

Uppgangur og hnignun íslenskra smábæja

Fólksflutningar innan Íslands eru sérstakir fyrir þá sök hversu stór hluti þjóðarinnar hefur hnappast saman í einum byggðakjarna við suðvesturhornið og þá jafnframt hvernig aðrir byggðakjarnar hafa setið afskiptir. Vöxtur smárra byggðarlaga með 50-3000 íbúa, hefur staðnað frá 1983 og jafnvel hefur fólki þar fækkað þar frá árinu 1994. Þessi þróun er þó nokkuð nýtilkomin, þar sem ártuginn á undan tóku smáir byggðakjarnar mikinn vaxtarkipp. Á milli 1971 og 1983 fjölgaði íbúum smábæja um 12.000 sálir eða um 30% og undir lok þessa tímabils bjó rúmur fimmtungur landsmanna á slíkum stöðum. Á sama tíma fjölgaði íbúum Reykjavíkur aðeins um 15%.

Breski sagnfræðingurinn Arnold J. Toynbee lét þess einu sinni ummælt að í mannkynssögunni væri það regla að hraður uppgangur sáði fræjum hnignunar, sem síðar kæmi fram. Þessi staðlaða lýsing gæti hæglega átt við sögu smærri byggðarlaga héraendis, sem tóku út gríðarlegan vöxt eftir 1970 en hafa síðar mátt þola hægfara og jafnvel hraða hnignun. Sá grunur læðist að að þær aðferðir sem notaðar voru til þess að ná fram svo örri fólksfjölgun á áttunda áratugnum hafi hefnt sín er fram leið og séu ein helsta ástæðan fyrir byggðapróun síðustu ára.

Uppgangur

Fyrir árið 1970 var togaraútgerð og frysting nær eingöngu bundin við stærri þéttbýlisstaði en bátaútgerð stóð undir atvinnulífi á smærri stöðum. Líklega var þessi verkaskipting heppileg vegna þess að fyrir bátunum stóðu margir eigendur og mikil fjölgun einkenndi veiðiaðferðir og afla. Þetta mynstur breyttist þó á skammri stundu þegar landhelgin var færð út og skuttogarar komu fram á sjónarsviðið og umsvif landsmanna í veiðum og vinnslu jukust stórlega. Á þessum tíma var eiginlegur fjármagnsmarkaður ekki til staðar og lán voru skömmtuð frá fjárfestingarsjóðum á vegum hins opinbera. Stjórnvöld voru því í þeirri aðstöðu að geta stjórnað uppbyggingu botnfiskveiðanna með pólitískum hætti. Lögð var sérstök áhersla á að

dreifa togurum og fiskvinnsluhúsum sem víðast um landið, og nutu smærri þéttbýlisstaðir forgangs í því efni. Í kjölfarið hljóp gífurlegur vöxtur smábæi um landið allt. Fyrst kom togari, síðan frystihús, þá ný höfn og svo loks ýmsar opinberar byggingar til þess að þjónusta nýja íbúa. Ný hverfi spruttu upp enda var mikill hvati til nýrra íbúðabygginga vegna verðbólgu og neikvæðra raunvaxta. Hliðstæð þróun átti sér að einhverju leyti stað í landbúnaði, en útflutningsbætur til bænda leiddu til mikillar framleiðsluaukningar, jafnframt því sem mikið kapp var lagt á það að byggja upp fullvinnslu landbúnaðarafurða sem víðast. Í raun var hægt að líkja þessari hröðu uppbyggingu við gullæði en t.d. fjölgaði íbúum smábæja ein 8% á árunum 1973-74.

Hnignun

Togaraútgerð og landfrysting eru í eðli sínu fjármagnsfræk stóriðja og henta ekki smærri stöðum vegna þeirra áhættu sem fylgir því að leggja allt sitt traust á eitt fyrirtæki, sem jafnframt þarf að fást við mikla rekstraróvissu. Ennfremur var farið gífurlega offari í fjárfestingum þegar litið var til landsins í heild. Of mörg sjávarútvegsfyrirtæki, of mörg skip og frystihús og síðast en ekki síst, of mörg byggðarlög treystu á of fáa fiskstofna sem reyndust hafa takmarkað veiðiþol. Árin 1982-83 gerðist það í fyrsta skipti frá 1970 að þorskveiðarnar drógust saman og smábæirnir hættu að vaxa. Þegar frá leið var ljóst að skipum og vinnsluhúsum varð að fækka og það gat ekki gerst án þess að einhverjir staðir yrðu að gefa hlut sinn eftir. Jafnvel í þeim byggðarlögum sem eru svo lánsöm hafa stuðning af öflugum sjávarútvegsfyrirtækjum hefur störfum fækkað vegna framfara í tækni og úrvinnslu. Þróunin er einfaldlega sú að íslenskur sjávarútvegur þarf sífellt færri hendur til þess að vinna sama verðmæti og þar liggur hundurinn grafinn. Fiskveiðar geta ekki staðið undir framtíðar vexti landsbyggðarinnar. Mörg störf í fiskvinnslu verða einnig að flokkast sem erfið verksmiðjustörf sem freista ekki uppvaxandi kynslóðar sem gerir aðrar og meiri kröfur. Af þessum sökum hættu smærri byggðarlög snögglega að vaxa þegar árið 1983 og raunveruleg fækkun (4%) hefur átt sér stað eftir 1994.

Aftur til fortíðar

Ýmsir hafa reynt að kenna kvótakerfinu eða öllu heldur frjálsum framsali kvóta um þessa stöðu, en það er álíka að berja hausnum við steinninn. Það er fulljóst að hnignun smábæjanna hófst áður en frjálst framsal veiðiheimilda varð að veruleika um 1990. Kvótatilfærslur kunna að hafa komið einstökum byggðalögum illa, en því skal

ekki gleymt að á sama tíma hefur tilverugrundvöllur annarra staða verið treystur. Þegar lítið er til landsbyggðarinnar í heild er kvótakerfið er landstólpi þar sem það stendur undir afkomu helstu útvegsfyrirtækja landsins. Og þau eru nær öll úti á landi. Mun betra er að hafa eitt sterkt útvegsfyrirtæki með kraft til framþróunar en þrjú veik með vannýtta afkastagetu sem gera lítið annað en tapa peningum. Án kvótakerfisins væri líklega ekki hægt að tala um hnignun heldur hrun og gjaldþrot, líkt og átti sér stað á Færeyjum og Nýfundnalandi þar sem tekist var á við svipaðan ytri vanda en án ábyrgrar og hagkvæmrar veiðistjórnunar.

Ef botnfiskveiðar-og vinnsla hefðu fengið að byggjast upp á sínum eigin forsendum hefði byggðapróunin líklega orðið á þann veg að stærri og máttugri byggðakjarnar hefðu byggst upp í kringum landið. Þessar kjarnar hefðu jafnframt átt auðveldara með að skipta yfir í aðrar atvinnugreinar þegar vöxtur sjávarútvegsins nam staðar. En sú þraut er nokkuð þung fyrir byggðalög sem voru skipulögð í kringum eitt útvegsfyrirtæki og nær eingöngu byggð fólki sem hafði sérhæft sig í einni tegund af vinnu. Þetta er hinn íslenski byggðavandi í hnotskurn og gegn honum duga engar töfralausnir.

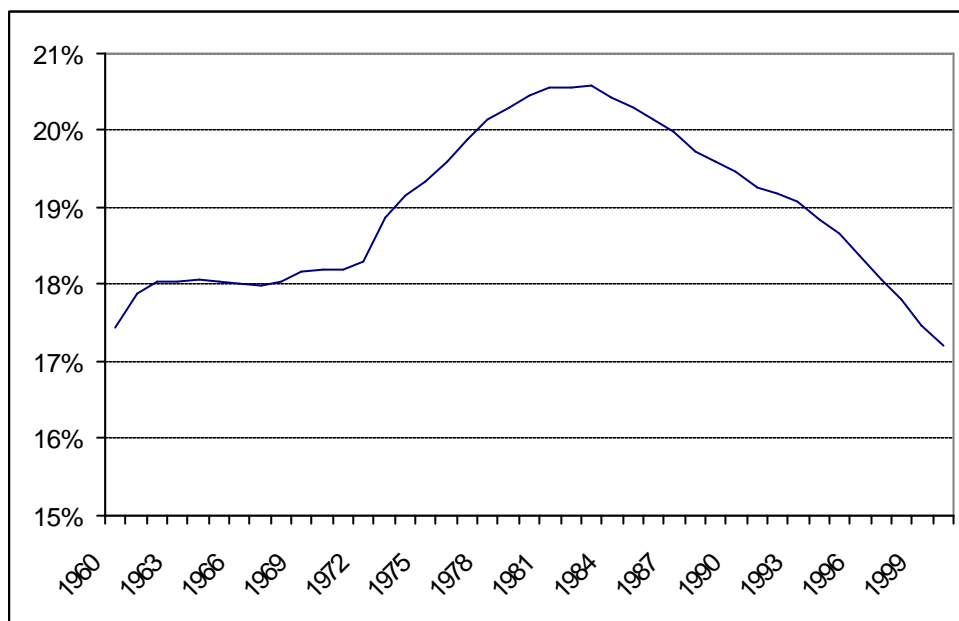
Þegar upp er staðið

Á síðustu árum hafa hugtök eins og *fullvinnsla*, *nýsköpun* og *vaxtarbroddar* hafa komist inn í ræður stjórnmalamanna. En í raun hefur hin svo kallaða byggðastefna haft nokkuð aðrar forsendur og snúist um það frekar að endurvekja fortíðan fremur en sjá inn í framtíðina. Heildarárangur hinna sk. *byggðaaðgerða* hefur verið lítill og ekki síst vegna þess hve litlar kröfur eru gerðar um arðsemi og skynsemi í rekstraráætlunum þegar opinberir aðilar reyna að koma fyrirtækjum á fót úti á landi. Samt sem áður er vel líklegt að allnokkrir staðir geti með dálítilli heppni og útsjónarsemi náð að vaxa og eflast þegar fram í sækir, en ekki allir. Þegar upp er staðið er ljóst að margir af þeim stöðum sem byggðust upp með hraði eftir 1970 hafa ekki fundið annað lífsakkeri, þegar sjávarútvegs nýtur ekki lengur við.

Í sumum byggðalögum hefur sagan í raun gengið til baka. Togarinn er farinn, frystihúsið lokað og neglt er fyrir glugga á mörgum húsum. Atvinnulífið er borið uppi af bátaútgerð og íbúafjöldi nálgast þá stöðu sem var fyrir 1971. Eftir þrjá áratugi er sveitarfélagið komið aftur á byrjunarreit, að öðru leyti en því skuldinar eru heldur meiri en lagt var upp með. Þegar hér er komið sögu deila menn um úrræði, en ljóst að byggðastefna með sömu formerkjum og tíðkaðist eftir 1970 er til lítilla nytja. Allt sem

styrkir samkeppnisstöðu þessara bæjarkjarna og auðveldar samskipti og samgöngur við umheiminn er af hinu góða. Það sem skiptir þó mestu er þó að auka menntun og fjölhæfni íbúanna til þess að takast á við nýjar aðstæður, hvort sem þeir flytja á brott eða verða um kyrrt. Raunveruleg byggðastefna ætti að hafa það sem aðal markmið að tryggja velferð fólks hringinn í kringum landið, en ekki telja hausa með lögheimili á ákveðnum stöðum.

Mynd: Hlutfall þjóðarinnar sem býr í smábæjum 1960-2001



Lítill þéttbýlisstaður er skilgreindur sem byggðakjarni utan stór-Reykjavíkursvæðisins með 50-3000 íbúa. Innan þessarar skilgreiningar falla því allir þéttbýlisstaðir út á landi fyrir utan Akranes, Ísafjörð, Akureyri, Vestmannaeyjar og Keflavík (Reykjanesbæ). Til þess að gæta samræmis hefur nýjum byggðakjörnum verið haldið utan við þessar tölur, þ.e. þeir staðir sem töldust með dreifbýli fyrir 1960 en hafa síðan komist upp fyrir 50 manna markið.

