

Staða smærri sjávarbyggða 2014

Minnisblað til Sigurðar Inga Jóhannssonar, ráðherra byggðamála



16. apríl 2014

**Aðalsteinn Þorsteinsson forstjóri Byggðastofnunar
Þóroddur Bjarnason formaður stjórnar Byggðastofnunar**

Inngangur

Mikill fjöldi lítilla sjávarþorpa og dreifing þeirra um landið á sér rætur í eftirsóknarverðri nálægð við fengsæl fiskimið og mikilvægi strandsiglinga í samgöngum og verslun á fyrri hluta 20. aldar. Mörg smærri byggðarlög byggðust upp í kringum vélbátaútgerð og hefðbundna fiskverkun en endimörkum vaxtar var náð með uppbyggingu umfangsmikillar skuttogara-útgerðar og afkastamikilla frystihúsa í fjölmörgum byggðarlögum á 8. áratugnum.

Með núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi er annars vegar stefnt að sjálfbærri nýtingu auðlindarinnar með úthlutun aflaheimilda og hins vegar hagræðingu í sjávarútvegi með frjálsum framsali slíkra heimilda. Það hefur leitt til eflingar stórra útgerðafyrirtækja, tæknivæðingar í veiðum og vinnslu, betri starfsaðstæðna, fjölbreyttra og vel launaðra nýrra starfa í virðiskeðjunni og umtalsverðrar arðsemi sjávarútvegs.

Fækkun starfa í veiðum og vinnslu, landfræðileg samþjöppun vinnslunnar og sá óstöðugleiki sem stafar af frjálsum framsali veiðiheimilda hefur jafnframt dregið mjög úr byggðafestu margra sjávarbyggða. Missir staðbundinna aflaheimilda og samdráttur í fiskvinnslu hefur haft því alvarlegri afleiðingar sem slíkar breytingar eru meiri og gerast hraðar, hlutdeild sjávarútvegs í atvinnulífinu er stærri og fjarlægð frá öðrum atvinnusvæðum meiri. Jafnframt felur frjálst framsal aflaheimilda í sér óvissu um framtíðina fyrir allar sjávarbyggðir, óháð því hvort þær hafa hagnast eða tapað á fyrri tilfærslum.

Hagræðing í sjávarútvegi hefur þannig aukið á þann vanda sem almennt steðjar að fámönnum byggðarlögum vegna hækkandi menntunarstigs og sérhæfingar á vinnumarkaði og aukinnar kröfu um þjónustu og fjölbreyttari möguleika á ýmsum sviðum.

Mótvægisáðgerðir í lögum um stjórn fiskveiða

Núgildandi lög um stjórn fiskveiða gera ráð fyrir margvíslegum mótvægisáðgerðum sem draga eiga úr neikvæðum samfélagsáhrifum af frjálsum framsali aflaheimilda. Þannig er krókaaflamarki og línuviltun ætlað að stuðla að fjölbreytni í útgerð, viðhaldi ákveðinnar verkþekkingar og sköpun starfa í sjávarbyggðum. Þá skapa strandveiðar tímabundna atvinnu og hleypa lífi í sjávarbyggðir að sumarlagi, auk þess að uppfylla að einhverju leyti kröfur um aðgang allrar þjóðarinnar að hinni sameiginlegu auðlind. Slíkar ráðstafanir hafa þó óveruleg áhrif á byggðafestu sjávarbyggða til lengri tíma litið.

Markvissar byggðaaðgerðir innan fiskveiðistjórnunarkerfisins felast helst í úthlutun byggðakvóta til fiskiskipa vegna sjávarbyggða sem lent hafa í vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi. Slíkar úthlutanir hafa skilað ákveðnum árangri en eru þó verulegum annmörkum háðar. Í fyrsta lagi er hér um að ræða tiltölulega litlar aflaheimildir sem dreifast mjög víða og skipta því sjaldan sköpum fyrir viðkomandi byggðarlög. Í öðru lagi er þeim úthlutað til eins árs í senn sem eykur enn á óvissu sjávarbyggða. Í þriðja lagi er þeim ætlað að styrkja þau byggðarlög sem veikast standa hverju sinni. Það stuðlar fyrst og fremst að því að hnignun sjávarbyggða verði á svipuðum hraða en hjálpar hvorki atvinnusvæðum í heild né styrkir þær byggðir sem mesta möguleika hafa á því að snúa vörn í sókn.

Aflamark Byggðastofnunar

Með breytingum á lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða þann 25. júní 2013 fékk Byggðastofnun til ráðstöfunar 1.800 þorskígildistonn til stuðnings smærri sjávarbyggðum í bráðum vanda. Samkvæmt reglugerð um ráðstöfun þessa aflamarks skal miðað við að íbúar séu færri en 400 og hafi fækkað sl. 10 ár, byggðakjarninn tilheyri vinnusóknarsvæði með færri en 10.000 íbúa og sé í a.m.k. 20 km akstursfjarlægð frá byggðakjarna sem telur meira en 1.000 íbúa. Jafnframt er áskilið að hlutfall starfa við veiðar og vinnslu sé a.m.k. 20% allra starfa og að aflamark Byggðastofnunar skipti verulegu máli fyrir framtíð byggðarlagsins.

Tafla 1

Yfirlit um 17 sjávarbyggðir sem uppfylltu lágmarksskilyrði reglugerðar um ráðstöfun aflamarks Byggðastofnunar skv. greiningu þróunarsviðs stofnunarinnar 6. 9. 2013

	Íbúar 1.1.2013	Fækkun sl. 10 ár	% veiðar og vinnsla	Næsti stærri þjónustukjarni	Fjarlægð í km	Fjöldi á vinnu- sóknarsvæði
Bakkafjörður	78	31,6%	78%	Þórshöfn	44	500
Bíldudalur	170	33,1%	22%	Patreksfjörður	30	1.200
Borgarfj eyst	86	10,4%	60%	Egilsstaðir	71	100
Breiðdalsvík	130	28,6%	25%	Reyðarfjörður	63	100
Djúpivogur	348	9,4%	30%	Egilsstaðir	85/156	300
Drangsnæs	69	28,9%	74%	Hólmavík	32	500
Flateyri	199	35,0%	52%	Ísafjörður	22	4.800
Grímsey	76	14,6%	80%	Dalvík/Akureyri	Ferja/Flug	100
Hofsós	181	1,6%	5%	Sauðárkrókur	36	4.000
Hrísey	171	8,1%	20%	Dalvík	Ferja+13	200
Kópasker	122	8,3%	3%	Húsavík	97	350
Raufarhöfn	169	39,6%	55%	Húsavík	130	200
Stöðvarfjörður	189	31,3%	25%	Reyðarfjörður	44	4.700
Suðureyri	264	17,8%	87%	Ísafjörður	23	4.800
Súðavík	145	23,7%	35%	Ísafjörður	20	4.800
Tálknafjörður	275	15,4%	60%	Patreksfjörður	18	1.200
Þingeyri	262	20,8%	38%	Ísafjörður	49	4.800

Hlutfall vinnuafis við veiðar og vinnslu eru byggt á áætlunum atvinnuþróunarfélaga og mati Byggðastofnunar

Á fundi sínum 26. ágúst 2013 bókaði stjórn Byggðastofnunar þá afstöðu að byggðarlag geti því aðeins talist vera í alvarlegum og bráðum vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi að ótryggar aflaheimildir séu skráðar eða unnar í byggðarlaginu. Jafnframt geti aflamark Byggðastofnunar því aðeins skipt verulegu máli fyrir framtíð byggðarlagsins að slíkt framlag tryggi jafnframt vinnslu umtalsverðra aflaheimilda einkaaðila með samningum til lengri tíma.

Takmörkuðu aflamarki Byggðastofnunar hefur því verið beitt til að koma í veg fyrir frekari samdrátt sjávarútvegs í fámennum sjávarbyggðum en ekki til að endurreisa sjávarútveg þar sem litlar sem engar aflaheimildir eru skráðar og engin fiskvinnsla hefur verið um langt skeið.

Í greinargerð þróunarsviðs Byggðastofnunar dags. 6. september 2013 er að finna greiningu á aðstæðum, byggðaþróun og stöðu sjávarútvegs í þeim 17 byggðakjörnum sem töldust uppfylla lágmarksskilyrði reglugerðar um ráðstöfun aflamarks Byggðastofnunar. Á grundvelli þeirrar greiningar og í samræmi við 1. gr. reglugerðarinnar tók stjórn stofnunarinnar á fundum sínum 9. október og 3. nóvember 2013 ákvarðanir um val þeirra byggðarlaga þar sem mestra byggðaáhrifa væri að vænta af ráðstöfun aflamarks Byggðastofnunar.

Auglýst hefur verið eftir samstarfi við fyrirtæki í veiðum, vinnslu og afleiddum greinum á sjö stöðum og hafa samningar verið gerðir vegna Drangsness, Flateyrar, Raufarhafnar, Suðureyrar og Tálknafjarðar, auk þess sem samningar vegna Bakkafjarðar standa yfir. Samningarnir eru mismunandi eftir aðstæðum á hverjum stað en í öllum tilvikum skuldbinda samningsaðilar sig til að vinna nánast allar aflaheimildir á staðnum og viðhalda ákveðnum fjölda heilsársstarfa fyrir karla og konur. Almennt leggur Byggðastofnun fram um fjórðung hráefnis til vinnslu á móti þremur fjórðu hráefnis frá einkaaðilum.

Staða smærri sjávarbyggða í apríl 2014

Á fiskveiðiárinu 2013–2014 hafa nokkrar breytingar orðið á stöðu þeirra 17 sjávarbyggða sem uppfylla lágmarksskilyrði reglugerðar um ráðstöfun aflamarks Byggðastofnunar. Tafla 2 sýnir skráð þorskígildistonn, almennan byggðakvóta og samningsbundið aflamark Byggðastofnunar ásamt áætluðum fjölda tonna og starfa við fiskvinnslu á hverjum stað.

Í sex þessara sjávarbyggða skapar vinnsla 1.800 – 4.500 þorskígildistonna atvinnu fyrir 30–80 starfsmenn. Í fjórum þessara byggðarlaga eru í gildi samningar um ráðstöfun 3–400 tonna af aflaheimildum Byggðastofnunar til að tryggja stöðugleika fiskvinnslunnar. Þar sem fiskvinnsla á Djúpavogi og Þingeyri var talin eiga sér sterkan bakhjarl í fyrirtækinu Vísi hf. var ekki auglýst eftir samstarfsaðilum á þeim tveimur stöðum síðastliðið haust.

Í fimm þessara smærri sjávarbyggða eru jafnframt reknar minni vinnslur þar sem 10–20 manns vinna úr 400–900 tonnum af bolfiski á ári. Í flestum tilvikum er hér um að ræða byggðakjarna með innan við hundrað íbúa og því er um hlutfallslega afar mikilvæga vinnustaði að ræða. Af þeim stöðum var talið brýnast að styrkja fiskvinnslu á Bakkafirði og Drangsnesi, en skráðar aflaheimildir voru taldar standa undir starfseminni á Borgarfirði eystri, í Hrísey og í Grímsey síðastliðið haust.

Loks eru sex smærri sjávarbyggðir þar sem engin regluleg vinnsla er til staðar og telja má víst að störf við fiskvinnslu séu færri en fimm talsins á hverjum stað. Í þessum hópi hafa Breiðdalsvík og Stöðvarfjörður nokkra sérstöðu þar sem umtalsverðar aflaheimildir eru skráðar á þessum stöðum. Engin fiskvinnsla hefur verið rekin á Stöðvarfirði um langt árabil og skráðar aflaheimildir tengjast byggðarlaginu lítið. Hins vegar er skammt síðan fiskvinnsla var síðast á Breiðdalsvík og a.m.k. hluti skráðra aflaheimilda eru í eigu heimamanna sem vilja reka þar einfalda fiskvinnslu. Tilboð þar að lútandi voru þó ekki talin fullnægjandi.

Tafla 2

Yfirlit um hráfnisöflun og fiskvinnslu á fiskveiðiarinu 2013–2014 í 17 sjávarbyggðum sem uppfylltu lágmarksskilyrði reglugerðar um ráðstöfun aflamarks Byggðastofnunar

	AFLAHEIMILDIR 2013–2014			FISKVINNSLA	
	Skráðar	Byggðakvóti	Aflamark BS	Tonn	Störf
<u>Meðalstórar vinnslur</u>					
Djúpivogur	3.577	0	---	4.000	50
Flateyri*	600	300	300	2.500	30
Raufarhöfn	1.200	164	400	1.800	30
Suðureyri	1.449	107	400	4.500	80
Tálknafjörður	1.531	167	400	2.600	60
Þingeyri	3200	74	---	3.000	60
<u>Minni vinnslur</u>					
Bakkafjörður**	429	171	(150)	---	20
Borgarfjörður eystri	485	82	---	500	10
Drangsnæs	407	90	150	500	10
Grímsey	2.729	16	---	900	20
Hrísey	296	148	---	400	20
<u>Engin regluleg vinnsla</u>					
Bíldudalur	56	118	---	---	0-5
Breiðdalsvík	1.487	120	---	---	0-5
Hofsós	39	56	---	---	0-5
Kópasker	56	70	---	---	0-5
Stöðvarfjörður	1.850	214	---	---	0-5
Súðavík	4	210	---	---	0-5

* Til viðbótar bolfiskafla er vinnsla eldisfisks hluti samningsins um aflamark Byggðastofnunar á Flateyri.

** Hráfnisöflun og sérhæfð vinnsla Toppfisks á Bakkafirði gerir samanburð á tonnum til vinnslu ómarktækan.

Horfur á fiskveiðiarinu 2014–2015

Almennt má segja að vel hafi tekist til við nýtingu aflamarks Byggðastofnunar til að auka stöðugleika í sjávarútvegi og byggðafestu í smærri sjávarbyggðum á fiskveiðiarinu 2013–2014. Að óbreyttu eru veruleg áföll hins vegar fyrirsjáanleg í nokkrum byggðarlögum frá og með fiskveiðiarinu 2014–2015.

Þann 28. mars síðastliðinn kynnti útgerðarfélagið Vísir hf. þá ákvörðun sína að flytja alla starfsemi fyrirtækisins til Grindavíkur, en félagið hefur rekið starfsstöðvar með u.þ.b. 50 starfsmönnum á Djúpavogi, Húsavík og Þingeyri. Þessi ákvörðun er verulegt áfall fyrir atvinnulíf á Húsavík og reiðarslag fyrir Djúpavog og Þingeyri. Verði ekki brugðist við með afgerandi hætti getur óvissa og ótti við svipaða atburði jafnframt leitt til frekari byggðaröskunar í öðrum byggðarlögum sem byggja að verulegu leyti á sjávarútvegi.

Með bréfi dagsettu 15. apríl 2014 fól sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra Byggðastofnun að „gaumgæfa allar leiðir sem hún hefur yfir að ráða, til að koma til móts við bæjarfélögin, megi það verða til þess að milda áhrifin af fyrirhugaðri lokun“. Forstjóri og stjórnarformaður

Byggðastofnunar hafa rætt þessa alvarlegu stöðu ítarlega við forsvarsmenn Djúpavogshrepps, Ísafjarðarbæjar og Norðurþings, sem og starfsmenn atvinnuþróunarfélaganna.

Djúpivogur og Þingeyri

Ekkert er því til fyrirstöðu af hálfu Byggðastofnunar að taka Djúpavog og Þingeyri inn í yfirstandandi verkefni um eflingu sjávarþorpa í alvarlegum og bráðum vanda ef til þess fást aflaheimildir. Þessir staðir uppfylla skilyrði reglugerðar nr. 840 og voru raunar meðal þeirra sjávarþorpa sem helst komu til greina við ráðstöfun aflamarks Byggðastofnunar síðastliðið haust þótt á þeim tíma væri talið að umfangsmikil starfsemi Vísis hf. tryggði þar stöðugleika.

Miðað við þá samninga sem þegar hafa verið gerðir um eflingu meðalstórra fiskvinnsla á Tálknafirði, Suðureyri og Raufarhöfn væri raunhæft að stefna að því að tryggja 30-50 störf við vinnslu á u.þ.b. 2.000 tonnum á bolfiski á hvorum stað gegn 400 þorskígildistonna mótframlagi Byggðastofnunar. Jafnframt eru mögulegt því að samstarf við Fiskeldi Austfjarða geti styrkt vinnsluna á Djúpavogi. Rétt er að taka fram að forsvarsmenn Djúpavogshrepps telja slíkt verkefni aðeins geta leyst hluta þess vanda sem sveitarfélagið stendur frammi fyrir en undanfarin fiskveiðiár hefur verið þar úr um 4.000 tonnum hráefnis.

Húsavík

Staðan er flóknari hvað varðar eflingu sjávarútvegs á Húsavík, en útgerðaraðilar þar hafa m.a. tekið þátt í uppbyggingu sjávarútvegs á Raufarhöfn í samstarfi við Byggðastofnun. Stærð byggðakjarnans og fjölbreytni atvinnulífs útilokar þátttöku Húsavíkur í verkefni Byggðastofnunar um eflingu lítilla sjávarþorpa í bráðum og alvarlegum vanda. Á sama tíma eru skilyrði öflugrar útgerðar að mörgu leyti góð á Húsavík og ýmis sóknarfæri sem minni stöðum standa ekki til boða.

Byggðastofnun er tilbúin til samstarfs við Norðurþing, Atvinnuþróunarfélag Þingeyinga og aðra aðila um aðrar leiðir til að efla fiskvinnslu og aðra atvinnustarfsemi á Húsavík.

Hrísey

Þá hefur Hvammur hf. sagt upp öllu starfsfólki við fiskvinnslu sína í Hrísey og hyggjast forsvarsmenn fyrirtækisins að óbreyttu hætta rekstri í lok yfirstandandi fiskveiðiárs. Staða fyrirtækisins er mjög erfið og verulegt tap á rekstri þess, fyrir afskriftir og fjármagnsliði. Þá hefur hráefnisöflun verið erfið en fyrirtækið á sjálft innan við 200 þorskígildistonn, kaupir allt að 200 tonnum á markaði og að öðrum bátum, og fékk á yfirstandandi fiskveiðiári um 170 tonn í byggðakvóta. Þá henta bátar sem landa hjá fyrirtækinu illa og eykur það enn á vanda við hráefnisöflun. Loks er óeining meðal eigenda um áframhaldandi rekstur.

Hvammur hf. er langstærsti vinnuveitandinn í eyrni en sáralítið er um að íbúar sæki vinnu til lands. Leggist þessi litla vinnsla af er líklegt að Hrísey verði í framtíðinni fyrst og fremst sumarhúsabyggð. Eyjan er hins vegar hluti Akureyrarbæjar sem er stærsta sveitarfélag landsins utan suðvesturhornsins og stærsti aðilinn að öflugasta atvinnuþróunarfélagi landsins. Forstjóri og stórnarformaður Byggðastofnunar hafa rætt ítarlega við forsvarsmenn Akureyrarbæjar, Atvinnuþróunarfélags Eyjafjarðar og hverfisráðs Hríseyjar um þessi mál.

Þótt staðan sé flókin eru talsverðar líkur á því að með stuðningi Byggðastofnunar sé hægt að viðhalda lítilli bolfiskvinnslu í Hrísey. Miðað við þann samning sem þegar hefur verið gerður um eflingu fiskvinnsla á Drangnesi og yfirstandandi samninga vegna Bakkafjarðar væri raunhæft að stefna að því að tryggja 10-20 störf við vinnslu á u.þ.b. 500 tonnum á bolfiski á hvorum stað gegn 150 þorskígildistonna mótframlagi Byggðastofnunar.

Breiðdalsvík

Talsverðar aflaheimildir eru skráðar á Breiðdalsvík og húsnæði til fiskvinnslu er þar til reiðu. Tilraunir til að nýta aðstöðu á Breiðdalsvík til einfaldrar úrvinnslu 400 þorskígildistonna aflaheimilda heimamanna hafa hins vegar ekki borið tilætlaðan árangur. Því er veruleg hætta á því að tímabundin stöðvun bolfiskvinnslu í byggðarlaginu muni að óbreyttu verða varanleg.

Forstjóri og stjórnarformaður Byggðastofnunar hafa rætt við forsvarsmenn Breiðdalshrepps, Austurbrúar og Atvinnuþróunarfélags Austurlands um mögulega uppbyggingu lítillar fiskvinnslu á Breiðdalsvík. Miðað við þann samning sem þegar hefur verið gerður um eflingu fiskvinnsla á Drangnesi og yfirstandandi samninga vegna Bakkafjarðar væri raunhæft að stefna að því að tryggja 10-20 störf við vinnslu á u.þ.b. 500 tonnum á bolfiski gegn 150 þorskígildistonna mótframlagi Byggðastofnunar

Tillögur um mótvægisáðgerðir á fiskveiðiarinu 2014–2015

Forstjóri og stjórnarformaður Byggðastofnunar leggja til að aflamark Byggðastofnunar verði aukið um 1.100 þorskígildistonn á næsta fiskveiðiarinu 2014–2015 sem skiptist þannig:

- 400 tonn til að leitast við að tryggja a.m.k. 2.000 tonna bolfiskvinnslu sem viðhaldi 30–50 störfum á Djúpavogi
- 400 tonn til að leitast við að tryggja a.m.k. 2.000 tonna bolfiskvinnslu sem viðhaldi 30–50 störfum á Þingeyri
- 150 tonn til að leitast við að tryggja a.m.k. 500 tonna vinnslu sem viðhaldi 10–20 störfum í Hrísey
- 150 tonn til að leitast við að byggja upp a.m.k. 500 tonna vinnslu sem skapi 10–20 störf á Breiðdalsvík

Auglýst verði eftir samstarfsaðilum um eflingu sjávarútvegs í þessum fjórum byggðarlögum í samræmi við reglugerð um ráðstöfun aflamarks Byggðastofnunar.

Meiri aukning á aflamarki Byggðastofnunar en hér er lögð til myndi að sjálfsögðu auka líkurnar á varanlegum árangri. Í ljósi jafnræðisjónarmiða yrði slík aukning þó einnig að ná til annarra lítilla sjávarbyggða þar sem gerðir hafa verið sambærilegir samningar. Mikilvægast er þó að brugðist verði skjótt við þeirri stöðu sem upp er komin í viðkomandi byggðarlögum.

Jafnframt er rétt að geta þess að Byggðastofnun hefur auglýst eftir byggðarlögum til þátttöku í verkefninu „Brothættar byggðir“ sem ætlað er að virkja frumkvæði heimamanna í uppbyggingu atvinnulífs og samfélags. Breiðdalshreppur er þegar þáttakandi í verkefninu og vonir standa til þess að umsóknir muni berast vegna Djúpavogs, Hríseyjar og Þingeyrar.