

Hagsmunir íslenskra sjávarbyggða við endurskoðun fiskveiðistjórnunar

Þóroddur Bjarnason
Háskólanum á Akureyri

Þóroddur Bjarnason, félagsvísindadeild Háskólans á Akureyri, 600 Akureyri.
thoroddur@unak.is

Ágrip

Hnignun íslenskra sjávarbyggða á sér almennar skýringar á borð við auknar kröfur um þjónustu, hækkandi menntunarstig og sérhæfðara vinnuafli og sértækar skýringar á borð við aflasamdrátt, samþjöppun og breytingar í fiskvinnslu og aukinn útflutning á ferskum fiski. Neikvæð áhrif núverandi fiskveiðistjórnunarkerfis á sjávarbyggðir felast einkum í breyttu skipulagi veiða og vinnslu, samdrætti staðbundinna aflaheimilda og óvissu um framtíðina sem dregur mjög úr byggðafestu. Sé pólitískur vilji til að verja hagsmuni sjávarbyggða er nauðsynlegt að skilgreina slíkar sjávarbyggðir og hagsmuni þeirra með skýrum hætti. Sjávarbyggðir á Íslandi eru of margar og dreifðar til að útgerð geti staðið undir þeim öllum, en með eflingu stærri sjávarbyggða og klasa smærri þorpa gæti sjávarútvegur verið ein meginstoð margra atvinnusvæða um allt land. Til þess þurfa útgerðir að sjá hag sinn í eflingu útgerðarsvæða, t.d. með því að tiltekinn hluti aflaheimilda verði svæðisbundinn í stað núverandi mótvægisaðgerða. Þannig yrði kostnaður þjóðfélagsins af því að taka tillit til hagsmuna sjávarbyggða sýnilegur og leyst væri úr ætluðum fórnarskiptum milli hagkvæms rekstrar og byggðasjónarmiða án þess að leggja auknar byrðar á útgerðina. Hins vegar þarf að grípa til markvissari aðgerða ef veikburða sjávarbyggðum utan stærri atvinnusvæða eiga ekki að leggjast af.

JEL flokkun: R1, Q2

Lykilorð: Fiskveiðistjórnun, byggðaðróun, sjávarbyggðir

1. Inngangur

Stjórnun fiskveiða er forsenda sjálfbærrar nýtingar auðlindarinnar og fyrirkomulag slíkrar stjórnunar hefur margvísleg áhrif á velferð og framtíð íslensks þjóðfélags. Arðbær útgerð og vel launuð störf í sjávarútvegi eru vitaskuld samfélagslega mikilvæg í sjálfu sér, jafnframt því sem þau hafa margvísleg margfeldisáhrif í hagkerfi þjóðarinnar og einstakra byggðarlaga. Þá leggja skattar og opinber gjöld starfsfólks og fyrirtækja í sjávarútvegi og afleiddri starfsemi drjúgt af mörkum til opinberrar þjónustu ríkis og sveitarfélaga. Hagsmunir útgerðarfyrirtækja, sjávarbyggða og þjóðarinnar allrar af sjálfbærri nýtingu fiskistofna fara því að mörgu leyti vel saman, en þessir hagsmunir eru þó ekki alfarið hinir sömu. Löggjöf um stjórn fiskveiða snýst ekki aðeins um fiskifræði og hagfræði heldur jafnframt um það að leita jafnvægis milli hagsmuna helstu aðila sem tilhögun fiskveiða snertir.

Það má ljóst vera að fiskveiðistjórnunarkerfi sem hámarkar þröngt skilgreinda hagsmuni eins aðila gæti auðveldlega skaðað aðra hagsmunaaðila. Þannig gæti ríkið reynt að hámarka tekjur sínar af sjávarútvegi en skaðað bæði fyrirtæki og sjávarbyggðir á Íslandi, t.d. með mikilli skattlagningu eða alþjóðlegu uppboði á fiskveiðiheimildum í íslenskri lögsögu. Þá mætti stuðla að byggðafestu sjávarbyggða en skerða mjög bæði arðsemi stórfyrirtækja og tekjur ríkisins, t.d. með því að binda allar aflaheimildir við smáútgerðir eða einyrkja á hverjum stað. Loks gæti stjórnkerfi sem einvörðungu miðaðist við hámarksarðsemi útgerðarfyrirtækja óháð öðrum hagsmunum lagt margar sjávarbyggðir í rúst, jafnframt því sem ekkert svigrúm væri til þess að auðlindarentu rynni í sameiginlega sjóði landsmanna. Þótt einstaka raddir telji að einungis eigi að taka tillit til hagsmuna útgerðarfyrirtækja, einungis hagsmuna sjávarbyggða ellegar einungis hagsmuna ríkissjóðs getur það talist eðlilegt markmið lagasetningar um fiskveiðistjórnun að miðla málum milli einstakra hagsmunaaðila.

Vitaskuld er það vandasöm pólitísk og siðferðileg spurning hvaða vægi skuli gefa þáttum á borð við verndun auðlinda, arðsemi útgerðarinnar, auðlindarentu ríkisins og byggðafestu sjávarbyggða. Umræða síðustu ára og áratuga um fiskveiðistjórnunarkerfið og ekki síst harðar deilur um yfirstandandi endurskoðun þess snúast að verulegu leyti um æskilegt jafnvægi milli þessara þátta. Vísindamenn sem starfa innan mismunandi fræðigreina hafa um árabil lagt sín lóð á þessar vogarskálar (sjá t.d. Axel Hall o.fl., 2011; Einar Eyþórsson, 2000; Gísli Pálsson, 1998; Niels Einarsson, 2011; Ragnar Árnason, 2005; Rögnvaldur Hannesson, 2005; Unnur Dís Skaptadóttir, 2000; Þórólfur Matthíasson, 2003). Nokkuð víðtæk samstaða virðist um nauðsyn verndunar fiskistofna, arðsemi fyrirtækja og auðlindarentu ríkisins, en minni sátt ríkir um hagsmuni sjávarbyggða. Þannig vara Axel Hall o.fl. (2011) t.d. við því að atvinnustefnu og auðlindanýtingu sé blandað saman við markmið í byggðamálum og leggja áherslu á að „fórnarskipti“ séu milli hagkvæms rekstrar og hagsmuna sjávarbyggða. Þótt jafnvægi milli hagsmunaaðila feli vitaskuld í sér að slegið sé af ítrustu kröfum er þó engin ástæða til þess að líta á hagsmuni þessara aðila sem ósamrýmanlega. Ef rétt er á málum haldið ætti hagkvæmni útgerðarfyrirtækja að geta farið saman við bæði þjóðhagslegan ávinning og stöðugleika atvinnusvæða þar sem löng hefð er fyrir fiskveiðum og fiskverkun.

Í þessu ljósi kemur nokkuð á óvart hversu misjafnlega skýrt helstu hagsmunaaðilar fiskveiðistjórnunar eru skilgreindir í nágildandi lögum (nr. 116/2006) og í frumvarpi til nýrra laga um stjórn fiskveiða (þskj. 1052/2012). Nágildandi lögum er skv. fyrstu grein ætlað að (a) stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu nytjastofna og (b) tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Frumvarpi til nýrra laga er skv. 1. gr. með svipuðum hætti og áður ætlað að stuðla að (a) verndun og sjálfbærri nýtingu fiskistofna við Ísland og (b) treysta atvinnu og byggð í landinu. Til viðbótar er frumvarpinu ætlað að (c) stuðla að farsælli samfélagsþróun með hagsmuni komandi kynslóða að leiðarljósi; (d) hámarka þjóðhagslegan virðisauka af sjávarauðlindinni; og (e) tryggja þjóðinni eðlilega auðlindarentu um leið og (f) sjávarútvegurinn sé arðsamur og búi við hagstætt og stöðugt rekstrarumhverfi.

Segja má að (a) sjálfbær nýting auðlindarinnar sé skýrt skilgreint markmið þótt vitaskuld sé deilt um hvernig því skuli náð og hversu traustar forsendur séu fyrir ráðgjöf fiskifræðinga (sjá t.d. Axel Hall o.fl., 2011; Helgi Áss Grétarsson, 2012; Magnús Þór Hafsteinsson, 2010; Níels Einarsson, 2012; Samtök atvinnulífsins, 2001). Með sama hætti eru (f) arðsemi og hagstætt og stöðugt rekstrarumhverfi skýrt skilgreindir hagsmunir sjávarútvegsfyrirtækja þótt hart sé deilt um það hver arðsemi sjávarútvegs sé og hvað felist í hagstæðu og stöðugu rekstrarumhverfi (sjá t.d. Axel Hall o.fl., 2011; Deloitte, 2012; Níels Einarsson, 2012; Ragnar Árnason, 2012; Seðlabanki Íslands, 2012; Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið, 2012). Loks má segja að (e) hagsmunir ríkisins fyrir hönd þjóðarinnar af auðlindarentu séu skýrir, þótt deilt sé um það hver sé eðlileg renta fyrir aðgang að takmarkaðri auðlind (sjá t.d. Einar K. Guðfinnsson, 2012; Oddný G. Harðardóttir, 2012; Ólína Þorvarðardóttir, 2012; Ragnar Árnason, 2012; Þorsteinn Pálsson, 2012; Þórólfur Matthíasson, 2012).

Aðrir samfélagslegir hagsmunir eru hins vegar ekki skýrt skilgreindir í lagatextum um stjórn fiskveiða. Ekki ljóst hvað felist í því að „treysta byggð“, hvað teljist „farsæl samfélagsþróun“ eða hvernig skilgreina eigi „hagsmuni komandi kynslóða“. Samkvæmt athugasemdum við frumvarpið er VI. kafla þess ætlað að draga úr óvissu og auka stöðugleika þeirra byggða sem veikast standa með því sem nefnist „önnur aflahlutdeild“. Undir aðra aflahlutdeild fellur m.a. byggðakvóti, línuviltun, rækju- og skelbætur, strandveiðar, frístundaveiða og veiðar til eigin neyslu, auk heimilda til útgáfu nýliðunarleyfa, til ráðstöfunar til kvótapiðings eða til áframeldis á þorski. Þótt þessar „byggðaaðgerðir“ í frumvarpi að nýjum lögum um stjórn fiskveiða hafi verið gagnrýndar af hagsmunaaðilum (t.d. Ásthildur Sturludóttir, 2012; Landsamband íslenskra útvegsmanna, 2012) og sérfræðingum í hagkvæmum rekstri útgerðarfyrirtækja (t.d. Daði Már Kristófersson og Stefán Sigurðsson, 2012; Ragnar Árnason, 2012) hefur lítið sem ekkert farið fyrir umræðu um hvaða samfélög skuli eiga lögvarða hagsmuni í þessu sambandi, hverjir þeir hagsmunir séu eða hvernig þeir verði tryggðir með ofangreindum ráðstöfunum.

Umræðan um byggðahagsmuni við endurskoðun stjórnkerfis fiskveiða endurspeglar í raun skort á heildstæðri byggðastefnu á Íslandi. Þannig skilgreinir nágildandi stefnumótandi byggðaaætlun (þskj 1328/2011) rúmlega þrjátíu stór og smá verkefni sem tengjast byggða-

málum með einum eða öðrum hætti, án þess þó að mynda heildstæða stefnu í málefnum landsbyggðanna. Þá er athyglisvert að stærstu ákvarðanir ríkisvaldsins í byggðamálum eru ekki hluti stefnumótandi byggðaáætlunar og má þar til dæmis nefna ákvarðanir um uppbyggingu stóriðju, samgöngubætur, uppbyggingu eða niðurskurð á opinberri þjónustu og styrki til landbúnaðar. Meintar „byggðaaðgerðir“ í núverandi lögum og frumvarpi að nýjum lögum um stjórn fiskveiða eru með sama hætti samtíningur margvíslegra en fremur smávægilegra aðgerða sem ætlað er að veða á móti neikvæðum afleiðingum kerfisins í heild. Þessar aðgerðir mynda hvorki heildstæða stefnu í málefnum sjávarbyggða né endurspegla markmið stefnumótandi byggðaáætlunar með skýrum hætti.

Af almennri umræðu mætti oft ráða að áhersla á byggðastefnu sé andstæða faglegrar stefnumótunar í heilbrigðisþjónustu, menntun, fjölmiðlum, samgöngum, atvinnumálum og öðrum málaflokkum sem þjóðina varða (Austurlandið, 2011; Egill Helgason, 2009; RÚV, 2012; Sveinn Arnarsson, 2011; Þóroddur Bjarnason, 2012). Þannig hefur Ólafur Þ. Stephensen ritstjóri Fréttablaðsins með reglubundnum hætti gagnrýnt tilraunir til að hafa „pólítísk“ áhrif á „faglegar“ ákvarðanir um staðsetningu opinberrar þjónustu á borð við heilbrigðisstofnanir og fangelsi (sjá t.d. Ólafur Stephensen, 2010, 2011). Þá hefur Örn Sigurðsson (2011) til dæmis lýst barátta þingmanna dreifbýlla svæði fyrir samgöngubótum sem skipta kjósendur þeirra miklu máli sem „handstýringu, geðþótta og sjálftöku“ og „háspillingu sem á sér enga hliðstæðu í síðuðum samfélögum“. Ekki verður þó séð að byggðastefna sé meginorsök þeirrar svæðisbundnu hagsmunagæslu sem oft er kennd við „byggðasjónarmið“ eða „kjördæmapot“. Þvert á móti virðist skortur á heildstæðri stefnu sem byggist á traustum fræðilegum grunni og felur í sér skýrar aðgerðir og mælanleg markmið helsta hindrun í vegi heildstæðrar og faglegrar stefnumótunar á sviði fiskveiðistjórnunar, líkt og á fjölmörgum öðrum sviðum sem snerta ólíka hagsmuni mismunandi aðila vítt og breitt um landið. Við slíkar aðstæður er nánast óhjákvæmilega tilhneiging til þess að álitamál um forgangsroðun og vægi ólíkra hagsmuna séu leidd til lykta á grundvelli tengsla við stjórn mála- og embættismenn.

Í þessari grein eru hagsmunir íslenskra sjávarbyggða reifaðir í tengslum við almenna þróun þéttbýlis og tækniframfarir í sjávarútvegi. Byggðaþróun á Íslandi er rakin með áherslu á fjölbreytni og ólíkar aðstæður hinna mismunandi landsbyggða utan Reykjavíkursvæðisins og vandkvæði við skilgreiningu einstakra búsetu- og atvinnusvæða. Loks er mat lagt á hlut kvótakerfisins og annarra þátta í hnignum margra sjávarbyggða og varpað upp mögulegum leiðum til að samþætta hagsmuni útgerðar og sjávarbyggða með markvissari hætti en með núverandi aðgerðum á borð við línuvillun, strandveiðar og byggðakvóta.

2. Byggðaþróun og þéttbýli á Íslandi

Byggðaþróun nútímans á Íslandi hefur einkennst af fólksfjölgun og þéttbýlisvæðingu. Hraður vöxtur Reykjavíkur og síðar svæðisins umhverfis borgina hefur verið afar áberandi þáttur í þeirri þróun allt frá því helstu menningar- og valdastofnanir landsins voru fluttar

þangað á nítjándu öldinni (Helgi Skúli Kjartansson, 2010). Reykjavíkursvæðið hefur vaxið sem ein heild frá því um 1960 og telur það nú um 204 þúsund íbúa eða tæplega tvo þriðju hluta þjóðarinnar (Hagstofa Íslands, 2012). Sumir telja því að landsbyggðin sé í raun hrunin, fólksflóttinn til suðvesturhorns landsins sé óstöðvandi og Ísland sé orðið nokkurs konar borgríki (Ágúst Einarsson, 2005; Jón Rúnar Sveinsson, 2000).

Langt er þó frá því að íbúum landsbyggðanna fari fækkandi. Á tímabilinu 1911–2010 fjölgaði íbúum utan Reykjavíkursvæðisins þannig úr 70 þúsundum í 117 þúsund eða um 65% (Þóroddur Bjarnason, 2011). Íbúum flestra landshluta fjölgaði umtalsvert, sérstaklega á Suðurnesjum og Norðurlandi eystra. Fólki fækkaði þó í tveimur landshlutum 1911–2010, um 12% á Norðurlandi vestra og 46% á Vestfjörðum. Frá síðustu aldamótum hefur íbúum landsbyggðanna fjölgað um 0,7% á ári eða rétt um meðaltal síðustu hundrað ára. Þótt hlutfall landsbyggðanna af þjóðinni í heild fari lækkandi eru þær þannig í hægum vexti og fleiri búa utan Reykjavíkursvæðisins en nokkru sinni áður í Íslandssögunni.

Samhliða vexti Reykjavíkursvæðisins spruttu upp margir minni þéttbýlisstaðir sem byggðu á útgerð, þjónustu við sjávarútveg og landbúnað, iðnaði og síðar ferðaþjónustu. Sumir blómstruðu fyrst og fremst sem þjónustukjarnar landshluta sinna, aðrir sem öflugir útgerðarbærir og enn aðrir sem útverðir verslunar og þjónustu sem brúuðu bilið milli höfuðborgar og fjarlægari byggðarlaga. Þannig fjölgaði byggðakjörnum utan Reykjavíkursvæðisins með yfir þúsund íbúa úr þremur árið 1911 í 24 árið 2012 (Hagstofan Íslands, 2012). Á síðustu tíu árum var fólksfjölgun í flestum þessara stærri byggðakjarna og fjölgaði íbúum að meðaltali um 15%.

Margir smærri íslenskir byggðakjarnar hafa einnig dafnað ágætlega þótt sums staðar hafi fólki fækkað frá því sem mest var á blómatíma þéttbýlismyndunar á Íslandi. Nýir byggðakjarnar hafa orðið til og fólksfjölgun í sumum smærri byggðakjörnum er með því mesta sem gerist á landinu. Veruleg byggðaröskun blasir engu að síður við rúmlega þriðjunggi byggðakjarna með færri en þúsund íbúa, sem og við flestum sveitasamfélögum landsins. Sérstaklega steðjar brýnn vandi að byggðakjörnum þar sem búa færri en 200 manns, fjarlægð til stærstu þéttbýliskjarna landsins er meiri en hundrað kílómetrar og hlutfall starfa við fiskveiðar og vinnslu er hátt (Þóroddur Bjarnason, 2011).

Umræða um byggðamál á Íslandi hefur oft snúist um annars vegar hagsmuni ímyndaðrar, einsleitar „landsbyggðar“ gagnvart Reykjavíkursvæðinu og hins vegar um staðbundin vandamál vegna þátta á borð við öra fólksfækkun, erfiðar samgöngur, niðurskurð í opinberri þjónustu eða tilfærslur á aflaheimildum. Þótt landsbyggðirnar standi að mörgu leyti svipað gagnvart efnahagslegu, pólitísku og menningarlegu ægivaldi höfuðborgarinnar og sambærileg vandamál sé víða að finna eru þær engu að síður afar fjölbreyttar og hagsmunir þeirra eru að mörgu leyti ólíkir. Andstætt því sem ráða mætti af almennri umræðu standa flestar þeirra jafnframt í nokkrum blóma. Heildstæð og árangursrík stefna í málefnum landsbyggðanna getur hvorki snúist um einsleita „landsbyggð“ né hvert einasta byggðarlag á

landinu fyrir sig. Það er því nauðsynlegt að horfa til sérkenna ólíkra búsetusvæða og þeirra tækifæra og áskorana sem íbúar þeirra standi frammi fyrir.

Landsbyggðirnar í nágrenni Reykjavíkursvæðisins hafa vaxið hratt og njóta að mörgu leyti góðs af nábylinu við borgarsamfélagið, sérstaklega hvað varðar atvinnutækifæri og fjölbreytta þjónustu. Á sama tíma getur reynst erfitt að halda uppi fjölbreyttri atvinnustarfsemi og þjónustu í samkeppni við fyrirtæki sem búa við mun meiri stærðarhagkvæmni, og í opinbera geiranum felst hagræðing oft í því að auka vægi miðlægrar þjónustu á kostnað grenndarþjónustu í fámennari byggðarlögum (Þóroddur Bjarnason, 2011). Á vaxtarsvæðum Mið-Norðurlands og Mið-Austurlands hefur fólki einnig fjölgað og stærri þéttbýliskjarnar vaxið og dafnað, þótt sveitirnar og einstök smærri byggðarlög eigi á brattann að sækja. Slíkir kjarnar eru mikilvægar miðstöðvar stjórnsýslu, atvinnulífs og menningar og bæta búsetuskilyrði fólks á stórum svæðum. Það þarf að viðhalda og efla skilyrði þeirra til áframhaldandi vaxtar og skilgreina með skýrum hætti réttindi þeirra og skyldur gagnvart höfuðborginni annars vegar og dreifðari byggðum landsins hins vegar.

Viðvarandi fólksfækkun er einkum að finna á afmörkuðum svæðum á norðvestur-, norðaustur- og suðausturhorni landsins þar sem samanlagt búa um 8% þjóðarinnar eða um 25 þúsund manns (Þóroddur Bjarnason, 2011). Þar eru mörg sjávarþorp sem hafa orðið misvel úti í breytingum á sjávarútvegi, sveitir sem hafa mismikil hlunnindi af ferðaþjónustu, frístundabyggð eða launuðum aukastörfum og litlir þjónustukjarnar sem sumir hafa orðið fyrir barðinu á svæðisbundinni hnignun landbúnaðar, sjávarútvegs eða annarrar framleiðslu. Þótt aðstæður séu vitaskuld misjafnar glíma þau oft við einhæft atvinnulíf, takmarkaðan aðgangi að lánsfé, skort á verslun og þjónustu, erfiðar samgöngur og mikinn flutningskostnað. Umræða um neikvæð áhrif kvótakerfisins snýst einatt um veika stöðu sjávarbyggða á slíkum svæðum.

Árangursrík byggðastefna hlýtur að snúast um sjálfbærni samfélaga og því verður slík stefna að nálgast margvísleg byggðarlög á mismunandi búsetusvæðum á grundvelli aðstæðna á hverjum stað. Það veldur því talsverðum vandræðum að engin fullnægjandi greining hefur verið gerð á atvinnu- og þjónustusvæðum landsins. Skipting þess í landsvæði samkvæmt kjördæmaskiptingu frá árinu 1959 er enn notuð í margvíslegum tilgangi og er m.a. grundvöllur sóknaráætlunar ríkisstjórnarinnar til eflingar atvinnulífs og samfélagi um allt land (Forsætisráðuneytið, 2012). Þessi skipting landsbyggðanna í Vesturland, Vestfirði, Norðurland vestra, Norðurland eystra, Austurland, Suðurland og Suðurnes er hins vegar afar gróf og víða endurspeglar hún illa þann ramma sem búsetusvæði setja daglegu lífi íbúanna. Þannig er til dæmis vandséð í hvaða skilningi Hveragerði eigi meira sameiginlegt með Höfn í Hornafirði á Suðurlandi en með Akranesi á Vesturlandi, ellegar Reykhólar með Ísafirði á Vestfjörðum fremur en Búðardal á Vesturlandi eða Hvammstanga á Norðurlandi vestra. Þá er skipting landsins í sveitarfélög afar fjölbreytileg og þótt sum þeirra afmarki tiltekin samfélög eru önnur úthverfi annarra stærri sveitarfélaga ellegar spanna fjölmörg samfélög sem eru í litlum daglegum samskiptum innbyrðis. Á hinn bóginn er skilgreining Hagstofu

Íslands (2012) á þéttbýlisstöðum og byggðakjörnum of fíngerð og tekur hvorki tillit til innbyrðis tengsla slíkra staða né tengsla þeirra við sveitasamfélög.

Mikilvægt skref í átt að greiningu atvinnu- og þjónustusvæða hefur verið tekið með skilgreiningu Byggðastofnunar (2011) á vinnusóknarsvæðum þéttbýlistaða. Mynd 1 sýnir þessa skiptingu landsins sem unnin er af sérfræðingum stofnunarinnar í samvinnu við atvinnuþróunarfélög um allt land og byggir að nokkru á huglægu mati og markmiðum heimanna.

Mynd 1 u.þ.b. hér

Hér er landinu skipt í þrjátíu stór og smá vinnusóknarsvæði. Í samræmi við fjölbreytileika raunverulegra aðstæðna eru þessi svæði mjög óregluleg. Þannig eru mörk sumra svæða óljós og skarast t.d. vinnusóknarsvæði Reykjavíkur verulega við aðliggjandi svæði á Suðurnesjum, Vesturlandi og Suðurlandi. Í öðrum tilvikum eru landfræðilegar aðstæður með þeim hætti að mörkin eru mjög skýr, og má þar t.d. nefna skiptinguna milli norðursvæðis og suðursvæðis Vestfjarða sem helgast af erfiðum samgöngum og veðurfari. Þá eru sumir fámennir byggðakjarnar á borð við Raufarhöfn og Djúpavog utan stærri vinnusóknarsvæða og teljast samkvæmt þessu sjálfstæð, örsmá vinnusóknarsvæði. Þótt þetta kort sé ekki byggt á nákvæmri könnun á raunverulegri atvinnusókn gefur það engu að síður skýra vísbindingu um þau raunverulegu búsetusvæði sem taka þarf tillit til þegar rætt er um hagsmuni íslenskra sjávarbyggða.

Á sumum svæðum er öflug útgerð aðeins tiltölulega lítil hluti fjölbreytts atvinnulífs og má þar nefna vinnusóknarsvæði Reykjavíkur, Akraness, Sauðárkróks, Akureyrar og Húsavíkur. Samkvæmt samantekt Byggðastofnunar (2007) var hlutfall ársverka við fiskveiðar og fiskvinnslu yfir 20% á 15 af þessum 30 vinnusóknarsvæðum árið 2007. Þrettán þeirra teljast jafnframt til svæða þar sem byggð stendur höllum fæti. Þau eru í öllum landshlutum og tilheyra 30 sveitarfélögum, en innan þeirra eru 37 byggðakjarnar (Byggðastofnun 2007; Hagstofa Íslands, 2012). Ársverk við fiskveiðar og fiskvinnslu eru yfir 20% í 26 sveitarfélögum, þar af 30–39% í tólf og 40–67% í sex sveitarfélögum. Innan einstakra sveitarfélaga geta þó verið nokkur byggðarlög sem byggja á sjávarútvegi og mörg sveitarfélög geta fallið innan sama atvinnusvæðisins. Þótt aflaheimildir og landaður afli sé í mörgum tilvikum mun meiri á atvinnusvæðum þar sem sjávarútvegur er aðeins lítil hluti atvinnulífsins eiga atvinnusvæði þar sem fimmta hvert starf er við sjávarútveg hlutfallslega mest undir skipulagi fiskveiðistjórnunar.

Víða hafa samgöngur breyst með þeim hætti að atvinnusvæði sjávarbyggða skarast að verulegu eða öllu leyti. Þannig mætti taka sem dæmi atvinnusvæðið á norðanverðum Vestfjörðum þar sem tæplega fimm þúsund manns búa í sjö byggðakjörnum og rétt innan við þriðjungur allra starfa eru við fiskveiðar eða vinnslu sjávarafurða (Byggðastofnun, 2007;

Hagstofa Íslands, 2012). Að meðaltali eru 33 km milli einstakra byggðakjarna og mesta vegalengd innan svæðsins eru 63 km frá Þingeyri til Súðavíkur. Meðal annarra slíkra tiltölulega fjölmennra og samfelldra atvinnusvæða þar sem meira en 20% starfa eru við veiðar og vinnslu má nefna Suðurnesin, norðanvert Snæfellsnes, utanverðan Eyjafjörð og miðsvæði Austfjarða. Sé horft til heildarhagsmuna íbúa á slíkum atvinnusvæðum virðist augljóst að leggja beri höfuðáherslu á fjölbreytni í atvinnulífi og fjölgun sérhæfðra, vel launaðra starfa. Uppbygging öflugrar útgerðar og fiskvinnslu á svæðinu í heild gæti verið ein meginstoð öflugis atvinnulífs og starfsvettvangur margra íbúa í öllum byggðarlögum svæðisins, jafnvel þótt slík starfsemi verði lítil í einstaka byggðakjörnum um lengri eða skemmri tíma. Framtíð slíkra byggðarlaga ræðst að líkindum af umfangi veiða og vinnslu sjávarafurða.

Á mörgum stöðum búa sjávarbyggðir hins vegar við talsverða einangrun vegna fjarlægða eða náttúruskilyrða. Í sumum tilvikum er um að ræða tiltölulega öflug og fjölmenn byggðarlög á borð við Vestmannaeyjar og Höfn í Hornafirði sem í sjálfu sér geta talist nokkuð traust atvinnusvæði en í öðrum fámennari og brothættari atvinnusvæði á borð við sunnanverða Vestfirði. Þá er víða um land að finna stök þorp þar sem atvinnulíf byggist að verulegu leyti á sjávarútvegi og fjarlægð frá öflugri atvinnusvæðum er umtalsverð. Má þar til dæmis nefna Hólmanvík, Vopnafjörð og Djúpavog.

Ljóst má vera að sjávarbyggðir á Íslandi eru of margar og dreifðar til þess að umfangsmikil útgerð geti staðið undir þeim öllum. Hins vegar gæti sjávarútvegur verið ein meginstoð margra atvinnusvæða ef rétt væri á málum haldið og starfsfólk gæti sótt vinnu milli einstakra byggðakjarna. Styrking og stækkun atvinnusvæða, öflugri kjarnar og samgöngubætur innan og milli svæða eru meðal þeirra þátta sem geta í senn dregið úr einhæfni atvinnulífsins og skapað betri forsendur fyrir nútímalegri útgerð sem einni af mörgum stöðum samfélagsins. Í ákveðnum einangruðum og fámennum byggðarlögum fjarri stærri atvinnusvæðum er hins vegar vandséð hvaða atvinnustarfsemi gæti leyst sjávarútveg af hólmi. Huga verður vandlega að áskorunum og tækifærum ólíkra sjávarbyggða ef taka á tillit til hagsmuna þeirra við endurskoðun fiskveiðistjórnunarkerfisins.

3. Stjórn fiskveiða og þróun íslenskra sjávarbyggða

Vélvæðing í sjávarútvegi og síðbúin innreið þeirrar verkaskiptingar sem einkenndi iðnbyltingu Vesturlanda gjörbreytti íslensku samfélagi á síðari hluta 19. aldar og fyrri hluta 20. aldar (Helgi Skúli Kjartansson, 2010; Magnús S. Magnússon, 1993; Ólafur Ásgeirsson, 1988). Íslenskar sjávarbyggðir spruttu úr jarðvegi sveitasamfélagsins og í mörgum tilvikum flutti ungt fólk skamman veg að næstu verstöð til að stofna fjölskyldu og sjá henni farborða, án þess þó að slíta tengslin við heimabyggðina (Gísli Á. Gunnlaugsson, 1993). Jafnframt sköpuðu sveitirnar mikilvægt bakland fyrir litla byggðakjarna og strandsiglingar um hafnir sjávarbyggðanna urðu tengiliðir heilla sveitasamfélaga við umheiminn (Ásgeir Jónsson, 2002). Mikill fjöldi lítilla sjávarþorpa og dreifing þeirra vítt og breitt um landið á því rætur sínar í eftirsóknarverðri nálægð við samfélög sveitanna og fengsæl fiskimið sjávarins.

Þróun íslenskra sjávarbyggða hefur frá upphafi verið nátengd aflabrogðum og tækni-breytingum við veiðar og vinnslu. Mörg smærri byggðarlög byggðust upp í kringum vél-bátaútgerð sem hófst með því að vél var sett í sexæringinn Stanley í Hnífsdal árið 1902, en upphaf togaraútgerðar stærri þéttbýlisstaða má rekja til komu togarans Coot til Hafnar-fjarðar þremur árum síðar. Þótt botnfiskaflí hafi víðast verið grundvöllur sjávarbyggða má t.d. rekja vöxt og hnignun ákveðinna sjávarbyggða til breytinga á síldargöngum og síðar hruns síldarstofnsins. Þá blómstruðu margar smærri sjávarbyggðir á 8. áratugnum með skut-togarávæðingu og uppbyggingu fiskvinnslu um allt land í kjölfar útfærslu landhelginnar (sjá t.d. Axel Hall o.fl., 2011; Helgi Skúli Kjartansson, 2010). Þótt stóraukin sókn í auðlindina hafi markað ákveðið blómaskeið í vexti sjávarbyggða til skemmri tíma skapaði ósjálfbær vöxtur jafnframt alvarleg vandamál. Með dyggum stuðningi ríkisins var afkastamikil útgerð byggð upp á mörgum stöðum samtímis með tilheyrandi offjárfestingu og auðlindin hlaut að lokum að bresta.

Hnignun margra íslenskra sjávarbyggða er margþætt ferli sem á sér fjölbreyttar skýringar. Hlutverk margra smærri staða sem þjónustukjarnar hefur minnkað verulega vegna fólks-fækkunar í sveitum og bættra samgangna við stærri staði og víða höfðu sjávarbyggðir sem áður voru í alfaraleið orðið afskekktar þegar samgöngur færðust af sjó á vegi landsins. Þá hafa auknar kröfur um þjónustu og fjölbreyttari möguleika á ýmsum sviðum, hækkandi menntunarstig og sérhæfðara vinnuafli haft neikvæð áhrif á fámenn byggðarlög almennt (Andrea Hjálmsdóttir o.fl., 2011; Axel Hall o.fl., 2002; Byggðastofnun, 2009; Stefán Ólafsson, 1997; Þóroddur Bjarnason o.fl., 2010). Loks hefur aflasamdráttur, samþjöppun og breytingar í fiskvinnslu og aukinn útflutningur á ferskum fiski haft umtalsverð áhrif á íslenskar sjávar-byggðir (Axel Hall o.fl., 2002, 2011; Einar Eypórsson, 2000; Gísli Pálsson, 1998; Niels Einarsson, 2011; Unnur Dís Skaptadóttir, 2000).

Með kvótakerfinu var fundin markaðslausn á óumflýjanlegri þörf fyrir hagræðingu í sjávar-útvegi þar sem arðsemi sjávarútvegsfyrirtækja var sett í öndvegi. Þótt meira sé rætt um neikvæða þætti þess hefur núgildandi fiskveiðistjórnunarkerfi jafnframt haft ýmis jákvæð áhrif í byggðamálum. Sjálfbær nýting auðlindarinnar og arðsemi útgerðarinnar er vitaskuld undirstaða sjávarbyggða og kvótakerfið hefur stuðlað að eflingu fiskistofna og stórra út-gerðarfyrirtækja. Þá hefur arðsemin gert tæknivæðingu veiða og vinnslu mögulega sem leitt hefur til meira öryggis og betri starfsaðstæðna í sjávarútvegi og skapað mörg fjölbreytt og vel launuð ný störf. Loks er vert að hafa í huga að tilfærsla á aflaheimildum hefur komið ákveðnum byggðarlögum vel þótt önnur hafi orðið fyrir verulegum búsifjum.

Þó má færa fyrir því rök að fiskveiðistjórnunarkerfið hafi haft mikil og margvísleg áhrif á hnignun margra sjávarbyggða og breytingar á því muni ráða miklu um byggðapróun næstu áratuga. Neikvæð áhrif fiskveiðistjórnunarkerfisins á sjávarbyggðir eru einkum þriþætt. Í fyrsta lagi hefur missir staðbundinna aflaheimilda og samdráttur í fiskvinnslu augljóslega haft afar alvarlegar afleiðingar fyrir tiltekin byggðarlög og einstaka landshluta. Slíkt hefur valdið einstaklingum, fyrirtækjum og sveitarstjórnnum alvarlegum vanda og í sumum

tilvikum eflaust kostað slíka aðila margfalt hærrí upphæð en sem nemur hagnaði útgerðarinnar af breytingunum. Áhrif tilfærslna á veiðum og vinnslu eru því neikvæðari sem þær eru meiri og gerast hraðar, hlutdeild sjávarútvegs í atvinnulífinu er stærri og fjarlægð frá öðrum atvinnusvæðum meiri. Sýnilegustu dæmin um neikvæð áhrif kvótakerfisins hafa því verið vandamál einangraðra smáþorpa sem skyndilega hafa misst frá sér veiðiheimildir og hráefni vegna gjaldþrota eða einhliða ákvarðana útgerðarfyrirtækja.

Í öðru lagi felur núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi í sér óvissu til lengri og skemmri tíma sem dregur mjög úr byggðafestu samfélaga. Bent hefur verið á að óvissa um aflaheimildir geri útgerðarfyrirtækjum afar erfitt fyrir um að taka ákvarðanir um fjárfestingar og uppbyggingu til framtíðar. Það sama á vitaskuld við um einstaklinga, fyrirtæki og sveitarfélög á svæðum þar sem fiskveiðar og fiskvinnsla gætu lagst af með skömmum fyrirvara. Í þessu getur einnig falist mikið valdaójafnvægi þar sem eigendur útgerðarfyrirtækja geta nánast haft atvinnuréttindi og framtíð margra samfélaga í hendi sér. Líklegt er að áhrifa þess gæti mjög í samskiptum útgerðarfyrirtækja við sveitarstjórnir, þjónustufyrirtæki, staðarfjölmíðla og einstaklinga á þeim svæðum sem eru háð ákvörðunum eigendanna um nýtingu hinnar sameiginlegu auðlindar. Í því getur falist alvarlegur lýðræðishalli þar pólitískar ákvarðanir um margvísleg efni allt frá íþróttastarfi til skipulagsmála geta ráðist af vilja einstaklinga í byggðarlaginu sem yfirráð hafa yfir kvóta fremur en vilja meirihluta kjósenda og lýðræðislega kjörinna fulltrúa þeirra.

Í þriðja lagi hefur frjálst framsal aflaheimilda haft víðtæk áhrif á skipulag útgerðar og vinnslu, tækniþróun, pólitískar ákvarðanir og tengsl atvinnugreinarinnar við alþjóðlega markaði. Þannig er fiskveiðistjórnunarkerfið samtvinnað almennri þróun sjávarútvegs sem verið hefur ýmsum sjávarbyggðum mjög í óhag. Leiða má að því líkum að hagræðing í íslenskum sjávarútvegi hefði þróast með ólíkum hætti ef fiskveiðistjórnunarlögin hefðu frá upphafi viðurkennt sjávarbyggðir sem fullgilda hagsmunaaðila. Vitaskuld verður þó seint sannað með óyggjandi hætti hver staða sjávarbyggða hefði verið ef fiskveiðistjórnunarkerfið hefði verið með öðrum hætti.

Núgildandi lög um fiskveiðistjórnun gera ráð fyrir margvíslegum mótvægisáðgerðum sem ætlað er að vinna gegn byggðaröskun og öðrum neikvæðum áhrifum kvótakerfisins. Þannig getur krókaafلامark og línuívilnun stuðlað að fjölbreytni í útgerð, viðhaldið ákveðinni verkþekkingu og skapað störf 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. Loks er byggðakvótum ætlað að vera einhvers konar neyðaraðstoð við minni sjávarbyggðir sem lent hafa í vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi og byggðarlög sem orðið hafa fyrir óvæntri skerðingu á aflaheimildum fiskiskipa.

Útilokað er að segja til um hvernig ástandið væri án slíkra mótvægisáðgerða en þó er ljóst að þær eru fremur ómarkvissar og hafa ekki megnað að skapa stöðugleika í sjávarbyggðum landsins. Þótt krókaafلامark og línuívilnun hvetji til mannaflsfrekari og staðbundnari

útgerðar eru slíkar veiðar háðar talsverðri óvissu og geta ekki verið megingrundvöllur íslenskra sjávarbyggða. Því síður getur hörð samkeppni strandveiðimanna um takmarkaða aflahlutdeild í fáeinar vikur að sumri talist vænleg leið til að efla sjávarbyggðir til framtíðar.

Helst geta byggðakvótar talist til markvissra byggðaaðgerða innan núverandi fiskveiðistjórnunarkerfis. Þeir eru þó verulegum annmörkum háðir sem draga mjög úr áhrifum þeirra. Í fyrsta lagi er hér um að ræða tiltölulega litlar aflaheimildir sem dreifast mjög víða og koma því að takmörkuðu gagni í stærra samhengi. Í öðru lagi er þeim úthlutað til eins árs í senn sem eykur enn á þá óvissu sjávarbyggða sem einkennir aflamarkskerfið. 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 sjávarbyggðir sem mesta möguleika hafa á því að snúa vörn í sókn. Loks hafa úthlutanir byggðakvóta reynst sveitarstjórnarmönnum afar erfiðar og vakið margvíslegar spurningar um opinber afskipti af einkageiranum.

Stærsti vandinn við mótvægisáðgerðir núverandi fiskveiðistjórnunarkerfis er þó sá að þeim virðist markvisst ætlað að auka skilin milli arðsemisjónarmiða stærri útgerðarfyrirtækja og byggðasjónarmiða stjórnvalda. Skynsamlegra virðist að leita leiða til að færa hagsmuni útgerðarinnar nær hagsmunum sjávarbyggða og nýta þannig afl, sérþekkingu, hugvit og hagnaðarvon útgerðarmanna til að sjávarbyggðir geti vaxið og dafnað víðsvegar um landið.

4. Endurskoðun laga um fiskveiðistjórnun í þágu sjávarbyggða

Sæmileg sátt um fiskveiðistjórnunarkerfið byggir á því að helstu aðilar komist að samkomu- lagi um hagsmunamál og grundvallarréttindi hvers aðila. Þannig þyrftu allir hagsmunaaðilar að viðurkenna mikilvægi þess að vernda auðlindina og rétt ríkisins til rentu fyrir hönd þjóðarinnar sem eiganda auðlindarinnar. Einnig þyrftu allir aðilar að viðurkenna rétt útgerðarfyrirtækja til hagræðingar, arðsemi og þess stöðugleika sem er forsenda fjárfestinga til framtíðar. Með sama hætti mætti viðurkenna rétt samfélaga sem byggja á sjávarútvegi til þess að þróast í þokkalega stöðugu umhverfi svo einstaklingar, fjölskyldur, samtök, fyrirtæki og opinber þjónusta innan þeirra geti vaxið og dafnað.

Þegar rætt er um hagsmuni sjávarbyggða er mikilvægt að hafa í huga að tiltekinn staður hefur ekki hagsmuni í félagsfræðilegum skilningi, heldur hafa íbúarnir margvíslega hagsmuni sem einstaklingar og sem heild. Auk þeirra sem vinna beint við veiðar og vinnslu hefur þróun sjávarútvegs mikil áhrif á annan rekstur fyrirtækja í slíkum byggðarlögum, bæði þeirra sem starfa beint við þjónustu við sjávarútveg og þeirra sem eru í óskyldum rekstri. Þannig hafa aukin eða minnkandi umsvif í sjávarútvegi ekki aðeins bein áhrif á vélsmiðjur og netaverkstæði, heldur einnig veitingarekstur, bifreiðaviðgerðir, skólustarf og alla aðra starfsemi. Með sama hætti hefur þróun sjávarútvegs bein áhrif á þá sem eiga húsnæði eða fyrirtæki í sjávarbyggðum, þá sem sett hafa niður rætur og eiga þar fjölskyldu, vini og daglegt líf, að ógleymdum þeim sem búa á öldrunarheimilum eftir langa starfsæfi. Þá hafa sveitarfélögin sem fjárfesta í skólum, sundlaugum, veitum, gatnagerð og öðrum innviðum

sjávarbyggða augljósa hagsmuni af því hvernig sjávarútvegur þróast. Loks eru verðmæti fólgin í sögu og menningu staðanna, þar með talinni þeirri verkmenningu, gildum og þekkingu sem íbúarnir alast upp við, tileinka sér og miðla til komandi kynslóða. Hagsmunir sjávarbyggða eru því samansafn margvíslegra staðbundinna hagsmuna einstaklinga og þess samfélags sem þeir mynda.

Hér er mikilvægt að verjast rómantískum hugmyndum um að snúa aftur til einherrar ímyndaðrar „gullaldar“ sjávarbyggða eða að breyta þeim í einhvers konar lifandi atvinnu-háttasafn. Íslenskar sjávarbyggðir hafa frá upphafi verið breytingum háðar og líkt og öðrum byggðarlögum er þeim lífsnauðsyn að þróast í samræmi við breytingar á atvinnu- og samfélagsháttum. Breytingar á veiðistjórnunarkerfinu gætu hins vegar aukið stöðugleika og tryggt að sjávarbyggðum gefist ráðrúm til að aðlaga sig breytingum í sjávarútvegi. Í því kann að felast að mörg byggðarlög þróist frá því að vera hreinræktaðar sjávarbyggðir yfir í fjölbreyttari samfélög þar sem sjávarútvegur er aðeins einn af mörgum atvinnuvegum á stærra atvinnu- og þjónustusvæði.

Á hinn bóginn er sérstök ástæða til að vara við hugmyndum um að hverfa frá öllum mót-vægisaðgerðum og kröfum um samfélagslega ábyrgan sjávarútveg og nýta þess í stað gjaldtöku á hagkvæmri útgerð til beinna styrkja til einstaklinga eða sveitarfélaga á svæðum sem farið hafa halloka í breytingum á sjávarútvegi. Saga ólíkra þjóðfélaga víða um heim sýnir að samfélög sem eru svipt lífsviðurværi sínu og lifa á opinberum styrkjum veslast hratt upp og félagsleg vandamál hrannast þar upp (sjá t.d. Altman, Biddle og Hunter, 2009; Anders, 1980; Hamilton og Rasmussen, 2010). Það er hvorki vænleg byggðastefna né glæst framtíðarsýn fyrir íslenskar sjávarbyggðir að byggðastyrkir komi í stað öflugrar og stöðugar atvinnustarfsemi.

Verði hagsmunir sjávarbyggða viðurkenndir sem sjálfstætt markmið nýrra laga um fiskveiðistjórnun þarf að skilgreina þau atvinnusvæði með skýrum hætti og það hlutfall heildaraflans sem ráðstafað verði með samfélagslega ábyrgum hætti. Þannig mætti stefna að því að tryggja ákveðinn stöðugleika sjávarútvegs á fjölmönnum atvinnusvæðum í samvinnu við útgerðarfyrirtækin, jafnframt því sem leitað verði leiða til að efla þau og auka fjölbreytni atvinnulífs. Það yrði slíkum atvinnusvæðum mikil lyftistöng ef hægt væri að koma á kerfi þar sem útgerðir kepptust um að leita hagkvæmra leiða til að landa og vinna tiltekið magn afla innan hvers svæðis.

Slík nálgun krefst vitaskuld aðildar allra helstu hagsmunaaðila en ýmsar útfærslur hennar væru mögulegar. Til dæmis mætti e.t.v. binda hluta heildaraflans við skilgreind atvinnusvæði til svipaðs tíma og nýtingarleyfi útgerðarfyrirtækja, til dæmis til 20 ára í senn. Þannig mætti hugsa sér að í stað byggðakvóta, strandveiða og annarra félagslegra mót-vægisaðgerða kæmu svæðisbundnir nýtingarsamningar eða aflaheimildir með tilteknum kvöðum um löndun og vinnslu. Verðmyndun í þeim hluta kerfisins myndi endurspegla mat útgerðarinnar á kostnaði við kvaðirnar og aflaheimildirnar myndu leita til þeirra sem sæju

tækifæri á hverju atvinnusvæði fyrir sig. Ellegar mætti hugsa sér að slíkur hluti heildaraflans yrði skilgreindur sem tekjustofn fyrir sveitarfélögin á viðkomandi atvinnusvæði með kröfu um framleigu á opnum markaði. Þannig gætu útgerðir boðið í slíkan kvóta til leigu miðað við mismunandi tilhögun löndunar og vinnslu. Það væri þá í höndum kjörinna fulltrúa íbúanna að taka ákvörðun um þróun þessara samfélaga, til dæmis með því að tryggja útgerðarstarfsemi á svæðinu gegn lægri leigu eða með því að nýta fullt markaðsverð leigukvótans til uppbyggingar annarra atvinnugreina á svæðinu.

Slíkar markaðslausnir myndu hvetja smærri jafnt sem stærri útgerðarfyrirtæki til að leita hagkvæmra og arðsamra leiða til að byggja upp ákveðna starfsemi á hverju atvinnusvæði fyrir sig. Þær hefði þann kost að útgerðin gæti verðmetið kostnaðinn af slíku til frádráttar endurgjaldi. Þannig yrði raunverulegur kostnaður þjóðarinnar af því að taka tillit til hagsmuna sjávarbyggða sýnilegur og leyst væri úr ætluðum fórnarskiptum milli hagkvæms rekstrar og byggðasjónarmiða (sjá Axel Hall o.fl., 2011), án þess að auknar byrðar væru lagðar á útgerðina. Í þessu fælist í raun stuðningur við atvinnulíf um allt land með tilflutningi einhvers hluta auðlindarentunnar frá ríki til sjávarbyggða sem þar með fengju viðurkenndan tiltekinn sjálfstæðan rétt til nýtingar auðlindarinnar. Um leið væru hagsmunir sjávarbyggða færðar nær hagsmunum útgerðarinnar í stað þess að stilla upp beinum fórnarskiptum eins og gert er í núgildandi lögum og frumvarpi til nýrra laga um stjórn fiskveiða.

Í veikburða sjávarbyggðum utan stærri atvinnusvæða þarf hins vegar að grípa til róttækari aðgerða ef vilji er til þess að þau haldi velli til framtíðar. Pólitísk ákvörðun um að koma í veg fyrir að lítil sjávarþorp fari í eyði krefst heildstæðrar björgunaráætlunar sem nær til þátta á borð við samgöngur, heilbrigðismál, jafnrétti, menntun, verslun og þjónustu auk sjávarútvegs. Sum þeirra þorpa sem verst standa eru líklega of máttfarin til að markaðslausnir í sjávarútvegi geti komið þeim til bjargar. Hugsanlega gætu takmarkaðar strandveiðar með ströngum skilyrðum um búsetu, veiðisvæði og vinnslu afla verið hluti lausnar á vanda þeirra. Jafnframt virðist tímabært að ræða í fullri alvöru hvort bregðast þurfi við efnahagslegum og lýðfræðilegum hamförum í tilteknum afskekktum smáþorpum með stofnun viðlagasjóðs sem geti greitt íbúunum sanngirnibætur fyrir húseignir sínar. Slíkt yrði þó aðeins gert að frumkvæði heimamanna en allmörg dæmi eru frá 20. öldinni um að íbúar fámennra byggðarlaga hafi tekið sameiginlega ákvörðun um að flytja á brott. Í flestum veikburða sjávarbyggðum er þó sterkur vilji til þess að viðhalda byggðinni og nauðsynlegt að skýra hvaða stuðningur er í boði til þess að svo megi verða.

5. Samantekt og umræða

Á fyrri hluta tuttugustu aldar mynduðust byggðakjarnar við sjávarsíðuna í flestum sveitum landsins þar sem veiðar og vinnsla ásamt verslun, þjónusta við landbúnað og samgöngum á sjó sköpuðu mörg ný tækifæri til sjálfræðis og velsældar. Þessar sjávarbyggðir voru frá fyrstu stundu í harðri samkeppni um fólk og umsvif, bæði innbyrðis og við vaxandi þéttbýli Reykjavíkur, og þegar leið á öldina veittu nýir þéttbýlisstaðir sem lágu vel við samgöngum á

landi þeim víða sívaxandi samkeppni. Vöxtur margra þessara sjávarbyggða byggðist að stórum hluta á sívaxandi sókn í auðlindir sjávar og offjárfestingu, meðal annars með skuttogaravæðingu og afar viðamikilli uppbyggingu frystihúsa um allt land.

Þótt þessi hraða og óskipulagða uppbygging í sjávarútvegi sé stundum rakin til „byggðastefnu“ stjórnvalda (sjá t.d. Axel Hall o.fl., 2011; Helgi Skúli Kjartansson, 2010) er vandséð að heildstæð sýn á framtíðarþróun byggðar í landinu hafi ráðið þar för. Þvert á móti virðist sem ívilnanir stjórnvalda hafi í besta falli verið tilviljunarkenndar og um leið hafi farið forgörðum einstætt tækifæri til að byggja upp fáeina sterka byggðakjarna sem haldið gætu uppi fjölbreyttri verslun og þjónustu í öllum landshlutum. Kvótakerfið var leitt í lög sem markaðslausn við ofveiði og ofjáfrestingum í sjávarútvegi og leiddi til mikillar fækkunar fiskiskipa og samþjöppunar vinnslu. Þótt fyrirsjáanlegt hafi verið að kvótakerfið myndi hafa afdrifaríkar afleiðingar fyrir fjölmörg byggðarlög virtist sem fyrr hafa skort heildstæða byggðastefnu og skýra sýn á framtíð íslenskra sjávarbyggða við innleiðingu kerfisins. Þess í stað var smám saman reynt að plástra yfir tiltekna birtingarmyndir vandans, t.d. með krókaafلامarki og línuívilnun sem átti að viðhalda störfum og byggðakvótum sem sárabætur fyrir þau byggðarlög sem verst yrðu úti og á allra síðustu árum strandveiðar sem stuðla eiga að nýliðun og gæða sjávarbyggðir nýju lífi. Þessar aðgerðir eiga það sammerkt að vera ómarkvissar og ólíklegar til að efla sjávarbyggðir til framtíðar.

Fiskveiðistjórnunarkerfið hefur skilað margvíslegum árangri hvað varðar sjálfbæra nýtingu auðlindarinnar og aukna arðsemi útgerðarinnar sem að hluta til hefur skilað sér í auknu öryggi, betri starfsaðstæðum og fjölbreyttum og vel launuðum nýjum störfum. Þessi mikla hagræðing hefur eflt suma staði en grafið undan öðrum. Til framtíðar er þó alvarlegasta vandamálið fólgið í þeirri óvissu til lengri og skemmri tíma sem dregur mjög úr byggðafestu samfélaga. Rétt eins og bent hefur verið á að útgerðarfyrirtæki þurfi að sjá áratugi fram í tímann til að fjárfesta þurfa einstaklingar, fyrirtæki og sveitarfélög einnig að sjá áratugi fram í tímann til að fjárfesta í húsnæði, tækjum og innviðum í sjávarbyggðum. Miðað við núverandi kerfi geta öll samfélög sem byggja að verulegu leyti á veiðum og vinnslu átt það á hættu að fyrr eða síðar verði þeirri stoð fyrirvaralaust kippt undan samfélaginu vegna gjaldþrota eða ákvarðana útgerða sem hafa fengið rétt til nýtingar takmarkaðra auðlinda úti fyrir ströndum þeirra.

Óvissan grefur undan öllum sjávarbyggðum og þeirri menningu fiskveiða og fiskvinnslu sem skapaðist á tuttugustu öld. Sumir benda á að byggðin í landinu hafi þróast út frá forsendum sem ekki lengur séu til staðar þar sem fengsæl fiskimið megi sækja frá mörgum stöðum og lönduðum afla sé hægt að flytja hvert sem er. Því eigi ekki að leggja framtíð sjávarbyggða á herðar útgerðarinnar (sjá t.d. Axel Hall o.fl., 2011). Aðrir telja að kvótakerfið sé í eðli sínu óstöðugt þar sem því er því sé ætlað að hámarka gróða einstaklinga og samfélagslegir þættir á borð við atvinnuöryggi og lífsgæði séu aukaatriði (Níels Einarsson, 2012). Það er því brýn pólitísk og siðferðileg spurning hvort sjávarbyggðir eigi sér jafnframt sjálfstæða, lögmæta hagsmuni af stöðugleika, fyrirsjáanleika og svigrúmi til þróunar sem

beri að vernda með lagasetningu. Sé þessari spurningu svarað játandi er nauðsynlegt að skilgreina með skýrum hætti hvaða byggðarlög á Íslandi teljist vera sjávarbyggðir, hvaða tækifæri og áskoranir blasi við ólíkum tegundum þeirra, hvaða leiðir séu þeim færar og hversu mikinn rétt þær skuli eiga gagnvart öðrum hagsmunaaðilum.

Heildstæð og árangursrík byggðastefna til framtíðar snýst um sjálfbæra þróun samfélaga og hlýtur að flétta saman heilbrigðismál, menntun, menningu og afþreyingu, samgöngumál og atvinnumál. Það er því vandséð að byggðastefna verði markvissari og gagnsærri með því að aðgreina hana frá stefnu í sjávarútvegsmálum og nýta skatttekjur af útgerðinni í bætur til einstakra byggðarlaga eins og Axel Hall o.fl. (2011) hafa lagt til. Þótt efling og þróun sjávarbyggða kunni að kalla á fjárfestingu og stuðning við tiltekin verkefni hlýtur til lengri tíma litið að vera ákveðið samræmi milli skattgreiðslna íbúa tiltekinna svæða og opinberra útgjalda á þeim svæðum (Jón Þorvaldur Heiðarsson og Þóroddur Bjarnason, 2012). Byggðastefna sjávarbyggða getur ekki falist í bótagreiðslum, heldur hlýtur hún öðrum þræði að vera atvinnustefna. Markmið laga um stjórn fiskveiða ætti því fremur að vera að samþætta hagsmuni útgerðarinnar og hagsmuni sjávarbyggða en að stilla þeim upp sem óhjákvæmilegum andstæðum.

Flestar landsbyggðir Íslands standa nokkuð vel og víðast hvar vill mikill meirihluti búa áfram í sinni heimabyggð (sjá t.d. Andrea Hjálmsdóttir o.fl., 2011; Hjalti Jóhannesson o.fl., 2010; Þóroddur Bjarnason, 2004, 2010). Hvað sjávarbyggðir varðar er ljóst að ekki verður snúið aftur til gullaldar óheftra veiða. Í stað þess að reyna hægja á þróun og jafna innbyrðis stöðu samfélaga sem standa höllum fæti er nauðsynlegt að huga að aðgerðum sem skilað geta árangri til lengri tíma. Hvað sjávarútveg varðar er vænlegra að leit aleiða til að efla útgerð með svæðisbundnum hætti en með því að viðhalda óarðbærum vinnubrögðum eða endurlifa horfna tíma með stjórnlausri samkeppni um takmarkaðan afla.

Í mörgum tilvikum virðist líklegt að sjávarútvegur geti orðið ein af meginstöðum færri, stærri og fjölbreyttari atvinnu- og þjónustusvæða, íbúunum, útgerðinni og ríkissjóði til heilla. Að því er hægt að stefna með samgöngubótum, stuðningi við aðrar atvinnugreinar og svæðisbundnum aflaheimildum sem stuðlað geta að frekari hagræðingu innan stærri atvinnusvæða. Í raun felst í þessu að sjávarbyggðir sem einkennast af einhæfu atvinnulífi og ægivaldi útgerðarinnar verði þar sem því verður við komið hluti fjölbreyttra nútímasamfélaga sem ná yfir stærra svæði. Í öðrum tilvikum munu landfræðilega einangraðar sjávarbyggðir hins vegar einfaldlega standa eða falla með hlutdeild sinni í veiðum og vinnslu sjávarafurða. Sumar þeirra eru nægilegar öflugar til að vera samkeppnisfærar við fjölbreyttari samfélög en það á ekki við um þær allar. Færa mætti fyrir því rök að þröngt afmarkaðar strandveiðiheimildir á nærliggjandi miðum gætu átt rétt á sér ef pólitískur vilji stendur til þess að varðveita hin minni sjávarþorp. Í einstaka tilvikum kann þó að vera að máttfarnar sjávarbyggðir eigi sér ekki viðreisnar von og bæta ætti íbúum tjón af völdum lýðfræðilegra, menningarlegra og efnahagslegra hörmunga líkt og um náttúruhamfarir væri að ræða.

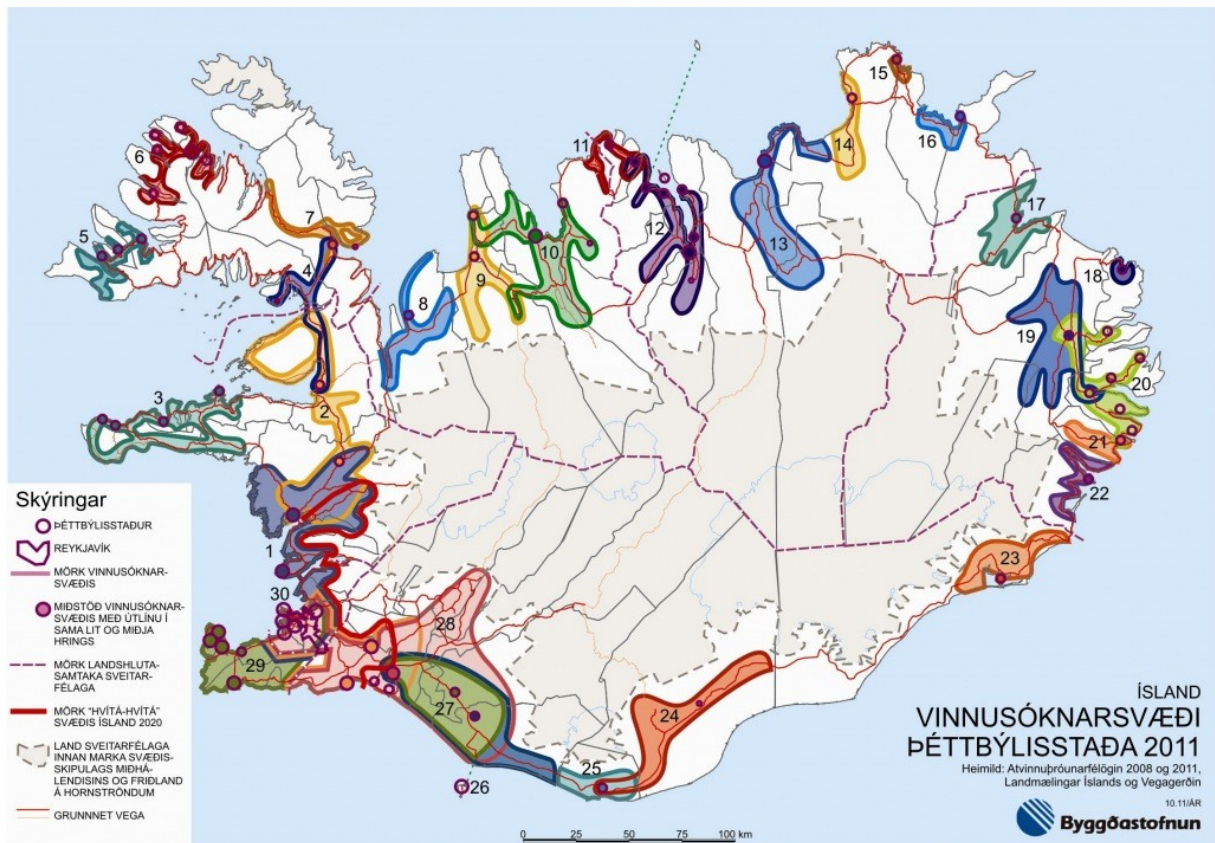
Heimildir

- Altman, Jon C., Nicholas Biddle og Boyd H. Hunter. 2009. Prospects for 'closing the gap' in socioeconomic outcomes for indigenous Australians? *Australian Economic History Review*, 49, 225–251.
- Anders, Gary C. 1980. Theories of underdevelopment and the American-Indian. *Journal of Economic Issues*, 14, 681–701.
- Andrea Hjálmsdóttir, Edward H. Huijbens, Eyrún J. Bjarnadóttir, Grétar Þór Eypórsson, Hjalti Jóhannesson, Jón Þorvaldur Heiðarsson, Kjartan Ólafsson, Sveinn Arnarsson, Vífill Karlsson og Þóroddur Bjarnason. 2011. *Greinargerð faghóps Háskólans á Akureyri vegna samgönguáætlunar 2011–22*. Akureyri: Háskólinn á Akureyri.
- Austurlandið. 2011. Styrkir eru ekki kjördæmapot. *Austurlandið*, 25. júní 2011. Sótt 14. ágúst 2012 af http://www.austurlandid.is/index.php?option=com_content&view=article&id=4327:styrkir-eru-ekki-kjoerdaemapot&catid=21:almennt&Itemid=19
- Axel Hall, Ásgeir Jónsson og Sveinn Agnarsson. 2002. *Byggðir og búseta: Þéttbýlismyndun á Íslandi*. Reykjavík: Hagfræðistofnun Háskóla Íslands.
- Axel Hall, Daði Már Kristófersson, Gunnlaugur Júlíusson, Sveinn Agnarsson og Ögmundur Knútsson. 2011. *Greinargerð um hagræn áhrif af frumvarpi til nýrra laga um stjórn fiskveiða samkvæmt þingskjali 1475*. Reykjavík: Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið.
- Ágúst Einarsson. 2005. Einkenni smávöruverslunar hérlendis. Bls. 223–232 í Halldór Sig. Guðmundsson og Silja Bára Ómarsdóttir (ritstj.), *Rannsóknir í félagsvísindum VI: Viðskipta- og hagfræðideild*. Félagsvísindastofnun. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Ásgeir Jónsson. 2002. Af örlögum íslenskra hafnarbyggða. *Tímarit Máls og menningar*, 63(4), 42–47.
- Ásthildur Sturludóttir. 2012. *Viðskiptablaðið*, 18. apríl 2012. Sótt 14. ágúst 2012 á <http://www.vb.is/frettir/71542/>
- Byggðastofnun. 2007. *Afmörkun svæða sem þar sem beita á mótvægisáðgerðum*. Sauðárkrókur: Byggðastofnun.
- Byggðastofnun. 2009. *Byggðapróun: Ástand og horfur. Fylgirit með tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2010–2013*. Sauðárkrókur: Byggðastofnun.
- Byggðastofnun. 2011. *Vinnusóknarsvæði*. Sauðárkrókur: Byggðastofnun. Sótt 15. ágúst 2012 af <http://www.byggdastofnun.is/is/utgefid-efni/myndir/vinnusoknarsvaedi>
- Daði Már Kristófersson og Stefán Sigurðsson. 2012. *Greinargerð um efnahagslegar og byggðalegar afleiðingar samþykktar 657. þingmáls, lög um stjórn fiskveiða, og 658. þingmáls, lög um veiðigjöld*. Sótt 14. ágúst 2012 á <http://www.althingi.is/pdf/umsogn.php4?lthing=140&malnr=657&dbnr=2011&nefnd=av>
- Deloitte. 2012. *Frumvörp til laga um stjórn fiskveiða og veiðigjöld: Áhrif á starfandi sjávarútvegsfélög*. Sótt 14. ágúst 2012 á <http://www.althingi.is/pdf/umsogn.php4?lthing=140&malnr=657&dbnr=1877&nefnd=av>

- Egill Helgason. 2009. Kjördæmapot. *Silfur Egils*, 19. mars 2009 Sótt 14. ágúst 2012 af <http://eyjan.pressan.is/silfuregils/2009/03/19/grimulaust-kjordaemapot/>.
- Einar Eyþórsson. 2000. A decade of ITQ-management in Icelandic fisheries: Consolidation without consensus. *Marine Policy*, 24, 483–492.
- Einar K. Guðfinnsson. 2012. Veiðigjaldið mun gjörbreyta þróun sjávarútvegsins. *Skessuhorn* 9. janúar 2012. Sótt 14. ágúst 2012 á http://www.skessuhorn.is/default.asp?sid_id=21464&tre_r...&tId=2&Tre_Rod=001%7C011%7C&fre_id=124080&meira=1&&qsr
- Forsætisráðuneytið. 2012. *20/20 Sóknaráætlun Íslands*. Sótt 15. ágúst 2012 af <http://www.forsaetisraduneyti.is/verkefni/soknaraaetlun-2020/>
- Frumvarp til laga um stjórn fiskveiða*. Þskj. 1052/2012.
- Gísli Ágúst Gunnlaugsson. 1997. *Saga og samfélag: Þættir úr félagssögu 19. og 20. aldar*. Sagnfræðistofnun Háskóla Íslands og Sögufélagið.
- Gísli Pálsson. 1998. The virtual aquarium: Commodity fiction and cod fishing. *Ecological Economics*, 24, 275–288.
- Hagstofa Íslands. 2012. *Mannfjöldi eftir byggðakjörnum, kyni og aldri*. Sótt af <http://www.hagstofan.is/Hagtolur/Mannfjoldi/Byggdakjarnar,-postnumer,-hverfi>.
- Hamilton, Lawrence C. og Rasmus Ole Rasmussen. 2010. Population, Sex Ratios and Development in Greenland. *Arctic*, 63, 43–52.
- Helgi Áss Grétarsson. 2012. Góð staða þorskstofnsins – kemur hún af sjálfu sér? *Fréttablaðið*, 19. apríl 2012. Sótt 14. ágúst 2012 á <http://www.visir.is/god-stada-thorskstofnsins---kemur-hun-af-sjalfu-ser-/article/2012704199995>
- Helgi Skúli Kjartansson. 2010. *Ísland á 20. öld*. Reykjavík: Sögufélagið.
- Hjalti Jóhannesson (ritstjóri), Enok Jóhannsson, Jón Þorvaldur Heiðarsson, Kjartan Ólafsson, Sigrún Sif Jóelsdóttir og Valtýr Sigurbjarnarson. 2010. *Rannsókn á samfélagsáhrifum álvers- og virkjunarframkvæmda á Austurlandi*. Rannsóknarrit nr. 9. Lokaskýrsla: Stöðulýsing í árslok 2008 og samantekt yfir helstu áhrif 2002–2008. Sótt 15. ágúst 2012, http://www.rha.is/static/files/Rannsoknir/2010/Samfelagsahrif_alvers_og_virkjunar_Alandi_lokaskyrsla_2010.pdf
- Jón Rúnar Sveinsson. 2000. *Landsbyggðin - jaðarsvæði borgrikisins*. Sótt af <http://www.borg.hi.is/jrgreinasafn.htm>.
- Jón Þorvaldur Heiðarsson og Þóroddur Bjarnason. 2012. *Starfsemi ríkisins í Norðausturkjördæmi*. Háskólinn á Akureyri.
- Landsamband íslenskra útvegsmanna. 2012. *Auðlindagjald er landsbyggðaskattur*. Sótt 14. ágúst 2012 á <http://www.liu.is/upplýsingaveita/audlindagjald/audlindagjald-er-landsbyggdaskattur/>
- Lög um stjórn fiskveiða*, nr. 116/2006.

- Magnús S. Magnússon. 1993. Efnahagsþróun á Íslandi 1880–1990. Bls. 112 – 214 í Guðmundur Hálfánarson og Svanur Kristjánsson (ritstj.), *Íslensk þjóðfélagsþróun 1880–1990*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Magnús Þór Hafsteinsson, 2010. *Hefði átt að gera fyrir löngu*. Sótt 14. ágúst 2012 á <http://magnusthor.blog.is/blog/magnusthor/entry/1035510/>
- Niels Einarsson. 2011. *Culture, Conflict & Crises in the Icelandic Fisheries: An Anthropological Study of People, Policy & Marine Resources in the North Atlantic Arctic*. Philadelphia: Coronet Books.
- Niels Einarsson. 2012. *Umsagnir um 657. mál, frumvarp til laga um stjórn fiskveiða og 658. mál, frumvarp til laga um veiðigjöld*. Sótt 14. ágúst 2012 á <http://www.althingi.is/pdf/umsogn.php4?lthing=140&malnr=657&dbnr=1994&nefnd=av>
- Oddný G. Harðardóttir. 2012. Tekjur af auðlindum. *Fréttablaðið*, 20. apríl 2012. Sótt 14. ágúst 2012 á <http://www.visir.is/tekjur-af-audlindum/article/2012704209983>
- Ólafur Ásgeirsson. 1988. *Iðnbylting hugarfarsins: Átök um atvinnuþróun á Íslandi 1900–1940*. Reykjavík: Bókaútgáfa Menningarsjóðs.
- Ólafur Þ. Stephensen. 2010. Tími óvinsælda. *Fréttablaðið*, 9. október 2010. Sótt 14. ágúst 2012 af <http://www.visir.is/timi-ovinsaelda/article/2010259331175>
- Ólafur Þ. Stephensen. 2011. *Úr fangelsi kjördæmapotsins*. Sótt 14. ágúst 2012 af <http://www.visir.is/ur-fangelsi-kjordaemapotsins/article/2011111209693>
- Ólína Þorvarðardóttir. 2012. Auðlinda arðinn til fólksins. *Eyjan*, 20. apríl 2012. Sótt 14. ágúst 2012 á <http://blog.pressan.is/olinath/2012/04/20/audlinda-ardinn-til-folksins/>.
- Ragnar Árnason. 2005. Property rights in fisheries: Iceland's experience with ITQs. *Reviews in Fish Biology and Fisheries*, 15, 243–264.
- Ragnar Árnason. 2012. *Umsögn um frumvarp til laga um veiðigjöld (658. mál)*. Sótt 14. ágúst 2012 á <http://www.althingi.is/pdf/umsogn.php4?lthing=140&malnr=658&dbnr=1743&nefnd=av>
- RÚV. 2012. Kjördæmapot án atrennu. *RÚV*, 19. júní 2012. Sótt 14. ágúst 2012 af <http://www.ruv.is/frett/%E2%80%9Ekjordaemapot-an-atrennu%E2%80%9C>
- Rögnvaldur Hannesson, 2005. Rights based fishing: Use rights versus property rights to fish. *Reviews in Fish Biology and Fisheries*, 15, 231–241.
- Samtök atvinnulífsins. 2001 *Ráðgjöf Hafró og staða efnahagsmála*. Sótt 14. ágúst 2012 á <http://www.sa.is/frettir/almennar/nr/1043/>
- Seðlabanki Íslands. 2012. *Fjármálastöðugleiki 2012*. Sótt 14. ágúst 2012 á http://www.seðlabanki.is/library/Skráarsafn/Fjármálastöðugleiki/2012-1/FS_Heildarskjal.pdf
- Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið. 2012. *Um aðferðafræði og niðurstöður Deloitte*. Sótt 14. ágúst 2012 á <http://www.althingi.is/pdf/umsogn.php4?lthing=140&malnr=657&dbnr=2499&nefnd=av>

- Stefán Ólafsson. 1997. *Búseta á Íslandi: Rannsókn á orsökum búferlaflutninga*. Reykjavík: Byggðastofnun.
- Sveinn Agnarsson. 2007. Brothættar byggðir. Bls. 485 – 499 í Ingjaldur Hannibalsson (ritstj.), *Þjóðarspegillinn 2008*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Sveinn Arnarsson, 2011. Samgöngubætur, kjördæmapot og skotgrafir: Umfjöllun um samgöngur í íslensku þjóðfélagi. *Ráðstefna um íslenska þjóðfélagsfræði*, 8 – 9 apríl 2011. Háskólasetur Vestfjarða, Ísafirði. Sótt 14. ágúst 2012 af http://hsvest.is/radstefnur_og_fyrirlestrar/erindi_fra_radstefnunni/skra/447/
- Unnur Dís Skaptadóttir. 2000. Women coping with change in an Icelandic fishing community: A case study. *Women's Studies International Forum*, 23, 311–321.
- Pingsályktun um stefnumótandi byggðaáætlun 2010-2013. Pskj. 1328/2011.
- Þorsteinn Pálsson. 2012. Á Heimaey betur heima í ríkissjóði? *Fréttablaðið*, 26. maí 2012. Sótt 14. ágúst 2012 á <http://www.visir.is/a-heimaey-betur-heima-i-rikissjodi-/article/2012705269999>
- Þóroddur Bjarnason, Kjartan Ólafsson og Kolbeinn Stefánsson. 2010. Búsetuþróun í Fjallabyggð. Bls. 50–57 í *Fjallabyggð fyrir Héðinsfjarðargöng: Samgöngur, samfélag og byggðaðróun*. Akureyri: Háskólinn á Akureyri.
- Þóroddur Bjarnason. 2004. Leiðin að heiman...: Forspárgildi viðhorfa unglinga fyrir búsetuþróun á Íslandi. Kafli í *Rannsóknir í félagsvísindum V: Félagsvísindadeild*, Úlfar Hauksson, ritstj. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Þóroddur Bjarnason. 2010. Búsetufyrirætlanir íbúa Fjallabyggðar. Bls. 65–71 í *Fjallabyggð fyrir Héðinsfjarðargöng: Samgöngur, samfélag og byggðaðróun*. Akureyri: Háskólinn á Akureyri.
- Þóroddur Bjarnason. 2011. Fólksfjölgun á landsbyggðinni? Bls. 640–647 í Ása Guðný Ásgeirsdóttir, Helga Björnsdóttir og Helga Ólafs (ritstj.), *Þjóðarspegillinn 2011*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Þóroddur Bjarnason. 2012. „Þú ert með einhvern svona derring“
Útvarp Reykjavík og almannarými landsbyggðanna. *Fjölmiðlar á landsbyggðinni og hlutverk þeirra*, Reykholti 18. febrúar 2012.
- Þórólfur Matthíasson. 2003. Closing the open sea: Development of fishery management in four Icelandic fisheries. *Natural Resources Forum*, 27, 1–18.
- Þórólfur Matthíasson. 2012. Hækkun í hafi? *Fréttablaðið*, 16. febrúar 2012. Sótt 14. ágúst 2012 á <http://www.visir.is/-haekkun-i-hafi-/article/2012103160190>
- Örn Sigurðsson. 2011. Kjördæmapot og vegagerð. *Fréttablaðið*, 19. janúar 2011. Sótt 14. ágúst 2012 af <http://www.visir.is/kjordaemapot-og-vegagerd/article/2011875543389>



Mynd 1

Vinnusóknarsvæði Bygðastofnunar