

Minnisblað

Til: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins

Frá: Byggðastofnun

Efni: Sjávarbyggðir og staða þeirra.

Inngangur

Í sáttmála ríkisstjórnar Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs segir: „Mikilvægt er að efla hinar dreifðu sjávarbyggðir og viðhalda fjölbreytni í vaxtarmöguleikum til að tryggja afkomuöryggi þeirra.“ Síðan segir: „Vega þarf og meta fyrirkomulag þeirra aflaheimilda sem ríkið fer með forræði yfir, þ.m.t. strandveiða, með það að markmiði að tryggja betur byggðafestu og nýliðun.

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið hefur farið þess á leit við Byggðastofnun að hún skoði hvernig best sé að skilgreina hugtakið „sjávarbyggðir“ í þessu samhengi og hvaða kennistærðir séu heppilegastar til að flokka þær.

Skoðuð var íbúapróun í 57 byggðarlögum við sjávarsíðuna utan höfuðborgarsvæðisins síðustu 30 árin eða frá 1990 til 2019. Í ljós kemur að sjávarbyggðir með 1.000 íbúa eða færri þann 1. janúar 2019 eiga erfitt uppdráttar. Það á nær undantekningarlaust við hvað íbúapróun varðar þegar horft er til síðustu 30 ára. Samtals eru það 38 sjávarbyggðir sem eru með 1.000 íbúa eða færri. Í þessum byggðarlögum bjuggu samtals 13.755 íbúar eða 3,9% af íbúafjölda Íslands þann 1. janúar 2019. Þrjár þessara sjávarbyggða eru innan Hvítár-Hvítársvæðisins, sem almennt er talið áhrifasvæði höfuðborgarsvæðisins. Sé þeim sleppt standa eftir 35 sjávarbyggðir með samtals 12.856 íbúa eða 3,6% af íbúafjölda Íslands.

Sjávarbyggðir, möguleikar til framtíðar.

Í skýrslu Byggðastofnunar frá 2014 um stöðu smærri sjávarbyggða¹ segir svo:

„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 skuttogaraútgerðar 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 frjálsu framsali slíkra heimilda. Það hefur leitt til eflingar stórra útgerðarfyrirtækja, tæknivæðingar í veiðum og vinnslu, betri starfsaðstæðna, fjölbreyttra og vel launaðra nýrra starfa í virðiskeðjunni og umtalsverðrar arðsemi sjávarútvegs.

¹ Aðalsteinn Þorsteinsson og Þóroddur Bjarnason



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 fámennum byggðarlögum vegna hækkandi menntunarstigs og sérhæfingar á vinnumarkaði og aukinnar kröfu um þjónustu og fjölbreyttari möguleika á ýmsum sviðum.“

Síðan þetta var ritað hefur margt breyst í íslensku samfélagi. Samþjöppun veiða og vinnslu hefur haldið áfram. Annað hefur þó verið hagfelldara. Þar má til dæmis nefna að hinn mikli vöxtur ferðaþjónustunnar hefur skapað atvinnu og umsvif í mörgum sjávarbyggðum. Þá hefur fiskeldi skapað mörg störf á þeim landsvæðum þar sem fiskeldi er leyft.

Skilgreining sjávarbyggða og íbúapróun

Hvað er átt við þegar talað er um hinar dreifðu sjávarbyggðir? Til að nálgast skilgreiningu á hvað viðfangsefnið er þá var farið í að horfa á öll þau byggðarlög við sjávarsíðuna þar sem fiskveiðar og/eða fiskvinnsla er eða hefur verið stunduð síðustu 30 árin. Þegar horft er á íbúapróun frá árinu 1990 kemur í ljós að það eru nokkuð skýr skil á þróun sjávarbyggða við 1.000 íbúa markið. Í byggðarlögum með 1.000 íbúa eða færri hefur íbúum fækkað nær undantekningarlaust. Á all nokkrum stöðum er fólksfækkunin á þessum 30 árum yfir 40%.

Þróunin er misjöfn eftir því hvort horft er á sjávarbyggðir með 500-1.000 íbúa eða færri en 500 íbúa.

Sjávarbyggðir með undir 500 íbúa voru 25 þann 1. janúar 2019. Hefur íbúum fækkað í öllum nema einni frá 1990, á Grenivík, þar sem íbúafjöldinn stendur í stað. Það segir út af fyrir sig sína sögu um hversu fast allt er í farinu að eingöngu ein sjávarbyggð, þar sem íbúafjöldinn var undir 500 árið 1990, hefur farið upp fyrir 500 íbúa markið. Er það Stokkseyri þar sem íbúum á þessu 30 ára tímabili hefur fjölgað um 18%. Mest var fækkunin hlutfallslega á Raufarhöfn þar sem hún var 57% og á Borgarfirði eystri þar sem hún var 53%. Íbúafjöldi þessara 25 byggðarlaga árið 1990 var 6.857 en var 1. janúar 2019 kominn niður í 4.695 og hafði því fækkað um rúm 30%.

Sjávarbyggðir með á milli 500 og 1.000 íbúa voru 13 þann 1. janúar 2019. Í tveim sjávarbyggðum hefur íbúum fjölgað, á Grundarfirði og á Stokkseyri. Í tveim sjávarbyggðum sem voru með á milli 500 og 1.000 íbúa árið 1990 hefur íbúafjöldinn farið upp fyrir 1.000 íbúa markið, það eru Reyðarfjörður þar sem íbúafjöldinn fór úr 727 og upp í 1.348 og Vogar þar sem íbúafjöldinn fór úr 560 upp í 1.206. Fjögur byggðarlög bætast í flokkinn vegna þess að þar hefur íbúum fækkað frá því sem var árið 1990. Það eru Ólafsvík, Bolungarvík, Blönduós og Ólafsfjörður. Á Bolungarvík hefur íbúum fækkað úr 1.187 niður í 931, á Ólafsvík hefur íbúum fækkað úr 1.216 niður í 1.000, á Blönduósi hefur íbúum fækkað úr 1.084 niður í 867 og á Ólafsfirði hefur íbúum fækkað úr 1.171 niður í 787. Eitt byggðarlag fluttist í flokkinn úr neðri flokki eins og áður er nefnt, Stokkseyri.



Í Grundarfirði varð 14% fjölgun á tímabilinu og á Stokkseyri 18% fjölgun. Íbúafjöldi stóð í stað á Eyrarbakka en annars staðar fækkaði, sums staðar verulega. Á Skagaströnd, Ólafsfirði og á Seyðisfirði var fækkun meiri en 30%. Íbúafjöldi þessara 13 sjávarbyggða árið 1999 var 11.071 en var 1. janúar 2019 kominn niður í 9.057 og hafði því fækkað um 18%.

Í framangreindum sjávarbyggðum með 1.000 íbúa eða færri bjuggu 13.755 íbúar þann 1.1.2019. Það eru 3,9% af heildaríbúafjölda Íslands sem þá var 356.991. Íbúum þessara byggðarlaga hafði þá fækkað um 4.173 frá 1990 eða um 23% en árið 1990 voru þeir 7,1% þjóðarinnar. Á sama tíma hafði íbúum landsins alls fjölgað um 103.206 eða um 41%. Það fer því ekki milli mála að þetta byggðaform á mjög undir högg að sækja.

Sjávarbyggðir með yfir 1.000 íbúa 1. janúar 2019 eru hér taldar vera 15. Akureyri, Reykjanesbæ (Keflavík/Njarðvík), Akranesi og Reyðarfirði er sleppt vegna þess hversu sjávarútvegur er lítill hluti atvinnustarfsemi viðkomandi byggðarlaga í dag. Af þessum 15 byggðarlögum hefur íbúum fækkað í 4, staðið nokkurn veginn í stað í 6 og fjölgað verulega í 5. Þau byggðarlög þar sem fjölgar eru öll á Suðurnesjum eða á Suðurlandi í nágrenni höfuðborgarinnar. Þau 6 byggðarlög sem halda sínum hlut eiga það flest sameiginlegt að ferðabjónusta hefur eflst mjög. Þau byggðarlög þar sem hefur fækkað eiga það hins vegar flest sameiginlegt að þar er útgerð og fiskvinnsla burðarás atvinnulífs.

Flestar eru þær sjávarbyggðir sem hér eru nefndar hluti stærra sveitarfélags sem orðið hefur til við sameiningu sveitarfélaga á síðustu 30 árum. Sjö eru þó og hafa verið sjálfstæð sveitarfélög eða hluti sveitarfélaga sem ekki hafa sameinast. Þetta eru; Tálknafjörður, Dranganes, Skagaströnd, Grenivík, Vopnafjörður, Borgarfjörður eystri og Seyðisfjörður.

Nokkur framangreindra byggðarlaga hafa verið eða eru þátttakendur í verkefni Byggingastofnunar „Brothættar byggðir“. Það eru; Bíldudalur, Þingeyri, Hrísey, Grímsey, Kópasker, Raufarhöfn, Bakkafjörður, Borgarfjörður eystri og Breiðdalsvík. Þá hafa eftirtalin byggðarlög fengið úthlutað aflaheimildum úr aflamarki Byggingastofnunar; Tálknafjörður og Patreksfjörður (sunnanverðir Vestfirðir), Þingeyri, Flateyri, Suðureyri, Dranganes, Hrísey, Grímsey, Raufarhöfn, Bakkafjörður, Breiðdalsvík og Djúpvogur.

Niðurstaða

Eðlilegt er að horft sé til sjávarbyggða með 1.000 íbúa eða færri þegar skoðað verður hvort og þá með hvaða hætti hægt sé að efla „hinar dreifðu sjávarbyggðir“. Sé horft til þeirra sjávarbyggða sem eru utan áhrifsvæðis höfuðborgarsvæðisins, Hvítár-Hvítársvæðisins, er um að ræða 35 sjávarbyggðir með 1.000 íbúa eða færri með samtals 12.586 íbúum sem er 3,6% af heildaríbúafjölda Íslands. Eðlilegt er að horfa til þessara sjávarbyggða sem „hinna dreifðu sjávarbyggða“. Þær skiptast þannig að sjávarbyggðir með 500 íbúa eða færri eru 24 með samtals 4.587 íbúa en sjávarbyggðir með 500-1.000 íbúa eru 11 með samtals 7.999 íbúa.

Ekki er hægt að benda á neina eina aðgerð (eða þess vegna tvær eða þrjár) sem geta valdið straumhvörfum hjá framangreindum byggðarlögum. Miklu heldur má segja að skoða þurfi stöðuna á hverjum stað. Rétt er þó að benda á að í nokkrum framangreindra byggðarlaga hefur orðið jákvæður viðsnúningur nú allra síðustu árin. Það tengist fiskeldi, svo sem á Patreksfirði, Bíldudal og Djúpavogi og gangi væntingar eftir mun það hafa jákvæð áhrif



víðar. Þá hefur þróunin í Brothættu byggðunum víðast tekið jákvæðari stefnu eftir að verkefnið hófst. Ferðaþjónusta hefur vissulega líka þróast með jákvæðum hætti á mörgum stöðum, skapað umsvif og störf en víðast hvar árstíðabundið. Þrátt fyrir að sjávarbyggðir hafi byggst upp á sínum tíma í kringum sjósókn vegna nálægðar við miðin verður að teljast ólíklegt að möguleiki þeirra til vaxtar verði í sjávarútvegi, m.a. vegna aukinnar tæknivæðingar og samþjöppunar í greininni. Að því sögðu er samt líklegt að sjávarútvegur muni áfram vera ákveðinn grunnur byggðar í mörgum þeirra sjávarbyggða sem byggt hafa afkomu sína á fiskvinnslu og sjósókn undanfarna áratugi.

Góðir innviðir á sviði samgangna og fjarskipta sem og aðgengi að menntun og þjónustu skipta afar miklu máli varðandi þróun mála í sjávarbyggðum vítt um land. Margar aðgerðir núgildandi byggðaáætlunar geta stuðlað að jákvæðri þróun í sjávarbyggðum. Má þar nefna almennar aðgerðir eins og stuðning við uppbyggingu fjarskiptainnviða, stuðning við verslun í strjálbýli, störf án staðsetningar, jöfnun orkukostnaðar og jöfnun aðgengis að opinberri þjónustu. Einnig „Brothættar byggðir“ og aflamark Byggðastofnunar.

Í viðhengi eru 2 listar. Annar yfir sjávarbyggðir með innan við 500 íbúa 1.1.2019 og hinn með lista yfir sjávarbyggðir með 500 til 1.000 íbúa 1.1.2019. Fyrir utan íbúafjölda eru upplýsingar um meðalaldur allra íbúa, aldursamsetningu og kynjahlutfall, það er hlutfalla kvenna á móti körlum (sé talan lægri en 100 eru konur færri en karlar), allt miðað við 1.1.2019.

Einnig er meðfylgjandi tafla með nánari greiningu á aldursamsetningu, kynjaskiptingu og framfærsluhlutfalli.

Sauðárkróki 6. júní 2019
Aðalsteinn Þorsteinsson, forstjóri

Sjávarbyggðir með innan við 500 íbúa 1.1.2019:

	Íbúafjöldi 1.1.2019	Breyting frá 1990	Meðal- aldur	Kynja- hlutfall
Landið allt	356.991	41%	38,1	95,3
Hellissandur	355	-22%	37,9	92,9
Rif	138	-16%	41,8	68,3
Tálknafjörður	239	-29%	36,8	77,0
Bíldudalur	208	-41%	39,2	80,9
Pingeyri	249	-42%	44,4	105,0
Flateyri	201	-49%	38,4	91,4
Suðureyri	264	-28%	37,2	88,6
Súðavík	168	-27%	37,9	88,8
Drangnes	72	-29%	41,2	118,2
Hólmavík	322	-28%	41,7	89,4
Hofsós	142	-42%	41,1	102,9
Litli-Árskógssandur	107	-14%	38,5	105,8
Hauganes	118	-26%	41,8	87,3
Hrísey	167	-37%	44,8	89,8
Grímsey	61	-50%	43,3	96,8
Grenivík	301	0%	38,3	91,7
Kópasker	121	-17%	39,3	86,2
Raufarhöfn	168	-57%	48,1	84,6
Þórshöfn	369	-8%	38,1	77,4
Bakkafjörður	69	-31%	42,1	91,7
Borgarfjörður eystri	77	-53%	47,8	83,3
Stöðvarfjörður	181	-47%	45,6	84,7
Breiðdalsvík	129	-47%	45,5	76,7
Djúpivogur	364	-20%	37,8	89,6
Hafnir*	108	-15%	33,9	111,8
Samtals íbúar	<u>4.698</u>	<u>-31%</u>		

Sjávarbyggðir með 500 til 1.000 íbúa 1.1.2019:

	Íbúafjöldi 1.1.2019	Breyting frá 1990	Meðal- aldur	Kynja- hlutfall
Landið allt	356.991	41%	38.1	95.3
Ólafsvík	1.000	-18%	37,1	96,5
Grundarfjörður	824	14%	38,5	94,8
Patreksfjörður	675	-27%	36,9	91,2
Bolungarvík	931	-22%	39,1	86,2
Hvammstangi	573	-19%	42,2	106,9
Blönduós	867	-20%	40,5	93,5
Skagaströnd	443	-33%	40,3	98,7
Ólafsfjörður	787	-33%	43,5	94,5
Vopnafjörður	527	-23%	41,6	104,3
Seyðisfjörður	673	-31%	42,7	93,9
Fáskrúðsfjörður	702	-7%	38,0	90,2
Stokkseyri*	515	18%	39,4	89,3
Eyrarbakki*	540	0%	42,0	93,5
Samtals íbúar	<u>9.057</u>	<u>-18%</u>		
Íbúar alls í framantöldum byggðarlögum	<u>13.755</u>	<u>-23%</u>		

*Á Hvítá-Hvítá svæðinu