

RÍKISENDURSKOÐUN

Ráðstöfun byggðakvóta

Stjórnsýsluúttekt



Skýrsla til Alþingis

Júní 2024

Efnisyfirlit

Efnisyfirlit.....	2
Inngangur.....	3
Lykiltölur.....	4
Niðurstöður.....	7
Ábendingar.....	10
Viðbrögð við ábendingum.....	12
Viðbrögð matvælaráðuneytis.....	12
Viðbrögð Fiskistofu.....	13
Viðbrögð Byggðastofnunar.....	14
1 Byggðakvóti.....	15
1.1 Lög um fiskveiðistjórnun og byggðakvóti.....	15
1.2 5,3%-kerfið.....	16
1.3 Tvö kerfi byggðakvóta.....	17
1.3.1 Reglur um úthlutun.....	20
2 Úthlutun byggðakvóta.....	22
2.1 Almennur byggðakvóti.....	22
2.1.1 Kröfur um úthlutun til byggðarlaga.....	23
2.1.2 Verklagsreglur matvælaráðuneytis.....	24
2.1.3 Úthlutun Fiskistofu til skipa.....	25
2.1.4 Verklagsreglur Fiskistofu.....	26
2.2 Sértekur byggðakvóti.....	27
2.2.1 Kröfur um úthlutun.....	28
2.2.2 Verklag Byggðastofnunar við úthlutun og eftirlit.....	30
2.3 Málsmeðferð stjórnvalda – álitaefni.....	33
3 Yfirlit um úthlutun byggðakvóta og áhrif á byggðafestu.....	37
3.1 Yfirlit um úthlutun almenns byggðakvóta til byggðarlaga.....	37
3.2 Yfirlit um úthlutun sértæks byggðakvóta til byggðarlaga.....	42
3.3 Áhrif byggðakvóta á byggðaðróun.....	45

Inngangur

Með vísan til 17. gr. laga um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, nr. 46/2016 óskaði Alþingi eftir því í [maí 2023](#) að Ríkisendurskoðun gerði stjórnarsýsluúttekt á ráðstöfun byggðakvóta. Óskað var eftir því að í skýrslunni yrði m.a. dregið fram hvernig framkvæmd er háttað þegar annars vegar ráðherra ráðstafar aflamagni til stuðnings byggðarlögum, sbr. 2. tölul. 1. mgr. 10. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, og hins vegar þegar Byggðastofnun ráðstafar aflaheimildum, sbr. 10. gr. a. sömu laga. Jafnframt yrði athugað hvort framkvæmdin stuðli að jákvæðri byggðaþróun, hvort hún samrýmist góðum stjórnarsýsluháttum, hvort jafnræðis sé gætt við úthlutun byggðakvóta og hvort framkvæmdin samrýmist þeim markmiðum sem stefnt var að með setningu þeirra lagaákvæða sem úthlutun byggðakvóta byggir á.

Ríkisendurskoðun féllst á beiðnina haustið 2023 og leitaðist við að svara eftirtöldum spurningum í úttekt sinni:

- ✓ Samræmist framkvæmdin þeim markmiðum sem stefnt var að með setningu þeirra lagaákvæða sem úthlutun byggðakvóta byggir á?
- ✓ Samrýmist framkvæmdin góðum stjórnarsýsluháttum?
- ✓ Er jafnræðis gætt við úthlutun byggðakvóta?
- ✓ Stuðlar úthlutun byggðakvóta að jákvæðri byggðaþróun?

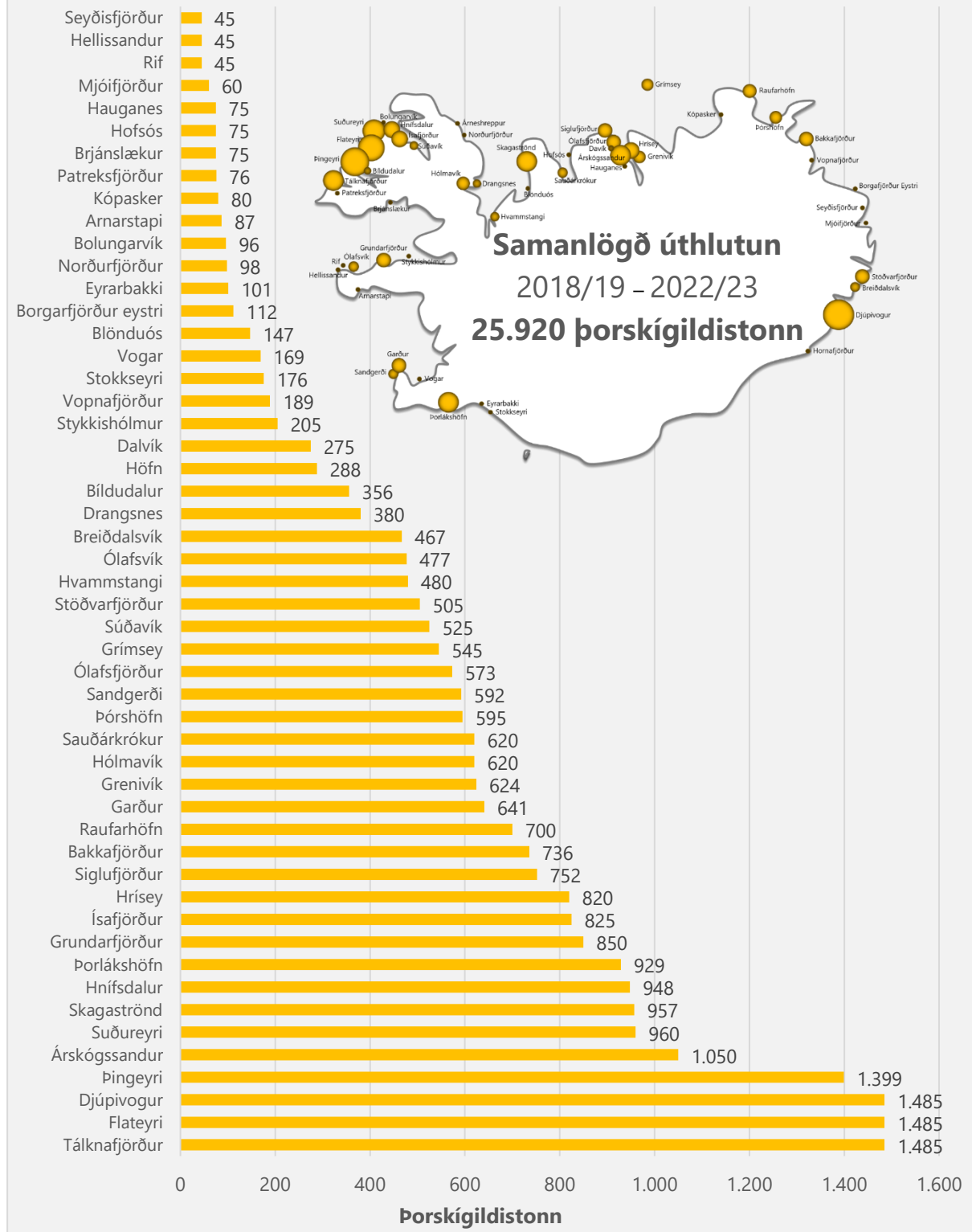
Loks var í beiðni Alþingis spurt hvort framsetning ársreikninga Byggðastofnunar stæðist með tilliti til sértæks byggðakvóta. Byggðastofnun upplýsir ekki í ársreikningi sínum um þau verðmæti sem felast í sértækum byggðakvóta sem stofnuninni er falið að ráðstafa. Að mati Ríkisendurskoðunar ber Byggðastofnun að geta í skýringum með ársreikningi um magn og verðmæti þess kvóta sem stofnunin úthlutar hverju sinni og er þeim tilmælum beint til Byggðastofnunar að gera úrbætur á framsetningu ársreikninga hvað þetta varðar. Að öðru leyti er ekki fjallað um ársreikninga Byggðastofnunar í þessari skýrslu.

Við gerð þessarar úttektar átti Ríkisendurskoðun fundi með fulltrúum matvælaráðuneytis, Byggðastofnunar, Fiskistofu og dr. Þóroddi Bjarnasyni, prófessor og fyrrverandi stjórnarformanni Byggðastofnunar. Einnig var fundað með öðrum einstaklingum sem höfðu að eigin frumkvæði samband við stofnunina vegna úttektarinnar. Upplýsinga og gagna var aflað hjá öllum þessum aðilum. Við greiningu og skýrslugerð var m.a. höfð hliðsjón af lögum um stjórn fiskveiða og reglugerðum þar að lútandi. Matvælaráðuneyti, Byggðastofnun og Fiskistofa fengu drög að skýrslunni til umsagnar. Viðbrögð við tillögum að úrbótum eru birt í kaflanum „Umsagnir og viðbrögð“.

Lykiltölur

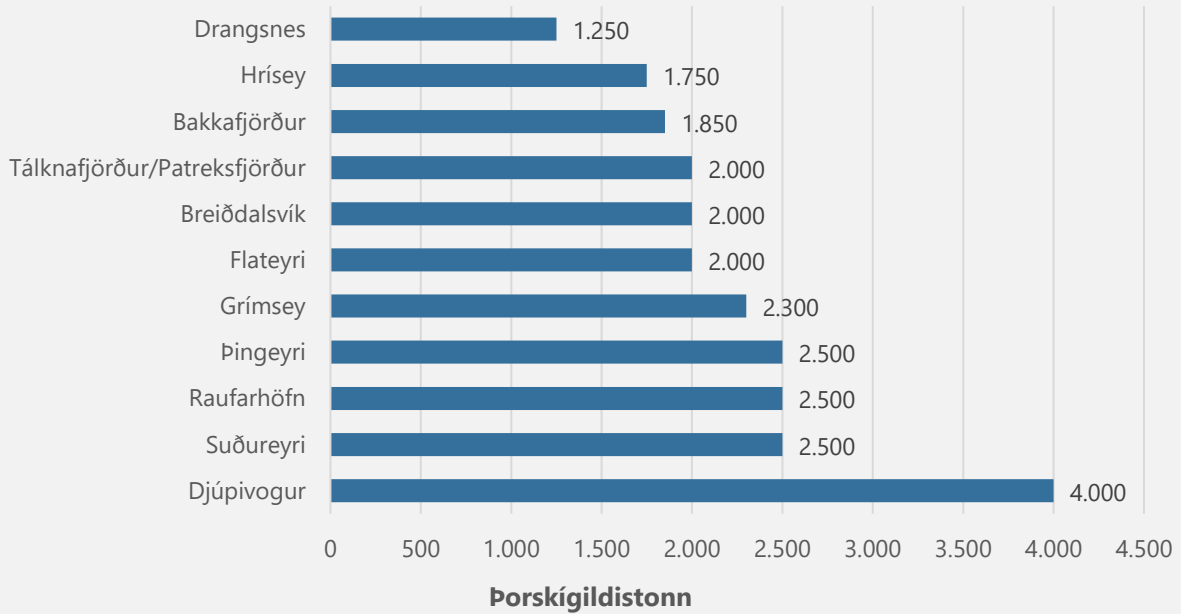
Úthlutun almenns byggðakvóta til byggðarlaga

Samanlögð úthlutun fiskveiðiárin 2018/2019 – 2022/2023

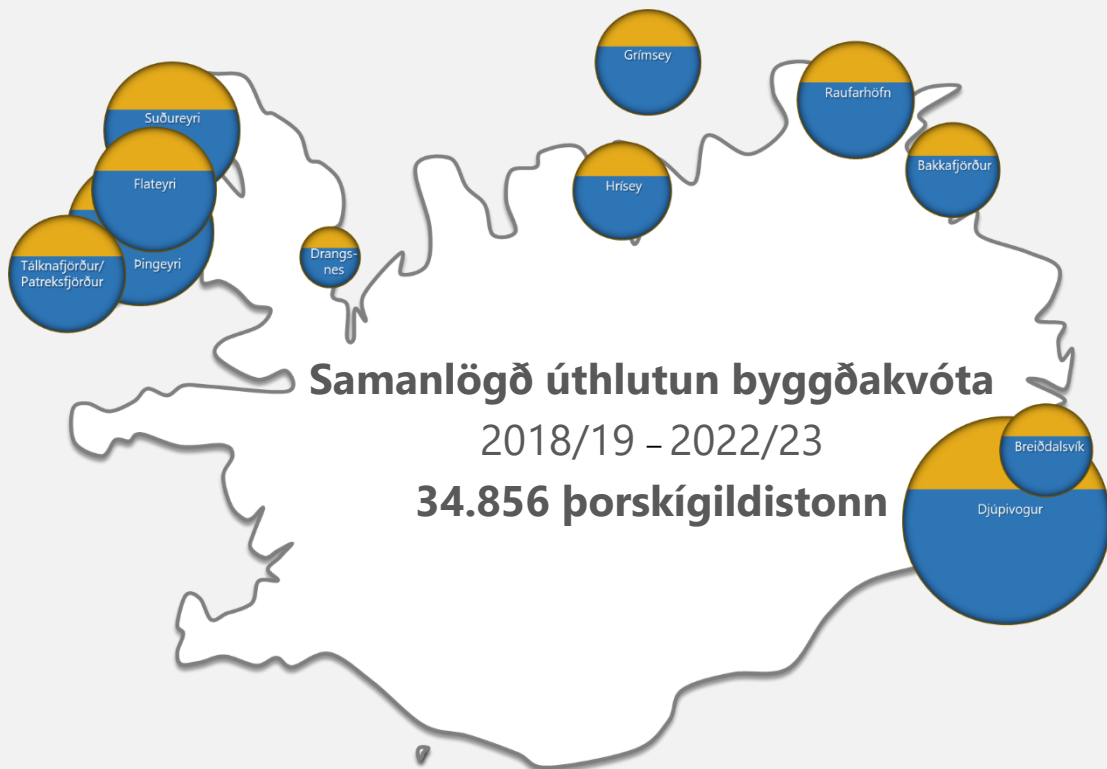
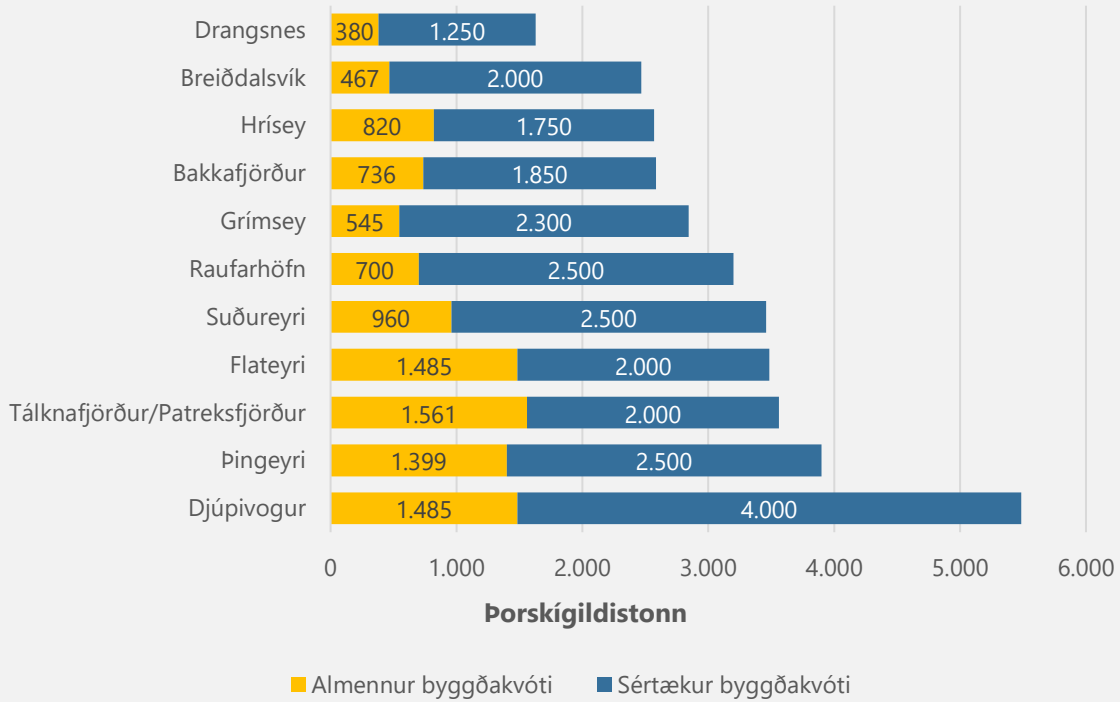


Úthlutun sértæks byggðakvóta til byggðarlaga

Samanlögð úthlutun fiskveiðiárin 2018/2019 – 2022/2023



Úthlutun byggðakvóta 2018/2019–2022/2023



Niðurstöður

Útilokað hefur verið að meta árangur af ráðstöfun almenns byggðakvóta við núverandi fyrirkomulag og ekkert er hægt að segja til um hvort framkvæmdin samræmist þeim markmiðum sem stefnt var að í upphafi. Fyrir það fyrsta er um áratuga gamalt kerfi að ræða sem hefur ekki tekið mið af þeim samfélagsbreytingum sem orðið hafa, s.s. nýjum vaxtarbroddum í atvinnulífi. Reglugerð um úthlutun til byggðarlaga hefur verið svo til eins í hartnær 20 ár og matvælaráðherra hefur frá árinu 2016 ekki sinnt lagaskyldu um að leggja, eigi sjaldnar en á þriggja ára fresti, fram tillögu til þingsályktunar um meðferð og ráðstöfun 5,3% aflamagns. Af hálfu starfsfólks ráðuneytisins hefur samt verið reynt að koma slíkum tillögum inn á þingmálaskrá. Ákvæði laganna um að gera skuli áætlun um nýtingu til sex ára fela í sér nauðsyn þess að leggja fram tiltekna stefnu, þ.m.t. um aukið gegnsæi og fyrirsjáanleika hvað varðar veiðar og vinnslu.

Markmið nógildandi laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða er að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu nytjastofna og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Ýmsar ráðstafanir hafa verið gerðar í því augnamiði að efla byggð, þ. á m. að draga 5,3% af heildaraflamarki og ráðstafa til byggðarlaga í alvarlegum og bráðum vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi eða til að mæta áföllum sem fyrirsjáanleg eru vegna verulegra breytinga á aflamarki einstakra tegunda. Hluti þessa stuðnings er svokallaður byggðakvóti sem skiptist nú í almennan og sértækan byggðakvóta. Sá síðarnefndi er einnig kallaður jöfnum höndum aflamark Byggðastofnunar.

Úthlutunarreglur almenns byggðakvóta, að grunni til hið svonefnda punktakerfi, hafa tekið mjög litlum breytingum frá því að þeim var komið á og í þeim eru engir mælikvarðar á hagkvæmni, skilvirkni eða árangur. Því er nær ómögulegt að meta hvort þau ákvæði sem koma fram í 10. gr. laga um stjórn fiskveiða um tilgang almenns byggðakvóta hafi virkað eða náð markmiðum sínum. Þó svo að ákveðin stefna um almenna byggðakvótann komi fram í reglugerð skortir á atriði er varða bæði ráðstöfun í potta og úthlutun til byggðarlaga. Þá eru skilyrði um úthlutun um margt flókin. Loks er samhæfing milli úthlutunarkerfa almenns byggðakvóta og hins sértæka lítil sem engin, enda ekki gert ráð fyrir slíku í núverandi lögum. Engu að síður gera lögin ráð fyrir formlegu samráði ráðuneytis og Byggðastofnunar um ráðstöfun almenna byggðakvótans og er því samráði ábótavant. Stöðnun einkennir því málaflokkinn.

Þróun úthlutunarkerfis almenns byggðakvóta þarf að sinna með tilliti til markmiða laganna, breytinga á aðstæðum í byggðarlögum og með hliðsjón af þeim verðmætum sem um er að ræða. Þótt stjórnsýsla teljist góð í þeim skilningi að farið sé að lögum og reglum við úthlutunina og viðunandi þjónusta veitt, þá er það ekki nægjanlegt þar sem framangreindri þróun á umgjörð málaflokksins hefur ekki verið sinnt.

Um umtalsverð verðmæti er að tefla með úthlutun byggðakvóta eða allt að tæplega 5 ma. kr. á ári hverju (á verðlagi ársins 2023). Á tímabilinu 2018/2019–2022/2023 var tæplega 50.000 þorskígildistonnur úthlutað úr bæði almennum og sértækum byggðakvóta. Úthlutað magn er núorðið nánast það sama í báðum kerfum. Alls fékk 51 byggðarlag almennan byggðakvóta á umræddu tímabili meðan sértækur byggðakvóti rann til tólf byggðarlaga sem einnig hafa

fengið úthlutað úr almenna kerfinu. Byggðakvóti, almennur og sértækur, hefur því reynst sumum byggðarlögum afar mikilvægur.

Miklar breytingar hafa átt sér stað í sjávarútvegi á undanförunum áratugum. Samþjöppun veiðheimilda hefur verið mikil og mörg minni sjávarpláss þurfa nú að treysta á fjölbreyttari atvinnuvegi en sjávarútveg. Byggðakvóta er ætlað að stuðla að jákvæðri byggðaþróun en ljóst er að í mörgum tilvikum ræður hann einn og sér ekki úrslitum í þeim efnum, enda er úthlutaður kvóti í raun og veru hlutfallslega lítill fyrir flest byggðarlög. Það gildir sérstaklega um almenna byggðakvótann. Sem dæmi má nefna að á fimm ára tímabili frá 2018/2019–2022/2023 fengu 13 byggðarlög hvert og eitt innan við 100 þorskígildistönnum úthlutað samanlagt fyrir öll árin. Getur nærri að slíkt ræður ekki úrslitum um uppbyggingu vinnslu og veiða í viðkomandi byggðarlögum. Á hinn bóginn fengu fjögur byggðarlög hvert og eitt úthlutað yfir 1.000 þorskígildistönnum í almennum byggðakvóta á sama tímabili, að viðbættum sértækum byggðakvóta. Í þeim tilvikum er kvótastærð orðin umtalsverð og farin að skipta verulegu máli.

Sveitarstjórnir gera gjarnan tillögur um sérreglur um úthlutun almenns byggðakvóta. Heimild til þess er að finna í lögum en staðfesting matvælaráðuneytis og birting þurfa einnig að koma til þar sem ráðuneyti þarf að taka tillit til ólíkra aðstæðna í byggðarlögum við mat sitt. Sérreglurnar geta verið með afar ólíkum hætti, t.a.m. um hvort löndunarskylda eigi við í byggðarlagi eða sértækar skorður séu settar um úthlutun innan byggðarlags. Þetta fyrirkomulag, sem er eitt megineinkenni almenna byggðakvótans, styður ekki við hefðbundin sjónarmið um jafnræði. Oft er um að ræða fámenn byggðarlög þar sem návígi sveitarstjórnarfólks við þá sem stunda útgerð er mikið og erfitt getur því reynst að tryggja armslengd milli þeirra sem gera tillögur um reglur og hinna sem fá úthlutað byggðakvóta. Stjórnsýsla ráðuneytis tengd staðfestingu á reglunum er auk þess bæði tímafrek og flókin. Fyrirkomulagið er óheppilegt og kallar á breytingar. Á meðan kerfið helst óbreytt er ekki hægt að fullyrða að jafnræðis sé gætt við úthlutun almenns byggðakvóta, jafnvel þó svo að ákvæði reglugerða séu uppfyllt.

Þrátt fyrir annmarka sem eru á kerfinu um almenna byggðakvótann telur Ríkisendurskoðun að framkvæmdin sjálf, þ.e. umsýsla Fiskistofu vegna úthlutunar til fiskiskipa, sé í eðlilegum farvegi hvað stjórnsýslu varðar. Kröfum um úthlutun er fylgt, leiðbeiningar og rafræn þjónusta hefur tekið framförum og jafnræðis er gætt með fyrirvara um þær reglur sem úthlutunarkerfið felur í sér, þ.m.t. sérreglur sveitarfélaga. Ágallarnir eru hins vegar kerfislægir, þ.e. áðurnefnd stöðnun og óvissa um árangur með hliðsjón af markmiðum.

Sértæki byggðakvótinn er og hefur verið minna umdeildur en sá almenni. Honum er skipt milli færri aðila og sér Byggðastofnun um úthlutun hans. Stofnunin gerir í því sambandi samninga um úthlutun til allt að sex ára í senn og fylgist með framvindu þeirra. Fyrirsjáanleiki er því mun meiri en gildir í almenna byggðakvótanum sem úthlutað er til eins árs í senn, bæði hvað varðar áhrif úthlutunar á byggðarlög og ætlaða þýðingu fyrir byggðafestu. Umsýsla Byggðastofnunar hefur að mati Ríkisendurskoðunar verið góð hvað varðar jafnræði og stjórnsýslu. Framkvæmdin er þó ekki yfir gagnrýni hafin og er ástæða til að stofnunin útfæri verklagsreglur um sértæka byggðakvótann með nánari hætti, þ.m.t. um eftirlit.

Ríkisendurskoðun bendir á mikilvægi þess að þær verklagsreglur sem gilda um úthlutun, bæði almenns byggðakvóta og hins sértæka, endurspegli framkvæmd með nánari hætti en nú er og að þeim sé viðhaldið. Úthlutun er byggð á reglugerðum en því til viðbótar er stuðst við bæði

skráð og óskráð verklag í mörgu tilliti við úthlutun þeirra verðmæta sem um er að tefla. Þá þarf að lýsa nánar og eftir atvikum koma á kerfi um innra eftirlit eða innri úttektir sem fylgist með að þeim verklagsreglum og öðrum kröfum sem gilda um úthlutun sé fylgt. Þetta á við um stjórnýslu matvælaráðuneytis, Fiskistofu og Byggðastofnunar í málaflokknum.

Ástæða er til að gaumgæfa þann mun sem hefur orðið á þróun almenna og sértæka kerfisins miðað við þann tilgang sem þeim er ætlaður í lögum og þar hefur almenna kerfið raunar dagað uppi með nánast algerri stöðnun. Nokkuð öðru máli gegnir um sértæka kerfið og markmið þess en þar byggist úthlutun á sérstöku mati, deilist á færri hendur og árangur er háður reglubundnu mati.

Ítarleg rök hníga að því að ástæða sé til að endurskoða samspil kerfanna, skera byggðakvóta-kerfið alveg upp og sameina almenna hlutann þeim sértæka. Jafnframt verði hlutverkaskipan um úthlutun endurskoðuð og dregið úr því að matvælaráðuneyti komi að starfrækslu úthlutunarkerfis og því þess í stað beint í auknum mæli að Byggðastofnun, og eftir atvikum Fiskistofu, með tæknilegri útfærslu. Hugmyndir um endurskoðun kerfisins, að hluta til eða í heild, hafa komið fram í skýrslum með einum eða öðrum hætti (eins og t.a.m. hefur verið vikið að í tillögum *Auðlindarinnar okkar*).

Breytingar eru aðkallandi óháð afdrifum frumvarps til heildarlaga um sjávarútveg sem felur í sér ýmsar tillögur um þróun byggðakerfa. Það gildir einnig um aðrar ábendingar í þessari skýrslu. Óháð mögulegum lagabreytingum er mikilvægt að vinna bug á þeirri stöðnun sem einkennir kerfið. Hafa þarf í huga að jafnvel núverandi lagarammi felur í sér svigrúm til þróunar, þ.m.t. um áherslur og stefnumótun varðandi úthlutun í potta 5,3%-kerfisins, uppfærslu á reglum og skýrara verklag um úthlutun. Þá eru ýmsir möguleikar á bættum árangri gagnvart byggðasjónarmiðum, ekki síst með virkara samráði milli ráðuneytis og Byggðastofnunar og viðeigandi árangursmati.

Ábendingar

Ábendingar til matvælaráðuneytis

1

Matvælaráðuneyti þarf að sinna lagaskyldu sinni

Matvælaráðherra ber, eigi sjaldnar en á þriggja ára fresti, að leggja fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um meðferð og ráðstöfun 5,3% aflamarks sem dregið er frá heildaraflamarki á hverju fiskveiðiári. Þeirri lagaskyldu hefur ekki verið sinnt frá árinu 2016. Bæta verður úr því enda er í þessu fólgin ákveðin stefna um meðferð aflamarksins.

2

Endurskoða þarf úthlutunarkerfi almenns byggðakvóta frá grunni og móta um það skýra stefnu

Gera þarf veigamiklar breytingar á úthlutunarkerfi almenns byggðakvóta eigi hann að vera starfræktur áfram. Um áratuga gamalt kerfi er að ræða sem hefur ekki þróast í takti við samfélagslegar breytingar. Mikilvægt er að matvælaráðuneyti móti stefnu um almennan byggðakvóta, skýri markmið hans (ýmist með laga-breytingum og/eða reglugerðarákvæðum) og setji fram virka mælikvarða um hagkvæmni, skilvirkni og árangur.

3

Endurskoða þarf kröfur og skilyrði um úthlutun almenns byggðakvóta, sem og sérreglur sveitarfélaga

Úthlutun almenns byggðakvóta stýrist m.a. af sérstöku punktakerfi sem skilgreint er í reglugerð. Endurmeta þarf sett skilyrði og vægi þeirra, byggt á viðeigandi greiningu og áhrifamati. Einnig er ástæða til að endurmeta önnur almenn ákvæði sem gilda um úthlutun til byggðarlaga og rökstuðning fyrir þeim. Loks er mikilvægt að endurskoða heildarumgjörð sérreglna sveitarfélaga og einfalda alla stjórnsýslu.

4

Ljúka þarf gerð verklagsreglna ráðuneytis um byggðakvóta

Mikilvægt er að matvælaráðuneyti ljúki gerð verklagsreglna sem varða byggðakvóta og lýsingu á því ferli sem gildir um úthlutun til byggðarlaga. Í þessu felst einnig að koma á formlegu samráði við Byggðastofnun um úthlutun almenns byggðakvóta til stuðnings byggðarlögum. Þá má stuðla að bættum árangri úthlutunar með samhæfingu almenns og sértæks byggðakvóta, a.m.k. í sumum byggðarlögum.

Ábending til Fiskistofu og Byggðastofnunar

5

Verklagsreglur um byggðakvóta þurfa að endurspegla framkvæmd úthlutunar og eftirlit með nánari hætti

Mikilvægt er að verklagsreglur sem gilda um úthlutun almenns og sértæks byggðakvóta endurspegli framkvæmd úthlutunar og tilheyrandi eftirlit með nánari hætti en nú er. Skýrari verklagsreglur myndu m.a. styðja við samræmda framkvæmd, aukinn fyrirsjáanleika og þar með bættu stjórnsýsluhætti. Koma þarf því á kerfi um innri úttektir eða innri endurskoðun á viðeigandi ferlum.

Viðbrögð við ábendingum

Viðbrögð matvælaráðuneytis

Ábending 1: Matvælaráðuneyti þarf að sinna lagaskyldu sinni

„Fyrir upphaf hvers löggjafarþings gerir ráðuneytið tillögur um þau mál sem lagt er til að sett verði á þingmálaskrá hverju sinni. Þannig gerði ráðuneytið tillögu um að setja framangreinda þingsályktun á þingmálaskrá 150., 151. og 152. löggjafarþings í samræmi við framangreinda lagaskyldu. Það er hins vegar rétt ábending frá Ríkisendurskoðun að þingsályktunin hefur ekki verið samþykkt frá árinu 2016. Ástæður þessa eru nokkrar og bent skal á að á árinu 2017 var skýrslu skilað til þáverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um endurskoðun á framtíðarskipan byggðakvóta. Einnig var á árinu 2020 skýrslu skilað til ráðherra með tillögum um endurskoðun á meðferð og ráðstöfun 5,3% aflaheimilda. Í framhaldi af skilum síðari skýrslunnar var lagt fram á 151. löggjafarþingi 2020-2021 stjórnarfrumvarp, þskj. 625 með tillögu um að fella út úr lögum um stjórn fiskveiða ákvæði um þingsályktun. Framangreint frumvarp náði hins vegar ekki fram að ganga og því er ákvæði 5. mgr. 8. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða enn óbreytt.

Í samræmi við lagaskyldu hefur ráðuneytið gert tillögu um að þingsályktunin verði sett á þingmálaskrá á 155. löggjafarþingi.“

Ábending 2: Endurskoða þarf úthlutunarkerfi almenns byggðakvóta frá grunni og móta um það skýra stefnu

„Ljóst er að verulegar breytingar hafa orðið á umhverfi vinnslu einkum í smærri byggðarlögum frá þeim tíma þegar núverandi kerfi byggðakvóta var komið á og eru ástæður þess margvíslegar og geta verið mismunandi eftir aðstöðu í einstökum byggðarlögum. Til þess að bregðast við eins og fram hefur komið hér að framan þá hafa verið lagðar fram á fyrri árum tillögur um breytingar á almennum byggðakvóta sbr. stjórnarfrumvarp á 151. löggjafarþingi, þskj. 625. Jafnframt hafa verið gerðar tillögur um breytingar á almennum byggðakvóta í drögum að frumvarpi til laga um sjávarútveg sem lagt var fram til kynningar á samráðsgátt stjórnvalda í nóvember á síðasta ári í framhaldi af vinnu sem tengist Auðlindinni okkar. Þannig er vinna yfirstandandi þar sem úthlutunarkerfi almenns byggðakvóta er til skoðunar þ.m.t. m.t.t. markmiða og mats á árangri í ljósi þeirra breytinga sem átt hafa sér stað í umhverfi tengdu sjávarútvegi einkum í smærri byggðarlögum. Þó skal bent á að í megin dráttum þá krefjast allar grunn breytingar á almennum byggðakvóta aðkomu löggjafans þar sem verulegar takmarkanir eru á hvaða breytingum er unnt að koma á að óbreyttum lögum. Sveigjanleiki ráðuneytis til að bregðast við þessari ábendingu er takmarkaður þar sem löggjafarvaldið er í höndum Alþingis. Í því frumvarpi sem lagt var fyrir á 151. löggjafarþingi voru gerðar tillögur að mælikvörðum og mati á árangri en eins og áður segir þá var það frumvarp ekki samþykkt.

Ráðuneytið bendir á að í núverandi kerfi almenns byggðakvóta er annars vegar verið að úthluta byggðakvóta til byggðarlaga og hins vegar er verið að úthluta byggðakvóta til fiskiskipa að uppfylltum skilyrðum. Ef endurskoða á úthlutun almenns byggðakvóta þá þarf að skoða báða þætti kerfisins og þar sem kerfið miðar við rétt sem aðilar hafa áunnið sér áður en kemur að

úthlutun þá þarf að taka tillit til þess og að ekki er unnt að fara í breytingar á stjórnásluframkvæmd án aðlögunar og með nægilegum fyrirvara og kynningu. Því getur slíkt takmarkað þá möguleika sem til staðar eru til breytinga til skamms tíma.“

Ábending 3: Endurskoða þarf kröfur og skilyrði um úthlutun almenns byggðakvóta, sem og sérreglur sveitarfélaga

„Í reglugerð nr. 851/2023, um úthlutun byggðakvóta til byggðarlaga á fiskveiðiarinu 2023/2024 eru þau skilyrði sem fram koma í 3. og 4. mgr. 10. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða um ráðstöfun og úthlutun byggðakvóta til byggðarlaga nánar útfærð. Reglugerðin byggir á þeirri lagastoð sem vísað er til og án breytinga á lögum eru möguleikar á endurskoðun grunnþátta reglugerðarinnar sem núverandi kerfi byggir á takmarkaðir. Engu að síður hefur magn hámarksúthlutunar til byggðarlaga í reglugerðinni verið aðlagað til að ná reiknanlegri niðurstöðu til að bregðast við samdrætti heildarráðstöfunar til byggðarlaga. Jafnframt þarf að hafa í huga ferli ef ætlun er að breyta stjórnásluframkvæmd sem um almennan byggðakvóta gildir og veita nauðsynlegan tíma til aðlögunar.“

Bent skal á að sérreglur almenns byggðakvóta byggja á heimildarákvæði og er lagt skyldubundið mat á tillögur sveitarstjórna fyrir hvert byggðarlag um sig. Sveitarstjórnnum ber að rökstyðja tillögur sínar og byggja rökstuðning á málefnalegum og staðbundnum ástæðum og í samræmi við hagsmuni viðkomandi byggðarlaga. Ráðuneytið þarf því bæði að leggja mat á tillögur og meta möguleg áhrif tillagna á einstaka aðila. Ráðuneytið hefur fullnægt leiðbeiningarskyldu til sveitarfélaga með því að senda bæði sérstakar leiðbeiningar og form til útfyllingar til hagræðis fyrir sveitarstjórnir. Ekki verður séð að unnt sé að breyta og einfalda ferlið að óbreyttum kröfum um skyldubundið mat.“

Ábending 4: Ljúka þarf gerð verklagsreglna ráðuneytis um um byggðakvóta

„Ráðuneytið er með í endurskoðun verklagsreglur er varða afgreiðslu mála sem tengjast byggðakvóta. Þá er til skoðunar hvort og hvernig sé best að bæta það óformlega samráð sem átt hefur sér stað við Byggðastofnun varðandi ráðstöfun almenns byggðakvóta og eftir atvikum úthlutun til einstakra byggðarlaga. Þó ber að hafa í huga að mismunandi lagaskilyrði eru fyrir hendi hvað almennan byggðakvóta varðar (10. gr. laga nr. 116/2006) og sértækan byggðakvóta (10. gr. a laga nr. 116/2006) og því eru að óbreyttum lögum takmörk á því hversu mikið er hægt að samhæfa úthlutun þar sem grunnforsendur úthlutunar eru ólíkar þrátt fyrir að úthlutun í einhverjum tilvikum varði aðila í sama byggðarlagi.“

Viðbrögð Fiskistofu

Ábending 5: Verklagsreglur um byggðakvóta þurfa að endurspegla framkvæmd úthlutunar og eftirlit með nánari hætti

„Fiskistofa tekur ábendingar Ríkisendurskoðunar til greina og hyggst fara yfir verkferla og verklagsreglur um úthlutun byggðakvóta. Nýr Fiskistofustjóri hefur lýst því yfir að farið verður í stefnumótun í haust og vinnu við að endurskoða verkferla hjá stofnuninni með einföldun og skilvirkni að leiðarljósi. Fyrirséð er að verkferlar er varða umsýslu og úthlutun byggðakvóta verði hluti af þeirri vinnu. Hvað varðar ábendingar um innri endurskoðun stefnir Fiskistofa að því að

innleiða slíkt verklag hjá stofnuninni, bæði hvað varðar umsýslu og úthlutun byggðakvóta sem og vegna framkvæmdar annarra verkefna.“

Viðbrögð Byggðastofnunar

Ábending 5: Verklagsreglur um byggðakvóta þurfa að endurspegla framkvæmd úthlutunar og eftirlit með nánari hætti

„Byggðastofnun hefur uppfært verklagsreglur stofnunarinnar í samræmi við framkomnar ábendingar þannig að þær endurspegli ítarlegar framkvæmd úthlutunar og eftirlits stofnunarinnar varðandi sértækan byggðakvóta og verða þær lagðar fyrir stjórn stofnunarinnar til staðfestingar þann 6. júní. Í uppfærðum verklagsreglum er m.a. gert ráð fyrir að þær skuli endurskoða og uppfæra eftir þörfum en þó eigi sjaldnar en á þriggja ára fresti. Jafnframt mun stofnunin fela innri endurskoðun að yfirfara verkferla og stjórnsýslu vegna sértæks byggðakvóta. Byggðastofnun tekur fram að ráðstöfun stofnunarinnar á sértækum byggðakvóta hefur ávallt verið í samræmi við lög, reglugerð og gildandi verklagsreglur eins og þeir stjórnsýsluúrskurðir og dómar sem fallið hafa vegna verkefnisins bera með sér.“

1 Byggðakvóti

1.1 Lög um fiskveiðistjórnun og byggðakvóti

Aflamarkskerfi í fiskveiðilandhelgi Íslands var komið á með lögum nr. 82/1983 um breyting á lögum nr. 81/1976 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Úthlutun kvóta fór fram á grundvelli veiðireynslu á tímabilinu 1. nóvember 1980 til 31. október 1983 en tilfærsla, leiga og sala aflaheimilda var síðan gefin frjálms með lögum nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða (aflamarkskerfið). Í athugasemdum með frumvarpi til þeirra laga kom fram að ekki væri gert ráð fyrir neins konar bindingu aflahlutdeildar við byggðarlög eða landsvæði. Byggðastofnun eða önnur stjórnvöld gætu þó á hverjum tíma gripið til nauðsynlegra fjárhagsráðstafana til að hafa áhrif á byggðaðpróun.

Markmið núgildandi laga [nr. 116/2006](#) um stjórn fiskveiða er að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu nytjastofna og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Markmið þessi eru óbreytt frá 1990 og eru þau afdráttarlaus hvað varðar atvinnu- og byggðaðpróun.

Þær breytingar sem urðu árin 1983 og 1990 leiddu til samþjöppunar í sjávarútvegi og fækkunar starfa. Afkastageta við veiðar jókst og straumhvörf urðu í byggðaðpróun í sjávarbyggðum við innleiðingu breytts fiskveiðistjórnunarkerfis. Til að bregðast við þessu hafa ýmsar breytingar verið gerðar á fiskveiðilöggjöfinni og með þeim lagður grunnur að núverandi kerfi atvinnu- og byggðakvóta.

Saga úthlutunarkerfa byggðakvóta er ekki umfjöllunar-efni þessarar skýrslu en ástæða er til að nefna nokkra áfanga í þróun þeirra. Fyrst ber að nefna að með breytingu á lögum um stjórn fiskveiða árið 1995 voru tekin frá 500 tonn af þorski til næstu fjögurra ára í þeim tilgangi að úthluta til minni byggðarlaga sem voru algerlega háð veiðum krókabáta og talin standa höllum fæti að mati Byggðastofnunar. Árið 2001 voru samþykktar frekari breytingar sem fólu í sér að ráðstafa skyldi árlega 12.000 tonnum vegna breytinga í aflamarki einstakra tegunda, þar af skyldu 1.500 tonn tekin frá vegna byggðarlaga sem lent höfðu í vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi. Árið 2007 var svo í fyrsta skipti lögfest löndunar- og vinnsluskylda innan byggðarlaga sem fengu úthlutun.

Með lögum [nr. 70/2011](#) var sett ákvæði sem gildir enn í dag um ráðstöfun 5,3% útgefins aflamarks. Hluti þessa stuðnings er svokallaður byggðakvóti sem skiptist nú í almennan og sértæk-an byggðakvóta. Almennur byggðakvóti var hluti af kerfinu frá upphafi en sértækur byggðakvóti í núverandi mynd var settur á með lögum [nr. 72/2016](#) um breytingu á lögum um stjórn fiskveiða. Áður hafði hann komið fram í bráðabirgðarákvæði í lögum nr. 82/2013.

Mikil samþjöppun aflaheimilda

Mikil samþjöppun veiðiheimilda hefur leitt af sér ýmiss konar breytingar í mörgum af minni sjávarbyggðum landsins, jafnvel búsíkjum, enda þurfa þau nú að treysta á fjölbreyttari atvinnuvegi en ekki sjávarútveg einvörðungu.

Auk fyrrgreindra ákvæða um úthlutun aflamarks til byggðarlaga og vegna samdráttar í aflamarki einstakra tegunda var gripið til fleiri ráðstafana sem ýmist byggðu á sjónarmiðum um stuðning vegna byggðapróunar eða vegna þróunar tiltekinna útgerðaflokka sem enn eru við lýði, þ.e. línuívilnun, skel- og rækjubætur, leyfisskyldar frístundaveiðar og strandveiðar. Eru ráðstafanir vegna þessa hluti af svokölluðu 5,3% kerfi en einungis verður fjallað um byggðakvóta í þessari skýrslu.

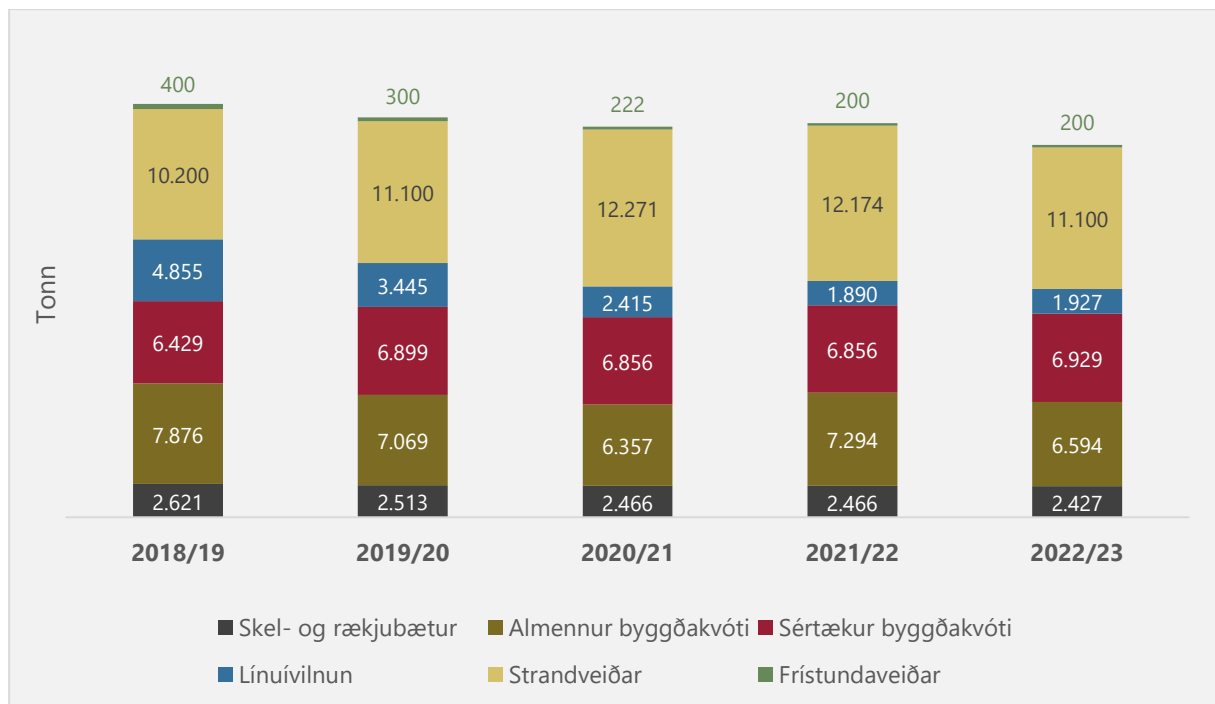
1.2 5,3%-kerfið

Grunnur hins svonefnda 5,3%-kerfis hefur aðeins breyst lítillega frá því hann var lagður árið 2011. Í 3. mgr. 8. gr. laga um stjórn fiskveiða segir:

Aflamark veiðiskips á hverju fiskveiðiári, veiðitímabili eða vertíð ræðst af leyfðum heildarafla í viðkomandi tegund og hlutdeild skipsins í þeim heildarafla skv. 2. mgr., að frádregnu hlutfalli af magni hversrar tegundar sem skal vera 5,3% og aflamagni skv. 10. gr. b.

Þessar ráðstafanir skiptast nú í almennan og sértækan byggðakvóta, strandveiðar, línuívilnun, skel- og rækjubætur og frístundaveiðar. Fiskveiðiárið 2022/2023 var tæplega 30 þúsund tonn-um úthlutað til þessara flokka, langmestu til strandveiða eða rúmum 11.000 tonnum og um helmingnum í almennan og sértækan byggðakvóta samtals (sjá mynd 1.1).

Mynd 1.1 Ráðstöfun aflaheimilda fiskveiðiárin 2018/2019–2022/2023 (5,3%-kerfið)



Heimild: Auðlindin okkar

Reynt hefur verið að áætla heildarverðmæti fiskveiðiheimilda innan 5,3%-kerfisins, en það má gera með ýmsum hætti. Í [skýrslu](#) sem unnin var að beiðni þáverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og birt árið 2020 var það gert með hliðsjón af áætluðu sölu- eða leiguverðmæti heimildanna á markaði. Lauslega voru verðmæti þeirra aflaheimilda sem ríkið fór þá með forræði yfir metin á 5,5–7,5 ma. kr. á hverju ári (verðlag ársins 2020), þó með þeim fyrirvara að atvinnu- og byggðakvótar höfðu ekki verið nýttir að fullu undanfarin fiskveiðiár. Séu þessar tölur færðar yfir á verðlag ársins 2023 nema þær á bilinu 7,0–9,8 ma. kr. Byggðakvóti er u.þ.b. helmingur 5,3%-kerfisins og því ljóst að um verulegar fjárhæðir er að ræða sem koma til úthlutunar á hverju ári í formi fiskveiðiheimilda.

Samkvæmt núgildandi lögum um stjórn fiskveiða skal ráðherra eigi sjaldnar en á þriggja ára fresti leggja fyrir Alþingi tillögu til þingsályktunar um áætlun um meðferð og ráðstöfun aflamagns sem nýtt er í sérstakar ráðstafanir til næstu sex ára. Lagðar voru fram þingsályktanir á löggjafarþingum 2014–2015 og 2015–2016 en ekki eftir það. Að sögn matvælaráðuneytis skýrist það m.a. af áformum um breytingar á lögum sem tengjast byggðakvóta. Starfsfólk ráðuneytisins hefur þó gert ýmsar tillögur um að slíkar þingsályktanatillögur fari inn á þingmálaskrá en þær hafa ekki náð fram að ganga. Á löggjafarþingi 2020–2021 var til umfjöllunar [frumvarp](#) um breytingu á lögum um stjórn fiskveiða þar sem m.a. komu fram áform um að afleggja umrædda skyldu ráðherra til að leggja fram þingsályktun. Frumvarpið var ekki afgreitt úr nefnd.

Líta verður svo á að ákvæði laganna um að gera skuli áætlun um nýtingu til sex ára lýsi nauðsyn þess að leggja fram tiltekna stefnu, þ.m.t. um aukið gegnsæi og fyrirsjáanleika um starfsemi í veiðum og vinnslu fyrir hagaðila. Ríkisendurskoðun gerir því alvarlegar athugasemdir við að matvælaráðherra hafi um árabíl ekki sinnt þeirri skyldu að leggja fram tillögu til þingsályktunar um áætlun um meðferð og ráðstöfun aflamagns sem nýtt er í sérstakar ráðstafanir. Um lagalega skyldu í þessum efnunum er að ræða, ekki valkvætt ferli.

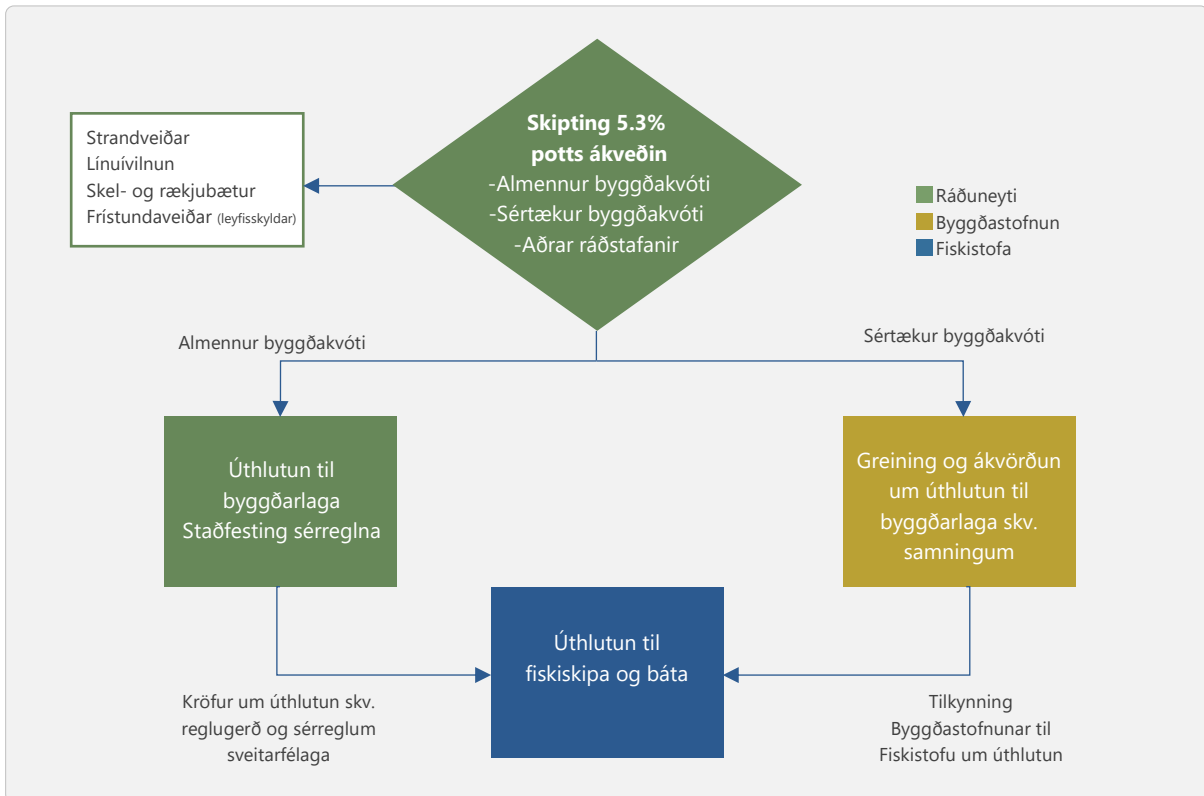
1.3 Tvö kerfi byggðakvóta

Ákvörðun ráðherra um heildarafla er grunnforsenda fyrir úthlutun byggðakvóta en aflamagn sem nýtt er í sérstakar ráðstafanir á vegum ríkisins, þ.m.t. byggðakvóta, er í beinu hlutfalli við ákvarðaðan heildarafla eða 5,3% aflamarks í hverri tegund. Þegar að úthlutun kemur taka við tvö kerfi. Í fyrsta lagi almenna kerfið þar sem ráðuneyti ákvarðar hlutdeild hvers byggðarlags og staðfestir eftir atvikum tillögur um sérreglur sveitarfélaga um úthlutun. Ráðstöfun til byggðarlaga er þó óháð sérreglum en þær snúa að úthlutun til fiskiskipa, hvernig úthlutun byggðarlags er skipt og eftir atvikum hvaða reglur gilda um vinnslu o.s.frv. Val á byggðarlögum er í samræmi við skilyrði í reglugerð um úthlutun byggðakvóta til byggðarlaga. Á grundvelli þess úthlutar Fiskistofa kvóta til einstakra skipa og báta samkvæmt hlutfallsreglum og að teknu tilliti til sérreglna sveitarfélaga.

Seinna kerfið, hið sértæka, byggir á ákvörðun Byggðastofnunar um hvaða byggðarlög eigi í bráðum og alvarlegum vanda í sjávarútvegi. Stofnunin gerir samninga við fiskvinnslur og útgerðarfélög í þeim byggðarlögum en Fiskistofa annast framkvæmd úthlutunar til skipa og

báta í samræmi við samninga og fyrirmæli Byggðastofnunar. Á mynd 1.2 má sjá yfirlit um framangreind tvö meginferli byggðakvóta.

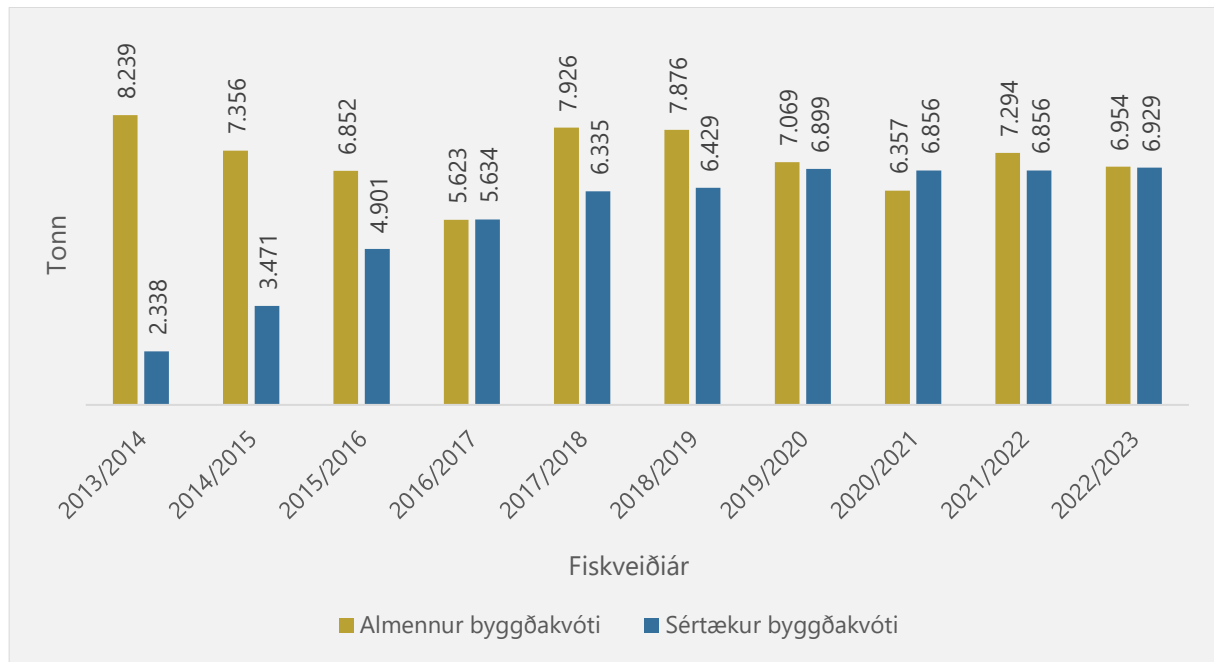
Mynd 1.2 Tvö kerfi byggðakvóta



Heimild: Lög um stjórn fiskveiða

Á mynd 1.3 má sjá yfirlit um þróun þess aflamagns sem ráðstafað var til almenns og sértæks byggðakvóta fiskveiðiárin 2013/2014–2022/2023. Þar sést að eftir að sértækur byggðakvóti kom til á fiskveiðitímabilinu 2013/2014 hefur hlutdeild hans í 5,3%-aflamarkinu aukist frá því að vera um fjórðungur af almennum byggðakvóta í að vera nánast jafn stór eða um 7.000 tonn. Þetta er í samræmi við stefnu stjórnvalda frá árinu 2016 um að auka vægi sértæks byggðakvóta. Samanlögð úthlutun til almenns og sértæks byggðakvóta var tæpur helmingur (47%) af 5,3%-aflamarkinu fyrir fiskveiðiárið 2022/2023.

Mynd 1.3 Þróun í ráðstöfuðu aflamagni til byggðakvóta 2013/2014–2022/2023



Heimild: Matvælaráðuneyti

Samkvæmt upplýsingum frá matvælaráðuneyti hefur ekki verið mörkuð skilgreind stefna um ráðstöfun byggðakvóta að öðru leyti en þeirri sem birtist í reglugerðum. Reglugerðir um úthlutun almenns og sértæks byggðakvóta hafa tekið litlum breytingum en ákvæði þeirra eru í ýmsum tilvikum lögbundin. Sé litið til takmarkaðrar þróunar umræddra reglugerða má álykta að stefna ráðuneytisins sé í raun sú að halda úthlutun sem mest í föstum skorðum milli ára meðan tengd lagaákvæði standa óbreytt.

Ráðuneytið hefur heimild til að úthluta almennum byggðakvóta til byggðarlaga sem hafa orðið fyrir óvæntri skerðingu á heildaraflaheimildum fiskiskipa til allt að þriggja ára. Sú heimild hefur ekki verið nýtt. Byggðastofnun hefur hins vegar nýtt heimild til samninga við samstarfsaðila um nýtingu til allt að sex ára og þannig leitast við að gera úthlutun fyrirsjáanlega þótt ráðstöfun um árlegt heildarmagn til sértæks byggðakvóta sé háð ákvörðun matvælaráðherra fyrir hvert fiskveiðiár.

Í samhengi við kröfu um að leggja fram áætlun um meðferð og ráðstöfun aflamagns úr 5,3%-potti er ástæða fyrir ráðuneyti að móta stefnu í málaflokknum sem slíkar áætlanir gætu átt sér stoð í. Slík stefna gæti einnig stutt við nálgun ráðuneytis um framkvæmd úthlutana til byggðarlaga, s.s. um þróun á kröfum um úthlutun og um matskennd atriði til að styðja við verklag ráðuneytis.

1.3.1 Reglur um úthlutun

Almennur byggðakvóti

Almennur byggðakvóti er skilgreindur í 10. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða. Þar kemur fram að ráðherra er heimilt, samkvæmt 5. mgr. 8. gr. sömu laga, að ráðstafa aflamagni í óslægðum botnfiski á hverju fiskveiðiári sem hér segir:

1. Til að mæta áföllum sem fyrirsjáanleg eru vegna verulegra breytinga á aflamarki einstakra tegunda.
2. Til stuðnings byggðarlögum, í samráði við Byggðastofnun, þannig:
 - a. Til minni byggðarlaga sem lent hafa í vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi og eru háð veiðum eða vinnslu á botnfiski.
 - b. Til byggðarlaga sem hafa orðið fyrir óvæntri skerðingu á heildaraflaheimildum fiskiskipa sem gerð hafa verið út og landað hafa afla í viðkomandi byggðarlögum og sem hefur haft veruleg áhrif á atvinnuástand í byggðarlögunum. Heimilt er að ráðstafa aflaheimildum samkvæmt þessum lið til allt að þriggja ára í senn.

Nánari skilyrði um úthlutun almenns byggðakvóta eru sett í reglugerðum [nr. 851/2023](#) um úthlutun byggðakvóta til byggðarlaga á fiskveiðiárinu 2023/2024 og [nr. 852/2023](#) um úthlutun byggðakvóta til fiskiskipa á fiskveiðiárinu 2023/2024. Reglugerðir sama efnis eru gefnar út árlega en ýmis ákvæði þeirra eru samhljóða lögum.

Samkvæmt 1. gr. reglugerðar nr. 852/2023 skal úthluta aflamarki til fiskiskipa sem hafa leyfi til veiða í atvinnuskyni við lok umsóknarfrests og eru skráð í viðkomandi byggðarlagi 1. júlí 2023. Þá skulu skipin vera í eigu eða leigu einstaklinga eða lögaðila með heimilisfang í viðkomandi byggðarlagi 1. júlí 2023. Miðað skal við lögheimili einstaklinga samkvæmt þjóðskrá og heimilisfang lögaðila samkvæmt fyrirtækjaskrá ríkisskattstjóra.

Eitt af sérkennum almenna byggðakvótans er að á grundvelli rökstuddra tillagna sveitarstjórna getur ráðherra heimilað að sett verði sérstök [skilyrði](#) (sérreglur) fyrir úthlutun aflamarks í einstökum byggðarlögum er víkja frá eða eru til viðbótar hinum almennu skilyrðum, enda séu þau byggð á málefnalegum og staðbundnum ástæðum og í samræmi við hagsmuni viðkomandi byggðarlaga.

Sértækur byggðakvóti

Sértækur byggðakvóti er skilgreindur í 10. gr. a. laga um stjórn fiskveiða. Þar segir að Byggðastofnun hafi til ráðstöfunar aflaheimildir sem ráðherra ákvarðar samkvæmt heimild í 5. mgr. 8. gr. til að styðja byggðarlög í alvarlegum og bráðum vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi. Byggðastofnun geti gert samninga við fiskvinnslur eða útgerðarfélag en skuli hafa samráð við sveitarstjórn viðkomandi sveitarfélags áður en samningur er undirritaður. Aflaheimildir skulu vera í þorski, ýsu, steinbít, ufsa, löngu, keilu og gullkarfa í hlutfalli við leyfðan heildarafla þessara tegunda. Ráðherra er heimilt, að fengnum tillögum Byggðastofnunar, að setja nánari ákvæði um framkvæmd þessa ákvæðis í reglugerð, s.s. um efni samnings, skilyrði og tímalengd.

Nánari skilyrði um úthlutun sértæks byggðakvóta eru sett í reglugerð [nr. 643/2016](#) um ráðstöfun og meðferð aflaheimilda. Val á byggðarlögum sem koma til álita skal byggja á því að

byggðarlag hafi átt í alvarlegum og bráðum vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi eða að ætla megi að samdráttur í greininni myndi skapa slíkan vanda. Íbúar þess séu færri en 450 og íbúaþróun hafi verið undir landsmeðaltali síðastliðin 10 ár. Þá sé akstursfjarlægð frá byggðarlagi til byggðakjarna sem telur meira en 1.000 íbúa a.m.k. 20 km. og að byggðakjarninn tilheyri vinnusóknarsvæði sem telur færri en 10.000 íbúa. Einnig skal aflamark Byggðastofnunar skipta verulegu máli fyrir framtíð byggðarlagsins að mati stjórnar Byggðastofnunar.

Skipting þess aflamarks sem kemur í hlut byggðarlags samkvæmt þessum reglum skal fara fram á grundvelli samninga Byggðastofnunar, fiskvinnslu og útgerðaraðila. Við mat umsókna frá einstökum byggðarlögum skal byggt á eftirfarandi atriðum:



- Trúverðugum áformum um útgerð, vinnslu sjávarafurða eða aðra starfsemi
- Fjölda heilsársstarfa fyrir karla og konur sem skapast eða verður viðhaldið
- Sem bestri nýtingu þeirra aflaheimilda sem fyrir eru í byggðarlaginu
- Öflugri starfsemi til lengri tíma sem dregur sem mest úr óvissu um framtíðina
- Jákvæðum áhrifum á atvinnulíf og samfélag
- Traustri rekstrarsögu forsvarsmanna umsækjenda

Byggðastofnun ákveður tímalengd samninga um nýtingu aflaheimilda skv. Reglum þessum en þeir skulu þó ekki vera lengri en til sex ára. Stofnunin hefur jafnan nýtt þessa heimild og gert samninga til sex ára í senn.

2 Úthlutun byggðakvóta

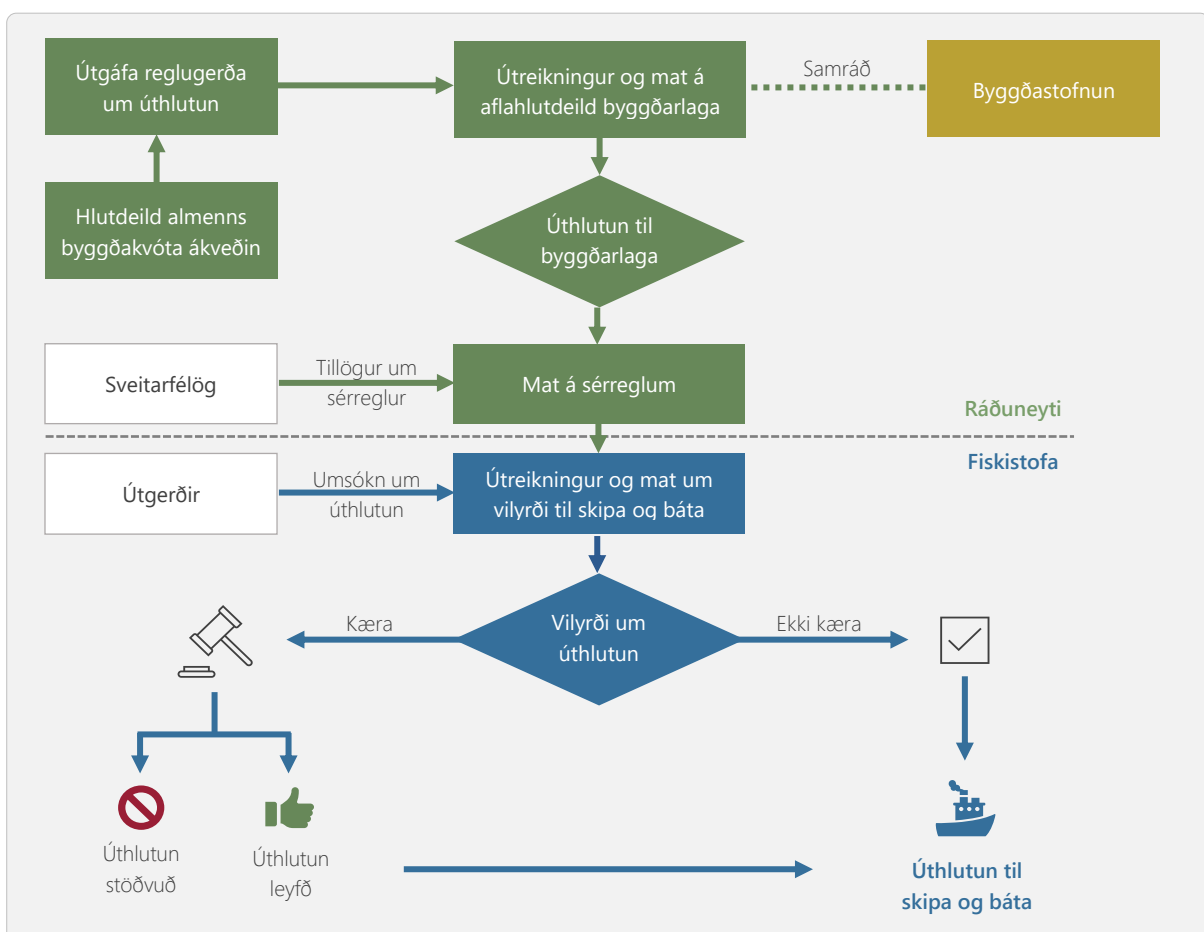
Úthlutun á byggðakvóta hefur verið talið bæði flókið og tímafrekt ferli í íslenskri stjórnarsýslu. Mörg stjórnvöld koma að úthlutuninni, þ.e. matvælaráðuneyti, Fiskistofa, Byggðastofnun og sveitarfélög. Ráðherra tekur ákvarðanir um aflamagn sem ráðstafað er til almenns og sértæks byggðakvóta, sem og um úthlutun almenns byggðakvóta til byggðarlaga. Aðrir þættir úthlutunar eru á hendi Fiskistofu og Byggðastofnunar.

Lög og reglugerðir sem vísað er til í 1. kafla mæla fyrir um skilyrði sem um úthlutun byggðakvóta gilda. Þau, ásamt því verklagi sem viðhaft er hjá ráðuneyti, Byggðastofnun og Fiskistofu, móta framkvæmdina. Skýlt er að landa til vinnslu tvöföldu magni þeirra aflaheimilda sem úthlutað er á grundvelli almenns byggðakvóta en mótframlag í sértæka byggðakvótanum ræðst af samningum hverju sinni.

2.1 Almennur byggðakvóti

Þegar árleg ákvörðun ráðherra um aflamagn sem ráðstafað verður í almennan byggðakvóta liggur fyrir fer úthlutun fram á tveimur stigum. Annars vegar þegar matvælaráðuneyti úthlutar til byggðarlaga og hins vegar þegar Fiskistofa úthlutar til fiskiskipa innan byggðarlaga.

Mynd 2.1 Meginferli við úthlutun almenns byggðakvóta



Heimild: Lög um stjórn fiskveiða og verklagsreglur Fiskistofu

Ákvarðanir Fiskistofu um úthlutun almenns byggðakvóta til skipa og báta eru stjórnvaldsákvarðanir og kæránlegar til matvælaráðuneytis í samræmi við 8. mgr. 10. gr. laga nr. 116/2006. Úthlutun ráðuneytisins til byggðarlaga, sem er í formi bréfa til sveitarfélaga, er ekki kæránleg til æðra stjórnvalds þar sem samning reglugerða og annarra almennra stjórnvaldsfyrirmæla teljast ekki vera stjórnvaldsákvörðun.

Úthlutun til byggðarlaga grundvallast á reglugerð nr. 851/2023, sbr. umfjöllun í kafla 1. Tvær meginreglur gilda þar. Annars vegar að úthluta skuli til minni byggðarlaga sem hafa lent í vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi og eru háð veiðum eða vinnslu á botnfiski. Hins vegar að úthluta skuli til byggðarlaga sem hafa orðið fyrir óvæntri skerðingu á heildaraflaheimildum fiskiskipa sem gerð hafa verið út og landað í þeim byggðarlögum og sem veruleg áhrif hefur haft á atvinnuástand í byggðarlögum.

2.1.1 Kröfur um úthlutun til byggðarlaga

Reglugerð nr. 851/2023 felur í sér ákvæði um sérstakt punktakerfi sem matvælaráðuneyti notar við útreikning á úthlutun til minni byggðarlaga. Með kerfinu er lagt mat á hvaða hlutfallslega breyting hefur verið í veiðum og vinnslu á botnfiski í byggðarlagi, m.t.t. þróunar í byggðarlögum með færri en 2.000 íbúa, sem og heildarhlutfall samdráttar í aflaheimildum í minni byggðarlögum. Ráðuneytið tekur viðmið fyrir það ár á næstliðnum 10 árum sem er hagstæðast fyrir byggðarlagið. Samdráttur frá þeim tíma er lagður til grundvallar fyrir komandi fiskveiðiár og þau stig sem byggðarlagi er úthlutað með þessum hætti eru ákvörðuð í hlutfalli við samdrátt í framangreindum þáttum.

Punktakerfið hefur haldist nær óbreytt frá setningu reglugerðar nr. 440/2007 um úthlutun byggðakvóta til byggðarlaga á fiskveiðiárinu 2006/2007, sem var gefin út í kjölfar breytinga á lögum um fiskveiðistjórnun árið 2007. Síðar (með reglugerð nr. 629/2012) voru breytingar gerðar á viðmiðunarmörkum um stærð minni byggðarlaga sem punktakerfið nær til. Mörkum var breytt þannig að úthlutað skyldi til byggðarlaga sem liggja að sjó með færri en 2.000 íbúa í stað 1.500 íbúa áður. Þá voru gerðar breytingar á hámarksúthlutun sem nú er 275 þorskígildis-tonn í stað 300 áður (sbr. reglugerð 1018/2022).

Reglugerð um úthlutun byggðakvóta til byggðarlaga kveður einnig á um bætur vegna samdráttar í vinnslu á skel og rækju óháð íbúafjölda í byggðarlagi. Þær reglur geta leitt til þess að úthlutun á aflaheimildum samkvæmt punktakerfi eigi sér ekki stað gefi bætur vegna samdráttar í vinnslu á skel- og rækju meira. Þá gilda sérstök ákvæði um að hlutur byggðarlaga með færri en 400 íbúa skuli ekki lækka meira milli fiskveiðiára en sem nemur 15 þorskígildis-tonnum.

Þrátt fyrir framangreindar reiknireglur er kveðið á um að ráðuneytið kanni hvort sú niðurstaða sem fæst samkvæmt þeim sé í samræmi við raunverulegar breytingar í viðkomandi byggðarlagi. Ráðuneytið styðst við upplýsingar frá Fiskistofu í því skyni og er úthlutun til byggðarlags leiðrétt ef þurfa þykir. Sé um breytingar að ræða vegna þessa hefur það einungis áhrif á skiptingu úthlutunar milli byggðarlaga en ekki heildarúthlutun almenns byggðakvóta.

Sérreglur sveitarfélaga

Í 10. gr. laga um stjórn fiskveiða er gert ráð fyrir að ráðherra geti heimilað, á grundvelli rökstuddra tillagna frá sveitarstjórnnum, að sérstök skilyrði gildi um úthlutun. Þannig ber ráðherra að leggja mat á og taka endanlega afstöðu til þess hvort málefnalegar og staðbundnar

ástæður teljast vera til staðar í einstöku byggðarlagi og hvort tillögur sveitarstjórna séu í samræmi við hagsmuni viðkomandi byggðarlags. Þetta fyrirkomulag felur í sér ýmsar áskoranir, þ.m.t. tillögugerð sveitarstjórna um úthlutun verðmæta til einkaaðila, mat ráðuneytis á ólíkum aðstæðum byggðarlaga og kynningu á ólíkum reglum. Einnig er aukið flækjustig fólgið í viðbótarreiknireglum í gagnagrunnum Fiskistofu við úthlutun til fjölda fiskiskipa og báta.

Sérreglunum hafa ekki verið markaðar sérstakar skorður og fjallar ráðuneyti um hverja tillögu fyrir sig á sjálfstæðum grunni. Helstu álitamál sem tengjast óskum sveitarfélaga um afbrigði frá almennum reglum um úthlutun til fiskiskipa hafa varðað óskir um niðurfellingu á kröfu um vinnsluskyldu.

Á fundum með fulltrúa ráðuneytis og Fiskistofu kom fram að flækjustig vegna sérreglna sé umtalsvert. Í því felist vinna sem getur verið tímafrek vegna undirbúnings, mats á tillögum, formlegrar birtingar og kynninga. Einnig viðbótarflækjustig við útreikning og úthlutun. Ríkisendurskoðun telur að það yrði til einföldunar ef skilgreind væru sniðmát um staðlaðar sérreglur sem sveitarstjórnir gætu byggt tillögur sínar á miðað við ólíkar aðstæður. Slíkt gæti einfaldað framkvæmd og dregið úr kostnaði við stjórnslu. Aukin samræming á kröfum um úthlutun væri einnig til þess fallin að stuðla að auknu jafnræði meðal umsækjenda.

2.1.2 Verklagsreglur matvælaráðuneytis

Ýmsar kröfur um framkvæmd úthlutunar eru bundnar í lög en þó eru ýmsir möguleikar á að þróa framkvæmd, bæði í reglugerðum og verklagi. Verklagsreglur ráðuneytisins við úthlutun til byggðarlaga ná til ýmissa þátta, s.s. verklýsingar um setningu reglugerða, úthlutun til byggðarlaga og um staðfestingu sérreglna. Í minnisblaði matvælaráðuneytis kemur fram að fjallað hafi verið um möguleika í þróun verklags þótt ekki hafi verið talið mikið svigrúm til breytinga á reglugerð um úthlutun. Nýlegar áherslur fela í sér nákvæmari verklagsreglur um mat á óskum sveitarfélaga um sérreglur varðandi undanþágu frá vinnsluskyldu í byggðarlagi.

Verklagsreglur ráðuneytisins um úthlutun er skráð með ýmsu móti, s.s. með drögum að verklýsingum, vinnuskjölum, tillögum og minnisblöðum til ráðherra. Að mati Ríkisendurskoðunar er ástæða til að matvælaráðuneyti setji verklagsreglur sínar fram með skýrum og kerfisbundnum hætti. Dæmi um misræmi er að ekki hefur tíðkast að ráðuneytið leiti samráðs við Byggðastofnun um úthlutun til byggðarlaga þó svo að í drögum að verklýsingu þess komi fram að upplýsinga sé aflað frá Byggðastofnun í því tilliti. Ríkisendurskoðun bendir á að samkvæmt lögum um stjórn fiskveiða beri ráðuneytinu að hafa samráð við Byggðastofnun um ráðstöfun aflamagns til stuðnings byggðarlögum.

Formlegar verklagsreglur um beitingu reiknilíkans vegna framangreinds punktakerfis voru ekki til staðar þegar athugun Ríkisendurskoðunar fór fram en ráðuneytið benti á að vinnuskjöl um útreikninga séu fyrir hendi. Þá var ekki til staðar uppfærð greining eða rökstuðningur fyrir því punktakerfi sem stýrir úthlutuninni að miklu leyti.

Að mati Ríkisendurskoðunar er ástæða til að rökstuðningur fyrir punktakerfinu verði yfirfarinn, þ.m.t. val á breytum og vægi þeirra. Það er ekki í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti að beita reiknireglum um úthlutun svo mikilla verðmæta án þess að skýr rökstuðningur liggi fyrir um meginforsendur þeirra.

2.1.3 Úthlutun Fiskistofu til skipa

Í 10. gr. laga um stjórn fiskveiða kemur fram að Fiskistofa annist úthlutun aflaheimilda, sem koma í hlut einstakra byggðarlaga, til fiskiskipa. Þegar niðurstaða matvælaráðuneytis um úthlutað aflamark til byggðarlaga liggur fyrir (almennur byggðakvóti) og ákveðið hefur verið hvar sérreglur gilda, skv. auglýsingu ráðuneytis í Stjórnartíðindum, hefst úthlutun Fiskistofu.

Fiskistofa auglýsir á vefsíðu sinni eftir umsóknum um byggðakvóta til skipa í tilteknum byggðarlögum og er umsóknarfrestur tvær vikur frá birtingu auglýsingar. Umsóknir berast ásamt vinnslusamningum eftir því sem við á en nægjanlegt er að framvísa vinnslusamningi við löndun á mótframlagi, fylgi hann ekki umsókn. Þær útgerðir sem sækja um byggðakvóta geta sótt um fyrir tvö skip en einnig er hægt að sækja um á grundvelli veiðireynslu annars skips viðkomandi lögaðila. Skilyrði um úthlutun koma fram á mynd 2.2.

Leiðbeiningar

Fiskistofa hefur útbúið *Leiðbeiningar og gátlista fyrir byggðakvóta*, fyrir umsækjendur sem fjalla m.a. um forsendur skiptingar almenns byggðakvóta, leiðbeiningar um umsóknir og kæruleiðir, auk skilyrða sem gilda um afhendingu aflamarks.

Mynd 2.2 Skilyrði um úthlutun til fiskiskipa fiskveiðiárið 2023/2024

Grunnskilyrði

Hafi leyfi til veiða í atvinnuskyni við lok umsóknarfrests

Séu skráð í viðkomandi byggðarlagi 1. júlí 2023

Eru í eigu eða leigu einstaklinga eða lögaðila með heimilisfang í viðkomandi byggðarlagi 1. júlí 2023, skv. Þjóðskrá eða Fyrirtækjaskrá

Sérreglur

Sérstök skilyrði sveitarstjórna heimiluð af ráðherra

Matsatriði umsókna

- Kannað hvort skilyrði um skip séu uppfyllt þ.m.t. heimilisfang einstaklinga og lögaðila
- Vinnslusamningar athugaðir þar sem við á

Heimild: Reglugerð nr. 852/2023 og Fiskistofa

Sé skilyrðum og sérreglum fullnægt reiknar Fiskistofa út hlutdeild skipa umsækjenda. Við útreikning á vilyrði er aflamarki til byggðarlaga skipt milli skipa með hlutfallsreglu samkvæmt reglugerð og er miðað við löndunartölur síðasta árs í skráningarkerfi Fiskistofu. Við beitingu sérreglna gildir framangreind hlutfallsregla almennt ekki lengur því í þeim getur t.d. komið fram

að ákveðnum hluta aflamarks skuli skipt jafnt á alla umsækjendur í tilteknu byggðarlagi eða önnur skilyrði um skiptinguna. Sérreglur hafa þó ekki alltaf áhrif á útreikninga um vilyrði, heldur geta þær falið í sér skilyrði um framkvæmd (þ.m.t. löndun).

Fiskistofa hefur ekki aðkomu að ákvörðun um sérreglur sveitarfélaga en matvælaráðuneyti hefur þó óskað eftir umsögn hennar ef vafi leikur á því hvort tilteknar reglur séu framkvæmanlegar. Þá hefur Fiskistofa leiðbeint sveitarfélögum þegar eftir því hefur verið leitað vegna undirbúnings tillagna til ráðuneytis. Að sögn stofnunarinnar hafa framangreind samskipti að jafnaði verið með óformlegum hætti. Þá eru dæmi um að ráðuneytið hafi beint sérstökum fyrir-mælum um úthlutun til Fiskistofu, t.d. um að afgreiða umsóknir um byggðakvóta frá einkaaðilum þótt umsóknarfrestur hafi verið liðinn m.t.t. aðstæðna vegna Covid-19 heimsfaraldurs.

Útreiknuð hlutdeild skipa, nefnd vilyrði í kerfum Fiskistofu, er ígildi fyrirhugaðrar heildarúthlutunar komandi fiskveiðiárs til viðkomandi skipa. Útreikningurinn er í þorskígildistönnum og fá þeir sem sótt hafa um niðurstöður í rafrænt pósthólf á island.is. Vilyrði, og á síðari stigum úthlutun eða afhending aflamarks, er eyrnamerkt tilteknu skipi en ekki þeirri útgerð sem sækir um. Afhending aflamarks fer ekki fram nema skilyrði um mótframlag sé uppfyllt. Einnig er um að ræða önnur tilgreind skilyrði um afhendingu í reglugerð, s.s. um flutning á aflamarki milli skipa og flutning á ónýttu aflamarki milli ára. Afhending Fiskistofu fer fram jafnt og þétt þegar skilyrði teljast uppfyllt.

2.1.4 Verklagsreglur Fiskistofu

Málefni almenns byggðakvóta tilheyra stjórnarsýslu- og upplýsingasviði sem er eitt af þremur kjarnasviðum Fiskistofu. Umfang verkefnanna er metið sem um 60% stöðugildi.

Ef litið er til innri ferla og verklags við úthlutun gilda leiðbeiningar fyrir starfsmenn um byggðakvóta sem útskýra megintilhögun úthlutunarkerfisins, s.s. forsendur, helstu áfanga í úthlutun og leiðbeiningar um gagnagrunna. Framsetning þessi er ekki með hefðbundnu sniði, svo sem tíðkast í stjórnunarkerfum, þ.m.t. um stöðu skjala, rekjanleika, tilvísun í kröfur um þjálfun o.fl. Í skýringum Fiskistofu á þessu segir að unnið sé að því að uppfæra viðkomandi skjöl til samræmis við framsetningu í skjalavistunarkerfi þar sem gæðastjórnunarkerfi stofnunarinnar er skráð.

Ríkisendurskoðun óskaði eftir upplýsingum um með hvaða hætti ferlar sem varða byggðakvóta eru rýndir. Að sögn Fiskistofu er ekki um að ræða ráðstafanir til að rýna framkvæmd úthlutunar miðað við skráð eða óskráð verklag, t.a.m. með innri úttektum sem hluti af ráðstöfunum stofnunarinnar um gæðastjórnun eða með innra eftirliti eða innri endurskoðun, sbr. 65. gr. laga um opinber fjármál.

Í byrjun árs 2023 tók Fiskistofa í notkun nýjan gagnagrunn fyrir útreikning og úthlutun þar sem skilyrðum úr sérreglum er einnig beitt ef við á. Þetta hefur flýtt fyrir úrvinnslu umsókna og aukið aðgengi útgerða að upplýsingum um úthlutunir. Útgerðir geta t.d. fylgst með stöðu afhendingar á aflamarki miðað við landað mótframlag.

Í 18. gr. laga um stjórn fiskveiða er Fiskistofu falið eftirlit með framkvæmd þeirra, þ.m.t. þeim atriðum er lúta að byggðakvóta. Fiskistofa fylgist með upplýsingum um landanir og tengdum

gögnum í kerfum stofnunarinnar. Stofnunin lítur svo á að það sé á ábyrgð hlutaðeigandi aðila að uppfylla þær skyldur sem settar eru fyrir úthlutun byggðakvóta og ekki er skipulagt sérstakt eftirlit með þeim aðilum sem úthlutað er til. Litið er svo á að í staðfestingu sveitarstjórna felist að kannað sé hvort vinnslur hafi tilskilin leyfi og vinni þær tegundir sem samningar kveða á um. Að sögn Fiskistofu hefur borið á að þetta standist ekki og telur Ríkisendurskoðun að Fiskistofa þurfi að bregðast við því, sem og öðrum frávikum sem kunna að koma fram og skrá í verklagsreglur nálgun sína.

Úthlutun Fiskistofu á almennum byggðakvóta til fiskiskipa hefur þróast með ýmsum hætti, t.d. með rafrænni þjónustu og útbúnar hafa verið leiðbeiningar til starfsmanna um meginþætti hennar. Þó ætti Fiskistofa að beita kerfisbundnum verklagsreglum og vinnulýsingum í þessu skyni, þ.e. sem hluta af almennu stjórnunarkerfi stofnunarinnar. Skjalfesta ætti verklag um úthlutun og aðrar ráðstafanir auk þess sem lýsa þarf eftirlitshlutverki stofnunarinnar varðandi byggðakvóta. Mikilvægt er að koma á innri úttekum á ferlum auk ráðstafana um stýringu á skjölum sem lýsa verklagi, kröfum um þjálfun og annað sem við á. Ávinningur sem felst í því að skilgreina úthlutunarkerfið með formlegri hætti er m.a. sá að festa samræmt verklag í sessi og styrkja forsendur fyrir eftirfylgni með framkvæmd. Þá er mikilvægt í þessu ljósi að varðveita þekkingu, ekki síst þar sem aðeins einn starfsmaður sinnir málefnum almenns byggðakvóta. Slíkt getur reynst áskorun.

Í 3. gr. laga [nr. 36/1992](#) um Fiskistofu kemur fram að ráðherra skuli með reglugerð kveða nánar á um skipulag og starfsemi stofnunarinnar. Slík reglugerð hefur ekki verið sett líkt og fjallað er um í [skýrslu](#) Ríkisendurskoðunar um eftirlit Fiskistofu frá desember 2018. Lögin fela ekki í sér önnur ákvæði sem kveða sérstaklega á um stjórnunarkerfi stofnunarinnar. Í þessu samhengi telur Ríkisendurskoðun ástæðu til að vísa til [álits](#) stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis frá mars 2019, þar sem lagt er til að ráðherra setji reglugerð um megindrætti skipulags og starfsemi Fiskistofu enda sé ráðherra óheimilt að framselja ákvörðunarvald um skipulag stofnunarinnar með öllu til fiskistofustjóra. Athuga ber að engar sértækar reglugerðir eru til staðar sem setja stofnuninni skilyrði eða skorður um skipulag verkefna sinna, t.d. um megindrætti varðandi viðeigandi stjórnunarkerfi um fyrirkomulag eftirlits, framsal verkefna, eftirfylgni með ferlum o.s.frv.

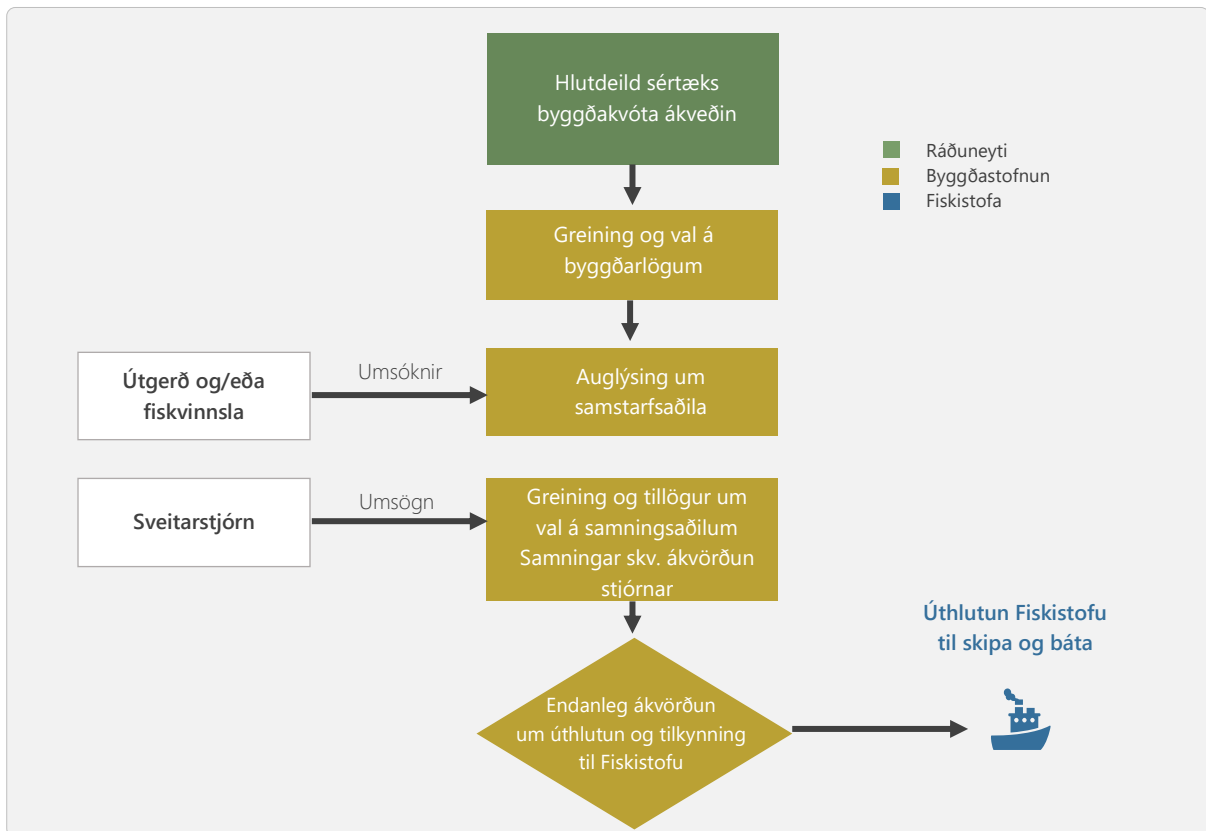
Verkefni Fiskistofu um úthlutun byggðakvóta sæta ekki sérstökum kröfum um framkvæmd eða skipulag innan stofnunarinnar. Ástæða er fyrir matvælaráðuneyti að setja starfseminni tiltekin skilyrði eða lágmarkskröfur eins og lög mæla fyrir um. Nær allar stofnanir sem fást við leyfisveitingar, eftirlit eða tengda starfsemi þurfa að lúta tilteknum kröfum um fyrirkomulag eða skipulag starfseminnar á einn eða annan hátt óháð ákvörðunum eða nálgun forstöðumanns hverju sinni.

2.2 Sértaekur byggðakvóti

Byggðastofnun er falin úthlutun sértæks byggðakvóta þegar ákvörðun ráðherra um tilheyrandi aflamagn liggur fyrir, sbr. 10. gr. a. í lögum um stjórn fiskveiða. Greining á forsendum úthlutunar og val á byggðarlögum er alfarið á hendi Byggðastofnunar og er endanleg úthlutun ákveðin af

stjórn stofnunarinnar. Umsækjendur og sveitarstjórnir viðkomandi byggðarlaga eiga aðkomu að úthlutunarferlinu með umsögn um fyrirhugaða samninga (sjá mynd 2.3).

Mynd 2.3 Yfirlit um úthlutunarferli sértæks byggðakvóta



Heimild: Reglugerð nr. 643/2016 og verklagsreglur Byggðastofnunar

2.2.1 Kröfur um úthlutun

Reglugerð nr. 643/2016 um ráðstöfun og meðferð aflaheimilda, samkvæmt 10. gr. a laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, mælir fyrir um kröfur, atriði og forsendur sem þurfa að vera til staðar eða þarf að meta til að gengið sé frá samningi sem úthlutun grundvallast á (sjá mynd 2.4). Greining Byggðastofnunar og mat á áformum um útgerð, vinnslu eða tengda starfsemi er þannig forsenda úthlutunar. Auglýst er eftir samstarfsaðilum frá byggðarlögum sem koma til álita í samræmi við ákvæði reglugerðar og er umsóknarfrestur rúmar tvær vikur. Skila ber gögnum á því formi sem Byggðastofnun ákveður og er kallað eftir frekari gögnum ef ástæða þykir til. Við mat á umsóknum er fundað með umsækjendum og aðstæður skoðaðar ef þörf er á, t.d. ef um nýja umsækjendur er að ræða. Þannig er t.a.m. fjallað um trúverðugleika áforma um útgerð, vinnslu og aðra starfsemi, vænt jákvæð áhrif á atvinnulíf og samfélag og rekstrar-sögu umsækjenda. Niðurstaða þeirrar greiningar er lögð fyrir aflamarksnefnd Byggðastofnunar sem gerir formlega tillögu um afgreiðslu þeirra til stjórnar stofnunarinnar.

Áður en aflamarksnefnd sendir tillögur sínar til stjórnar kallar Byggðastofnun eftir umsögn viðkomandi sveitarfélaga um samningsaðila. Nefndin endurskoðar tillögur sínar ef tilefni þykir til en að því loknu eru þær lagðar fyrir stjórn stofnunarinnar til ákvörðunar. Að fenginni ákvörðun stjórnar er gengið frá samningi og ráðist í úthlutun. Fiskistofa sér um framkvæmd úthlutunar samkvæmt fyrirmælum Byggðastofnunar og í samræmi við samninga. Úthlutun er í tilteknum

tegundum og geta útgerðir sem fá úthlutun skipt á tegundum henti annað betur. Slík skipti eru jafnan útfærð með sérstökum samningum við stærri útgerðir sem hafa sveigjanleika til tegundaskipta.

Mynd 2.4 Skilyrði um úthlutun til byggðarlaga og matsatriði umsókna

Grunnskilyrði	Viðbótarskilyrði
<p>Íbúar byggðarlags færri en 450 og íbúapróun hafi verið undir landsmeðaltali sl. 10 ár</p> <p>Akstursfjarlægð til byggðarkjarna sem telur meira en 1.000 íbúa sé a.m.k. 20 km. Byggðarkjarni tilheyri vinnusóknarsvæði sem telur færri en 10.000 íbúa</p>	<p>Byggðarlag hafi átt í alvarlegum og bráðum vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi eða ætla megi að samdráttur í greininni myndi skapa slíkan vanda</p> <p>Að aflamark Byggðastofnunar skipti verulegu máli fyrir framtíð byggðarlags að mati stjórnar Byggðastofnunar</p>
Matsatriði umsókna	
<ul style="list-style-type: none">• Trúverðug áform um útgerð, vinnslu sjávarafurða eða aðra starfsemi• Fjöldi heilsársstarfa sem skapast eða verður viðhaldið• Sem best nýting þeirra aflaheimilda sem fyrir eru í byggðarlagi• Öflugri starfsemi til lengri tíma sem dregur sem mest úr óvissu um framtíðina• Jákvæð áhrif á atvinnulíf og samfélag• Traust rekstrarsaga	

Heimild: Reglugerð nr. 643/2016 og verklagsreglur Byggðastofnunar

Ráðherra er heimilt að setja nánari ákvæði um framkvæmd í reglugerð, s.s. um efni, skilyrði og tímalengd samnings. Reglugerð nr. 643/2016 mælir fyrir um nokkur atriði við samningagerðina og eru þau helstu eftirfarandi:

- Hámarkslengd samninga er 6 ár (2. gr.)
- Samráð við sveitarfélög áður en tillögur um samningsaðila skulu lagðar fyrir stjórn (6. gr.)
- Ákvæði um löndun og vinnslu afla skulu vera skv. lýsingu í samningi (7. gr.)
- Heimilt er að kveða á um bann við leigu eða sölu aflaheimilda frá aðilum samnings á samningstíma (8. gr.)

Nokkrum ákvæðum reglugerðarinnar var breytt í apríl 2024 með reglugerð nr. [487/2024](#), þar sem m.a. viðmiðum um hámarksíbúafjölda og íbúapróun í byggðarlagi voru rýmkuð. Einnig var skilyrði um að hlutfall starfa við veiðar og vinnslu í byggðarlagi væru a.m.k. 20% breytt og í stað þess sett almennara ákvæði um að störf við veiðar og vinnslu séu eða hafi verið verulegur hluti starfa í byggðarlaginu sl. 10 ár. Tekið skal fram að framangreindar reglugerðarbreytingar gilda ekki um það tímabil sem Ríkisendurskoðun hefur til athugunar í þessari skýrslu og hafa því ekki áhrif á niðurstöður í umfjöllun um aflamark Byggðastofnunar.

Þeir samningar sem Byggðastofnun hefur gert eru almennt gerðir til sex ára, m.a. í því skyni að auka fyrirsjáanleika. Í framkvæmd veitir stofnunin aflaheimildir árlega að því gefnu að samningsaðilar standi við skuldbindingar sínar háð fyrirvara um að árleg úthlutun ráðuneytis sé nægjanleg. Þessi nálgun hefur það í för með sér að það eru takmarkaðir möguleikar fyrir byggðarlög sem lenda í bráðum vanda í sjávarútvegi að komast inn í kerfið og fá úthlutun. Það er fyrst mögulegt þegar gildandi samningum lýkur, nema að rými skapist fyrir fleiri samninga með breytingum á úthlutun ráðuneytis í pott sértæks byggðakvóta.

Byggðarlög sem hafa samninga um úthlutun aflamarks Byggðastofnunar eru alls tólf, en fjallað er um umfang úthlutana til byggðarlaga í kafla 3. Ef um er að ræða breytt eignarhald eða sölu á fyrirtæki sem er aðili að samningi metur stofnunin hvort slíkar breytingar kunni að breyta forsendum um efndir samnings og er beitt sömu aðferðafræði og gildir við gerð samninga, sbr. tilgreind matsatriði á mynd 2.4.

2.2.2 Verklag Byggðastofnunar við úthlutun og eftirlit

Verkefnum sem tilheyra aflamarki Byggðastofnunar er sinnt af þremur starfseiningum stofnunarinnar, þ.e. sérfræðingum, aflamarksnefnd og stjórn stofnunarinnar (sjá mynd 2.5).

Mynd 2.5 Þrjár starfseiningar Byggðastofnunar sem sinna aflamarki stofnunarinnar



Heimild: Byggðastofnun

Ríkisendurskoðun óskaði upplýsinga um verklagsreglur stofnunarinnar hvað varðar stjórnsýslu sértæks byggðakvóta og vísaði Byggðastofnun í svörum sínum til reglna sem síðast voru uppfærðar árið 2019 og fjalla um meginskref frá úthlutun til eftirlits. Verklagsreglurnar eru takmarkaðar að umfangi og lýsing á framkvæmd Byggðastofnunar að mestu endurtekning á ákvæðum reglugerðar nr. 643/2016. Minna er fjallað um nálgun stofnunarinnar á verkefnið. Á þessu eru þó undantekningar því t.d. er gengið lengra í að lýsa formi umsókna og eftirfylgni með samningum í lok hvers fiskveiðiárs. Þá skýra verklagsreglurnar nokkra viðbótarþætti um gerð samninga.

Í reglugerð nr. 643/2016 er Byggðastofnun falið eftirlit með samningum í samráði við sveitarstjórn og atvinnuþróunarfélög. Reglugerðin fjallar þó ekki um fyrirkomulag eftirlits utan ákvæðis um einhliða riftun ef í ljós koma alvarleg frávík frá samningum.

Í verklagsreglum stofnunarinnar er vikið að afmörkuðum þáttum eftirlits, með áherslu á atriði sem varða árangur samninga. Þá kallar Byggðastofnun árlega eftir upplýsingum frá samningsaðilum, s.s. um fjölda vinnsludaga, fjölda starfa og mat samningsaðila á því hvort samningurinn hafi styrkt útgerð. Verklagsreglur Byggðastofnunar fjalla að öðru leyti ekki um skipulag og framkvæmd eftirlits, að undanskildum ráðstöfunum í kjölfar eftirlits, umfram það sem fram kemur í reglugerð um alvarleg frávík í samningum. Í reynd er eftirlit stofnunarinnar þó víðtækara en verklagsreglur segja til um. Farið er í vettvangsheimsóknir til samningshafa þar sem vinnsla og aðstaða er skoðuð og farið er yfir framkvæmd samnings (sjá töflu 2.6). Athugasemdum er komið á framfæri og kostur gefinn á úrbótum. Viðurlögum er beitt ef ástæða er til, s.s. seinkun á afhendingu aflamarks eða riftun ef um alvarleg frávík er að ræða. Eftirfylgni fer eftir viðkomandi frávíki og eru upplýsingar um úrbætur sannreyndar, m.a. með heimsóknum og samanburði við upplýsingar frá Fiskistofu.

Upplýsingar

Upplýsingar frá samningsaðilum um framgang samninga eru bornar saman við gagnagrunna Fiskistofu. Aflamarksnefnd og stjórn eru kynntar niðurstöður vegna þessa og farið yfir aðrar athuganir eða gögn um samninga eftir því sem við á.

Tafla 2.6 Heimsóknir til samningsaðila

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Djúpivogur					Búlandstindur		Búlandstindur
Suðureyri			Íslandssaga		Íslandssaga		
Raufarhöfn					GPG		GPG
Pingeyri			Íslenskt sjávarfang		Íslenskt sjávarfang		
Grímsey							
Flateyri	Fiskvinnsla Flateyrar		Walvis		Vestfirskur		
Breiðdalsvík			Goðaborg /Gullrún		Goðaborg/ Gullrún		
Tálknafj./Patreksfj.			Oddi				
Bakkafjörður					Bjargið GPG		Bjargið GPG
Hrísey					Hrísey Seafood		Hrísey Seafood
Drangsnes	Drangur		Drangur		Drangur		

Heimild: Byggðastofnun

Stofnunin hefur nýlega unnið að því að styrkja eftirlit með framkvæmd samninga með beinum aðgangi að gagnagrunnum Fiskistofu varðandi löndun, vinnslu og ráðstöfun afla byggt á umboði frá samningsaðilum. Við gerð nýrra samninga verður slíkt umboð hluti þeirra.

Hvað varðar löndun afla þá hefur stofnunin staðfest að vinnslumagnið er í tilvikum allra samninga meira en það magn sem úthlutað er. Mótframlag er þó misjafnt eftir samningum. Hvað varðar veiðar eru svonefndir vistunarsamningar gerðir í vissum tilvikum vegna jafnra tegundaskipta á aflamarki í þorskígildistonnum skv. heimild í reglugerð. Þessi sveigjanleiki er til staðar þar sem það er ekki á færi minni útgerða og vinnsluaðila að veiða og vinna allar tegundir. Byggðastofnun fer yfir slíka samninga og staðfestir þá ekki nema að tilgreindum skilyrðum uppfylltum.

Auk þeirra matsatriða sem tilgreind eru á mynd 2.4 um gerð samninga gilda almennar kröfur um hámarks eignarhald erlendra aðila skv. lögum nr. 34/1991. Dæmi er um samning þar sem farið var yfir þessi mörk hjá samningsaðila og brást stofnunin við ábendingum þar um sem leiddu til úrbótaáðgerða. Tilkynningarskylda um erlent eignarhald er skv. lögnum hjá stjórnendum viðkomandi fyrirtækja og eftirlitsskyldan hjá viðkomandi ráðuneyti. Í framkvæmd hefur Byggðastofnun ákveðið að í nýjum samningum verði gert ráð fyrir ákvæði sem skylda samningsaðila til að upplýsa um erlent eignarhald.

Ríkisendurskoðun bendir á að 18. gr. laga um stjórn fiskveiða felur Fiskistofu eftirlit með framkvæmd laganna. Í reglugerð er Byggðastofnun falið eftirlit með samningum. Ástæða er til að skilgreina í verklagsreglum verkaskiptingu milli stofnananna um eftirlit tengt úthlutun sértæka byggðakvótans.

Að mati Ríkisendurskoðunar er ástæða til að skjalfesta verklagsreglur um útfærslu Byggðastofnunar nánar. Kostir þess eru m.a. samræmi í framkvæmd og minni hættu á mistökum, bætt gagnsæi auk miðlunar á þekkingu. Þá stuðla vel skilgreindar verklagsreglur að betri farvegi fyrir eftirlit með viðkomandi ferlum. Slíkar verklagsreglur ættu að taka til meginatriða um úthlutun annars vegar og eftirlit með samningum hins vegar, t.a.m.:

- Matsaðferð við greiningu byggðarlaga og umsókna, þ.m.t. ákvörðun um alvarlegan og bráðan vanda byggðarlags vegna samdráttar í sjávarútvegi.
- Umfjöllun um með hvaða hætti kannað er hvort að tilgreind skilyrði í lögum og reglum séu uppfyllt, þ.m.t. nálgun stofnunarinnar vegna matskenndra atriða umsókna og hvaða þættir hafi helst vægi. Enn fremur mat á reynslu af fyrri samningum og mat á hugsanlegum breytingum í rekstri samningsaðila.
- Eftirlit á vettvangi hvað varðar skipulag, viðmið, framkvæmd, skýrslugerð og eftirfylgni.

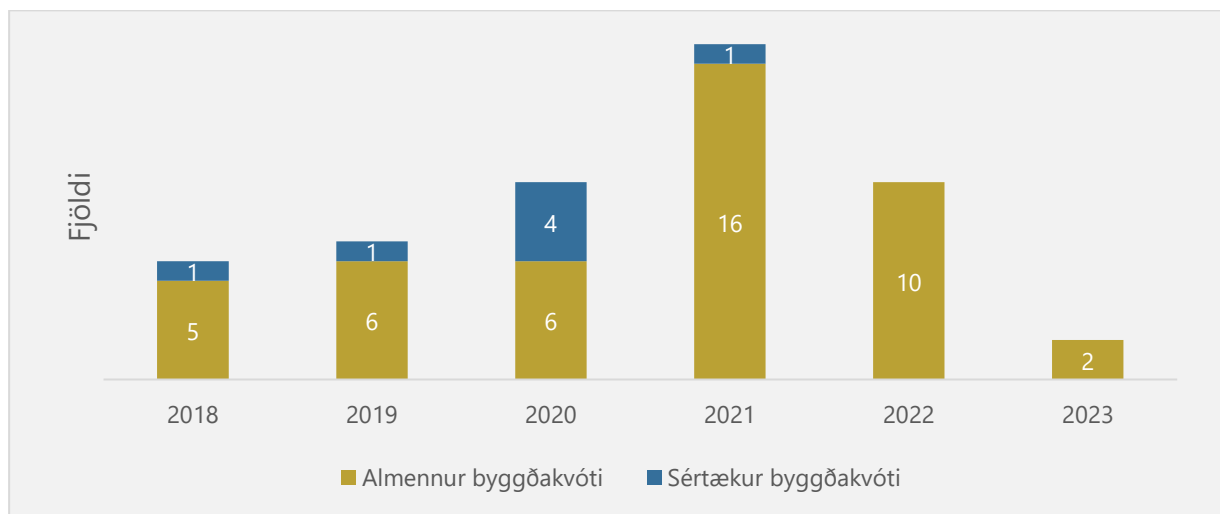
Fram kemur í upplýsingum frá Byggðastofnun að innri endurskoðun stofnunarinnar hafi síðast tekið verkefnið út árið 2015 þótt það sé enn skilgreint sem eitt af viðfangsefnum innri endurskoðunar.

Ríkisendurskoðun hvetur Byggðastofnun til þess setja ítarlegri verklagsreglur um úthlutun aflamarks Byggðastofnunar og tilheyrandi eftirlit. Einnig þarf stofnunin að fjalla nánar um með hvaða hætti hún hefur eftirlit með eigin ferlum, m.a. í því ljósi að innri endurskoðun um úthlutunina hefur verið lítið sinnt.

2.3 Málsmæðferð stjórnvalda – álitafni

Á tíu ára tímabili, frá árinu 2013 þegar sértæka byggðakvótanum var komið á og þar til í september 2023, bárust matvælaráðuneyti (og forverum þess) 69 stjórnsýslukæru vegna ákvarðana um úthlutun á almennum byggðakvóta og níu vegna úthlutunar á sértækum byggðakvóta. Um 90% af kærnum sneru því að almenna byggðakvótanum en við slíkan samanburð þarf að hafa í huga að umfang hans er mun meira hvað varðar fjölda úthlutana og þar með fjölda stjórnsýsluákvarðana en sértæks byggðakvóta. Sé litið til þróunar undanfarinna sex ára (2018–2023) bárust 45 stjórnsýslukæru vegna almenna byggðakvótans en sjö vegna þess sértæka (sjá mynd 2.7).

Mynd 2.7 Stjórnsýslukæru vegna úthlutunar byggðakvóta 2018–2023



Heimild: Matvælaráðuneyti (www.urskurdir.is)

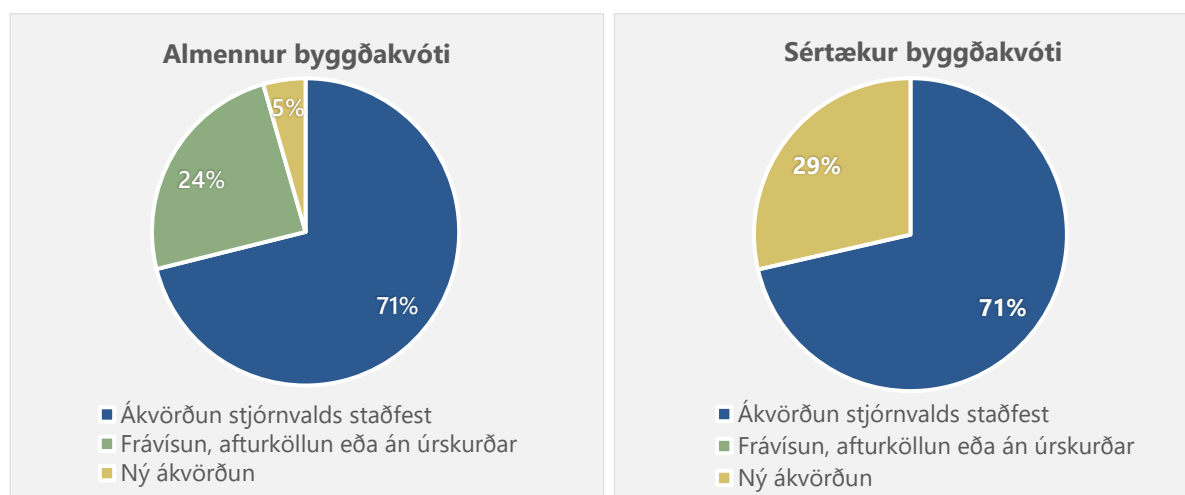
Af þeim 45 kærnum sem ráðuneytinu bárust á tímabilinu var málsmæðferð og efnisleg niðurstaða Fiskistofu staðfest í 32 tilvikum (71%), 11 málum var ýmist vísað frá, þeim lokið án úrskurðar eða þau afturkölluð. Í tveimur tilvikum var um að ræða nýja ákvörðun Fiskistofu í kjölfar stjórnsýslukæru. Ástæður kæra um úthlutun til fiskiskipa lutu margar að sérreglum sveitarfélaga m.t.t. löndunarskyldu. Einnig fjölluðu nokkur mál um almennar kröfur reglugerðar og útfærslu þeirra, s.s. um heimilisfesti, gildi veiðileyfis í atvinnuskyni og flutning milli báta við endurnýjun. Þá var í tilteknum málum fjallað um leiðbeiningarskyldu stjórnvalds og tilmæli gerð þar um. Af kærnum sem var vísað frá þá fjallaði hluti þeirra um ákvarðanir ráðuneytisins um sérreglur sveitarfélaga sem eru ekki kærnanlegar (sjá mynd 2.8).

Um málsmæðferð Fiskistofu gilda hefðbundnar stjórnsýslureglur, 10. gr. laga nr. 116/2006, kröfur reglugerða um úthlutun og sérreglur hvers sveitarfélags staðfestar af ráðuneyti. Gögn um úrskurði í stjórnsýslukærum benda til þess að afgangi Fiskistofu sé almennt vel ígrunduð og að jafnræðis sé gætt með hliðsjón af þeim kröfum sem stofnuninni ber að vinna eftir. Þrátt fyrir það geta ólíkar sérreglur sveitarfélaga falið í sér að ekki verði náð fullu jafnræði milli umsækjenda sem að öðru leyti búa við sambærilegar forsendur gagnvart fiskveiðum og vinnslu.

Stjórnsýslukæru vegna aflamarks Byggðastofnunar eru fátíðari. Af sjö ákvörðunum stjórnar stofnunarinnar sem kærðar voru á tímabilinu 2018–2023 voru fimm staðfestar eða um 70%. Meirihluti þeirra sneri að þeim matskenndu ákvörðunum sem Byggðastofnun er falið að taka. Í

úrskurðum kemur ítrekað fram að stjórn stofnunarinnar er við mat sitt bundin af ákvæðum stjórnarsýslulaga og öðrum meginreglum stjórnarsýsluréttar, skráðum og óskráðum, þ.m.t. rannsóknarreglunni, jafnræðisreglunni og meðalhófsreglunni, en einnig að ákvörðun sé byggð á lögmætum og málefnalegum sjónarmiðum. Þegar kemur að jafnræði umsækjenda sé það háð mati stofnunarinnar og í úrskurðum er ítrekað tekið fram að Byggðastofnun hafi ákveðið svigrúm við val á milli umsækjenda með hliðsjón af meðalhófsreglu stjórnarsýslulaga og þeim markmiðum sem búa að baki hverri ákvörðun. Einnig kemur fram í úrskurðum það mat ráðuneytisins að þau sjónarmið sem ráðið hafa vali Byggðastofnunar á umsækjenda hafi ekki falið í sér mismunun í skilningi stjórnarsýslulaga. Í þeim tveimur tilvikum sem ákvörðunum Byggðastofnunar var snúið við var í öðru tilvikinu um að ræða afturköllun á ákvörðun stofnunarinnar um að hafna því að afhenda matsblað. Í hinu var um ágalla við málsmeðferð Byggðastofnunar að ræða, m.a. um rökstuðning og notkun á röngu (úreltu) reglugerðarákvæði.

Mynd 2.8 Úrskurðir vegna stjórnarsýslukæra um ákvarðanir Fiskistofu og Byggðastofnunar vegna byggðakvóta 2018–2023



Heimild: Matvælaráðuneyti

Dómar

Á tímabilinu 2018–2023 fóru tvö mál um úthlutun byggðakvóta til dómstóla. Fyrri málið fjallaði um úthlutun almenns byggðakvóta en það síðara um úthlutun sértæks byggðakvóta. Í báðum tilvikum voru ákvarðanir stjórnvalda um úthlutun staðfestar af Landsrétti.

Í máli [563/2018](#) fjallaði Landsréttur um úthlutun almenns byggðakvóta þar sem dómi Héraðsdóms Reykjavíkur frá 11. júní 2018 var áfrýjað. Málið grundvallaðist á því að ráðuneyti hafði hafnað að staðfesta tillögur sveitarfélags um sérreglur sem fælu í sér að fella niður almenna kröfu reglugerðar um heimilisfang umsækjenda í byggðarlagi. Niðurstaða Landsréttar var að umrædd ákvörðun hafi átt sér fullnægjandi lagastoð, mat ráðuneytisins hafi verið málefnalegt og gætt hafi verið að ákvæðum stjórnarsýslulaga.

Í máli [663/2021](#) fjallaði Landsréttur um úthlutun sértæks byggðakvóta þar sem dómi Héraðsdóms Reykjavíkur frá 13. október 2021 var áfrýjað. Höfðað var mál til viðurkenningar á skaðabótaþyrgð á tjóni sem aðilar þeir töldu sig hafa orðið fyrir vegna höfnunar á úthlutun sértæks byggðakvóta til Þingeyrar fyrir sex tiltekin fiskveiðiár. Í dómi Landsréttar kom fram að málefnaleg sjónarmið hefðu legið að baki ákvörðun Byggðastofnunar um að hafna viðkomandi

umsókn og ganga til samninga við aðra umsækjendur. Sú ákvörðun hafi byggst á hinum sérstöku matskenndu sjónarmiðum sem búa að baki 10. gr. a. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða og reglugerðar nr. 643/2016. Niðurstaða Landsréttar var að hinn áfrýjaði héraðsdómur skyldi vera óraskaður.

Umfjöllun umboðsmanns Alþingis

Umboðsmaður Alþingis hefur fjallað um byggðakvóta í ýmsum bréfum og álitum, bæði í kjölfar kvartana og að eigin frumkvæði. Ef litið er til tímabilsins 2000–2010, fjallaði umboðsmaður um nokkurn fjölda mála er vörðuðu úthlutun byggðakvóta samkvæmt þágildandi fyrirkomulagi. Þess skal getið að ráðuneytið hafði tekið við úthlutun byggðakvóta með lögum nr. 147/2003. Fyrirkomulagið var þannig að ráðuneytið kallaði eftir tillögum sveitarfélaga og staðfesti þær með auglýsingu í Stjórnartíðindum, en án lagastoðar. Umboðsmaður gaf á tímabilinu út ellefu álit og tvö ítarleg bréf til stjórnvalda. Þar af var í átta álitum fjallað um annmarka við ákvarðanatöku, m.a. með hliðsjón af óskráðri meginreglu stjórnsýsluréttar um rannsóknarskyldu, einkum með tilliti til málsmeðferðar ráðuneytis varðandi sérreglur sveitarfélaga, ásamt úthlutun til byggðarlaga. Þessi umfjöllun umboðsmanns og ábendingar um annmarka, einkum í stjórnsýslu ráðuneytis, stuðlaði að breytingum á lögum um stjórn fiskveiða. Þannig var því fyrirkomulagi sem gildir enn í dag um almenna byggðakvótann komið á með lögum nr. 21/2007 um breytingu á lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, þ.e. framkvæmd úthlutunar til fiskiskipa er hjá Fiskistofu og ákvarðanir þar að lútandi eru kæránlegar til ráðuneytis.

Ef litið er til mála sem lokið var á tímabilinu 2011–2023 var um tíu mál að ræða; þrjú álit og sjö bréf sem öll varða almenna byggðakvótann. Fimm málanna leiddu til þess að umboðsmaður beindi tilmælum til stjórnvalda. Meirihluti málanna varðaði með einum eða öðrum hætti ágreining um úthlutunarreglur byggðum á sérreglum sveitarfélaga. Einnig var um að ræða umfjöllun um málshraða, leiðbeiningaskyldu, skilgreiningu á byggðarlagi o.fl.

Sem dæmi um nýlega umfjöllun umboðsmanns þá var í máli nr. [10724/2020](#) kvartað undan því að ráðuneytið hafi hafnað að staðfesta tillögu sveitarstjórnar um að heimilt væri að víkja frá ákvæði um löndunarskyldu. Niðurstaða ráðuneytisins var að tillagan væri ekki byggð á málefnalegum og staðbundnum ástæðum eða í samræmi við hagsmuni byggðarlagsins. Í álitu sínu taldi umboðsmaður ekki forsendur til athugasemda við niðurstöðu ráðuneytisins.

Í máli [10898/2021](#) var kvartað undan málsmeðferð og ákvörðunum Fiskistofu sem og ráðuneytis vegna umsóknar um úthlutun til fiskiskips þar sem augljós mistök hefðu verið gerð á umsókn með merkingu við rangt byggðarlag. Í álitu umboðsmanns kom m.a. fram að ráðuneytið hefði ekki fjallað um þær kröfur sem kærán hefði byggst á og að úrskurði þess væri ábótavant. Í álitu umboðsmanns kom einnig fram að málsmeðferð Fiskistofu þyrfti að bæta m.t.t. leiðbeiningarskyldu og rannsóknarreglu.

Í máli [11868/2022](#) var kvartað yfir afgreiðslu ráðuneytis á að fallast ekki á tillögu sveitastjórnar um að sérreglur leyfðu frávik frá meginreglu um að heimila úthlutun til umsækjenda sem hafi heimilisfang í öðru byggðarlagi en umsókn beinist að uppfylltum tilteknum skilyrðum, svo sem fordæmi væru fyrir. Niðurstaða umboðsmanns var að hann taldi ekki forsendur til að draga í efa að lagt hafi verið efnislegt mat hjá ráðuneyti á tillögum sveitarfélagsins. Einnig að ekki hafi verið tilefni til að fjalla um athugasemdir þess efnis að ekki hafi verið gætt jafnræðis hjá ráðuneyti við afgreiðslu á tillögu sveitarfélagsins m.t.t. sambærilegra tillagna annarra sveitarfélaga.

Málsmeðferð stjórnvalda

Stjórnsýslukætur og kvartanir til umboðsmanns Alþingis um almennan byggðakvóta endurspeglja þá ágalla sem felast í kerfinu og möguleika til úrbóta. Mörg málanna lúta að sérreglum sveitarfélaga sem fela í sér óvissu meðal umsækjenda um úthlutunarreglur og forsendur þeirra. Þetta kemur til viðbótar takmarkaðri þróun á reglugerðum í almenna kerfinu um úthlutun til byggðarlaga og samspili þeirra. Á hinn bóginn virðist afgreiðsla Fiskistofu miðað við gildandi kröfur vera í þeim farvegi sem búast mætti við. Þá hefur stofnunin brugðist við athugasemdum, m.a. hvað varðar leiðbeiningarskyldu.

Stjórn Byggðastofnunar er falið mikilvægt matshlutverk vegna úthlutunar sértæks byggðakvóta. Almennt gildir að umsækjendur sitja við sama borð gagnvart þeim kröfum sem um sértækan byggðakvóta gilda. Þannig hefur komið fram að þau sjónarmið sem ráðið hafa vali Byggðastofnunar milli umsækjenda hafi ekki falið í sér mismunun í skilningi 11. gr. stjórnsýslulaga. Á þetta hefur reynt í stjórnsýslukærum og með nýlegum dómi Landsréttar.

Núverandi fyrirkomulag felur ekki í sér að sjónarmið um jafnræði vegi þungt og er í raun ekki ætlað að gera það. Í almenna byggðakvótanum eru ýmis dæmi um að deilt sé um hvort jafnræði gildi innan byggðarlaga eða sveitarfélaga, eða milli sveitarfélaga. Þetta gildir jafnvel þó svo að ráðuneyti leitist við að leggja efnislegt mat á sérreglur sveitarfélaga og gæti þess að þær séu reistar á málefnalegum og staðbundnum ástæðum.

Með hliðsjón af gildandi kröfum um úthlutun almenns og sértæks byggðakvóta er úthlutun bæði Fiskistofu og Byggðastofnunar á byggðakvóta í eðlilegum farvegi að mati Ríkisendurskoðunar. Unnið hefur verið að umbótum eftir þörfum í kjölfar stjórnsýslukæra og álita umboðsmanns. Engu að síður er ástæða til að styrkja stjórnsýslu beggja stofnana með ítarlegri verklagsreglum og virku innra eftirliti. Kerfislægir ágallar felast einkum í skorti á þróun á þeim kröfum sem gilda um úthlutun almenna byggðakvótans.

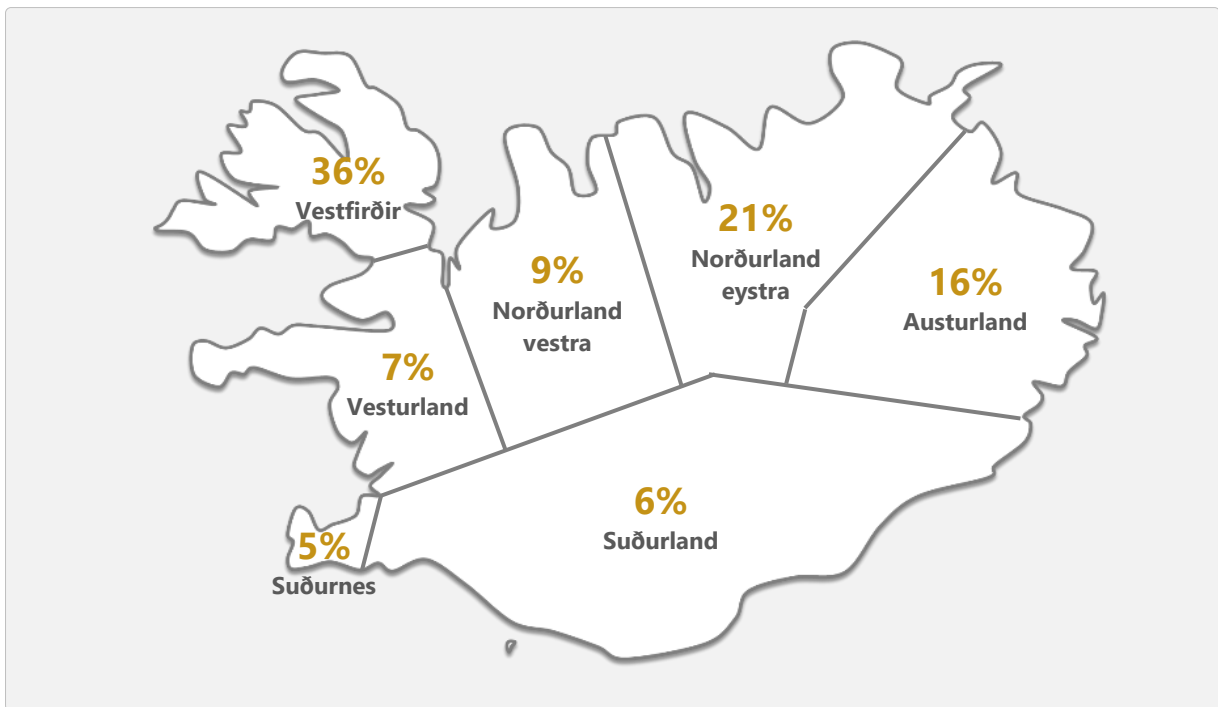
3 Yfirlit um úthlutun byggðakvóta og áhrif á byggðafestu

3.1 Yfirlit um úthlutun almenns byggðakvóta til byggðarlaga

Fyrir fiskveiðarárið 2022/2023 úthlutaði matvælaráðuneyti almennum byggðakvóta til 51 byggðarlags í 29 sveitarfélögum. Sérreglur áttu við um eitthvert byggðarlag í öllum sveitarfélögunum. Nánari yfirlit yfir úthlutun fiskveiðarársins 2022/2023 eftir landshlutum er að finna á [heimasíðu matvælaráðuneytis](#).

Úthlutun til byggðarlaga sem tilheyra sveitarfélaginu Ísafjarðarbæ var um 22% af heildarúthlutun og var samhlöð hlutdeild Vestfjarða 36% á tímabilinu 2018/2019–2022/2023. Þar á eftir kom Norðurland eystra með 21%. Á mynd 3.1 sést skipting eftir landshlutum.

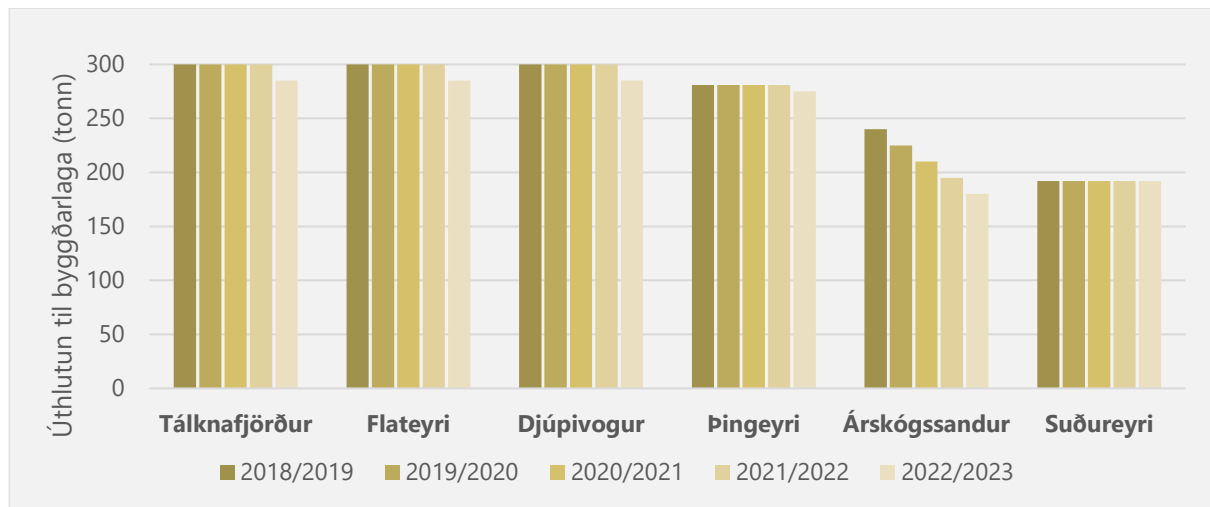
Mynd 3.1 Samanlögð úthlutun almenns byggðakvóta eftir landssvæðum fiskveiðarárin 2018/2019–2022/2023



Heimild: Matvælaráðuneyti

Á mynd 3.2 má sjá yfirlit um þróun úthlutunar til þeirra sex byggðarlaga sem fengu mesta samanlagða úthlutun á tímabilinu 2018–2023. Myndin sýnir að úthlutun helst stöðug milli ára og beiting punktakerfis leiðir til lítilla sveiflna í úthlutun.

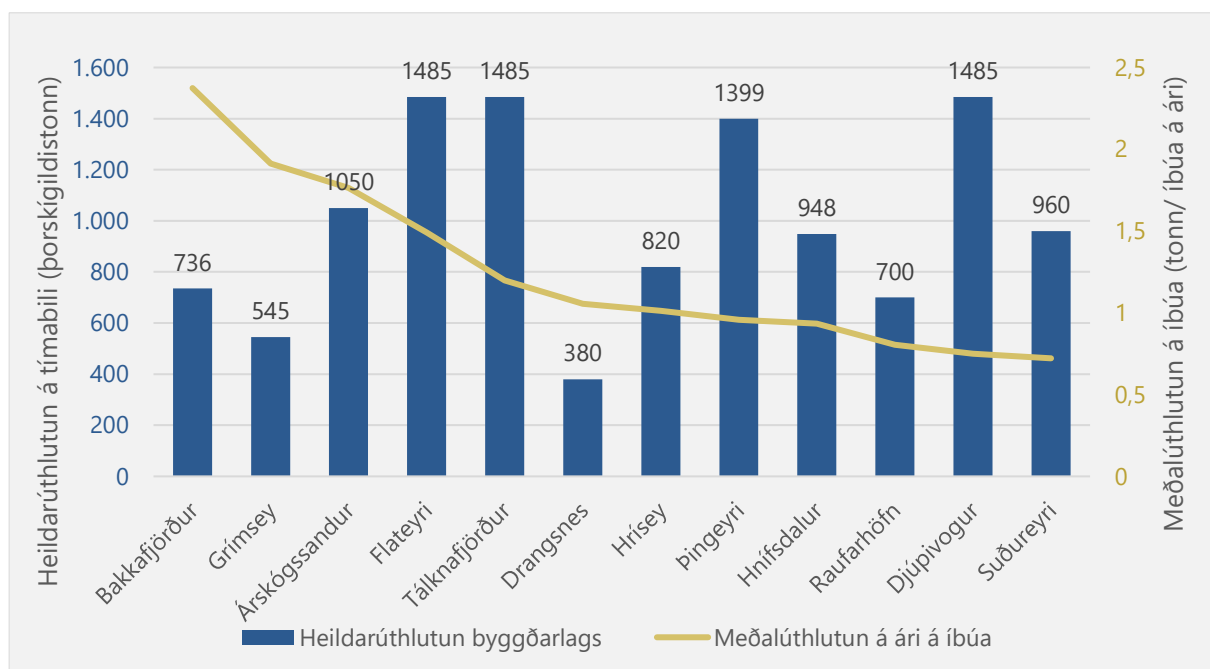
Mynd 3.2 Þróun í úthlutun almenns byggðakvóta til byggðarlaga með mestu hlutdeild á tímabilinu 2018/2019–2022/2023



Heimild: Matvælaráðuneyti

Heildarúthlutun í byggðarlaga gefur ein og sér takmarkaðar upplýsingar um vægi hans á hverjum stað. Nærtækara er að bera saman úthlutað magn í hlutfalli við íbúafjölda til samanburðar milli byggðarlaga. Ef það hlutfall er skoðað sem meðaltalsúthlutun síðustu fimm fiskveiðiára fyrir þá tólf byggðakjarna sem hafa hæst hlutfall á íbúa, kemur fram að hlutfallið er hæst fyrir Bakkafjörð, Grímsey og Árskógssand sem öll hafa færri en 200 íbúa. Fjölmennastir þessara staða eru Suðureyri og Þingeyri, hvor með tæplega 300 íbúa, og Djúpvogur með um 400 íbúa.

Mynd 3.3 Byggðarlög með hæstu úthlutun almenns byggðakvóta sem hlutfall af íbúafjölda 2018–2023

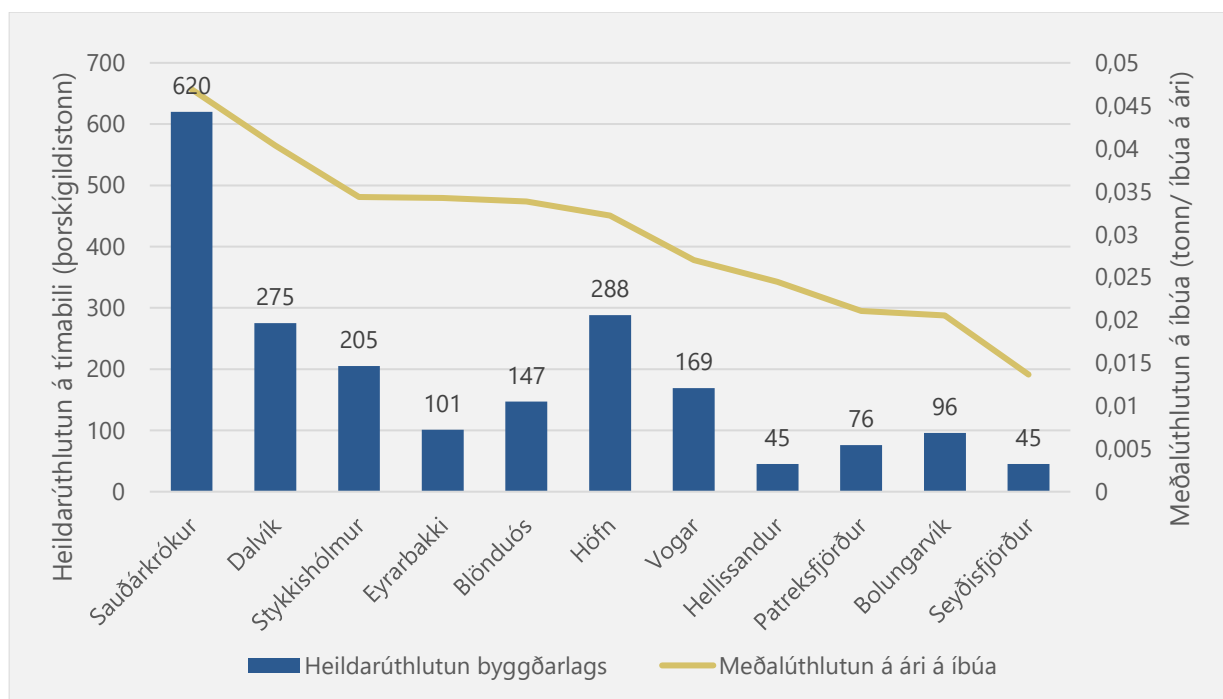


Heimild: Matvælaráðuneyti

Byggðarlög tilgreind á mynd 3.3 með hátt hlutfall almenns byggðakvóta á íbúa samsvara sér vel við úthlutanir Byggðastofnunar á sértækum byggðakvóta. Hér ber þó að athuga að skoða þarf einnig gaumgæfilega aðra mögulega mælikvarða ef meta á árangur eða þýðingu á úthlutun til byggðarlaga, s.s. áætlað verðmæti sem hlutfall af heildarafla eða útsvarstekjum byggðarlaga.

Ef litið er til þess hvar hlutfall almenns byggðakvóta þ.m.t. skel- og rækjubætur er lægst á íbúa (sjá mynd 3.4) eru Patreksfjörður, Bolungarvík og Seyðisfjörður með lægsta hlutfallið. Árleg úthlutun til þessara staða er takmörkuð. Fjöldmennari byggðarlög, s.s. Sauðárkrókur, Dalvík og Vogar fá einnig sinn skerf en úthlutað magn til þeirra hefur takmarkað vægi þótt hún geti verið mikilvæg fyrir tiltekna starfsemi.

Mynd 3.4 Byggðarlög með lægstu úthlutun almenns byggðakvóta sem hlutfall af íbúafjölda 2018–2023



Heimild: Matvælaráðuneyti

Samanlögð úthlutun til þeirra ellefu staða þar sem hann hefur minnst vægi er um 2.000 tonn á tímabilinu. Það er áþekkt magn og var úthlutað til þeirra þriggja staða þar sem almennur byggðakvóti hefur mest vægi.

Úthlutun til nokkurra fjöldmennari byggðarlaga, s.s. Sauðárkróks, Bolungarvíkur og Dalvíkur, helgast af ákvæðum í reglugerð um bætur vegna samdráttar í rækjuvinnslu. Fyrir Stykkishólm er bæði um að ræða bætur vegna rækju- og skelvinnslu. Ef úthlutun á rækjubótum er skoðuð nánar kemur í ljós að talsvert hlutfall þeirra kemur í hlut byggðarlaga sem standa tiltölulega sterk að vígi með hliðsjón af atvinnumöguleikum, s.s. Ísafjörður, Siglufjörður og Sandgerði. Í framangreindu ljósi blasir við að úthlutun vegna samdráttar í rækjuvinnslu til fjöldmennari byggðarlaga hefur allt önnur áhrif en gildir um sambærilegar úthlutanir á almennum byggðakvóta til minni byggðarlaga.

Svipuðu máli gildir um úthlutanir á lágmarksmagni eða 15 tonnum á ári til byggðarlaga eins og Voga, Eyrarbakka og Stokkseyrar sem eru í ólíkri stöðu varðandi atvinnumöguleika en gildir um fámennustu byggðarlögin sem fá sömu lágmarksúthlutun, s.s. Mjóifjörður, Borgarfjörður eystri og Kópasker.

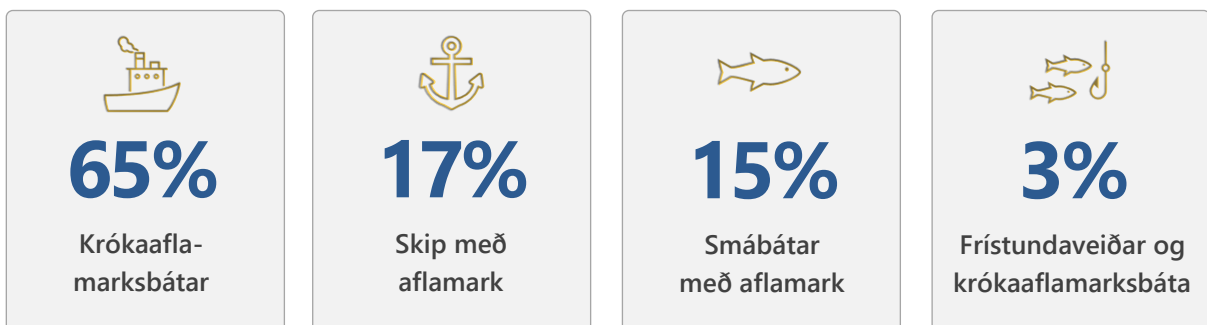
Almenna kerfið og tilheyrandi ákvæði um bætur fyrir samdrátt í skel- og rækjuvinnslu hefur þróast með þeim hætti að nokkur fjöldi úthlutana hefur takmörkuð tengsl við byggðapróun í tilheyrandi byggðarlögum ef horft er til stöðu þeirra, t.d. Vogar, Ísafjörður, Sauðárkrókur, Siglufjörður og Dalvík.

Ríkisendurskoðun telur gögn um úthlutun benda til þess að ástæða sé til að endurmeta þörf á úthlutun til byggðarlaga sem eru hluti af tiltölulega öflugum vinnusóknarsvæðum. Auk þess sem ástæða er til að yfirfara rökstuðning fyrir punktakerfi þarf að skoða samhengi við aðrar reglur um úthlutun sem hafa dagað uppi sem einskonar bútasumur á úthlutunum, s.s. vegna rækjuvinnslubóta og um lágmarksúthlutun. Ríkisendurskoðun telur einnig ástæðu til að virkja aðkomu Byggðastofnunar að ráðstöfunum varðandi úthlutun almenna byggðakvótans til minni byggðarlaga. Enn fremur væri það í anda laganna að leita umsagnar Byggðastofnunar við þróun á skilyrðum sem sett eru fram í reglugerðum fyrir veitingu almenns byggðakvóta til byggðarlaga. Með því móti er líklegt að unnt væri að ráðstafa auknu aflamagni til byggðarlaga sem sannanlega eru í umtalsverðum vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi.

Yfirlit um úthlutun til fiskiskipa og báta

Úthlutun til skipa og báta ræðst í meginatriðum af úthlutuðu magni til byggðarlaga og reglum sveitarfélaga. Á fiskveiðiárinu 2022/2023 fengu samtals 323 skip og bátar vilyrði um úthlutun með heimahöfn í 51 byggðarlagi innan 29 sveitarfélaga. Í meirihluta eru krókaafلامarksbátar sem fá um 65% hlutdeild (sjá mynd 3.5).

Mynd 3.5 Úthlutun til skipa og báta eftir útgerðarflokkum



Heimild: Matvælaráðuneyti

Hæsta vilyrði um úthlutun Fiskistofu fyrir árið 2022/2023 á einstakt skip nam 292 tonnun (18,3 m. skip úr stáli með heimahöfn á Þingeyri). Reglugerð um úthlutun á almennum byggðakvóta til fiskiskipa gerir ekki greinarmun á stærð skipa heldur er kannað hvort viðkomandi skip og bátar hafi áunnið sér rétt til úthlutunar. Rekstrarumhverfi stærri og minni fiskiskipa eða báta er hins vegar gerólíkt og því er ástæða til að hafa það í huga við skoðun á úthlutunum. Af tíu stærstu úthlutunum almenna byggðakvótans voru sjö á skip lengri en 15 m. en þrjár á

krókaafلامarbsbáta, þ.m.t. næsthæsta vilyrði um úthlutun eða 258 tonn sem reyndist afgerandi stærsta úthlutun á krókaafلامarbsbát (heimahöfn á Tálknafirði).

Ef dreifing útreiknaðs vilyrðis um aflamark er skoðuð kemur í ljós að 10% þeirra skipa og báta (32 talsins) sem fá vilyrði um úthlutun fá úthlutað 50 tonnum eða meira. Samanlögð vilyrði til þeirra er um 55% af heildaraflamarki almenns byggðakvóta. Hlutdeild 20% skipa og báta með hæsta vilyrði var um 75% aflamarksins sem þýðir að 25% aflamarks dreifðist á 80% þeirra. Vægi úthlutunar er því í mörgum tilvikum hverfandi. Um 60% skipa og báta (200 talsins) fengu vilyrði undir 10 tonnum og 50 skip og bátar fengu vilyrði sem voru undir tveimur tonnum.

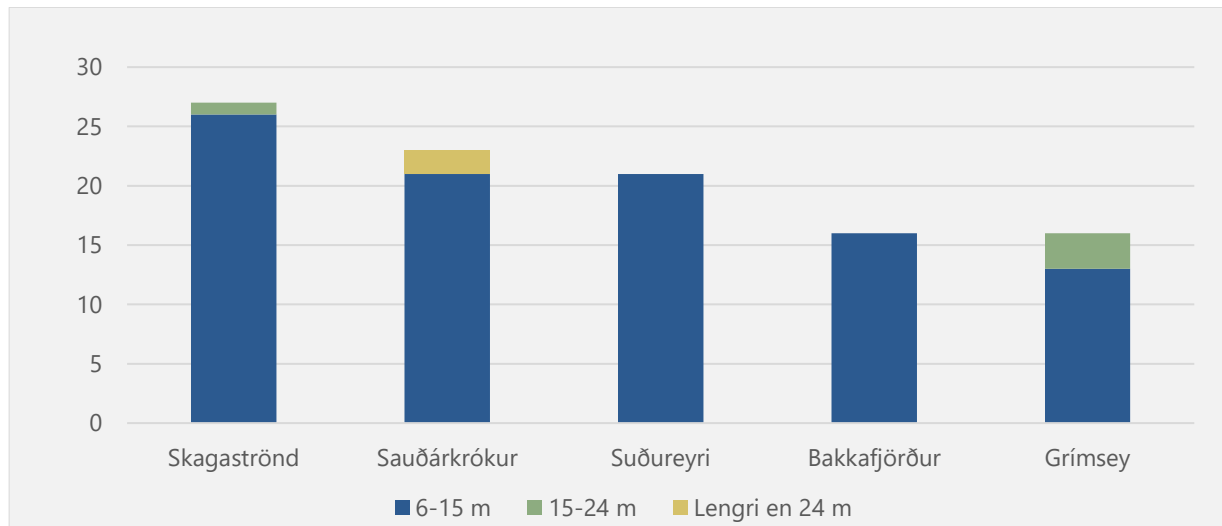
Algeng stærð krókaafلامarbsbáta sem fá úthlutun eru 7–15 m. að lengd og eru á bilinu 5–15 brúttótonn. Einnig eru allmörg dæmi um úthlutun til stórra og afkastamikilla stálskipa á vinnusóknarsvæðum sem eru tiltölulega öflug, s.s. Ísafirði og Sauðárkróki. Þar er hlutdeild skips í almennum byggðakvóta hverfandi sem hlutfall af heildaraflaheimildum þeirra. Þannig falla tvö af tíu stærstu vilyrðum um úthlutun til stálskipa sem eru skráð yfir 50 m. að lengd. Þá eru um allnokkur vilyrði að ræða til stálskipa allt að 62 m. að lengd þar sem vægi almenns byggðakvóta í aflahlutdeild skips er nánast ekkert. Þau vilyrði eru af sömu stærðargráðu og gilda um marga smábáta og blasir við að sú hlutdeild kæmi að meiri notum í annars konar útgerð.

Aukin áhersla er á þýðingu [vinnusóknarsvæða](#) á síðustu árum, sbr. greiningar Byggðastofnunar þar að lútandi, s.s. í samgöngu- og fjarskiptaáætlun og í tillögu til þingsályktunar um [landskipu-lagsstefnu](#) 2024–2038 sem lögð var fram í árslok 2023. Slíkar áherslur voru ekki til staðar þegar núverandi fyrirkomulagi og reiknireglum við úthlutun almenns byggðakvóta var komið á.

Almennar úthlutunarreglur til byggðarlaga og skipa, ásamt samspili þeirra við sértækar reglur sveitarfélaga, leiða í ýmsum tilvikum til úthlutunar á almennum byggðakvóta sem þjónar tæplega tilgangi sínum. Bæði er um að ræða fjölda tilvika þar sem úthlutun á aflamagni er óveruleg og vilyrði til afkastamikilla stálskipa í stærri byggðarlögum sem eru jafnframt meðal aflamestu skipa landsins á tiltölulega sterkum vinnusóknarsvæðum. Slík niðurstaða kerfisins takmarkar möguleika þess til að styðja við minni byggðarlög þar sem samdráttur hefur verið í sjávarútvegi. Þessi niðurstaða um úthlutanir undirstrikar takmarkaða þróun á kröfum sem gilda um úthlutun, sem og skort á stefnu um úthlutun og samhæfingu milli almenna kerfisins og þess sértæka (sem lög kveða þó á um).

Fjöldi skipa og báta sem fær vilyrði um úthlutun er misjafn eftir byggðarlögum og er einnig háður sértækum reglum hvers sveitarfélags. Hlutdeild byggðarlaga þar sem almennur byggðakvóti deilist á flest skip og báta í byggðarlögum kemur fram á mynd 3.6.

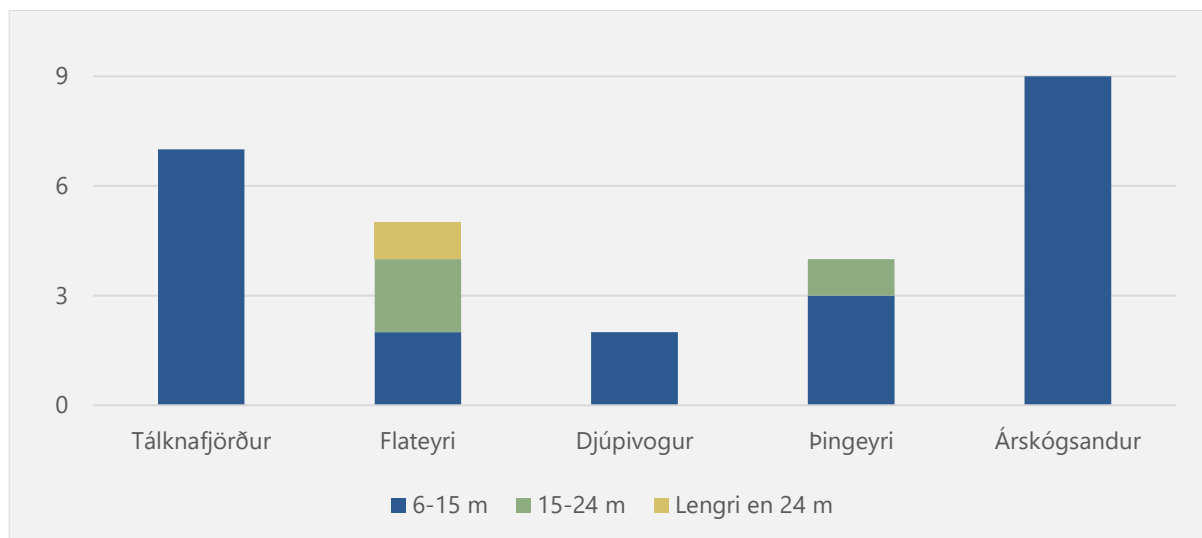
Mynd 3.6 Byggðarlög þar sem flest skip og bátar fá úthlutun



Heimild: Matvælaráðuneyti

Af öðrum byggðarlögum sem fá hæsta úthlutun dreifist fjöldi skipa og báta, skv. mynd 3.7.

Mynd 3.7 Fjöldi skipa og báta í byggðarlögum sem fá mesta úthlutun



Heimild: Matvælaráðuneyti

Vægi úthlutunar er mest þar sem hún deilist á fæstar hendur og er meðaltalsúthlutun á fimm ára tímabili afgerandi hæst á Djúpavogi eða 142 tonn/skip, þá kemur Þingeyri með um 85 tonn og Flateyri með 75 tonn að meðaltali.

3.2 Yfirlit um úthlutun sérstaks byggðakvóta til byggðarlaga

Í töflu 3.8 má sjá yfirlit um úthlutun á aflamarki Byggðastofnunar í þorskígildistönnum til byggðarlaga frá því að sérstökum byggðakvóta var komið á fyrir fiskveiðiárið 2013/2014. Samtals hafa tólf byggðarlög fengið úthlutun frá 2013 og hefur samsetning þeirra tekið óverulegum breytingum frá því að kerfinu var komið á.

Tafla 3.8 Aflamark Byggðastofnunar samkvæmt samningum 2013–2023 (þorskígildistonn)

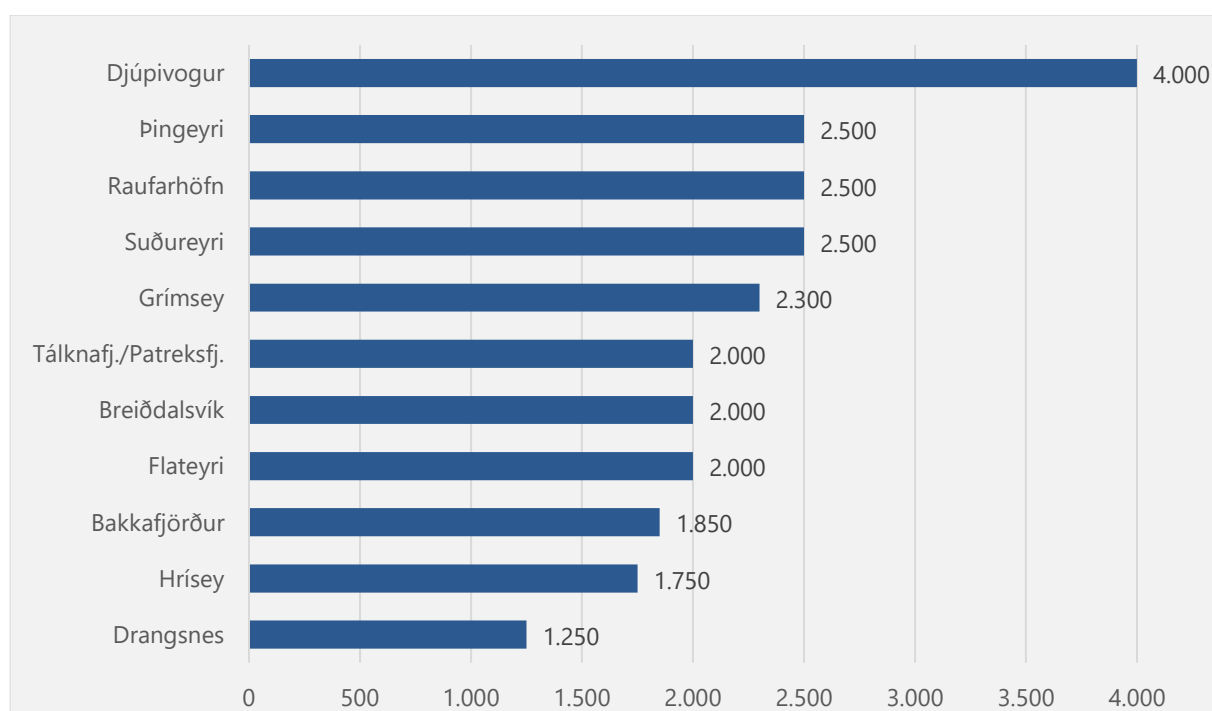
	2013–14	2014–15	2015–16	2016–17	2017–18	2018–19	2019–20	2020–21	2021–22	2022–23
Suðureyri	400	400	400	500	500	500	500	500	500	500
Drangsnes	150	150	150	150	250	250	250	250	250	250
Raufarhöfn	400	400	400	500	500	500	500	500	500	500
Flateyri	300	300	300	499	400	400	400	400	400	400
Pingeyri		400	400	500	500	500	500	500	500	500
Hrísey		150	250	250	350	350	350	350	350	350
Breiðdalsvík		150	300	400	400	400	400	400	400	400
Djúpivogur		400	800	800	800	800	800	800	800	800
Tálkn./Patr.fj.*	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400
Bakkafjörður	150	150	150	150	250	250	400	400	400	400
Grimsey			400	400	400	400	520	460	460	460
Samtals	1.800	2.900	3.950	4.549	4.750	4.750	5.020	4.960	4.960	4.960
Frá fyrra ári		25	514	851	1.002	1.392	698	771	740	643
Til ráðstöfunar	1.800	2.925	4.464	5.400	5.752	6.142	5.718	5.731	5.700	5.603

*Í tilvikum Tálknafjarðar og Patreksfjarðar hefur verið um samstarf byggðarlaga að ræða við útgerð og vinnslu byggt á einum samningi við Byggðastofnun. Einnig er samstarf milli Flateyrar og Suðureyrar þótt um tvo samninga sé að ræða.

Heimild: Byggðastofnun

Heimilt er að flytja hluta úthlutaðs aflamarks milli ára samkvæmt lögum og því er raunúthlutun hvers árs ekki að fullu í samræmi við það sem samningar kveða á um varðandi árlega úthlutun. Á mynd 3.9 er yfirlit um heildarúthlutun sl. fimm fiskveiðiára raðað eftir magni.

Mynd 3.9 Yfirlit um heildarúthlutun aflamarks Byggðastofnunar til byggðarlaga á tímabilinu 2018/2019–2022/2023 (þorskígildistonn)



Heimild: Byggðastofnun

Djúpivogur sker sig úr með um 60% meiri úthlutun en þau byggðarlög sem koma næst á tíma-
bilinu. Samanlögð hlutdeild Flateyrar og Suðureyrar væri aftur á móti stærri ef um einn samning
væri að ræða en þar er um sameiginlegt vinnusóknarsvæði að ræða. Að mati Byggðastofnunar
stuðla núverandi ráðstafanir bæði að hagkvæmni í vinnslu og nýsköpun atvinnutækifæra. Þar
sem Byggðastofnun hefur nýtt sér heimild um að gera samninga til sex ára liggur úthlutun á
fiskveiðiárinu 2018/2019 til grundvallar þeim samningum sem eru í gildi út fiskveiðiárið
2022/2023. Fyrir liggur að auglýst verður á árinu 2024 og munu nýir samningar gilda frá og
með fiskveiðiárinu 2024/2025.

Tíu samningar um aflamark Byggðastofnunar voru í gildi við lok fiskveiðiársins 2017/2018. Fyrir
úthlutun árið 2018 var sett fram í minnisblaði greining á þeim byggðarlögum sem Byggða-
stofnun ákvað að kæmu til greina. Þau byggðarlög sem voru til umfjöllunar í greiningunni frá
2018 og fengu samninga eru óbreytt frá fiskveiðiárinu 2014/2015 að Grímsey undanskilinni sem
fékk fyrst úthlutun 2015/2016. Greiningin fól m.a. í sér tilvísun í fyrri samninga og reynslu af
þeim. Þá var fjallað um þróun og stöðu byggðarlaga, m.a. með tilliti til mannfjöldapróunar og
aldurssamsetningar. Að lokum voru í minnisblaðinu settar fram tillögur um úthlutun. Í framan-
greindu minnisblaði kemur þó ekki fram rökstuðningur fyrir niðurstöðu um val á þeim byggðar-
lögum sem fjallað er um. Þótt grunnskilyrði séu skilgreind með tölulegum hætti í reglugerð er
einnig um matskennd atriði að ræða sem er ástæða til að gera nánar grein fyrir.

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að Byggðastofnun birti með skýrum hætti rök-
stuðning fyrir niðurstöðum úr mati sínu á vali þeirra byggðarlaga sem koma til
álita við úthlutun sem hluti af greiningu stofnunarinnar. Mati sem ætti að vera
gert til samræmis við skráð verklag um val þeirra byggðarlaga.

Þegar litið er annars vegar til framangreindra byggðarlaga og hins vegar þeirra sem hafa fengið
úthlutað hæstu hlutfalli almenns byggðakvóta á íbúa er um greinilega samsvörun að ræða.
Breiðdalsvík er eina byggðarlagið sem Byggðastofnun úthlutar til sem er ekki í hópi þeirra tólf
byggðarlaga þar sem almennur byggðakvóti hefur mest vægi. Á hinn bóginn eru það aðeins
Árskógssandur og Hnífsdalur sem hafa hlutfallslega hátt hlutfall almenns byggðakvóta á íbúa
en eru ekki með samninga við Byggðastofnun. Þetta undirstrikar mikilvægi samráðs Byggða-
stofnunar og ráðuneytis um mat á áhrifum úthlutunar og samspil kerfanna með hliðsjón af
tilgangi þeirra.

Í úttektarvinnu sinni varð Ríkisendurskoðun vör við óánægju smábátasjómannanna með það verð
sem fæst fyrir sértækum byggðakvóta sem landað er. Átti það við um a.m.k. tvö afmörkuð mál
er lúta að löndun í sama byggðalagi. Kom fram í gagnrýninni að vinnsluaðilar væru í raun að
greiða undirverð fyrir þennan tiltekna afla og að í báðum tilvikum hefði verið kvartað undan
þessu við Byggðastofnun. Ríkisendurskoðun bar þetta undir stofnunina sem upplýsti að í
tveimur tilvikum hafi verið gerðar óformlegar athugasemdir við Byggðastofnun vegna þess
verðs sem fengist hafði fyrir löndun á sértækum byggðakvóta. Að hennar mati væri þó um
viðskipti milli aðila á markaði að ræða og ekki hægt að útiloka þætti eins og meðafli í þessum
tveimur tilvikum, þ.e. að ekki hefði einvörðungu verið um að ræða löndun á sértækum
byggðakvóta. Að sögn stofnunarinnar stendur ekki til að setja inn ákvæði í samninga varðandi
lágmarksverð fyrir löndun á sértækum byggðakvóta, enda um frjáls viðskipti að ræða milli
vinnslu og þeirra sem stunduðu útgerð.

3.3 Áhrif byggðakvóta á byggðapróun

Eitt af markmiðum byggðakvóta í fiskveiðistjórnunarkerfi landsins er að tryggja trausta atvinnu og byggð í landinu. Ekki er með góðu móti hægt að meta hvort byggðakvótar hafi einir og sér stuðlað að jákvæðri byggðapróun, enda eru þeir einungis hluti af 5,3%-kerfinu svokallaða. Þá er ljóst að aðrar breytur, s.s. traustir innviðir og almenn þjónusta við íbúa, kunna að hafa meiri áhrif á þróun búsetu.

Almennur byggðakvóti byggir á kerfi sem komið er til ára sinna og hefur lítið þróast í takti við samfélagsbreytingar. Við athugun Ríkisendurskoðunar komu fram sjónarmið um að honum væri í mörgum tilvikum „smurt mjög þunnt“ og að úthlutunin hefði því oft takmörkuð áhrif. Þannig byggir fjöldi úthlutana í almenna byggðakvótanum í raun og veru ekki á þörf innan tiltekinnar byggðarlaga, þ.e. með hliðsjón af markmiðum laganna, og það aflamark sem um ræðir vegna slíkra úthlutana gæti haft umtalsvert meira vægi í öðrum byggðarlögum. Í tilviki sértæks byggðakvóta skiptir úthlutun aftur á móti verulegu máli enda forsendur úthlutunar þær að byggðarlag eigi í alvarlegum og bráðum vanda. Í slíkum byggðarlögum er ljóst að úthlutun almenns byggðakvóta, til viðbótar við hinn sértæka, er jafnframt mikilvæg stoð.

Samkvæmt [skýrslu](#) sem unnin var að beiðni þáverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra árið 2020 hefur dreifðum sjávarbyggðum á Íslandi hnignað verulega frá árinu 1984, einkum þeim sem þá voru með færri en 500 íbúa. Kemur þar vitanlega margt til en gagngerar breytingar og hagræðing í sjávarútvegi, þ.m.t. frjálst framsal veiðiheimilda, hafa vissulega leitt til fækkunar starfa víða í smærri byggðum.

Vinnu- og starfshópar á vegum þáverandi ráðuneytis sjávarútvegsmála tóku saman minnisblað um byggðakvóta árið 2011 og [skýrslu](#) um endurskoðun á framtíðarskipan byggðakvóta árið 2017. Þá voru áhrif byggðakerfa á byggðafestu tekin til skoðunar í [skýrslu](#) árið 2017 um ráðstöfun aflamagns sem dregið er frá heildarafla, þ.e. 5,3%-kerfisins (sértækur byggðakvóti var ekki til umfjöllunar í þeirri skýrslu enda var komin lítil reynsla á hann þá). Loks kom ofangreind skýrsla sem unnin var að beiðni þáverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra út árið 2020.

Samkvæmt niðurstöðum skýrslunnar frá 2017 skilaði línuúvilnun mestum byggðafestuáhrifum en strandveiðar og almennur byggðakvóti komu þar á eftir. Í skýrslunni frá árinu 2020 voru lagðar til allmargar tillögur, þ. á m. að tilgangur og markmið atvinnu- og byggðakvóta yrðu skýrð með lögum og árangur þeirra metinn. Enn fremur um aukna samhæfingu milli almenna og sértæka kerfisins með frekari aðkomu Byggðastofnunar. Í tillögum var einnig lögð áhersla á minni byggðarlög við úthlutun almenna byggðakvótans þannig að úthlutun lækkaði um 0,1% fyrir hvern íbúa byggðarlags umfram 1.000 íbúa, sem hefði þýtt að byggðarlag með 1.200 íbúa hefði fengið 20% skerðingu. Tillögurnar náðu ekki fram að ganga en í þeim fólust ekki gagngerar breytingar. Þær hefðu hins vegar, að mati Ríkisendurskoðunar, verið skref í rétta átt í að færa úthlutunarkerfi byggðakvóta nær tilgangi þess og markmiðum laganna.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar frá nóvember 2021 var tiltekið að skipuð yrði nefnd til að kortleggja m.a. áskoranir og tækifæri í sjávarútvegi og tengdum greinum, meta þjóðhagslegan ávinning fiskveiðistjórnunarkerfisins, bera saman stöðuna hér og erlendis og leggja fram tillögur til að hámarka möguleika Íslendinga til frekari árangurs og samfélagslegrar sáttar um umgjörð greinarinnar. Þá skyldi nefndin meta árangur af atvinnu- og byggðakvóta og strandveiðum til að styðja við atvinnulíf á landsbyggðinni.

Í maí 2022 skipaði matvælaráðherra fjóra starfshópa til að greina áskoranir og tækifæri í sjávarútvegi og tengdum greinum ásamt því að meta þjóðhagslegan ávinning fiskveiðistjórnunarkerfisins undir heitinu *Auðlindin okkar*. Viðamikil [skýrsla](#) (ágúst 2023) liggur nú fyrir þar sem lögð er til nokkuð ítarleg uppstokkun á 5,3%-kerfinu og tvær leiðir lagðar til, annars vegar svokölluð *innviðaleið* og hins vegar *byggðafestuleið*.

Innviðaleiðin gerir ráð fyrir að þær veiðiheimildir sem eru til ráðstöfunar í almenna byggðakvótanum verði leigðar út af ríkinu og aukin verðmæti sem við það skapast nýtt til uppbyggingar á sjálfbærum atvinnurekstri og samfélagslegum innviðum í sjávarbyggðum til framtíðar. Slík uppbygging verði ekki bundin við sjávarútveg. Byggðafestuleiðin gengur aftur á móti út á að grípa til sértækra og markvissra aðgerða til að nýta veiðiheimildir til að efla byggðir þar sem veiðar og vinnsla eru talin eiga framtíð fyrir sér. Heimildum yrði þannig ráðstafað beint til byggða eða einstaklinga með tilteknum reglum.

Í 11. kafla skýrslunnar frá 2023 er sérstök umfjöllun þar sem lagt er mat á áhrif byggðakvóta á byggðafestu og sett fram samantekt á vísbendingum um byggðafestuáhrif, þ.m.t. vegna almenns og sértæks byggðakvóta. Þar kemur m.a. fram að fyrir fiskveiðiárin 2017/2018–2021/2022 hafi hæst hlutfall almenns byggðakvóta af heildarafla verið hjá bátum frá Hvamms-tanga (88,3%) og Mjóafirði (61,1%). Hjá skipum og bátum frá sex öðrum höfnum var vægi almenns byggðakvóta meira en 20% af heildarafla en hjá skipum og bátum frá 34 höfnum var hlutfallið lægra en 10%. Alls fengu skip og bátar frá 57 höfnum úthlutað almennum byggðakvóta.

Hvað sértækan byggðakvóta varðar á umræddu tímabili kom fram að alls hefðu 24 bátar fengið slíkum kvóta úthlutað og var hlutfall sértæks byggðakvóta af heildarafla hæst hjá bátum frá Hrísey (54,3%) og hjá bátum frá Bakkafirði og Raufarhöfn var hlutfallið hærra en 20%. Alls voru 18 bátar með tiltölulega lágt hlutfall sértæks byggðakvóta af heildarafla eða minna en 10%. Þannig skiptir úthlutun bæði almenns og sértæks byggðakvóta verulegu máli fyrir lítinn hluta skipa en í flestum tilvikum er tiltölulega lítið aflamark að dreifast á mörg skip og báta.

Engir virkir mælikvarðar eru fyrir hendi um hagkvæmni, skilvirkni og árangur í almenna byggðakvótanum. Ekki er hægt að meta hvort þau ákvæði sem koma fram í 10. gr. laga um stjórn fiskveiða um tilgang almenns byggðakvóta hafi náð markmiðum sínum. Þá hefur engin eiginleg stefna verið mótuð um almenna byggðakvótann og skilyrði um úthlutun eru um margt flókin. Áhrif á byggðafestu hafa að einhverju leyti verið metin í tengslum við þá starfs- og vinnuhópa sem komið hefur verið á fót í tengslum við byggðakvóta (2011 og 2017) og í þeim frumvörpum sem lögð hafa verið fram um breytingar á byggðakvóta. Slíkt mat hefur þó ekki farið fram sem hluti af almennri starfsemi matvælaráðuneytis.

Víða hefur komið fram að almenn óánægja ríki með útteilingu almenna byggðakvótans. Í *Auðlindinni okkar* er t.a.m. sett fram lýsing á alls sjö atriðum tengdum almennum byggðakvóta til að varpa betur ljósi á erfiðleika við framkvæmd úthlutunar hans. Tilgreind atriði hafa breiða skírskotun í þær kröfur sem gilda í dag um úthlutun. Allt frá því að talin er þörf á að endurskoða skilgreiningu á byggðarlagi sem eigi rétt á úthlutun til þess að koma á kerfisbundnu árangursmati:



1. Nauðsynleg skilgreining á byggðarlagi sem getur átt rétt til úthlutunar á almennum byggðakvóta
2. Áhrif byggðapróunar á búsetu og atvinnu tengda sjávarútvegi í viðkomandi byggðarlagi, sveitarfélagi eða á vinnusóknarsvæðinu
3. Skilgreining á mælikvörðum og mat á árangri ráðstöfunar
4. Skilgreining reglna við skiptingu úthlutunar milli byggðarlaga
5. Hvaða almennu skilyrði skal miða við til þess að fiskiskip geti átt rétt á úthlutun í viðkomandi byggðarlagi
6. Hvernig skipta á byggðakvóta milli fiskiskipa byggðarlags
7. Hvað ber að gera ef ekki er fiskvinnsla til staðar í viðkomandi byggðarlagi

Þessar tilgreindu áskoranir endurspeglar um margt stöðnun úthlutunarkerfisins. Þó skal aftur bent á að núverandi lagarammi hindrar ekki mögulegar breytingar, s.s. með því að ráðuneyti geri áætlun um innbyrðis skiptingu 5,3% aflamarks og geri ráðstafanir um frekari samþættingu almenna og sértæka kerfisins, sbr. ákvæði 10. gr. laga um stjórn fiskveiða um samráð matvælaráðherra við Byggðastofnun um ráðstöfun aflamagns til byggðarlaga. Einnig er innan núgildandi laga unnt að koma að breytingum á framkvæmd standi til þess vilji, svo sem um þróun úthlutunarreglna sem ekki eru lögbundnar, svo sem punktakerfi, skjalfesta betur verklag um úthlutun, þ.m.t. um setningu sérreglna og setningu mælikvarða um árangur.

Sértæki byggðakvótinn er minna umdeildur og í *Auðlindinni okkar* kemur fram það mat að hann skili sér betur og skapi meira öryggi og byggðafestu. Rétt er þó að benda á að sums staðar treysta byggðir á úthlutanir úr bæði almenna byggðakvótanum og hinum sértæka. Það gildir raunar í dag um öll byggðarlög þar sem sértækum byggðakvóta er úthlutað.

Markmið laga um stjórn fiskveiða, tengd því að tryggja trausta atvinnu og byggð í landinu, birtast með einum eða öðrum hætti í öðrum lögum. Samkvæmt [lögum nr. 69/2015](#) um byggðaráætlun og sóknaráætlanir ályktaði Alþingi á 148. löggjafarþingi 2017–2018 ([þingskjal 1242–480. mál](#)) um stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2018–2024. Þar eru taldar upp ýmsar aðgerðir til að efla búsetu á landsbyggðinni. Samkvæmt þingsályktunartillögum eru markmið stjórnvalda að:



Jafna aðgengi
að þjónustu



Jafna tækifæri
til atvinnu



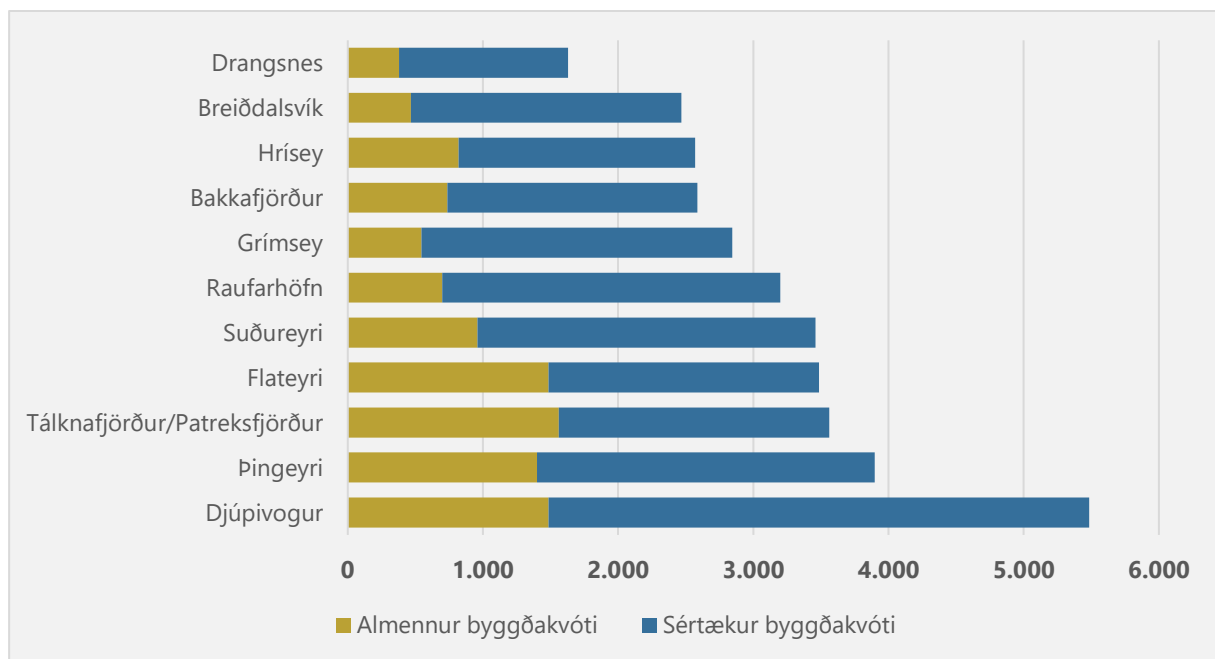
Stuðla að sjálfbærri þróun
byggða um allt land

Markmiðin skiptast hvert og eitt í nokkra undirliði eða áherslur sem eiga að leiða til beinna og skilgreindra aðgerða eða til samþættingar við aðgerðir í öðrum opinberum áætlunum. Vikið er að byggðakvóta í e-lið undir markmiðinu „Jafna tækifæri til atvinnu“ en hann hljóðar svo: „Tryggður verði byggðalegur árangur af úthlutun byggðakvóta.“

Próun íbúafjölda

Til þess að skoða ákveðna þætti hvað byggðapróun varðar ákvað Ríkisendurskoðun að bregða upp einum mælikvarða og kanna þróun íbúafjölda í þeim tólf byggðarlögum sem fengu úthlutað bæði almennum og sértækum byggðakvóta síðustu fimm fiskveiðiár (2018/2019–2022/2023). Samtals var um 35.000 þorskígildistonnunum úthlutað á tímabilinu, mestu til Djúpavogs, eða um 5.500 þorskígildistonnunum, en minnstu til Drangsness, eða um 1.660 þorskígildistonnunum. Meirihluti úthlutunar til allra tólf byggðarlaganna kom úr sértækum byggðakvóta (sjá mynd 3.10).

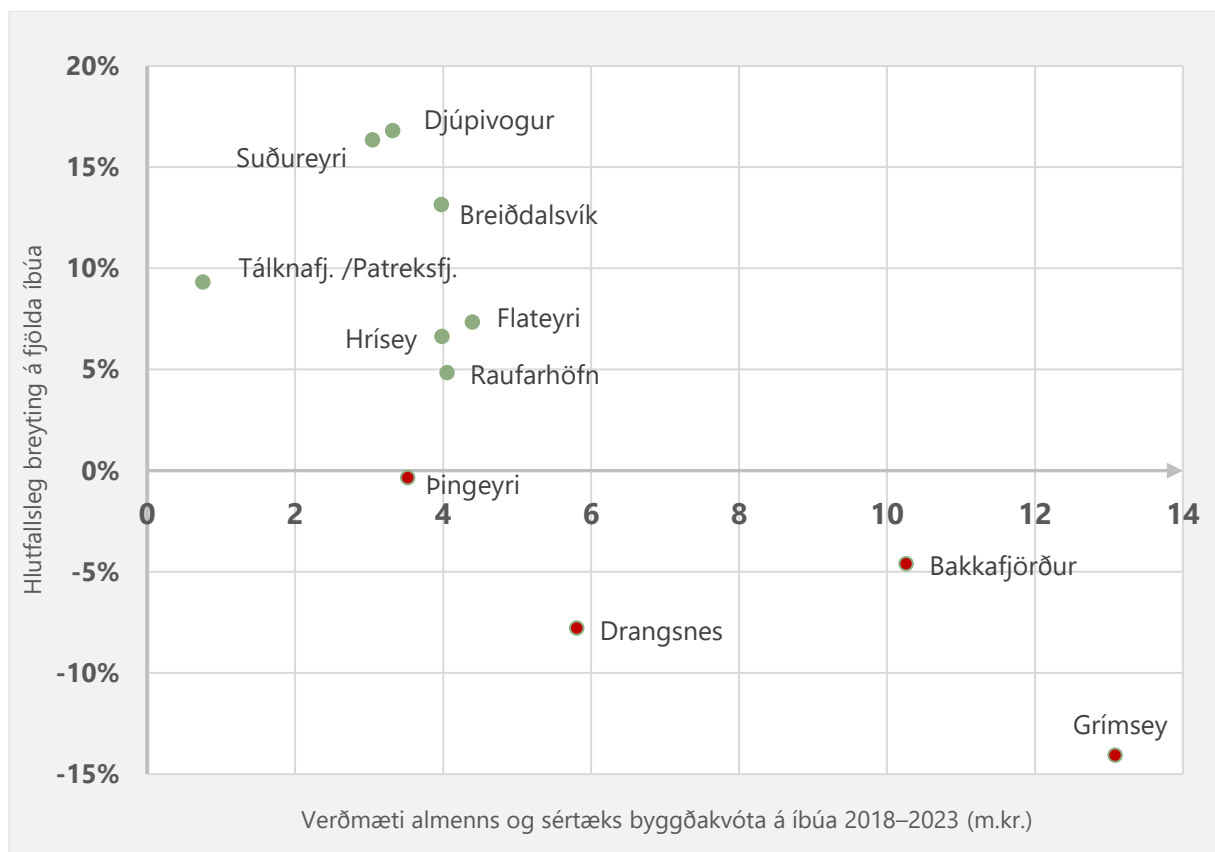
Mynd 3.10 Úthlutun byggðakvóta 2018/2019–2022/2023 (þorskígildistonn)



Heimild: Matvælaráðuneyti og Byggðastofnun

Á mynd 3.11 sjást síðan hlutfallslegar breytingar á íbúafjölda á tímabilinu 1. janúar 2018 til 1. janúar 2023 og áætlað verðmæti á hvern íbúa úthlutaðs almenns og sértæks byggðakvóta á fiskveiðiárunum 2018/2019–2022/2023. Myndin sýnir að á Djúpavogi, Suðureyri og Breiðdalsvík var íbúafjölgun yfir 10% á tímabilinu. Á Tálknafirði og Patreksfirði var samanlögð aukning tæplega 10% eða um 88 íbúa, þar af meirihlutinn á Patreksfirði. Á Drangsnesi, Bakkafirði og Grímsey fækkaði íbúum á tímabilinu. Úthlutun til þeirra var þó hlutfallslega hæst á íbúa og íbúafjöldi þeirra byggðarlaga er einnig lægstur.

Mynd 3.11 Þróun í íbúafjölda og verðmæti byggðakvóta 2018–2023 í byggðarlögum sem fengu úthlutuðum almennum- og sértækum byggðakvóta*



*Við mat á verðmæti byggðakvóta er tekið mið af meðalverði leigukvóta almanaksárið 2021.

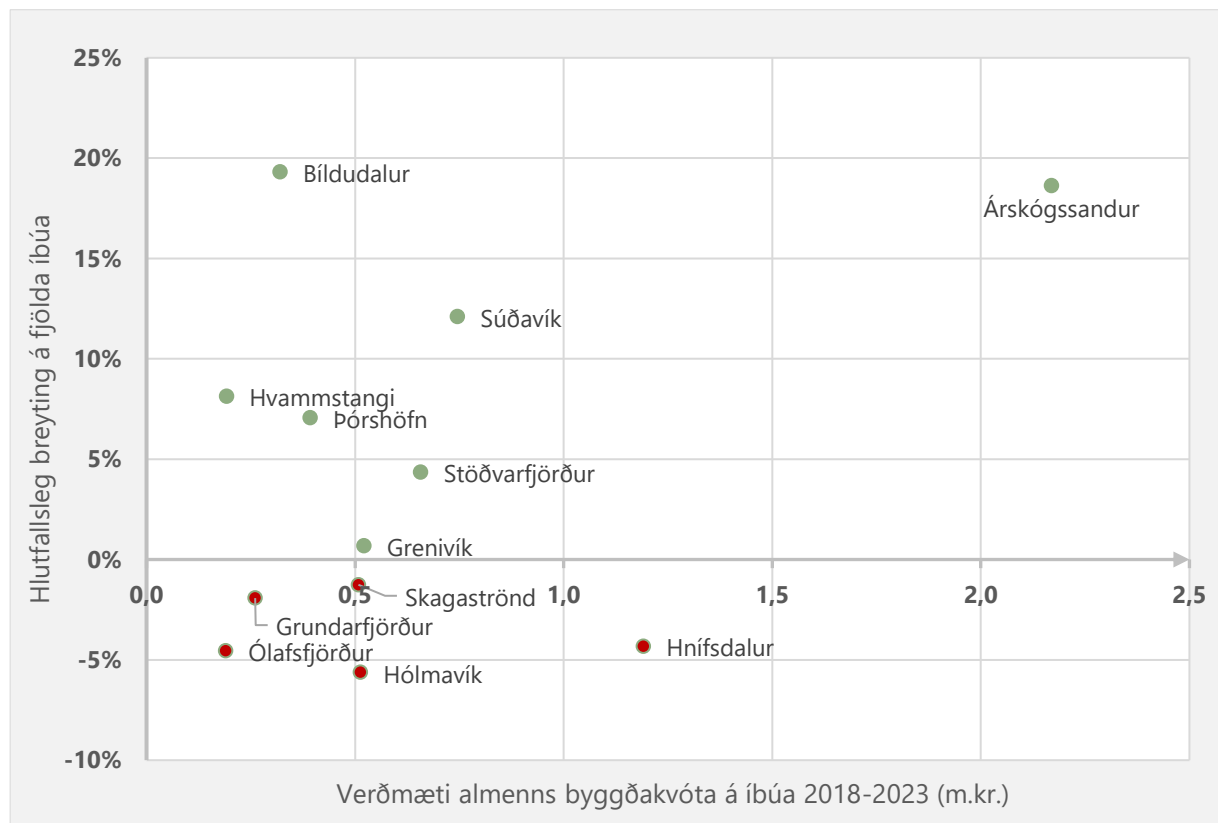
Heimild: Matvælaráðuneyti, Byggðastofnun og Fiskistofa

Samanlagður íbúafjöldi í framangreindum byggðarlögum var 2.917 í janúar 2023 og hafði fjölgað um 221 íbúa frá árinu 2018 eða um 8%. Sú aukning kom að mestu til frá árinu 2017 en áður hafði þróun íbúafjölda einkennst af fækkun í flestum byggðarlaganna. Fyrir þau byggðarlög þar sem fjölgað hefur, hefur úthlutun byggðakvóta haft a.m.k. einhver áhrif en aðrar skýringar kunna einnig að koma til. Fyrir byggðarlög þar sem íbúum hefur fækkað eða að mestu staðið í stað, hefur úthlutun byggðakvóta einnig reynst mikilvæg til að sporna við enn frekari fólksfækkun.

Reglugerð [nr. 487/2024](#) frá 19. apríl 2024 felur í sér breytingu á nokkrum skilyrðum varðandi ráðstöfun byggðakvóta. Þannig eru nú byggðarlög sem koma til greina varðandi úthlutun með færri en 450 íbúa stað 400 áður. Þá er ákvæði um að íbúapróun byggðarlags hafi verið undir landsmeðaltali sl. 10 ár í stað ákvæðis um að íbúum hafi fækkað í byggðarlagi sl. 10 ár. Í þessu samhengi má nefna að íbúum á Raufarhöfn fjölgaði á tímabilinu 2013–2023 úr 169 íbúum í 195. Á hinn bóginn var íbúafjöldi 223 árið 2009. Svipaða sögu er að segja um byggðarlög eins og Dranganes og Breiðdalsvík. Íbúafjölgun mæld yfir tiltekið tíu ára tímabil felur í sér takmarkaðar upplýsingar um stöðu byggðarlagsins og eru þessar breytingar á reglugerðinni eðlileg viðbrögð við þróun í viðkomandi byggðarlögum og munu hafa óveruleg áhrif til breytinga þegar kemur að greiningu á byggðarlögum sem koma til álita við úthlutun.

Á mynd 3.12 er skoðuð þróun íbúafjölda í tólf völdum byggðarlögum þar sem vægi almenns byggðakvóta er hæst á íbúa, þ.e. af þeim byggðarlögum sem hafa fengið úthlutuðum almennum byggðakvóta en ekki sértækum. Undanskildir í þessu yfirliti eru byggðakjarnar með færri en 100 íbúa sem fengið hafa lágmarksúthlutun almenns byggðakvóta (Brjánslækur, Borgarfjörður eystri, Arnarstapi, Norðurfjörður, Mjóifjörður). Vægi úthlutaðs byggðakvóta á hvern íbúa í þessum byggðarlögum er í mörgum tilvikum um fjórðungur úthlutunar þeirra byggðarlaga sem fengið hafa úthlutun úr báðum kerfum.

Mynd 3.12 **Þróun í íbúafjölda og verðmæti almenns byggðakvóta í 12 byggðarlögum 2018/2019–2022/2023***



*Við mat á verðmæti byggðakvóta er tekið mið af meðalverði leigukvóta almanaksárið 2021.

Heimild: Matvælaráðuneyti og Fiskistofa

Bíldudalur og Árskógssandur skera sig úr hvað varðar fjölgun. Bíldudalur nýtur áhrifa vaxtarbrodda í atvinnulífi og líklegt er að Árskógssandur njóti þróunar á tilheyrandi vinnusóknarsvæði og tiltölulega hás hlutfalls úthlutunar. Sé tekið mið af stærð flestra byggðarlaganna og umfangi úthlutunar er þó ólíklegt að almennur byggðakvóti hafi hafi skipt miklu máli varðandi íbúafjölgun þar sem hún átti sér stað.

Almennt er ekki unnt að álykta að sterkt samhengi sé á milli þróunar í íbúafjölda og úthlutun byggðakvóta. Í byggðarlögum sem hafa fengið úthlutað sértækum byggðakvóta auk almenns byggðakvóta eru hins vegar sterkar vísbendingar um að úthlutun hafi hægt á neikvæðri þróun og stuðlað að því að tryggja byggð og atvinnu. Ef horft er á vægi úthlutunar með hliðsjón af breytingu í íbúafjölda, sbr. myndir 3.11 og 3.12, gefur það tiltekna vísbendingar en lýsir ekki orsakasamhengi og undirstrikar að erfitt er að álykta um áhrif byggðakvótans. Skoða þarf sam-

spil annara þátta, s.s. um vaxtarbrodda í atvinnuþróun og koma á viðeigandi mælikvörðum svo að unnt sé að draga ályktanir um áhrif og vægi byggðakvóta á byggðapróun.

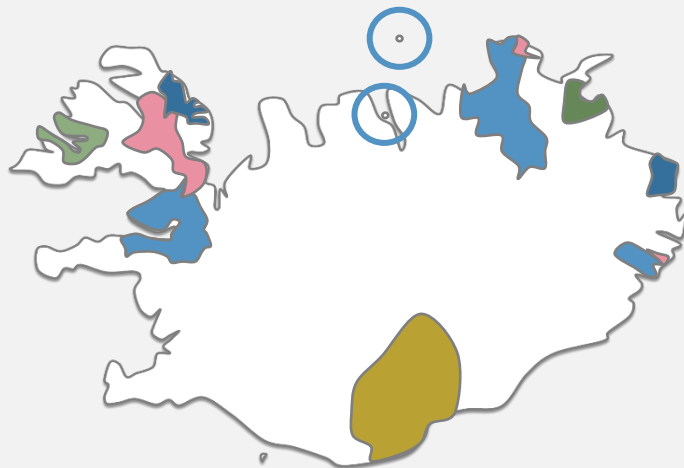
Hvað varðar vaxtarbrodda og atvinnuþróun kemur fram í bókinni *Byggðafesta og búferlaflutningar á Íslandi* að íbúum landsbyggðanna hafi fjölgað á undanförunum árum og jafnvel hafi fólki fjölgað lítillega í strjálbýli og mörgum sjávarþorpum. Jafnframt að nýjar atvinnugreinar hafi litið dagsins ljós í landsbyggðum. Vaxtarbroddar hafa t.d. falist í stóriðju á miðausturlandi og á Húsavík. Um áhrif fiskeldis er bent á að það hafi verið mest á sunnanverðum Vestfjörðum og sunnanverðum Austfjörðum og virðist langvarandi fólksfækkun hafa stöðvast. Einnig er fjallað um aukin tækifæri til búsetu utan þéttbýlis með nýrri samskiptatækni og þótt að ferðaþjónustan sé árstíðabundin og gegnumstreymi ferðamanna skilji oft lítið eftir sig á dreifbýlustu svæðunum hafi hún jákvæð áhrif á fábreyttan vinnumarkað.

Aðstæður byggðarlaga breytast og sóknartækifæri þeirra eru misjöfn. Tilgreind byggðarlög á myndum 3.11. og 3.12 eru meðal þeirra þar sem byggðakvótar hafa mest vægi m.t.t. íbúafjölda. Samanlagður fjöldi þessara byggðarlaga eru einungis um helmingur þeirra sem njóta úthlutunar almenns byggðakvóta. Úthlutun almenns byggðakvóta til annarra og fjölmennari byggðarlaga á tiltölulega sterkum vinnusóknarsvæðum þar sem úthlutunin hefur lítið vægi þarf að endurskoða í þessu ljósi.

Við blasir að væri samspil almenns og sértæks byggðakvóta aukið gæti það haft mest áhrif í byggðarlögum sem hafa verið greind af Byggðastofnun í alvarlegum og bráðum vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi, einkum þar sem takmarkaðir möguleikar eru fyrir séðir í nýjum vaxtarbroddum í atvinnulífi.

Auk þess að skoða samspil byggðakerfa hafa önnur en tengd verkefni verið sett á laggirnar til stuðnings byggðarlögum. Verkefnið [brothættar byggðir](#) var ein af aðgerðum Byggðaáætlunar 2014–2017 og er sértækt verkfæri Byggðastofnunar til að aðstoða byggðarlög sem stóðu höllum fæti. Sum byggðarlög hafa lokið þátttöku í verkefninu en önnur njóta áfram stuðnings Byggðastofnunar allt til ársins 2025, þ.m.t. í formi sértæks byggðakvóta þó svo að um sé að ræða aðskilin verkefni. Upphaflega tóku eftirfarandi byggðarlög þátt í verkefninu:

- Árneshreppur
- Bakkafjörður
- Bíldudalur
- Borgarfjörður eystri
- Breiðdalshreppur
- Dalabyggð
- Grímsey
- Hrísey
- Raufarhöfn
- Skaftárhreppur
- Strandabyggð
- Stöðvarfjörður
- Þingeyri
- Öxarfjarðarhérað



Af þessum byggðarlögum er sértækum byggðakvóta úthlutað til Þingeyrar, Raufarhafnar, Hríseyjar, Grímseyjar, Breiðdalsvíkur og Bakkafjarðar. Ef litið er til vægis byggðakvóta sem hlutfalls af heildarafla í höfnum sem skilgreindar hafa verið sem viðkvæmar og tilheyra verkefninu brot-hættum byggðum, s.s. Kópasker, Bakkafjörður og Raufarhöfn, þá var vægi almenns byggðakvóta hjá bátum frá Kópaskeri (fiskveiðiarin 2017/2018–2021/2022) alls 19,8% af heildarafla, 17,1% á Bakkafirði en aðeins 2,5% á Raufarhöfn. Aftur á móti var vægi sértæks byggðakvóta á umræddu tímabili 20,9% af heildarafla á Raufarhöfn (sjá [Auðlindina okkar](#)). Verkefni eins og brothættar byggðir undirstrikar enn frekar mikilvægi frekari samþættingar kerfa byggðakvóta og aukinni aðkomu Byggðastofnunar að úthlutun almenna byggðakvótans.

Á grundvelli tillagna sem m.a. komu fram í *Auðlindinni okkar* lagði matvæla-ráðherra hinn 24. nóvember 2023 fram drög að sjávarútvegsstefnu og drög að frumvarpi til laga um sjávarútveg í [Samráðsgátt stjórnvalda](#). Alls bárust 93 umsagnir en einungis lítill hluti þeirra tengdist byggðakvóta og breytingum á fyrirkomulagi á úthlutun hans. Í frumvarpinu er lagt upp með að farin verði a.m.k. að hluta til svokölluð *innviðaleið* sem lýst var í skýrslu verkefnisins *Auðlindin okkar*. Frumvarpið hafði ekki verið lagt fram á Alþingi í lok maí 2024.

