisnar- og ræktunarbúskap sem hefir áburðarkaup og aukna túnrækt að aðaleinkennum,“ ritar Árni G. Eylands 1928.<sup>50</sup> Nýmjólkurmarkaðurinn bar hinn mikla ræktunarkostnað túna, jafnvel á erfiðu

<sup>46</sup> *Ræður og ritgerðir*, bls. 450.

<sup>47</sup> *Komandi ár*, bls. 170.

<sup>48</sup> Sama rit, bls. 192.

<sup>49</sup> Sama rit, bls. 152, 194.

<sup>50</sup> *Ræktun (Sveitabýlið I, sérpr. úr Verði)*, Rvík (Íhaldsflokkurinn) 1928, bls. 103.



landi eins og víða í grennd við Reykjavík. Innanlandsmarkaður fyrir smjör og skyr var allmiklu lakari, og útflutningur á smjöri og osti var víst enn óárennilegri þó að lítt væri látið á það reyna.

Við þessar aðstæður komu áveiturnar miklu í gagnid og í tengslum við þær Mjólkurbú Flóamanna og Mjólkurbú Ölfusinga 1929–30 og voru þau reist fyrir ríkisfé, þar af fjórðungur óafturkræft eins og til áveituf framkvæmdanna.<sup>51</sup> Þau unnu ost, skyr og smjör úr mestum hluta mjólkurinnar og seldu innanlands.<sup>52</sup> Verðið var lágt og búin reyndu að bæta það upp með því að selja til Reykjavíkur sem mest af nýmjólk og rjóma. Þar var harðnandi samkeppni um takmarkaðan markað: sölukostnaður jókst og verðhrun vofði yfir uns ný skipan tók gildi 1935.<sup>53</sup> Þá var mjólkursamsölu komið á í Reykjavík og verðjöfnunargjald lagt á nýmjólk og rjóma til að bæta bændum upp andvirði smjörs og osts.

Fjölgun kúa á áveitusvæðunum varð að vísu miklu minni en menn höfðu ætlast til, en það var ekki nema lán í óláni úr því að menn treystust ekki að framleiða til útflutnings og hinn þröngi innanlandsmarkaður varð að halda uppi kúabúskapnum.<sup>54</sup>

Forgöngumenn áveitnanna miklu reistu allar arðsemishugmyndir sínar á því að kúabúskapur Íslendinga yrði sjálfstæður útflutningsatvinnuvegur. Þegar hann varð það ekki – stóðst ekki samkeppni við arðsemi sjávarútvegsins sem útflutningsframleiðslu – var úti um áveiturnar sem arðbærar framkvæmdir.

## 7. Nýbýli á áveitulandi?

Ef vonir manna hefðu ræst um útflutningsframleiðslu mjólkurvara og áveiturnar miklu verið fullnýttar í því skyni, hefði það þýtt geysimikla framleiðsluaukningu í litlum hluta sveitabyggðarinnar – á 200 jörðum af 6700 ef notaðar eru tölur Sigurðar búnaðarmálastjóra. Hvernig voru þessar jarðir og búendur þeirra fær um að takast á við slíkt verk efni? Og hvaða áhrif ætti nýting áveitnanna að hafa á dreifingu byggðarinnar? Snemma komst á dagskrá sú hugmynd að áveitunum ætti að fylgja fjöldi nýbýla, þannig að áveiturnar væru fullnýttar af fjölskyldubúum af venjulegri gerð fremur en fáum stórbúum.

Sigurður Sigurðsson ráðunautur rökstyður nýbýlahugmyndina í Búnaðarritinu 1907:

Greiðist kostnaðurinn við áveituna að mestu leyti af landssjóði, án þess um leið að gerðar séu ráðstafanir til að fólk flytji inn í Flóann og eigi þar kost á jarðnæði með sérstökum hlunnindum til að byrja með, er þess naumast að vænta að fyrirtækið beri sig um langt skeið.

<sup>51</sup> Sigurður: *Búnaðarhagir*, bls. 388–391.

<sup>52</sup> Nokkuð af ostinum var flutt út 1935–39, en það var neyðarsala til að jafna það sem meira seldist innanlands af feittum afurðum en mögrum.

<sup>53</sup> Þorkell: *Alþ. og atvinnumálin*, bls. 260–263.

<sup>54</sup> Mjólkurframleiðslan í Árnessýslu óx ört fyrstu ár mjólkurbúanna. Árið 1933 tók Mjólkurbú Flóamanna samt ennþá við mun minni mjólk en Mjólkurfélag Reykjavíkur og Mjólkurbú Ölfusinga hafði litlu meiri mjólk en einkamjólkurstöð Thors Jensen á Korpúlfsstöðum. (Sigurður: *Búnaðarhagir*, bls. 389, 391. Arnór Sigurjónsson: „Þættir úr íslenskri búnaðarsögu“, bls. 81. Thor Jensen: *Framkvæmdaár*, bls. 231.)

Tillaga Sigurðar er:

að eigendur jarðanna á áveitusvæðinu skuldbindi sig til, um leið og afráðið er um framkvæmd verksins, að láta af hendi við landssjóð stærri og minni spildur af jörðum sínum, með því verði sem á þeim er nú.<sup>55</sup>

Þannig gætu stjórnvöld boðið fram jarðnæði undir nýbýli.

Á fundum með Flóamönnum síðar á árinu hafði landsöluhugmyndin verið til umræðu, en að því sinni sem uppástunga Thalbitzers, danska áveitufræðingsins. Þar, segir Sigurður í framhaldi greinar sinnar, „tóku flestir dauft í það, og sumir voru því fráhverfir með öllu. Kváðust heldur mundu vilja taka að sér að greiða álögur og kvaðir þær er áveitan kynni að hafa í för með sér.“<sup>56</sup>

Landbúnaðarnefnd neðri deildar, sem flutti tillöguna um skipun nefndar til að undirbúa Flóaáveituna 1915, taldi:

það sjálfsagt að hagnaðurinn við áveituna rynni ekki allur í vasa landeigendanna í Flóanum, heldur fengi landið sinn kostnað endurgoldinn á einhvern hátt í landi á áveitusvæðinu, sem láta mætti af hendi með sanngjörnu verði til manna sem ekkert jarðnæði fá nú en vilja gjörast bændur í sveit.<sup>57</sup>

Landeigendur myndu, ef allt tækist vel, „ekki selja land, nema fyrir svo hátt verð að lítt yrði bætt úr landþrengslum og jarðnæðisleysi á þann hátt.“

Tillagan var samþykkt og nefndin skipuð: Jón Þorláksson sem verkfræðingur, Gísli Sveinsson sem lögfræðingur – það þurfti að athuga lögfræðilegar hliðar málsins, ekki síst vegna landtökuhugmyndarinnar – og Sigurður Sigurðsson ráðunautur.

Nefndin tók ekki upp hina fyrri hugmynd Sigurðar. Hún bendir á að fáir landeigendur séu fúsir að láta af landi sínu; rétt sé að landssjóður kaupi land af þeim sem vilja en land sé ekki tekið lögnámi nema þess þurfi til að tryggja framkvæmd áveitunnar.<sup>58</sup> Nefndin telur það á óvissum rökum reist að land í Flóanum muni hækka í verði langt umfram áveitukostnað. Búin á svæðinu séu líka smá og „miklu brýnni þörf sé á því að stækka búin en að fjölga býlum.“<sup>59</sup>

Þarna var þó kannski óþarft að rökræða hvor þörfin væri brýnni því að naumast veitti af að gera hvort tveggja, fjölga býlum og stækka búin, ef fullnýta ætti áveituna. En nefndin telur áveituna geta nýst sæmilega án þess að land sé tekið af jarðeigendum, einkum með því að nágrannar leigi slægjur, og þá ekki síst tómthúsfólk af Eyrarbakka og Stokkseyri.<sup>60</sup>

---

<sup>55</sup> „Flóa-áveitan“, bls. 144.

<sup>56</sup> Sama grein, bls. 323.

<sup>57</sup> Guðmundur Björnsson landlæknir, framsögumaður nefndarinnar, *Alptíð. 1915*, B III, d. 1814.

<sup>58</sup> *Nefndarálit Flóaáveitunefndarinnar [...] 1916*, bls. 19.

<sup>59</sup> Sama rit, bls. 17–18, tilv. bls. 18.

<sup>60</sup> Sama rit, bls. 16–17. Vegna vaxandi túnræktar varð minna úr því en menn þóttust sjá fyrir að bændur í nágrenni áveitnanna föluðust eftir slægjum þar. Tómthúsfólk þorpanna valdi einnig túnræktarleiðina. „Á árunum 1930–1950 efndu þurrabúðarmenn á Stokkseyri til mikillar ræktunar í landi Stokkseyrar og komu sér upp álitlegum bústofni. Höfðu margir 2–5 kýr og

Í lögnum um áveitu á Flóann 1917 er jarðeiganda þó heimilað „að láta af hendi land, er áveitunnar nýtur, upp í áveitukostnaðinn að einhverju eða öllu leyti, er sé svo stórt og þannig lagað að á því megi reisa nýbýli.“<sup>61</sup>

Á þessari hugmynd var þó alla tíð alvarlegur hængur sem Sigurður búnaðarmála-  
stjóri og Valtýr Stefánsson bentu á í umsögn sinni um Flóaáveituna 1921. Landverð  
hvers býlis á áveitusvæðinu var að jafnaði, samkvæmt fasteignamati, innan við 5000  
krónur (27 kr. á hektara, tún meðtalin), en áætlaður áveitukostnaður á hvert býli yfir  
9000 krónur (90 kr. á hektara).<sup>62</sup> Meðalbóndinn gæti látið jörðina alla upp í áveitu-  
kostnað og skuldað enn helminginn! Þetta var sem sagt ekki alveg leiðin, en markmiðið,  
nýbýli í Flóanum, gat verið gott og gilt fyrir því. Jónas frá Hriflu segir t.d. 1922 um  
Suðurlandsundirlendið, og hefur þá í huga járnbraut ásamt áveitunum:

Það fólk, sem þar er nú, mundi alls ekki komast yfir að nota landið. Innflutningur byrjaði  
annars staðar af landinu. Í stað þess að synir og dætur bænda í öðrum héruðum landsins,  
sem skortir þar landrými, leita nú af landi burt, eða í sjóþorpin, myndi austurbrautin  
skapa skilyrði fyrir nýju landnámi slíkra manna. Það væri mikil handvömm ef áveitumál-  
um og járnbrautarlagningu á Suðurláglendinu yrði hagað svo að lítið yrði úr slíku land-  
námi.<sup>63</sup>

Raunar var stofnun nýbýla ekki aðeins leið til að nýta áveiturnar heldur var það hugsjón  
út af fyrir sig að greiða fyrir nýbýlamyndun til að bæta úr jarðnæðisskortri og fjölga  
sveitaheimilum.<sup>64</sup> Hér virtist vera tækifæri til að tengja tvö framfaramál landbúnaðar-  
ins, áveitur og nýbýli, en óljósara hvernig að því skyldi staðið.

Leið nú að því að Flóaáveitan yrði fullgerð, og var skipuð nefnd 1926 samkvæmt ný-  
samþykktum lögum til að athuga hvað gera þyrfti til að nýta áveituna. Nefndarmenn  
voru Geir Zoëga vegamálastjóri (enda var vegagerð í Flóanum ein af hliðarframkvæmd-  
um áveitunnar svo að koma mætti mjólk á markað), Magnús bóndi Þorláksson á Blika-  
stöðum (frægur túnræktarmaður, bróðir Jóns, þáverandi forsætisráðherra) og Valtýr  
Stefánsson (nú orðinn ritstjóri Morgunblaðsins). Það var sú nefnd, sem af tæknilegum  
ástæðum mælti með að grasaukinn af áveitunni „notist sem best og notist strax á næstu  
árum.“ En samt telur hún „affarasælast, bæði fyrir bændur svæðisins og ríkissjóð, að  
býlafjölgunin í Flóanum kæmi smátt og smátt, jafnóðum og framleiðslan vex“,<sup>65</sup> og gerir

---

seldu mjólk til Mjólkurbús Flóamanna,“ hefur Guðni Jónsson (*Stokkseyringa saga*, 1, bls.  
144) eftir Sigurgrími Jónssyni.

<sup>61</sup> L. nr. 68/1917, 19. gr.

<sup>62</sup> *Um Flóaáveitu-málið*, bls. 15–16. Þeir telja (bls. 5) að dönsk hlutföll landverðs og fram-  
kvæmdakostnaðar hafi villt um fyrir Thalbitzer í þessu efni.

<sup>63</sup> *Komandi ár*, bls. 152.

<sup>64</sup> Þorkell: *Alþ. og atvinnumálin*, bls. 69–82, greinir frá opinberri viðleitni í þá átt fram um 1940.  
Rækilegri umfjöllun má finna hjá Heiðari Skúlasyni: *Nýbýlamálið*, cand.mag.-ritgerð í  
sagnfræði við Háskóla Íslands, janúar 1983. Til viðbótar má benda á grein eftir Guðmund  
Jónsson, „Smábýlastefnan í íslenskum landbúnaði“, væntanleg í *Visindavefur. Ritgerðasafn  
til heiðurs Þorsteini Vilhjálmsyni sjötugum*, Rvík (Hið ísl. bókmenntafélag) 2010.

<sup>65</sup> *Álit Flóanefndarinnar [...] 1926*, bls. 10. Hún skilaði álitu sama árið og „Búnaðarþing ályktar  
að lýsa yfir að það telji fjölgun býla í sveitum landsins, og í nánd kaupstaðanna, eitt af hin-

nefndin því tillögur um mjólkurbú og vegabætur en ekki um neinar sérstakar ráðstafanir til stofnunar nýbýla. Hér er í rauninni sama viðhorf og hjá nefndinni áratug áður, að meiri þörf sé á að stækka búin en fjölga býlunum. Meðalbóndinn í Flóa á, telur nefndin, sex kýr, og muni fjöldi þeirra tvöfaldast á 6–8 árum, en aðeins þurfi eina kýrnyt á hvern bónda til að standa undir greiðslum af áveituláninu.<sup>66</sup> Þá er að vísu ótalin greiðslubyrði vegna mjólkurbúsins og þeirra garða og skurða sem landeigendur áttu sjálfir að kosta, og auk þess bendir nefndin á að stækkun búanna kosti fjárfestingu í gripum og húsum.

Um þessar mundir var umræðan um nýbýlamál að beinast nokkuð í þann farveg að reisa skyldi þéttbýl nýbýlahverfi, sveitaborp, jafnvel samvinnubyggðir. Möguleikar áveitnanna miklu hefðu átt að falla vel að slíkum hugmyndum. Enda vaknar nú aftur áhugi á því að ríkið taki land upp í áveitukostnað. En hér er enn það ljón í vegi að landið er alltof verðlitið til að borga áveiturnar. Skuldabyrði Skeiðaáveitunnar var til athugunar 1929–30 í einni nefndinni til, sem skipuð var Sigurði búnaðarmálastjóra og tveimur mönnum öðrum. Þeir tvöfalda fasteignamatið til að koma landverði á Skeiðum upp í 32 kr. á hektara, en það hossar ekki hátt upp í áveitukostnaðinn sem þeir telja 111 kr. á ha.<sup>67</sup> Bændur séu því líka yfirleitt mótfallnir að láta land enda sé nýbýlastofnun varla tímabær. En „þá túnin stækka, ræktunin eykst og áveitan kemst í betra lag, er tími til kominn að skipta jörðunum. Færi þá best á að það yrði milli erfingja.“<sup>68</sup>

Eftir stjórnarskiptin 1927 hafði verið skipuð ný nefnd til að gera tillögur um nýtingu Flóaáveitunnar, Sigurður búnaðarmálastjóri með tveimur verkfræðingum. Þeir skiluðu ekki álitu fyrr en 1931, eftir að búin var að ráðstafa skuldum Skeiðaáveitunnar, og gera þeir ráð fyrir að Flóaáveitan njóti sömu kjara. En auk þess gefist Flóamönnum kostur á að greiða áveitukostnaðinn í landi, þannig að „fyrir hvern ha, sem þeir fá af áveitulandi, láti þeir af hendi 1 ha af landi og sé minnst helmingur þess áveituland“ og henti að öðru leyti til nýbýlastofnunar. Auk þess sé hæfilegum spildum til nýbýla skipt út úr landi þjóð- og kirkjujarða.<sup>69</sup>

Vegna kreppunnar var þetta nefndarálit óraunhæft. Næstu áveitunefnd, 1932–33, skipa þeir Jörundur Brynjólfsson, Pétur Magnússon og Steinn verkfræðingur Steinsen og fjalla um fjármál Flóaáveitunnar. Þeir telja óhjákvæmilegt að ríkið axli kostnað áveitunnar að langmestu leyti. En þá er landtökuhugmyndin skyndilega orðin raunhæf, þegar hlutur landeigenda af áveitukostnaði er kominn vel niður fyrir verðmæti landsins. Nú virðist nægilegt að landeigandi láti ríkinu eftir einn hektara áveitulands af hverjum fjór- um. „Langæskilegast hefði verið að allir hefðu getað greitt [...] á þann hátt, en nokkrar

---

um þýðingarmestu málum sem nú eru á dagskrá þjóðarinnar“ (Ragnar: „Annáll Búnaðarþinga“, bls. 67).

<sup>66</sup> *Álit Flóanefndarinnar [...] 1926*, bls. 18, 24.

<sup>67</sup> *Albtíð. 1930, A*, bls. 128.

<sup>68</sup> Sama rit, bls. 129.

<sup>69</sup> Sigurður, *Búnaðarhagir*, bls. 139.

undantekningar munu þó verða frá því,“ segir nefndin, og ætlar ríkinu að fá með þessum hætti 2000 ha áveitulands.<sup>70</sup>

Þingið samþykkti heimildina til að greiða áveituna í landi, og í þessu hlutfalli, einn hektara af fjórum. Greiðsla í peningum var hins vegar gerð vægari en nefndin hafði lagt til, þannig að hún taldist hagstæðari en afhending lands, enda vildi þingið að greiðsla í peningum yrði meginreglan. Það hafði áhyggjur af því að miklar landeignir í Flóanum yrðu fjárhagslegur baggi: „slíkt mundi ekki borga sig, og gæti þá svo farið að ríkissjóði yrði betra að losna alveg við löndin fyrir ekki neitt heldur en að bera væntanlegan kostnað af þeim.“<sup>71</sup> Niðurstaðan varð sú að af 60 býlum var áveitukostnaður, eða hluti hans, greiddur í landi, og eignaðist ríkið þannig röskan tíunda hluta áveitunnar í viðbót við hlut ríkis- og kirkjujarða,<sup>72</sup> og var á kreppuárunum notuð atvinnubótavinna („Síberíuvinnan“) til að búa nokkuð af þessu landi til búskapar.

Nýbýli, byggðahverfi og samvinnubyggðir áttu enn vaxandi fylgi að fagna fram eftir fimmta áratugnum og löggjafinn gerðist æ fúsari að styðja slíkt framtak.<sup>73</sup> En samt mynduðust aldrei nýbýlin í Flóanum sem í rauninni voru frumskilyrði þess að áveitan yrði fullnýtt. Hvers vegna ekki?

Í fyrsta lagi var landbúnaðurinn áfram á undanhaldi gagnvart atvinnuvegum þéttbýlisins, og var þá ekki að undra að „sú stefna að stofna nýbýli í sveitum landsins og við kaupstaði og kauptún [ætti] mjög erfitt uppdráttar. Ber margt til þess. Hin síðustu ár hefur fólkinu fækkað jafnt og þétt í sveitum landsins. [...] Framboð á jörðum er miklu meira en eftirspurnin og árlega leggjast jarðir í eyði,“ eins og nefnd á vegum Búnaðarþings kemst að orði í febrúar 1945.<sup>74</sup>

Nýbýli voru raunar stofnuð að nokkru marki, jafnvel talin í hundruðum á þessu tímabili, en að nokkru er þar um að ræða endurreisn niðurníðdra jarða<sup>75</sup> og að nokkru nýbýlastofnun „með þeim hætti að skipta jörðum sem eru í byggð; þar er meira við að styðjast og byrjunarörðugleikarnir ekki eins tilfinnanlegir.“<sup>76</sup> Þetta er sem sagt hægfara nýbýlastofnun, aðallega með skiptingu jarða milli ættingja eins og Skeiðaáveitunefndin frá 1929 hafði talið æskilegast. Til slíkrar skiptingar jarða var túnræktin hinn æskilegi grundvöllur. Með henni voru mjög víða tækifæri til að auka gæði bújarðar smám saman uns hún bar tvö býli í stað eins. Með áveitunum urðu umbæturnar of miklar og of skyndilega á of fáum jörðum til að þær nýttust með slíkri nýbýlamyndun innan fjölskyldu.

---

<sup>70</sup> *Albtíð*. 1933, A, bls. 784–785, tilv. bls. 784.

<sup>71</sup> *Albtíð* 1933, B, d. 1880 (Bjarni Ásgeirsson).

<sup>72</sup> Sigurður: *Búnaðarhagur*, bls. 142.

<sup>73</sup> Sjá, auk fyrrgreindra heimilda, kaflann „Fjölgun sveitaheimila“ eftir Pálma Einarsson landnámsstjóra, bls. 62–70 í fyrrnefndri grein hans, „Framkvæmdir í sveitum“.

<sup>74</sup> *Milliþinganefnd Búnaðarþings 1943* II, Rvík (Búnaðarfélag Íslands) 1947, bls. 85.

<sup>75</sup> Pálmi: „Framkvæmdir í sveitum“, bls. 63.

<sup>76</sup> *Milliþinganefnd Búnaðarþings*, bls. 86.



Raunar var nokkur viðleitni sýnd til að reisa sjálfstæð nýbýli og nýbýlahverfi á ríkisins vegum, en það var ekki fyrr en á 5. áratugnum þegar áveiturnar voru orðnar tæknilega úreltar saman borið við túnræktina og kom Flóinn því ekki til álita í því samhengi, ekki einu sinni „Sibería“. Steingrímur Steinþórsson búnaðarmálastjóri og Pálmi Einarsson gera t.d. 1944 yfirlit yfir 16 hugsanleg nýbýlahverfi víða um land, en ekkert þeirra á áveitusvæðum Flóa og Skeiða.<sup>77</sup> Frá 1947 vann Landnám ríkisins, undir stjórn Pálma Einarssonar sem landnámsstjóra, að því að koma á fót byggðahverfum, og hófust framkvæmdir í Ölfusi, síðan á Þinganesi í Hornafirði og Hvolsvelli í Rangárvallasýslu. Næstu áform voru um nýbýli á völdum stöðum í Skagafirði, Austur-Húnavatnssýslu og Suður-Þingeyjarsýslu,<sup>78</sup> en allt var miðað við túnrækt og Flóinn ekki á dagskrá fremur en áður.

## 8. Pólitískur vilji

Var nokkurn tíma skynsamlegt að vænta þess að kúabúskapur yrði arðsamur útflutningsatvinnuvegur á Íslandi og í krafti hans unnt að stórauka byggð á áveitusvæðunum sunnanlands? Ef til vill var sú hugsun ekki fráleit snemma á öldinni, en vélvæðing í sjávarútvegi og breytingar í kjölfar hennar gerðu vinnuaflið dýrara og innanlandsmarkað á litlegri fyrir landbúnaðinn en útflutning. Eftir 1920 hafa hugmyndirnar um stóruauningu sveitabyggðar og mjólkurframleiðslu til útflutnings verið býsna langsóttar. En þær voru raunar í eðli sínu fremur hugmyndir um hið æskilega en hið sennilega, fremur pólitískur ásetningur en hagræn áætlun.

Ásetningurinn var sá að sveitirnar *skyldu* halda sínum hlut gagnvart þéttbýlinu, njóta fjárfestingar, framfara og fólksfjölgunar til jafns við sjávarbyggðina. Til að þessu yrði framgengt varð landbúnaðurinn að njóta nýrra markaða, útflutnings í stórum stíl, og mjólkurafurðir virtust þá vænlegasti kosturinn.

Auk þess sem landbúnaðurinn [. . .] hefir verið mesti atvinnuvegurinn, þá er hann einnig *uppáhalds*-atvinnuvegur landsmanna að því leyti að allir, er á slík mál minnast, óska að hann megi halda áfram að skipa öndvegissætið meðal atvinnuveganna, bæði vegna þess að starfsemi hans er fastari böndum bundin við landið sjálft heldur en starfsemi hinna atvinnuveganna og þó ekki síður vegna hins að friðsemi og festa sveitalífsins er miklu betri gróðrarstöð fyrir borgaralegar dyggðir hjá hverri upprennandi kynslóð heldur en hringiða fjölmennisins í borgum og fiskiverum.<sup>79</sup>

Svo ritar Jón Þorláksson árið 1914 og tjáir hér umbúðalaust kjarna þess viðhorfs til landbúnaðarins sem telja má ríkjandi á öllu því tímabili sem hér ræðir um. Það var pólitískt markmið, viðurkennt í öllum meginfylkingum stjórnmalanna, að hindra fólksflóttann úr sveitunum, að snúa vörn í sókn í uppbyggingu landbúnaðarins. Það tókst að vísu ekki; það vitum við nú. En ef það átti að takast, þá voru ekki aðrar leiðir vænlegri en áveiturnar miklu. Áveituáformin tengdust þannig viðurkenndum þjóðþrifahugsjónum

<sup>77</sup> Sama rit, bls. 101.

<sup>78</sup> Pálmi: „Framkvæmdir í sveitum“, bls. 76–70.

<sup>79</sup> Jón Þorláksson: *Ræður og ritgerðir*, bls. 457–458.

og þess vegna var erfitt að leggjast gegn þeim þótt útlitið um arðsemi þeirra færi að verða tvísýnt.

Skeiðamenn tóku fullnaðarákvörðun um áveitu sína árið 1916. Þá voru rökin fyrir áveitum umfram túnrækt enn í fullu gildi og afkoma landbúnaðarins ágæt vegna góðs afurðaverðs 1915 og 16. Áræði þeirra og framkvæmdahugur eru skiljanleg í því ljósi. Sama bjartsýni býr að baki þingsályktuninni um Flóaáveituna 1915. Framsögumaður þingsályktunartillögunnar kallar hina endurskoðuðu kostnaðaráætlun „hreinasta gjafverð og margfalt ódýrara en að slétta og rækta tún.“ „Þó að túnræktin [. . .] sé ágæt og sjálfsagt að halda áfram með hana, þá er hún ekki jafn fljóttekinn gróði og áveitur þar sem þær heppnast vel.“<sup>80</sup> Sem er laukrétt á þeim tíma – ef treyst er á fulla nýtingu áveitnanna.

Nefndin 1916, Jón Þorláksson og félagar, er öllu dempaðri í hagnaðarvonunum eins og fyrr var rakið í sambandi við nýbýlin. Frumvarp hennar kom fyrir Alþingi í ágúst 1917 þegar verðlag var farið að hækka örur en áður og hagur landbúnaðarins var miklu þrengri en árin á undan. Ríkisstjórnin hafði þá ekki hirt um að flytja frumvarpið heldur gerðu þingmenn Árneseinga það, og tónninn í umræðunum er ekki sá að verið sé að ákveða tafarlausa framkvæmd áveitunnar, aðeins heimild til að gera hana ef í það fari. Jafnvel bryddir á efasemdum um arðsemi verksins, einkum hjá Hirti Snorrasyni sem þó vill styðja málið úr því að landeigendur virðast vilja taka á sig mestan kostnaðinn „þótt þungbær verði nokkuð í byrjun“. Hirti er þetta hugsjónamál: „Ræktun landsins er eitt af aðalskilyrðunum fyrir framförum, efnalegu sjálfstæði og gengi þjóðarinnar yfirleitt í framtíðinni.“ Því sé áriðandi að þar verði sem mestu ágengt. „Jafnvel í þeim greinum sem orkað getur tvímælis um hvernig gefast muni – eins og ef til vill á sér stað í þessu máli – getur verið varhugavert að vera um of varfærin.“<sup>81</sup> Það er, með öðrum orðum, naumast unnt að leggjast gegn áveituframkvæmdunum meðan ekki er önnur leið sýnileg til að tryggja þá uppbyggingu í landbúnaði sem menn vilja trúá.

Nú hikar stjórnin við framkvæmdina uns bankarnir taka frumkvæði og bjóða fé til verksins 1920.<sup>82</sup> Það er þegið og þó enn beðið með framkvæmdir. Hér mun stjórnin

<sup>80</sup> *Alþíð. 1915*, B III, d. 1813, 1815 (Guðmundur Björnsson).

<sup>81</sup> *Alþíð. 1917*, B, d. 1176, 1177.

<sup>82</sup> Þetta tilboð tengist 3 000 000 króna skuldabréfaútboði ríkissjóðs í samstarfi við bankana. Þeir Jörundur Brynjólfsson, Pétur Magnússon og Steinn Steinsen („Nefndarálit“, *Alþíð. 1933*, A, bls. 780–786) segja (bls. 781): „Af innanlandslántökunni 1920, 3 millj. kr., hétu Landsbanki Íslands og Íslandsbanki 2 millj. kr. af lánsupphæðinni með því skilyrði að 1 millj. kr. af láninu gengi til Flóaáveitunnar. Með þessari ákvörðun bankanna var í raun og veru framkvæmd áveituverksins ráðin.“ Þarna virðast bankarnir tveir hafa fastari stefnu í málinu en sjálf ríkisstjórnin og mun það tengjast stjórnarkreppu veturinn 1919–20 og erfiðri stjórnarmyndun Jóns Magnússonar. Að sögn Jónasar frá Hriflu „hafði Landsbankinn, undir forustu Magnúsar Sigurðssonar, forgöngu um ríkislán innan lands, en gerði það jafnframt að skilyrði að allt að einni milljón króna yrði varið til að framkvæma Flóaáveituna“. (Jónas Jónsson: „Íslenskir samvinnumenn“, bls. 460.) Forganga Landsbankans – og Magnúsar sem var bankastjóri Framsóknarflokksins – kemur heim við það að lánstilboðið barst Flóamönnum í skeyti frá Landsbankanum 13. febrúar 1920 (Sigurður: *Búnaðarhagir*, bls. 134). Stjórn Jóns

einkum vera að bíða af sér dýrtíð og fjárkreppu. Verulegar efasemdir um sjálfa framkvæmdina koma ekki fram fyrr en í skýrslu þeirra Sigurðar búnaðarmálastjóra og Valtýs Stefánssonar fyrir hönd Búnaðarfélagsins 1. desember 1921, fáum dögum áður en ráðherra, Pétur Jónsson á Gautlöndum, skuldbatt stjórnina til að hefja verkið. Þeir benda á alls konar annmarka á fyrri áætlunum, leggjast ekki beinlínis gegn áveitunni en mæla með gjörbreyttri framkvæmdaáætlun.<sup>83</sup> Bersýnilega vakir fyrir þeim að túnrækt sé að verða vænlegri kostur en áveitur. Þeir vilja miða gerð áveituskurðanna við það að þeir nýtist sem best til landþurrkunar, í vændum þess „að með tímanum aukist ræktun Flóans og verði „intensivari“ en búist verður við að hún verði til lengdar með áveitunum einum.“<sup>84</sup> Fyrst verði gerðar uppistöður fyrir rigningar- og leysingarvatn, ásamt nauðsynlegum hlutum skurðakerfisins, og séð til með reynsluna af þeim ásamt Skeiðaáveitunni en frestað gerð aðfærsluskurða. Hins vegar verði áveitunni heimilað að eignast þúfnabana til að slétta engjar og gera véltækar. Sléttunin muni að vísu kosta tvöfalt á við sjálfa áveituna „en sá kostnaður kæmi á bændurna eftir efnunum og ástæðum, smátt og smátt, um leið og þeir ykju bústofn sinn.“<sup>85</sup> Því sé ólíkt farið um meginskurð áveitunnar því að „álögur hans koma á jarðirnar svo til í einu“.<sup>86</sup>

Sjáanlega vakir fyrir þeim Sigurði og Valtý að Flóaáveitan verði í rauninni aldrei gerð heldur verði fjárveitingum til hennar hægt og gætilega þokað í túnræktaráttina. Þetta er líka um sama leyti og þeir eru, með Thor Jensen og fleirum, að leggja grundvöll túnræktarstefnunnar með því að örva innflutning áburðar, útvega þúfnabanana, semja jarðræktarlögin og efla Ræktunarsjóð. Árni G. Eylands, þúfnabanastjóri og jarðyrkjufrömuður, sem síðar kvað upp úr með það að áveiturnar hefðu verið mistök, sagði það hafa verið:

allt í senn: merkilegt, slysalegt og lítt skiljanlegt, að oss á því herrans ári 1922, þegar byrjað var á Flóaáveitunni, skyldi ekki ennþá hafa auðnast að eignast svo sannmenntaða, víðsýna og einarða fagmenn og forgöngumenn á sviði jarðræktarinnar að þeir sæju og segðu frá að fyrirtækið væri óréttmætt.<sup>87</sup>

Í framhaldsgrein rifjar Árni upp skýrslu Sigurðar og Valtýs sem „virðist hníga mjög að því að færa fram sæmileg rök fyrir því að það sé rangt að ráðast í þessa áveitu,“ og það „um sama leyti og verið var að efna til *jarðræktarlaganna*,“ en hann furðar sig á ein-

---

Magnússonar var mynduð 12 dögum síðar, m. a. með hlutleysisstuðningi framsóknarmanna sem þó voru mjög andvígir því að fá Magnús Guðmundsson sem fjármálaráðherra í stað Sigurðar Eggerz og hafði sú andspyrna verið hörðust frá þingmönnum Sunnlendinga. (Þórarinn Þórarinnsson: *Sókn og sigrar. Saga Framsóknarflokksins*, I, Rvík (Framsóknarflokkurinn) 1966, bls. 65, 68.) Það kann að hafa verið hluti af lausn stjórnarkreppunnar að Sigurður Eggerz bindi hendur Magnúsar Guðmundssonar gagnvart Flóaáveitunni með því að ganga að skilmálum bankanna.

<sup>83</sup> *Um Flóaáveitu-málið*, tillögur þeirra á bls. 14, 16–20.

<sup>84</sup> Bls. 17.

<sup>85</sup> Bls. 18.

<sup>86</sup> Bls. 17.

<sup>87</sup> *Ræktunarmál* (sérpr. úr *Búnaðarritinu*, 45. árg.), Rvík 1931, bls. 2–3.

urðarskortu þeirra að leggja þó ekki beint gegn framkvæmdinni.<sup>88</sup> Sjálfur boðar Árni tún-  
ræktarstefnu þótt hann viðurkenni áveitur sem „*hjálparatriði* [. . .], sums staðar til  
frambúðar en víðast ekki nema um tímabundna nánustu framtíð“.<sup>89</sup>

Árni virðist, í ljósi reynslunnar, hafa lög að mæla, túnræktarstefnan hafi sannað gildi  
sitt. Það er þó ekki alls kostar einfalt að meta. *Túnræktin gerði aldrei það gagn sem  
áveitunum var ætlað*. Til að nýta hið háa mjólkurverð í vaxandi þéttbýli dugði túnræktin  
vel, jafnvel hin dýra stórræktun í grennd Reykjavíkur. En hún hefði enn síður en áveit-  
urnar getað staðið undir smjörgerð og osta- fyrir heimsmarkað. Túnræktin gerði líka  
ómetanlegt gagn við að *verja undanhald* landbúnaðarins, halda flestum jörðum landsins  
byggilegum þrátt fyrir þverrandi vinnuafli og aukna tekjuþörf sveitaheimilanna; jafnvel  
svo byggilegum að tvö eða þrjú heimili gætu lifað af jörð fjölskyldunnar. En fjölskyldu-  
búin um dreifðar sveitir landsins urðu aldrei sá vaxtarbroddur atvinnulífs sem forkólfar  
áveitnanna höfðu í huga.

Þess vegna var svo erfitt að hverfa frá áveitunum. Rök Sigurðar og Valtýs 1921,  
jafnvel rök Árna Eylands tíu árum síðar, samrýmast ekki markmiðinu um stórfellda  
aukningu byggðar og framleiðslu í sveitum. Valtýr hafði raunar sjálfur talið árið 1920:

Grund til at tro, at de paatænkte eller delvis projekterede Vandingsanlæg vil komme til at  
faa en stor Betydning for Landbrugets Opsving i den nærmeste Fremtid.<sup>90</sup>

Á Alþingi 1926, þegar til umræðu eru heimildir til viðbótarframkvæmda við Flóa-  
áveituna, eru efasemdir á kreiki. „Verkfræðilega hliðin ein hefir verið athuguð,“ segir  
Tryggvi Þórhallsson, „en hin vanrækt, sem kalla mætti búfræðilegu hliðina,“ hvernig eigi  
að „búa sem best í hendurnar á íbúum þessara áveitusvæða til þess að þeir fái sem besta  
aðstöðu til þess að geta búið að þessum framkvæmdum og gert þær arðberandi.“ Við  
Skeiðaáveituna hafi verið „vanrækt að athuga hvernig menn áttu að geta lifað af þessu  
landi og ráðið við að borga rentur og afborganir af þeim lánnum sem þurfti að taka.“<sup>91</sup> En  
„því er svo varið um þetta mál,“ svarar Magnús Torfason, „að það er eins konar frum-  
burður stórfyrirtækja landbúnaðarins í framtíðinni.“<sup>92</sup>

Það var ekki fyrr en menn eru hættir að trúá á „Landbrugets Opsving i den nær-  
meste Fremtid“ að þeir geta horfst í augu við að frumburðurinn var andvana fæddur.  
Það gerir Sveinn Ólafsson í Firði með nokkrum biturleik 1933, þegar Alþingi gefur  
bændum eftir að mestu kostnað Flóaáveitunnar:

Það er nú orðið engum blöðum um það að fletta, að Alþingi hefir gengið í egnda gildru  
1917 þegar Flóaáveitan var sett á stofn. Allir loftkastalarnir, sem þá voru byggðir í sam-  
bandi við þetta fyrirtæki, eru hrundir í rústir.<sup>93</sup>

<sup>88</sup> *Tvær stefnur*, bls. 23–24, tilv. bls. 23.

<sup>89</sup> Sama rit, bls. 9.

<sup>90</sup> *Det islandske Landbrug. Orienterende Skildring (Dansk-islandsk Samfunds Smaaskrifter nr. 6.7)*, Kaupmh. (A. F. Høst og Søn) 1920, bls. 35.

<sup>91</sup> *Albtíð. 1926*, B, d. 881–882, 891.

<sup>92</sup> Sama rit, d. 884.

<sup>93</sup> *Albtíð. 1933*, B, d. 1810.