

Greinargerð faghóps Háskólans á Akureyri vegna samgönguáætlunar 2011–22

Andrea Hjálmsdóttir

Edward H. Huijbens

Eyrún J. Bjarnadóttir

Grétar Þór Eyþórsson

Hjalti Jóhannesson

Jón Þorvaldur Heiðarsson

Kjartan Ólafsson

Sveinn Arnarsson

Vífill Karlsson

Þóroddur Bjarnason



Háskólinn
á Akureyri

15. mars 2011

ISBN 978-9979-834-95-3

© Höfundar 2011, allur réttur áskilinn.

Greinargerð þessi er unnin að beiðni innanríkisráðuneytis og samgönguráðs.

Efnisyfirlit

1. Tillögur faghóps Háskólans á Akureyri í samgöngumálum	4
2. Samfélag og samgöngur	7
2.1. Ferli samgöngubóta	7
2.2. Samskiptalíkanið	9
2.3. Áhrif samgöngubóta á stöðu kynjanna	10
3. Sóknarsvæði og varnarsvæði	11
3.1. Takmarkanir landssvæðaskiptingar í Sóknaráætlun 20/20	11
3.2. Samgöngur á sóknarsvæðum	13
3.3. Samgöngur á varnarsvæðum	15
4. Kjarnar, svæði og mismunandi tegundir þjónustu	16
4.1. Þjónustusvæði	16
4.2. Atvinnusóknarsvæði	21
4.3. Þjónustusvæði samgönguáætlunar	22
5. Efnahagsleg áhrif samgönguáætlunar	23
5.1. Mat á áhrifum samgöngubóta	23
5.2. Arðsemismat á samfélagslegum ábata	24
5.3. Ábati af tímasetningu framkvæmda	25
5.4. Ferðaþjónusta og samgöngur	27
6. Áætlunarflug og skipasamgöngur	30
6.1 Innanlandsflug	30
6.2. Millilandaflug	34
6.3. Ferjur, skemmtiferðarskip og útflutningshafnir	37
7. Samgöngur við byggðarlög utan þjónustusvæða	39
7.1. Þjónusta utan svæðis	40
7.2. Byggðarlög utan þjónustusvæða	41
7.3. Samgönguáætlun utan þjónustusvæða	43
9. Heimildir	45

1. Tillögur faghóps Háskólans á Akureyri í samgöngumálum

1. Stefnumótun

1. Skilgreina þarf hvaða þjónustu allir landsmenn eigi rétt á og hvaða aðgang þeir eigi að hafa að henni að lágmarki með tilliti til vegalengda, samgönguöryggis og færðar. Í því sambandi kann að vera nauðsynlegt að skilgreina og flokka svæði eftir mismunandi þjónustustigi og veita þeim svæðum sem minni þjónustu njóta sérstakan stuðning, þjónustutryggingu, eða afslátt af hlutdeild í kostnaði við þjónustu sem þau njóta ekki.
2. Skilgreina þarf hver atvinnu- og þjónustusvæði landsins séu og miða samgönguáætlun við að auðvelda daglegar samgöngur innan þeirra og öruggar samgöngur þeirra á milli. Slíkar skilgreiningar hljóta að taka nokkurt mið af hefðbundinni skiptingu landshluta og skipan sveitarfélaga en mega ekki vera bundnar af slíkum mörkum. Mörg sveitarfélög geta tilheyrt sama atvinnu- eða þjónustusvæðinu og mismunandi byggðarlög innan sama víðfeðma sveitarfélagsins geta tilheyrt ólíkum svæðum.
3. Endurskoða verður uppbyggingu stjórnáætlunar landsins með tilliti til breyttra samgangna og boðskipta, fjölgunar landsmanna og byggðabróunar. Sambjöppun stjórnáætlunar í Reykjavík var nauðsynleg á síðari hluta nítjándu aldar þegar landsmenn voru um sjötíu þúsund, unnu flestir við frumframleiðslu og voru dreifðir um víðfeðmt land með erfiðum samgöngum og takmörkuðum boðskiptum. Sambjöppun af þessu tagi er hins vegar ekki endilega skynsamleg í tæknivæddu þjónustusamfélagi nútímans með nærri fimmfalt fleiri íbúum, háu menntunarstigi, greiðum samgöngum og nær ótakmörkuðum rafrænum boðskiptum. Í ljósi þess að borgaryfirvöld virðast stefna að því að leggja niður Reykjavíkflugvöll er rétt að huga að möguleikum aukinnar grenndarstjórnáætlunar víðsvegar um landið og minni áherslu á samgöngur við Reykjavík í samgönguáætlun.
4. Taka verður sérstakt tillit til þarfa mismunandi atvinnugreina við mótun samgöngustefnu. Þótt greiðar og öruggar samgöngur séu vitaskuld forsenda þess að flestar atvinnugreinar blómstri eru t.d. þarfir verslunar og þjónustu, ferðaþjónustu, fiskveiða og fiskvinnslu, landbúnaðar og iðnaðarframleiðslu ekki alltaf þær sömu. Þannig geta mikilvægustu markmiðin ýmist verið stytting vegalengda til stærstu markaða innanlands, öruggar og þægilegar samgöngur við afskekkt staði, aðgengi að millilandaflugi eða útflutningshöfnum, ellegar styrking á innanlandsflugi eða strandsiglingum umhverfis landið.

II. Rannsóknir

- 5. Gera þarf úttekt á þeirri þjónustu sem veitt er í einstökum byggðakjörnum landsins sem og þeim svæðum sem þeir þjóna.** Kortleggja þarf hvernig þjónustusókn er í raun háttað, þeim áskorunum sem mismunandi byggðarlög eiga við að glíma og hvaða samgöngubætur geti stækkað og eflt einstök þjónustusvæði. Jafnframt þarf að kanna viðhorf íbúa einstakra svæða til þjónustu í heimabyggð og ásættanlegrar fjarlægðar til sérhæfðari þjónustu annars staðar. Huga þarf sérstaklega að byggðarlögum sem liggja utan helstu þjónustusvæða og mismunandi þörfum hópa sem þurfa á sérhæfðri þjónustu að halda, svo sem skólabarna, þeirra sem eiga við fötlun eða langvinna sjúkdóma að stríða og aldraðra.
- 6. Gera þarf úttekt á atvinnusókn á mismunandi landssvæðum og stærð atvinnusóknarsvæða.** Meta þarf áhrif vegalengda, umferðaröryggis, færðar og ferðakostnaðar á daglega atvinnusókn milli byggðarlaga í samanburði við menningarlega og félagslega þætti. Þannig geta til dæmis hefðir og rótgróin viðhorf í einstökum byggðarlögum hindrað að íbúar hugleiði nýja atvinnumöguleika sem samgöngubætur skapa. Einnig er nokkur tilhneiging er til þess að karlar sækji vinnu langt út fyrir heimabyggð en konur beri meiri ábyrgð á fjölskyldu og heimili vegna hefðbundinnar verkaskiptingar og launamunar kynjanna og séu þannig bundnari af vinnumarkaði heimabyggðar.
- 7. Gera þarf heildstæða úttekt á stjórnýslu Íslands með tilliti til samgangna, faglegs og fjárhagslegs ávinnings af samþjöppun hennar og hagkvæmni þess fyrir einstök atvinnusvæði og notendur þjónustunnar að stjórnýslan verði færð nær skattgreiðendum.** Í þessu sambandi þarf að huga sérstaklega að hlutverki innanlandsflugs í því að stjórnýslan geti sinnt hlutverki sínu um allt land og uppfyllt kröfur um jafnræði þegnanna gagnvart ríkisvaldinu. Kanna þarf hagkvæmni grenndarstjórnýslu sem taki við helstu þáttum stjórnýslu einstakra landshluta og áhrifum slíkra breytinga á samgöngukerfi landsins.
- 8. Rannsaka þarf uppbyggingu og veikleika samgöngukerfis landsins með tilliti til þarfa ólíkra atvinnugreina.** Stytting vegalengda lækkar t.d. flutningskostnað og styrkir stöðu framleiðslugreina en uppbygging vega á fáfarnari slóðum eflir ferðaþjónustu. Samþjöppun millilandaflugs styður við margvíslega atvinnustarfsemi á suðvesturhorninu en beint millilandaflug frá öðrum stöðum opnar nýja möguleika, ekki síst í ferðaþjónustu. Þá þarf að kortleggja þarfir verslunar fyrir miðlæga innflutningshöfn, sjávarútvegs og iðnaðar fyrir nálæga útflutningshöfn, alþjóðlegra fraktflutninga fyrir umskipunarhöfn og ferðaþjónustu fyrir skemmtiferðarskipahafnir.

III. Stefnumótun, rannsóknir og samgönguframkvæmdir

- 9. Meta þarf stærri samgönguframkvæmdir með tilliti til arðsemi, umferðaröryggis, styrkingar atvinnu- og þjónustusvæða og áhrifa á byggðapróun áður en ákvarðanir eru teknar. Slíkt mat getur orðið að miklu gagni við samanburð ólíkra valkosta í samgöngumálum og við forgangsröðun framkvæmda en getur þó ekki verið endanlegur dómur um slík mál. Sú áhersla sem lögð er á einstaka þætti hlýtur að byggja á stefnumótun stjórnvalda eins og hún kemur fram í samgönguáætlun og öðrum áætlunum í samfélags- og byggðamálum. Forðast ber að meta samgönguframkvæmdir einungis frá einu sjónarhorni.**
- 10. Leggja ætti meiri áherslu á faglega og gagnsæja forgangsröðun framkvæmda en tímasetningu þeirra í stefnumótandi samgönguáætlun. Samgönguframkvæmdir geta haft umtalsverð áhrif á hagkerfið en þau áhrif eru mismunandi eftir efnahagsástandinu á hverjum tíma. Þannig geta miklar samgönguframkvæmdir á uppgangstímum aukið þenslu og haft margvísleg óæskileg ruðningsáhrif annars staðar í hagkerfinu en á samdráttartímum geta þær dregið úr atvinnuleysi og styrkt aðra þætti hagkerfisins. Með öðrum orðum er æskilegt að farið sé í samgönguframkvæmdir á móti hagsveiflunni. Því er mikilvægt að samgönguáætlun til langs tíma veiti stjórnvöldum svigrúm til að herða á samgöngubótum eða draga saman seglin án þess að hvikað sé frá meginmarkmiðum áætlunarinnar.**

2. Samfélag og samgöngur

Í Færeyjum eru málefni vega, hafna og flugvalla á hendi einnar stofnunar sem nefnist Landsverk. Slagorð þeirrar stofnunar fangar einkar vel það sem segja má að sé kjarni allrar umræðu um samgöngumál en það er „Landsverk byggir land“ (www.landsverk.fo). Í þessu liggur sá skilningur að framkvæmdir í samgöngukerfi séu ekki markmið í sjálfu sér heldur hljóti þær alltaf að snúast um fólkið sem byggir landið. Mannlegt samfélag byggir á því að einstaklingar geti haft samskipti sín á milli. Þessi einfalda staðreynd felur það í sér að allar breytingar á því hvernig fólk getur haft samskipti breytir samfélaginu. Því missir umræða um stefnumótun í samgöngumálum marks nema hún sé tengd samfélagslegum markmiðum – að hún hafi einhvern tilgang fyrir fólk, athafnir þess og samskipti.

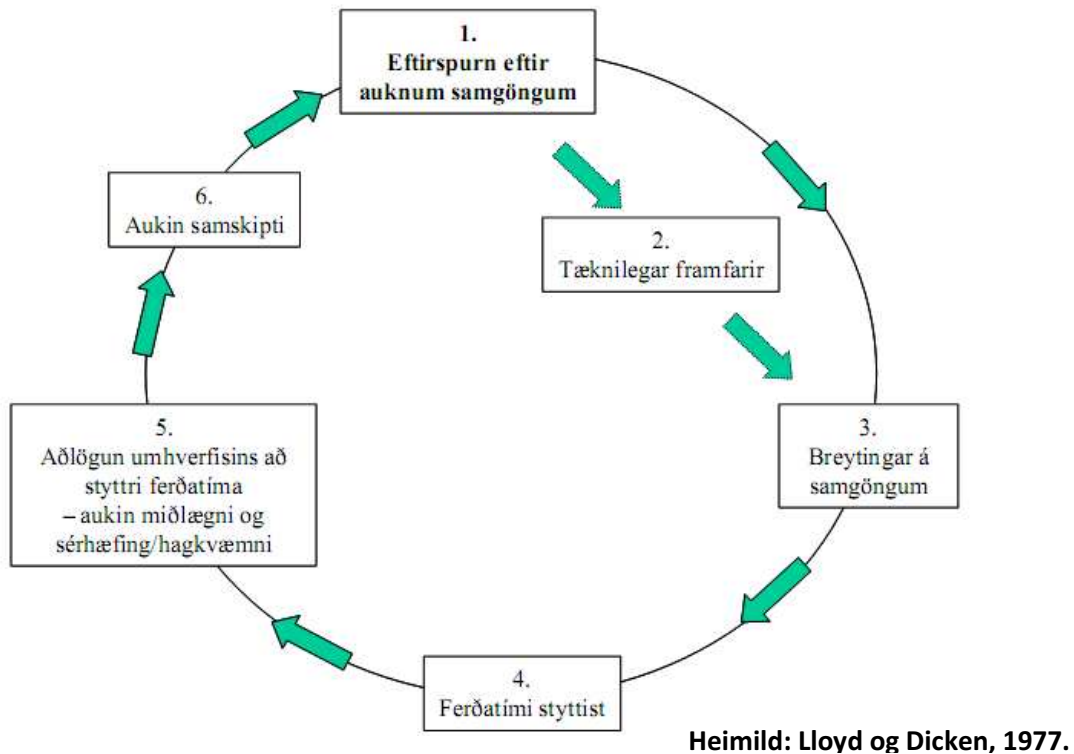
Við gerð samgönguáætlunar er því nauðsynlegt að setja forgangsröðun verkefna í samhengi við þau mismunandi tækifæri, áskoranir og vandamál sem fólkið í landinu glímir við. Sumar samgöngubætur kunna að létta lífið lítið eitt fyrir fjölmarga, aðrar gjörbreyta lífsháttum tiltölulega fárra. Tilteknar samgöngubætur geta skapað sumum margvísleg spennandi tækifæri til viðskipta, atvinnu, þjónustu og skemmtunar en geta í sumum tilvikum kostað aðra gjaldþrot, atvinnuleysi og þjónustumissi. Með sama hætti geta samgöngubætur haft margvísleg og ólík áhrif á stöðu kynjanna í samfélaginu.

Almenn umræða um samgöngumál snýst einatt einstakar samgönguframkvæmdir sem óhjákvæmilega gagnast sumum meira en öðrum. Af þeim sökum einkennist umræðan stundum af karpi um ólíka hagsmuni og ásakanir um ósanngirni og kjördæmapot. Umræða um stefnumótandi áætlanir í samgöngumálum veita því kærkomið tækifæri til að ræða þau almennu samfélagslegu markmið sem framkvæmdum í samgöngukerfinu er ætlað að þjóna. Í þessu sambandi skiptir máli að hafa í huga að hin sýnilegu áhrif framkvæmda í samgöngukerfinu felast einkum í landmótun; vegir eru lagðir, brýr byggðar, göng grafin og svo mætti áfram telja. Þau áhrif sem að er stefnt felast hins vegar í auknum möguleikum fólks til að hafa samskipti sín í milli.

2.1. Ferli samgöngubóta

Sérhver breyting í samgöngukerfinu verður í flóknu samspili margra þátta þar sem eitt hefur áhrif á annað og oft með afleiðingum sem erfitt er að sjá fyrir. Umræða um samgöngumál sem einblínir á einstakar framkvæmdir lítur framhá

Þessu og eins þeirri staðreynd að þróun samgöngukerfisins er alls ekki línulegt ferli heldur er nær því að vera hringferill af því tagi sem sjá má í mynd 1 en líkan þetta var upphaflega sett fram af Janelle (1969).



Mynd 1
Líkan af ferli samgöngubóta

Til að setja þetta í samhengi mætti taka dæmi þar sem markmið samfélagsins um stækkun atvinnusvæðis er upphafspunkturinn. Til að ná þessu markmiði er nauðsynlegt að bæta samgöngur á svæðinu. Slíkar breytingar á samgöngum geta meðal annars falist í endurbótum á þeim samgöngum sem fyrir eru, til dæmis bundnu slitlagi í stað malarvegar áður. Þar með styttest ferðatími og staðir færast í raun nær hver öðrum. Þetta skapar möguleika á aukinni hagráðingu og miðlægni (5. stig ferlisins í myndinni). Þannig getur starfsemi aukist eða dregist saman í kjölfarið eða hún færst til af þessum völdum. Dæmi um þetta er tilfærsla sérhæfðari verslunar og þjónustu frá bæjum eins og Akranesi og Ólafsfirði við það að þeir „færðust“ nær mun stærri stöðum við samgöngubætur, þ.e. höfuðborgarsvæðinu og Akureyri.

Stærri staðir eiga auðveldara með að sinna stærri markaði og einstaklingar breyta háttum sínum við að staðir „færast“ nær hverjir öðrum. Þannig eykst sókn íbúanna í þætti á borð við atvinnu, þjónustu, menningu og afþreyingu. Þessi auknu samskipti kalla á frekari samgöngubætur og lokar þannig hringnum og ferlið heldur áfram. Rannsóknir á samfélagslegum áhrifum samgöngubóta miða fyrst og fremst að því að reyna að greina þær margvíslegu breytingar sem eiga sér stað í samfélaginu á 5. stigi ferlisins þar sem ákveðin uppstokkun eða endurskipulagning á sér stað í kjölfarið á breytingum á samgöngum.

2.2. Samskiptalíkanið

Til er líkan til að áætla samskipti fólks útfrá fjarlægðum milli þess. Þetta samskiptalíkan (einnig kallað þyngdarlögmálslíkan) nýtist best við að meta hversu mikið samskipti breytast hlutfallslega með breyttum samgöngum. Ef breyttar samgöngur auka samskiptin um einhverja leið um t.d. 30% er einnig líklegt að umferð, talin í bílum á dag, aukist samsvarandi. Samskiptalíkanið nýtist því við að gera umferðarspá fyrir nýja leið svo sem nýjan veg sem styttnir leið. Samskiptalíkanið byggir á því að samskipti milli tveggja staða séu í réttu hlutfalli við margfeldið á íbúatölu staðanna og í öfugu hlutfalli við fjarlægðina á milli þeirra í ákveðnu veldi. Einnig má setja veldi á íbúafjöldann í vissum tilvikum (sjá t.d. Haynes og Fotheringham, 1984). Út kemur þá nokkurs konar samskiptatala.

Með vegstyttingu hækkar samskiptatalan - gera má ráð fyrir að umferð vaxi hlutfallslega jafn mikið. Til að fá út mat á umferð með, t.d. meðalumferð á dag á ársgrundvelli, þarf að margfalda samskiptatöluna með einhverjum gefnum stuðli. Formúlan verður þá þessi:

$$Umferð = stuðull \cdot \frac{Mannfjöldi \text{ á svæði } A \cdot Mannfjöldi \text{ á svæði } B}{(vegalengd \text{ á milli svæða } A \text{ og } B)^{\text{óþekktur veldisvísir}}}$$

Til þess að nota samskiptalíkanið er nauðsynlegt að ákvarða hvaða veldi á að nota á vegalengdina. Þá er eðlilegt að reyna að finna út hvaða veldi á vegalengdinni einkennir umferðarmynstrið áður en samgöngubótin kemur til. Slíkar upplýsingar þarf að fá með því að gera umferðarkannanir. Einnig er hægt að skoða eftir á hvaða veldisvísir gerir það að verkum að umferðaraukning verður jafn mikil og raunin varð.

Það má spyrja hversu áreiðanlegt samskiptalíkanið er til að spá fyrir um samskipti og þar með umferð þar sem það byggir í raun ekki á greiningu á eðli og umfangi samskipta milli fólks. Það er þó á ýmsan hátt rökrétt. Ef fólk á svæði A hefur einhver samskipti við fólk á svæði B er líklegt að þau samskipti séu svipuð og samskipti milli svæða A og C ef svæði C er jafn fjölmennt og svæði B og á svipuðum slóðum. Þannig er líklegt að samskipti Akureyringa séu álíka mikil við Hafnfirðinga og Kópavogsbúa þar sem svæðin eru álíka fjölmenn og á svipuðum stað í sömu fjarlægð frá Akureyri. Á sama hátt er líklegt að samskipti svæða A og B tvöfaldist ef svæði B tvöfaldast í mannfjölda. Það er því rökrétt að samskiptin séu í hlutfalli við margfeldið á mannfjölda svæðanna A og B. Einnig er rökrétt að samskipti séu meiri milli fólks eftir því sem það er nær hvert öðru. Samskiptalíkanið nálgast þennan veruleika með því að gera ráð fyrir því að samskipti séu í öfugu hlutfalli við fjarlægðina í veldi sem er fundið út frá raunverulegri hegðun.

Í rannsókn á samfélagslegum áhrifum Héðinsfjarðarganga hefur umferð til og frá Siglufirði (sérstaklega samskiptum Siglufjarðar til austurs) verið mæld. Veldisvísirinn sem einkenndi þessa umferð reyndist vera nálægt tveimur. Það þýðir að ef vegalengd er stytt um helming milli tveggja staða fjórfaldast samskiptin þar á milli (Jón Þorvaldur Heiðarsson, 2010). Nú stendur yfir rannsókn á því hvort þetta einkenni á umferðinni til og frá Siglufirði haldist eftir að Héðinsfjarðargöngin komu til eða hvort eðli umferðarinnar breytist og hún fari í mynstur sem ber einkenni annars veldisvísis en var ríkjandi fyrir göngin. Í rannsókn sem gerð var á umferðarstökkinu sem varð í Hvalfjarðargöngum við opnun þeirra var niðurstaðan sú að veldisvísirinn hafi líklega verið á bilinu 1,6 til 2,1 (Jón Þorvaldur Heiðarsson, 2007). Það takmarkar þó alhæfingargildi þeirrar rannsóknar að gjaldtaka í Hvalfjarðargöngunum telst vera hindrun á umferð, að sumu leyti sambærileg við lengingu leiðar.

2.3. Áhrif samgöngubóta á stöðu kynjanna

Rannsóknir hafa sýnt að samgöngubætur hafa ólík áhrif á lífsmynstur karla og kvenna þar sem karlar og konur nota vegakerfið með ólíkum hætti (sjá Þóra Kristín Þórsdóttir og Kjartan Ólafsson, 2010). Hugmyndir um karlinn sem fyrirvinnu heimilisins lifa enn góðu lífi í íslenskri samfélagsskipan og endurspeglast ekki síst í launamun kynjanna. Atvinnuþátttaka íslenskra kvenna er með því mesta sem gerist í heiminum en þrátt fyrir það bera þær frekar ábyrgð á

uppeldi barna og sinna heimilisstörfum í mun meira mæli en karlar. Þessa ólíku stöðu kynjanna inni á heimilum og á vinnumarkaði ber að hafa í huga þegar ráðist er í samgöngubætur.

Rannsókn sem gerð var í sveitafélögum í nágrenni höfuðborgarsvæðisins sýndi til að mynda að tvisvar sinnum fleiri karlar vinna utan heimasveitarfélagsins en konur (Björk Sigurgeirsdóttir, 2004). Á meðan karlar fara lengri vegalengdir í og úr vinnu verja konur frekar tíma til ferða á minna svæði, eins og til að mynda vegna innkaupa og aksturs með börn og aðra fjölskyldumeðlimi (Þóra Kristín Þórsdóttir og Kjartan Ólafsson, 2010). Í kjölfar samgöngubóta er líklegt að atvinnusvæði karla stækki á meðan ábyrgð á heimili og börnum gæti í sumum tilvikum komið í veg fyrir að sömu áhrifa gæti á líf þeirra kvenna sem skipuleggja líf sitt í nágrenni við heimilið (Þóra Kristín Þórsdóttir og Kjartan Ólafsson, 2010). Í öðrum tilvikum gætu samgöngubætur hins vegar stækkað það svæði sem konur í þeirri stöðu gætu sótt vinnu eða þjónustu.

Breytingum á samgöngukerfi er yfirleitt ætlað að vera til bóta fyrir alla íbúa tiltekinnar samfélaga. Þær geta þó ýtt undir hefðbundinn kynhlutverk og slíkt getur varla verið markmið í samfélagi sem telur sig fremst meðal þjóða í jafnréttismálum. Úrbætur í samgöngukerfinu hafa gjarnan verið gagnrýndar sem karllægar aðgerðir og er þeirri gagnrýninni þá ekki síst beint að eiginlegum framkvæmdum. En í ljósi þeirra áhrifa sem slíkar breytingar geta haft á verkaskiptingu kynjanna er mikilvægt að huga að þeim menningarlegu, félagslegu og hagrænu þáttum sem endurspeglast í stöðu kynjanna í ólíkum samfélögum víða um land og á hvaða hátt breytingar á samgöngum hafa á þessa þætti.

3. Sóknarsvæði og varnarsvæði

3.1. Takmarkanir landssvæðaskiptingar í Sóknaráætlun 20/20

Sóknaráætlun ríkisstjórnar Íslands til eflingar atvinnulífs og samfélags um land allt (20/20 – sóknaráætlun fyrir Ísland) hefur það markmið að efla atvinnulíf og samfélag um allt land með fjárfestingu í mannauði og nauðsynlegum innviðum efnahagslífsins og stefnu um hvernig megi styrkja menntun og menningu, nýsköpun og þróun, umhverfismál og samfélagslega innviði. Í því skyni skal samþætta lögbundnar áætlanir á borð við samgönguáætlun, fjarskiptaáætlun, byggðaáætlun, áætlanir í ferðamálum, framkvæmdaáætlun í jafnréttismálum,

áætlanir um hagnýtingu auðlinda og ýmsar áætlanir í atvinnu- og menntamálum. Þá skal sóknaráætlun fela í sér áætlun um endurskipulagningu opinberrar þjónustu og eflingu sveitarstjórnarstigsins.

Í þessari sóknaráætlun eru sérstakar áætlanir unnar fyrir einstök landssvæði á grundvelli greiningar á styrkleikum og veikleikum hvers svæðis um sig. Ekki er miðað við mörk einstakra sveitarfélaga eða kjördæma heldur er markmiðið að líta til svæða sem geta verið grundvöllur sameiginlegrar áætlunar um eflingu atvinnulífs og samfélags. Þannig er litið á höfuðborgarsvæðið sem eitt sóknarsvæði og áhersla lögð á sameiginlega sóknarmöguleika Suðvestursvæðis sem ná frá Borgarbyggð í vestri til Árborgar í suðri. Þegar út fyrir suðvesturhorn landsins er komið miðast sóknaráætlunin hins vegar í grófum dráttum við kjördæmaskiptingu landsins frá árinu 1959 með sérstökum sóknaráætlunum fyrir Vestfirði, Norðurland vestra, Norðurland eystra, Austurland, Suðurland og Suðurnes og Vesturland. Með því að byggja á hefðbundinni skiptingu landsins í landshluta er auðveldara að nýta margvísleg gögn og áætlanir sem fylgja sömu skiptingu og samstarf við landshlutasamtök sveitarfélaga verður einfaldara.

Stærð þessara svæða, mynstur þéttbýlis og strjálbýlis og erfiðar samgöngur gera það hins vegar að verkum að vandséð er hvernig hægt sé að byggja á þeirri landshlutaskiptingu við útfærslu samgönguáætlunar (Þóroddur Bjarnason, 2010). Á Vestfjörðum eru þannig 170 illfærir kílómetrar milli Ísafjarðar og Patreksfjarðar að sumri en ríflega 400 kílómetrar að vetri þegar Dynjandis- og Hrafnseyrarheiði lokast. Þótt vegalengdir milli endimarka Norðaustursvæðisins hafi styst umtalsvert með opnun Héðinsfjarðarganganna eru engu að síður um 350 kílómetrar frá Siglufirði til Bakkafjarðar. Þá er rétt að hafa í huga að þótt á Austursvæði séu aðeins um 180 kílómetrar að sumri frá Vopnafirði í norðri til Djúpavogs í suðri er vegalengdin hátt í 300 kílómetrar að vetri þegar fjallvegir um Hellisheiði og Öxi lokast. Loks er ekki ljóst í hvaða skilningi Suðursvæðið getur talist eitt sóknarsvæði en um 430 kílómetrar eru frá Höfn í Hornafirði til Þorlákshafnar.

Eðlilegra væri að miða útfærslu samgönguáætlunar við raunveruleg atvinnu- og þjónustusvæði landsins. Eins og fram kemur í 4. kafla getur stærð slíkra svæða verið mismunandi eftir því hvers konar atvinnu og þjónustu er um að ræða og að vissu leyti má segja að atvinnu- og þjónustusvæði tiltekinna einstaklinga í sama byggðarlagi geti verið misstór. Oft er miðað við að atvinnusvæði tak-

markist við um 45 mínútna akstursvegalegd (sjá t.d. Dubois o.fl., 2006; Nordregio, 2004) en hér á landi sækja fæstir vinnu lengra en sem nemur 30 mínútna akstri (Hjalti Jóhannesson og Kjartan Ólafsson, 2004). Hámarksvegalegd sem hægt er að reikna með að fólk sækir þjónustu er nokkuð lengri en breytileg eftir því um hvaða þjónustu er að ræða og hversu oft hún er sótt.

Almennt má þó segja að atvinnusvæði nái um fimmtíu kílómetra frá miðju en þjónustusvæði um hundrað kílómetra frá miðju (Jón Þorvaldur Heiðarsson, Kjartan Ólafsson, Sveinn Arnarsson og Þóroddur Bjarnason, 2010). Þótt miðja slíkra svæða geti verið vel skilgreind þynnast þau út þegar fjær dregur og endimörk þeirra eru yfirleitt óljós. Jafnframt geta mismunandi atvinnu- og þjónustusvæði skarast með ýmsum hætti og myndað þannig keðju sem spannar mörg hundruð kílómetra samfelld svæði.

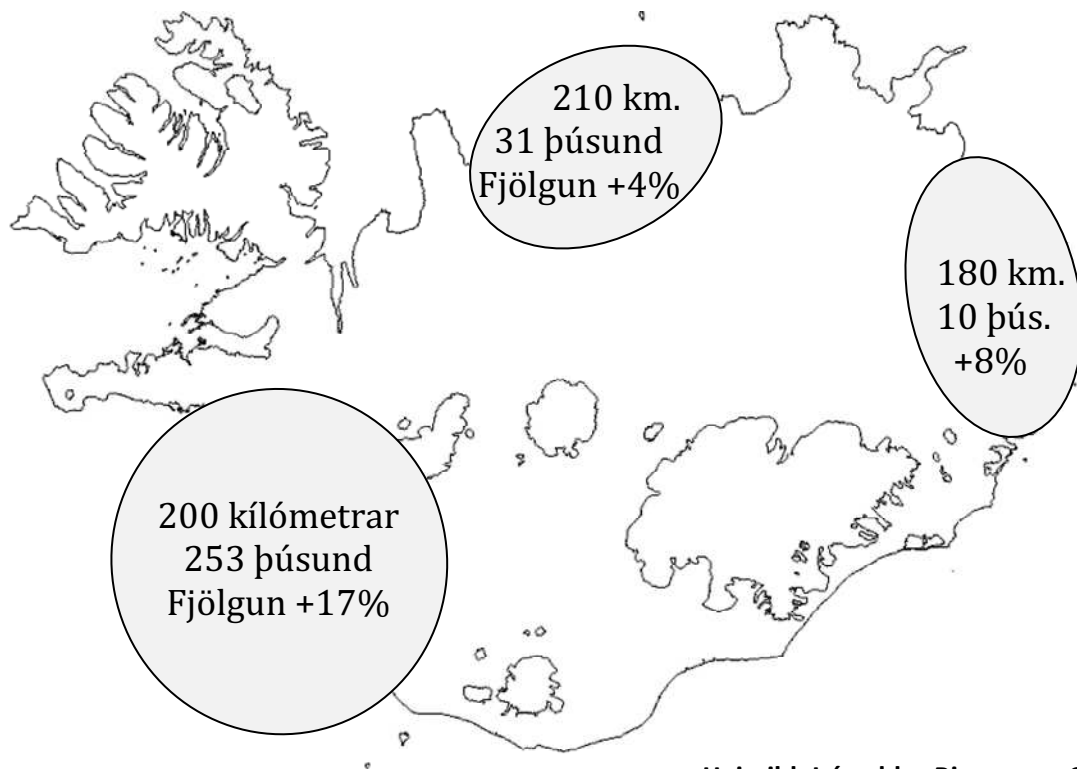
3.2. Samgöngur á sóknarsvæðum

Mynd 2 sýnir þau þrjú tiltölulega öflugu þjónustusvæði landsins þar sem fólk hefur fjölgað að meðaltali um 15% að meðaltali frá upphafi 21. aldarinnar. Á þessum svæðum bjuggu 294 þúsund manns í ársbyrjun 2011 eða ríflega 92% þjóðarinnar. Því má að ákveðnu leyti segja að markmið í drögum að samgönguáætlun um að „skapa ... skilyrði fyrir flesta landsmenn að komast til og frá þjónustukjarna á innan við einni klukkustund“ hafi nú þegar verið uppfyllt. Hins vegar er mikilvægt að efla þessi svæði með því að bæta samgöngur og styrkja jaðra þeirra.

Á suðvesturhorni landsins búa 253 þúsund manns á svæði sem er um tvö hundruð kílómetrar frá Bifröst til Hvolsvallar og fjölgaði fólk þar um 17 prósent á tímabilinu 2001–2011. Segja má að atvinnusvæði Reykjavíkur nái allt til Borgarbyggðar í norðri, Sandgerðis í vestri og Selfoss í austri en þjónustusvæði hennar til Bifrastar í norðri og Hvolsvallar í austri. Innan atvinnusvæðisins búa því um 247 þúsund manns en um 6 þúsund til viðbótar innan þjónustusvæðis en utan atvinnusvæðis. Á þessu svæði fjölgaði fólk í nánast öllum byggðakjörnum á tímabilinu 2001–2011 en fækkaði um 4% í strjálbýli.

Á Mið-Norðurlandi eru ríflega tvö hundruð kílómetrar frá Sauðárkróki í vestri til Húsavíkur í austri. Á því svæði búa 31 þúsund manns og fjölgaði fólk þar um 4% á tímabilinu 2001–2011. Tröllaskagi og Vaðlaheiði skipta Mið-Norðurlandi í þrennt en með samgöngubótum síðustu áratuga hafa þau mörk orðið sífellt

óskýrari. Segja má að þjónustuvæði Akureyrar nái nú frá Skagafirði að Skjálfanda og skarast þar við minni þjónustuvæði Sauðárkróks og Húsavíkur. Þannig verður til nokkuð þétt þjónustuvæði sem nær til Skagafjarðar, Eyjafjarðar og Suður-Þingeyjarsýslu. Tíðar flugsamgöngur milli Reykjavíkur og Akureyrar og reglubundið flug til Sauðárkróks styrkja jafnframt þjónustu á þessu svæði. Hins vegar má segja að Skagafjörður, Eyjafjörður og Suður-Þingeyjarsýsla austan Vaðlaheiðar séu þrjú aðskilin atvinnusvæði. Fólki fjölgaði að meðaltali um 10% í sunnanverðum Eyjafirði á tímabilinu 2001–2011 og um 2% á Sauðárkróki og öðrum þéttbýlisstöðum í Skagafirði. Annars staðar á Mið-Norðurlandi fækkaði hins vegar fólki á þessu tímabili.



Mynd 2
Vaxtarsvæði á Íslandi, 2001–2011

Á Austurlandi búa loks um tíu þúsund manns á svæði sem er vel innan við tvö hundruð kílómetrar í þvermál frá Vopnafirði í norðri að Djúpvogi í suðri og fjölgaði íbúum á þessu svæði um 8% á tímabilinu 2001–2011. Líta mætti á allt Austurland sem eitt þjónustuvæði hluta ársins en erfiðir fjallvegir margskipta

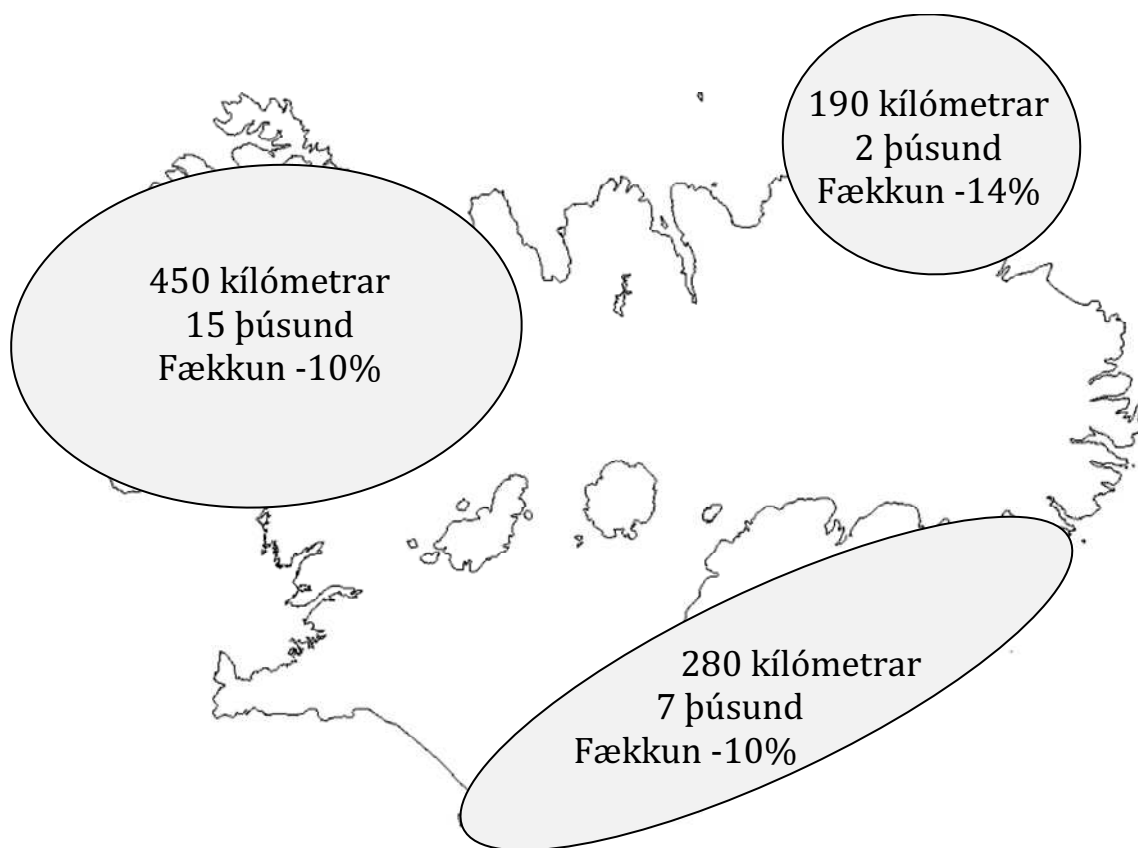
því að vetri til. Líkt og á Mið-Norðurlandi styrkir innanlandsflug milli Egilsstaða og Reykjavíkur þjónustu á Mið-Austurlandi til mikilla muna. Um níu þúsund af ríflega tíu þúsund íbúum svæðisins búa innan við 70 kílómetra frá flugvelliðum á Egilsstöðum. Í sveitarfélögunum Fljótsdalshéraði og Fjarðabyggð á Mið-Austurlandi eru íbúar um átta þúsund og fjölgaði þeim um 17% á tímabilinu 2001–2011. Norðan og sunnan við þessi svæði búa ríflega tvö þúsund manns en þar fækkaði fólki á sama tímabili.

Við gerð samgönguáætlunar er mikilvægt að taka mið af ólíkum aðstæðum á mismunandi vaxtar- og varnarsvæðum landsins. Ríflega níu af hverjum tíu Íslendingum búa á þremur vaxtarsvæðum sem hvert um sig er um tvö hundruð kílómetrar í þvermál. Á þessum svæðum er fólksfjölgun, tiltölulega fjölbreytt þjónusta og atvinnulíf og sóknarmöguleikar eru umtalsverðir. Á Suðvesturlandi hafa flestar náttúrlegar hindranir verið yfirunnar með vegagerð en umferðarþunginn skapar ýmis óleyst vandamál. Á Mið-Norðurlandi skapast nokkur truflun af Öxnadalshéiði og Víkurskarði og fjallvegir um Helligshéiði, Fjarðaheiði, Oddsskarð og Öxi takmarka stærð þjónustusvæðisins á Mið-Austurlandi. Samgöngubætur geta því styrkt þessi vaxtarsvæði umtalsvert.

3.3. Samgöngur á varnarsvæðum

Eins og sjá má af mynd 3 búa um 24 þúsund manns utan þessara þriggja þjónustusvæða eða tæplega 8% landsmanna. Á norðvesturhorni landsins búa samtals tæplega fimmtán þúsund manns á Snæfellsnesi, í Dölum, á Vestfjörðum og Húnavatnssýslunum. Á norðausturhorninu búa um tvö þúsund manns í Norður-Þingeyjarsýslu og suðaustanlands búa um sjö þúsund manns í Vestmannaeyjum og Skaftafellssýslunum. Á þessum varnarsvæðum landsins fækkaði fólki að jafnaði um 11% á tímabilinu 2001–2011.

Samgöngumál þeirra tæplega 24 þúsund Íslendinga sem búa utan helstu þjónustusvæða landsins eru að mörgu leyti erfið viðfangs. Sum byggðarlög eru einfaldlega langt frá helstu þjónustukjörnum landsins og geta aldrei orðið hluti af stærra þjónustusvæði. Því verður að líta á þau sem útverði byggðar á tilteknum landssvæðum og móta samgöngustefnu á landi, í lofti og á sjó sem tekur mið af þeim veruleika. Önnur byggðarlög búa við fámenni og mikla farartálma en gætu tengst stærri þjónustusvæðum með afar kostnaðarsömum vegaf framkvæmdum. Í slíkum tilvikum ræðst framvinda mála af ákvörðunum um ásættanlegan kostnað við að mæta brýnum þörfum fámennra byggðarlaga.



Heimild: Þóroddur Bjarnason, 2011

Mynd 3 Varnarsvæði á Íslandi, 2001–2010

Loks er hugsanlegt að með því að styrkja minni þjónustukjarna á jaðri núverandi vaxtarsvæða mætti teygja slík svæði lengra og ná þannig til byggðarlaga sem nú liggja utan þeirra. Nánar er fjallað um málefni þessara svæða í tengslum við samgönguáætlun í 7. kafla.

4. Kjarnar, svæði og mismunandi tegundir þjónustu

4.1. Þjónustusvæði

Í drögum að stefnumiðum tólf ára samgönguáætlunar segir m.a. að skapa þurfi skilyrði fyrir flesta landsmenn að komast til og frá þjónustukjarna á innan við einni klukkustund. Hér verður fjallað um þetta tiltekna stefnumið í því ljósi að eðli þjónustu er afar mismunandi og færð fyrir því rök að varasamt sé að binda mörk þjónustusvæða við einnar klukkustundar akstur í áætluninni án þess að

jafnframt skilgreina nánar hvað er átt við með „þjónustukjarna“ og hvaða þjónusta sé miðað við að þar sé í boði. Í opinberum áætlunum hefur áður verið miðað við ákveðna vegalengd í tengslum við þjónustusókn, s.s. í langtíma-áætlun um vegagerð og í Jarðgangaáætlun árið 2000 þar sem miðað var við hámarksfjarlægð frá þjónustukjarna sem 80–100 km á snjóléttum svæðum en 60–70 km á snjóþungum svæðum (Vegagerðin, 2000).

Það stefnumið að næsti þjónustukjarni sé innan klukkustundar aksturs fyrir flesta landsmenn gefur ágætt tækifæri til samræmingar samgönguáætlunar og byggðaáætlunar. Þannig má benda á að talsverð vinna var lögð í það í tengslum við fyrstu stefnumótandi byggðaáætlunina á Íslandi 1994–1997 að skilgreina þjónustusvæði og þjónustukjarna. Hér gefst ágætt tækifæri til að dusta rykið af þessari vinnu. Í byggðaáætluninni var að finna eftirfarandi skilgreiningu á þjónustusvæðum:

Með þjónustusvæði er átt við landsvæði þar sem íbúar sækja þjónustu á einn stað. Tegundir þjónustu eru mismunandi með tilliti til þess hversu langt hún er sótt. Menn sætta sig við að lengra sé í þá þjónustu sem þeir þurfa sjaldan á að halda, en síður ef þessu er öfugt farið (Byggðastofnun, 1993 bls. 48).

Þessi orð standa ágætlega fyrir sínu enn þann dag í dag. Staðreyndin er sú að stærð þjónustusvæða fer eftir því hversu sérhæfð og fjölbreytt sú þjónusta er sem er í boði á viðkomandi stað. Þjónustuframboðið ræðst að tölurverðu leyti af íbúafjölda en aðrir þættir geta einnig haft áhrif. Þannig getur fjölmennt sumarhúsasvæði eða önnur ferðaþjónusta til dæmis eftir þjónustuframboð í nálægum þéttbýliskjarna.

Af þessu er ljóst að erfitt er að setja nákvæma viðmiðun um eina tiltekna vegalengd til þjónustukjarna eins og gert er í stefnumiðinu sem sett er fram að ofan. Hins vegar má flokka þéttbýlisstaði eftir því hversu sérhæfð og fjölbreytt þjónusta er þar í boði. Þá er gert ráð fyrir að tiltekin vara eða þjónusta hafi ákveðið þröskuldsgildi sem segir til um lágmarksfjölda þeirra viðskiptavina sem þarf til þess að viðkomandi þjónusta geti staðið undir sér fjárhagslega (sjá t.d. Eaton og Lipsey, 1982). Tiltölulega fáa viðskiptavinir þarf til að standa undir matvöruverslun en fleiri viðskiptavinir þarf að hafa innan þjónustusvæðis fyrir sérhæfðari vöru og þjónustu sem keypt er sjaldnar, svo sem IKEA eða lágvöruverðsverslun. Þannig er mikill munur á stórum þjónustukjarna þar sem fjölbreytt og sérhæfð þjónusta er í boði og litlum þéttbýliskjarna sem býður upp á

fábreytta og almenna þjónustu. Þau svæði sem hægt er að ætlast til að þessir þjónustukjarnar sinni hljóta því að vera afar misjöfn að stærð. Mynd 4 sýnir samhengið á milli stærðar rekstrareininga, tíðni notkunar og hversu víða hægt er að hafa tiltekna þjónustu í boði.

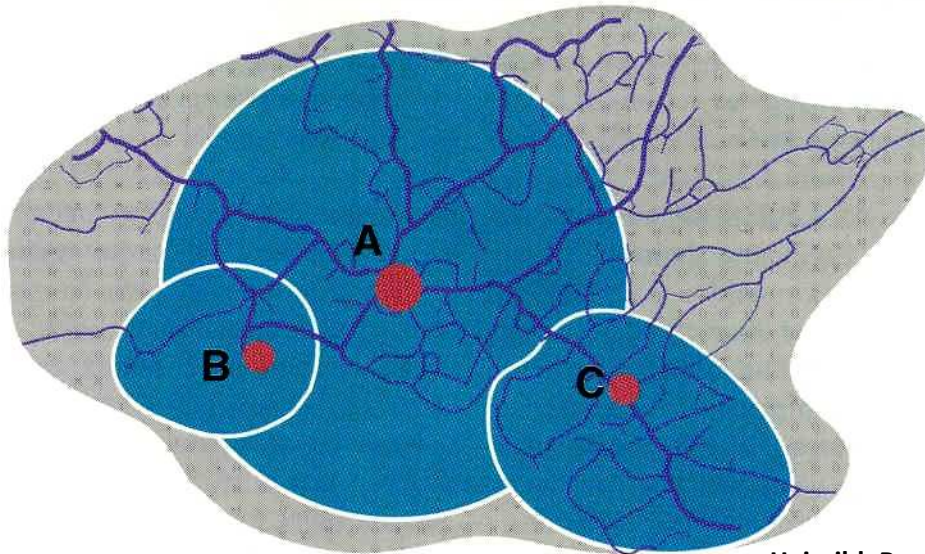


Mynd 4
Tengsl mismunandi tegunda þjónustu,
hversu oft hún er notuð og stærð þjónustusvæða

Þá er rétt að hafa í huga að þjónustusvæði einstakra kjarna geta skarast. Þannig getur lítill þéttbýlisstaður með takmarkað þjónustusvæði verið innan þjónustusvæðis stærri þéttbýlisstaðar fyrir hluta af þeirri þjónustu sem íbúar minni staðarins nota, sbr. mynd 5. Þannig getur stór þéttbýlisstaður eins og Akureyri sinnt Norðurlandi og Austurlandi fyrir tiltekna sérhæfðari þjónustu og að auki allstóru svæði fyrir almennari þjónustu. Innan þessara mismunandi þjónustusvæða Akureyrar rúmast svo þjónustusvæði minni þéttbýlisstaða svo sem Blönduóss, Sauðárkróks, Dalvíkur, Húsavíkur og Egilsstaða. Þessu til viðbótar kemur svo þjónustusvæði Reykjavíkur fyrir ýmsa sjaldgæfa og sérhæfða þjónustu sem er þar í boði fyrir landsmenn alla. Af þessu má sjá hversu flókin þessi mynd getur verið og markmið um aðgengi þurfa að taka mið af því.

Í þessari fyrstu byggðaáætlun sem gerð var fyrir miðjan tíunda áratuginn var áhersla lögð á skipulag opinberrar þjónustu sem þar var flokkuð annars vegar í kjördæmapjónustu, sem var skipulögð út frá einum stað í hverju kjördæmi og

hins vegar héraðspjónustu sem ýmist var fyrst og fremst ætluð íbúum viðkomandi staðar eða nágrannabyggðarlögum. Þannig töldust til dæmis umdæmisskrifstofur Vegagerðarinnar og skattstofur til kjördæmapjónustu en heilsugæsla, lögregla og fleira til héraðspjónustu.



*Blátt er þjónustusvæði A, B og C fyrir algenga þjónustu
Grátt er þjónustusvæði A fyrir sjaldgæfa eða sérhæfða þjónustu*

Heimild: Byggðastofnun, 1993.

Mynd 5

Dæmi um skörun þjónustusvæða þriggja þéttbýlisstaða

Ljóst er að samgöngur hafa mikil áhrif á það hvernig þjónusta þróast, hvar þjónustu er valinn staður o.s.frv. Þéttbýlisstaðir sem eru hnútpunktur í samgöngukerfinu verða þannig smám saman mikilvægari þjónustumiðstöðvar og áhrifasvæði þeirra stækka. Egilsstaðir og Borgarnes eru dæmi um slíka staði. Á móti geta áhrif annarra staða minnkað, til dæmis þéttbýlisstaða á borð við Neskaupsstað og Siglufjörð sem voru í alfaraleið og áttu sitt blómaskeið meðan sjósamgöngurnar voru mikilvægar en urðu afskekktir þegar samgöngur á landi urðu allsráðandi (Ásgeir Jónsson, 2002).

Ljóst er að aðstæður hafa verulega breyst frá því að fyrsta byggðaáætlunin var gerð á síðasta áratug liðinnar aldar. Þannig hefur verið gerð umtalsverð breyting á kjördæmum landsins, sveitarfélög hafa sameinast, breytingar orðið á rekstrarfyrirkomulagi opinberra stofnana, svo sem einkavæðing og stofnun opinberra hlutafélaga. Jafnframt hafa margvíslegar samgöngubætur breytt

aðstæðum víða um land. Ákveðin tilhneiging virðist vera í þá átt að hafa minnstu rekstrareiningarnar stærri og láta þær sinna stærra svæði. Breytingar á rekstrarfyrirkomulagi stofnana virðast auðvelda þessa þróun. Þá jók kreppan í framhaldi af hruni fjármálakerfisins 2008 þrýsting á að hagræða og fækka rekstrareiningum bæði í einkageiranum og hinum opinbera. Í dreifðari byggðum er því orðið æ algengara að aka þurfi nokkurn veg til að sækja þjónustu sem áður var í boði í heimabyggð.

Breyttar aðstæður víða um land á undanförunum árum knýja á um að kortleggja hvar tiltekin þjónusta er í boði og til hversu stórs svæðis hún nær. Einnig þyrfti að kanna hvert íbúar sækja sér þjónustu, tíðni þjónustusóknar eftir búsetu og hvers eðlis sú þjónusta er sem sótt er um einhvern veg. Æskilegt er að í tengslum við nýja greiningu verði skilgreint hvers konar þjónusta ætti að vera í boði sem víðast og hvaða þjónusta teljist það sérhæfð að hana þurfi almennt að sækja á fáa staði. Þetta myndi bæta mjög forsendur fyrir áætlanagerð í samgöngumálum og auka möguleika á samþættingu við byggðaáætlanir.

Tafla 1

Atvinnusókn milli svæða á Austurlandi haustið 2008

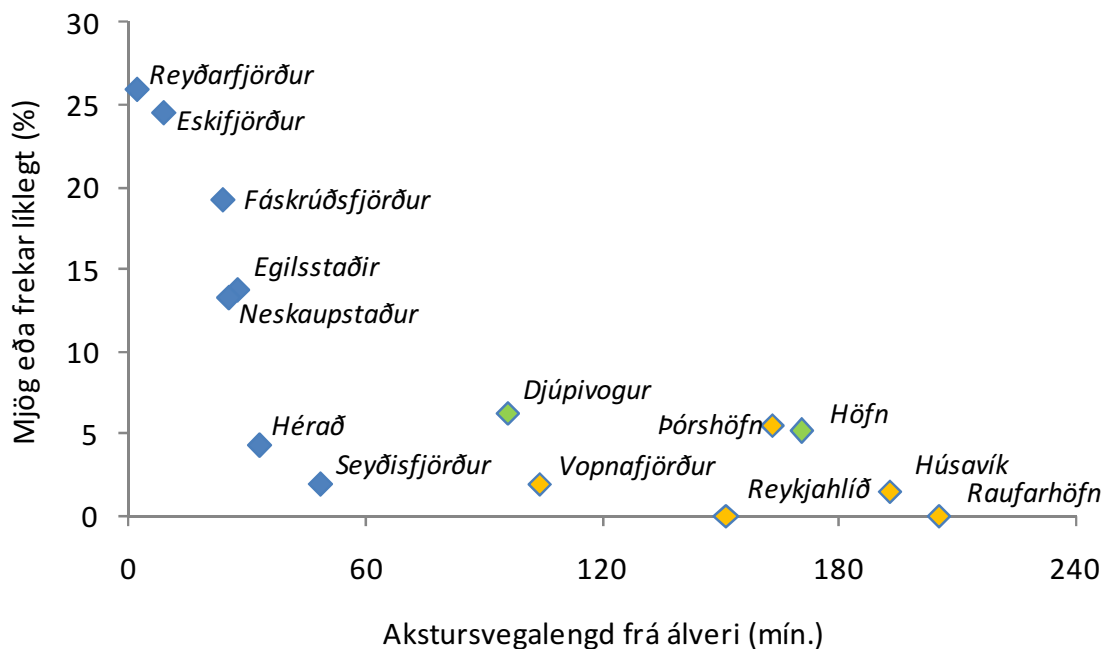
Staðsetning vinnustaðar

	Húsavík	Reykjahlíð	Raufarhöfn	Þórshöfn	Vopnafjörður	Egilsstaðir	Hérað	Seyðisfjörður	Reyðarfjörður	Eskifjörður	Neskaupstaður	Fáskrúðsfjörður	Djúpivogur	Höfn	Samtals
Húsavík	92		5	1	2		1								100
Reykjahlíð		100													100
Raufarhöfn	9		91												100
Þórshöfn				100											100
Vopnafjörður					100										100
Egilsstaðir						72	14	1	12			1			100
Hérað						43	52	2	4						100
Seyðisfjörður						7		87	4		2				100
Reyðarfjörður						2			89	7		2			100
Eskifjörður									19	78		3			100
Neskaupstaður						1			8		89			1	100
Fáskrúðsfjörður						3		2	17		2	76			100
Djúpivogur						17			9				74		100
Höfn									1			1		98	100

Heimild: Hjalti Jóhannesson, 2010

4.2. Atvinnusóknarsvæði

Atvinnusóknarsvæði er náskyld þjónustusvæði en það er hugsað sem það svæði kringum tiltekinn vinnustað sem hægt er að búast við að fólk sækji vinnu daglega. Á seinni árum hefur verið miðað við u.þ.b. 45 mínútna akstursvegalengd og er þar stuðst við evrópskar byggðarannsóknir (sjá Dubois o.fl., 2006; Nordregio, 2004). Með sama hætti getur ýmislegt haft áhrif á það hversu langt fólk er tilbúið að aka daglega til að sækja vinnu. Má í þessu sambandi benda á eldsneytiskostnað, laun fyrir þá vinnu sem sótt er, vinnutíma og vaktafyrirkomulag, gæði vegtenginga og atvinnumöguleika í heimabyggð.



Heimild: Hjalti Jóhannesson, 2010

Mynd 6

Líkindi þess að sækjast eftir vinnu við álverið á Reyðarfirði eftir fjarlægð frá því, haustið 2008

Tilkoma nýrra vinnustaða getur breytt miklu um atvinnusókn eins og nýlegt dæmi frá Austfjörðum sýnir. Þar hefur Alcoa-Fjarðaál orðið mikilvægur segull í atvinnulegu tilliti, en störf við álverið og bein afleidd störf eru alls rúmlega 700. Tafla 1 sýnir hlutfall þeirra sem búa og starfa í einstökum byggðarlögum á Austurlandi (Hjalti Jóhannesson, 2010). Best er að lesa töfluna til hægri, út frá þeim stöðum sem svarendur búa. Þannig má sjá að 89% íbúa á Reyðarfirði

vinna þar ásamt 19% Eskfirðinga, 17% Fáskrúðsfirðinga og 12% Egilsstaðabúa. Þá vinna 9% íbúa á Djúpavogi og 8% íbúa á Neskaupsstað einnig á Reyðarfirði. Þess vegna hljóta aðgerðir sem miða að því að auðvelda aðgengi að vinnustöðunum í Reyðarfirði að hafa mikla þýðingu fyrir samfélagið á Mið-Austurlandi.

Í sömu rannsókn var einnig kannað hversu líklegt svarendur teldu að þeir myndu sækja um vinnu í álverinu á Reyðarfirði. Mynd 6 að neðan sýnir hlutfall þeirra sem telja það mjög eða frekar líklegt samanborið við búsetu þeirra. Þar sést glögglega samspilið á milli vegalengdar frá vinnustaðnum og vilja svarenda til þess að starfa þar. Þó má sjá talsverðan mun á áhuga á atvinnu í álverinu milli byggðarlaga í svipaðri fjarlægð frá því. Þannig er áberandi hve fáir á Seyðisfirði telja líklegt að þeir muni sækja um vinnu í álverinu. Þrátt fyrir að vegalengdin sé ekki ýkja löng er hún sannarlega torfær sakir erfiðs fjallvegar um Fjarðarheiði. Í samræmi við fyrri rannsóknir sem benda til þess að atvinnusvæði kvenna sé almennt minna en karla kom fram að hlutfall kvenna meðal starfsmanna álversins var hæst á Reyðarfirði en lækkaði með aukinni fjarlægð frá álverinu.

4.3. Þjónustusvæði samgönguáætlunar

Mikilvægt er að samgönguáætlun byggji á traustum upplýsingum um atvinnu- og þjónustusókn á mismunandi landssvæðum, stærð atvinnusóknar- og þjónustusvæða, viðhorf íbúa til þess að sækja vinnu eða þjónustu til nágretta byggðarlaga og hvernig samgöngur hamli slíkri atvinnu- og þjónustusókn. Slík úttekt var síðast gerð árið 2002 (Hjalti Jóhannesson og Kjartan Ólafsson, 2004) og er víða byggt á niðurstöðum hennar í þessari greinargerð. Margt hefur hins vegar breyst í efnahags- og samgöngumálum þjóðarinnar á síðasta áratug og nauðsynlegt er að renna styrkari stöðum undir áætlanagerð á sviði samgangna og byggðapróunar.

Samhliða þessu er nauðsynlegt að skilgreint verði með skýrari hætti hvaða opinber þjónusta telst til grunnþjónustu sem allir landsmenn eigi rétt á að njóta í heimabyggð, hvaða þjónusta skuli vera t.d. innan klukkustundar aksturs frá öllum landsmönnum og hvaða opinber þjónusta er ásættanlegt að sé einungis veitt í helstu þéttbýliskjörnum landsins.

5. Efnahagsleg áhrif samgönguáætlunar

5.1. Mat á áhrifum samgöngubóta

Þegar ákvarðanir eru teknar um stærri samgöngubætur er nauðsynlegt að fyrir liggi mat á áhrifum þeirra. Æskilegt er að meta einnig áhrif á samfélagið í mati á umhverfisáhrifum (lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000). Rannsókn- og þróunarmiðstöð Háskólans á Akureyri (RHA) hefur á síðustu árum verið að þróa aðferð til að meta samgöngubætur til að hafa á einhverju að byggja þegar að forgangsröðun þeirra kemur (sjá t.d. Hjalti Jóhannesson og Kjartan Ólafsson, 2004). Aðferðafræðin gengur út á það að meta samgöngubæturnar út frá (1) arðsemi, (2) umferðaröryggi, (3) tengingu atvinnu- og búsetusvæða og (4) áhrifum á byggðapróun.

Leggi stjórnvöld til dæmis áherslu á að landsmenn eigi sem greiðasta leið að næsta þjónustukjarna fremur en til höfuðborgarsvæðisins má þannig meta hversu mikil áhrif mismunandi samgöngubætur hafa í þá átt. Slíkt mat er ekki endanlegur dómur um „rétt“ forgangsröðun framkvæmda heldur mikilvægur þáttur þess að undirbúa slíka forgangsröðun. Þannig gæti til dæmis verið skynsamlegt að ráðast frekar í framkvæmd sem kemur vel út á öllum mælikvörðunum heldur en framkvæmd sem kostar jafn mikið en kemur verr út á einum eða fleiri þáttum.

Hins vegar hlýtur það að vera pólitísk ákvörðun fremur en vísindaleg staðreynd hversu mikla áherslu sé rétt að leggja á mismunandi þætti matsins. Þannig geta stjórnvöld til dæmis talið rétt að leggja meiri áherslu á byggðapróun en arðsemi eða öfugt, og með sama hætti er það pólitísk ákvörðun hversu mikla áherslu eigi að leggja á vegaf framkvæmdir og hversu mikla áherslu á fræðslu, löggæslu eða lægri hámarkshraða til þess að auka umferðaröryggi á vegum landsins.

Það er á margan hátt skynsamlegt að mikil áhersla sé lögð á það í samgönguáætlun að bæta aðgengi að þjónustukjörnum. Hins vegar er spurning hvort eigi að setja sem sérstakt markmið að allir séu í minna en klukkustundar fjarlægð frá þjónustukjarna, enda er matsatriði hvað skuli teljast þjónustukjarni eins og fram kemur í 4. kafla. Þá er sum þjónusta þess eðlis að hún getur hæglega verið utan klukkutíma sóknar en önnur þjónusta þarf að vera nær íbúunum.

Það er hægt að skoða hverja framkvæmd fyrir sig og meta hversu vel hún uppfyllir þau markmið að bæta aðgengi að þjónustu. Það er meira að segja

hægt að setja tölulegan kvarða á hverja framkvæmd í þessu sambandi. Til dæmis mætti hugsa sér tvær vegaf framkvæmdir A og B sem báðar stytta vegalengdir til næstu lágvöruverðsverslunar fyrir fjölda fólks. Framkvæmd A gerði það að verkum að þessi leið styttist um 5 mínútur fyrir 4.000 íbúa en framkvæmd B myndi stytta leið 1.000 íbúa um 15 mínútur. Margfeldi íbúafjölda og styttingar leiðar í mínútum væri þá 20.000 fyrir framkvæmd A en 15.000 fyrir framkvæmd B. Út frá þessum mælikvarða hefur framkvæmd A meiri áhrif á það að bæta aðgengi íbúa að lágvöruverðsverslun en framkvæmd B.

Með sama hætti mætti meta áhrif mismunandi samgöngubóta á aðgengi fólks að margvíslegri þjónustu, svo sem byggingavöruverslunum, vínbúðum, skólum, heilsugæslu, hátækisjúkrahúsum, innanlands- eða millilandaflugi, útflutningshöfnum svo eitthvað sé nefnt. Hægt er að meta áhrif hvernar vegaf framkvæmdar á aðgengi að hverjum þessum þætti á sama tölulega hátt og framan var getið. Að endingu er hægt að setja vægi á hvern þjónustubátt og búa til lokaekinn fyrir hverja framkvæmd fyrir sig sem þá segir til um bætt aðgengi að þjónustukjarna.

Eins og að framan var nefnt er ekki augljóst hver ásættanleg fjarlægð frá þjónustukjarna sé og er það háð því hver þjónustan er. Hver svo sem skilgreiningin er munu ákveðin svæði lenda fyrir utan þjónustumörk. Eins og fjallað er um í kafla 7 vekur það spurningar um það hvort það sé réttlætanlegt eða jafnvel mögulegt að fara í framkvæmdir sem stytta leið tiltölulega fárra íbúa inn að þjónustukjarna. Í sumum tilvikum kann að vera skilvirkara að fara aðrar leiðir til að tryggja íbúum slíkra svæða ásættanlega þjónustu. Má í þessu sambandi nefna að það er líklega tiltölulega ódýrt að styrkja rekstraraðila til að hafa bærilega byggingavöruverslun á litlum stað sem er fyrir utan skilgreind þjónustumörk. Slíkt gæti verið góður valkostur ef engar raunhæfar samgöngubætur eru mögulegar til að stytta leið fólks í næstu byggingavöruverslun.

5.2. Arðsemismat á samfélagslegum ábata

Eitt algengasta mat á framkvæmdum er arðsemismat þar sem ábati samfélagsins af tilteknum samgöngubótum er metinn til fjár. Þannig má til dæmis meta sparnað vegfarenda vegna styttri ferðatíma eða minni kostnaðar við rekstur bifreiða. Einnig má meta sparnað samfélagsins af því að fækka slysum eða nýta betur skóla, sjúkrahús eða aðra opinbera starfsemi. Þá geta vegbætur til dæmis einnig sparað rekstrarkostnað eldri og ófullkomnari vega

eða fyrirsjáanlegan kostnað vegna snjóflóðavarna eða annarra öryggismála. Þannig má reikna ábata fyrir hvert ár langt inn í framtíðina. Þessi ábati er síðan núvirtur með tiltekinni ávöxtunarkröfu og arðsemi framkvæmdarinnar reiknaður með því að reikna muninn á ábatanum og kostnaði við vegagerðina.

Hægt er að nálgast ábata vegfarenda frá tveimur hliðum (sjá Jón Þorvaldur Heiðarsson, 2007). Annars vegar má leggja mat á þann sparnað sem felst í hverjum kílómetra sem sparast í akstri. Undir slíkan jaðarkostnað fellur eldsneytiskostnaður, smurning, dekkjaslit, almennt slit á bílnum og annar kostnaður sem háður er akstursvegalegd. Jafnframt þarf að meta þann tíma sem sparast til fjár með einhverjum hætti, með öðrum orðum reikna kostnað af hverri mínútu í lífi vegfarenda.

Í sumum tilvikum er hins vegar einnig hægt að meta greiðsluvilja vegfarenda beint. Ekki er víst að vegfarendur hugsi eins og þeir ættu að gera að mati þess sem áætla sparnað við vegstyttingu, en hegðun þeirra gefur skýra vísbendingu um hvernig þeir meta slíka styttingu í raun og veru. Til þess að skoða slíka hegðun vegfarenda þurfa að vera til raunverulegar aðstæður þar sem borgað er fyrir að stytta sér leið. Á Íslandi eru Hvalfjarðargöngin eina dæmið um slíkar raunverulegar aðstæður þar sem vegfarendur hafa val um það að borga fyrir að stytta sér leið eða aka lengri leið með tilheyrandi jaðarkostnaði og tímasóun.

Fyrri aðferðin hefur þann kost að vera einfaldari og hana má nota til að meta framkvæmdir sem eiga sér enga beina hliðstæðu annars staðar. Síðari aðferðin er meira í takt við þann veruleika sem blasir við vegfarendum og fer nær því að endurspegla þá hegðun sem búast má við að framkvæmdum loknum – ef hún er fær. Saman geta þessar tvær aðferðir gefið nokkuð glögga mynd af greiðsluvilja vegfarenda.

5.3. Ábati af tímasetningu framkvæmda

Mikilvægt er að stjórnvöld geri sér grein fyrir kostum þess að tímasetja framkvæmdir í samræmi við hagsveiflur. Eins og aðrar stórfamkvæmdir getur vegagerð haft mikinn samfélagslegan ábata á tímum atvinnuleysis en síður þegar góðæri ríkir. Í þenslu er margt sem mælir með því að bíða með vegagerð þrátt fyrir ópolinmæði kjósenda en undirbúa þær engu að síður þannig að hægt sé að fara af stað með skömmum fyrirvara þegar merki eru um efnahagslegan samdrátt (sjá Jón Þorvaldur Heiðarsson og Valtýr Sigurbjarnarson, 2005).

Ef um lítið atvinnuleysi er að ræða þegar farið er í framkvæmd er ólíklegt að atvinnulausum fækki mikið. Starfsmennirnir sem vinna verkið færu þá einfaldlega úr öðrum störfum sem þá yrði erfitt að manna. Það verða því svokölluð ruðningsáhrif, framkvæmdin ryður burtu annarri atvinnustarfsemi sem ella hefði orðið. Ef farið er í framkvæmdir í miklu atvinnuleysi er hins vegar líklegt að atvinnulausum fækki sem nemur fjölda starfsmanna sem vinna við þær og þeim störfum sem skapast vegna margfeldisáhrifa framkvæmdanna.

Hægt er að meta fjárhagslegan ábata starfsmanna og samfélagsins alls af slíkum framkvæmdum miðað við mismunandi stig atvinnuleysis. Slíkur ábati getur verið mismunandi eftir löndum þar sem mismunandi hefð er fyrir atvinnuleysi og hið „náttúrulega“ atvinnuleysi er mismunandi mikið. Á árunum 1992–1995 var atvinnuleysi á Íslandi 4 – 5% en nú eftir hrun er það meira eða 5-10%. Í slíku ástandi myndu stórframkvæmdir í samgöngumálum að líkindum fækka atvinnulausum sem næmi starfsmannafjölda við framkvæmdina eða jafnvel meira. Hins vegar hefðu slíkar stórframkvæmdir ekki haft nein áhrif á atvinnuleysi á þensluárunum 1999–2001 þegar það var um 2% eða 2004–2007 þegar það var enn minna. Auk þessara áhrifa á atvinnuástand í landinu er líklegt að hagstæðari tilboð fáist í stórframkvæmdir þegar efnahagslegur samdráttur ríkir og atvinnuástand er slæmt. Því er líklegt stofnkostnaður við samgöngubætur sé lægri í kreppu en þenslu.

Í þessu sambandi er mikilvægt að þekkja efnahagsleg áhrif mismunandi vegaf framkvæmda á borð við hefðbundna vegagerð, brúarsmíði eða jarðgangagerð. Árið 2008 skapaði jarðgangagerð u.þ.b. 10% fleiri störf miðað við framkvæmdakostnað en venjuleg vegagerð (Jón Þorvaldur Heiðarsson, 2008). Á þeim tíma skapaði brúargerð hins vegar u.þ.b. 60% fleiri störf miðað við framkvæmdakostnað en vegagerð. Ekki er fyllilega ljóst hvaða áhrif gengishrunið hefur haft á samband framkvæmdakostnaðar og atvinnusköpunar í mismunandi vegaf framkvæmdum.

Nú orðið eru samgönguáætlanir samdar til langs tíma og vinnulagið hefur verið í þá átt að gera ráð fyrir nokkuð jöfnu fjármagni frá ríki til vegagerðar langt fram í tímann. Með hliðsjón af ofangreindum þáttum má spyrja hvort þetta sé skynsamlegt. Út frá hagfræðilegum forsendum gæti verið betra að miða við að framkvæmdir séu gerðar í ákveðinni röð en látið ráðast af efnahagsástandi hversu mikið er gert á hverju tímabili. Með því að draga úr vegaf framkvæmdum

í þensluástandi en herða á þeim í efnahagsslaka mætti hámarka jákvæð áhrif á atvinnuástand í landinu og lágmarka ruðningsáhrif framkvæmda. Það hefur auk þess þann kost að líklegt er að verk sem eru unnin í efnahagsslaka séu ódýrari en ef þau væru unnin á þenslutímum.

Því ætti samgönguáætlun að gera ráð fyrir því að stjórnvöld geti stjórnað hraðanum á samgöngubótum og slík áætlun ætti ekki síður að fela í sér forgangsröðun framkvæmda heldur en skiptingu þeirra niður á tímabil. Þannig gæti stefnumörkun til lengri tíma falist í lista þar sem farið væri í hverja framkvæmd á eftir annarri en stjórnvöld á hverjum tíma réðu hversu hratt væri farið niður listann. Slíkur listi getur þó ekki verið einhlítur, t.d. geta verið rök fyrir því að lyfta mannaflsfrekum framkvæmdum svo sem brúargerð og jarðgangagerð ofar á listann í atvinnuleysi. Ein brúargerð ætti þó ekki að geta farið fram fyrir aðra nema nýjar aðstæður hafi skapast.

5.4. Ferðapjónusta og samgöngur

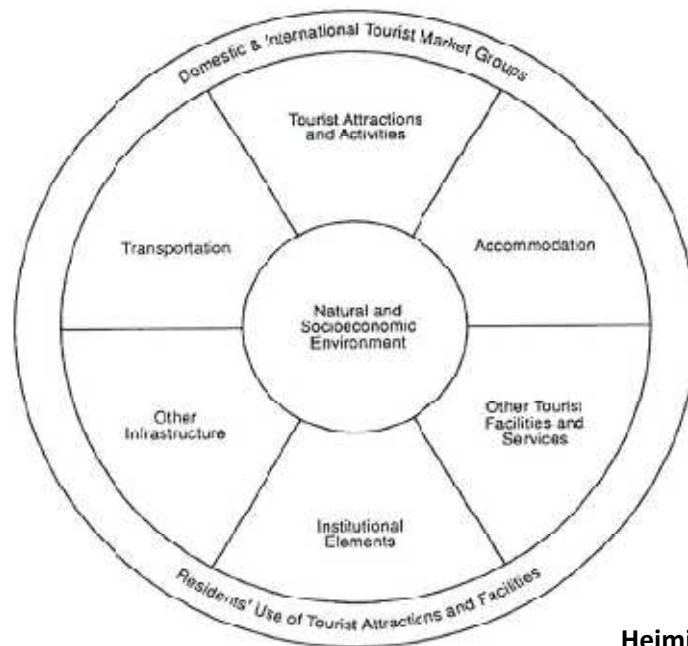
Samgöngubætur geta einnig haft umtalsverð áhrif á vöxt og viðgang einstakra atvinnugreina og þannig haft bein og óbein áhrif á byggðapróun í landinu. Hér verður ferðapjónustan tekin sem dæmi en jafnframt er rétt að benda á áhrif þeirra ákvarðana sem teknar eru í tengslum við samgönguáætlun á þróun annarra atvinnugreina, ekki síst í sjávarútvegi (sjá Vífill Karlsson, 2011).

Ferðapjónusta er ein af þremur meginstoðum atvinnulífs í landinu og er í þriðja sæti hvað varðar útflutningstekjur sem landið aflar (Hagtíðindi, 2010). Ferðapjónusta skapar um 17% af tekjum þjóðarinnar og telur Hagstofan að árið 2008 hafi heildarkaup á ferðapjónustu hér á landi numið tæplega 171 milljarði króna, eða sem svarar tæpum 12% af vergri landsframleiðslu það ár (Hagtíðindi, 2010). Stefnt er að því að ferðapjónustan verði arðbær atvinnugrein þar sem gæði, fagmennska og umhverfisvitund eru höfð að leiðarljósi (Ferðamálastofa, 2005). Áhersla er lögð á markvissa uppbyggingu og viðhald áfangastaða um allt land, samstarf fyrirtækja, sveitarfélaga og ríkis við vöruþróun og markaðsmál með það að markmiði að jafna álag og stuðla að fjölbreyttu framboði á vörum og þjónustu allt árið.

Meginmarkmið í íslenskri ferðapjónustu fela m.a. í sér að viðhalda sérstöðu Íslands með markvissri og öflugri uppbyggingu áfangastaða og að lengja ferðamannatímabilið, minnka árstíðasveiflu og stuðla að betri dreifingu ferða-

mannanna um landið. Miklar væntingar hafa verið bundnar við ferðaþjónustu í byggðarlögum víða um land þar sem orðið hafa breytingar á sjávarútvegi og landbúnaði. Þar sem náttúra landsins án ummerkja um mannvist er helsta auðlind íslenskrar ferðaþjónustu (Anna Dóra Sæþórsdóttir, 2010) er mikilvægt að huga vandlega að því hvernig samgöngum um landið er háttað.

Vegir, hafnir og flugvelli ásamt húsakosti og ýmis konar aðstöðu eru vitaskuld forsenda allrar ferðaþjónustu. Augljóst er að án samgangna kæmu engir ferðamenn til landsins og án þjónustu yrðu slíkar heimsóknir endasleppar. Það er því mikilvægt að vörubrúun, stefnumótun og markaðsmál byggi á skilningi á samspili grunngerðar og innviða og lögmálum framboðs og eftirspurnar, líkt og Innskeep (1988 og 1991) hefur bent á og sjá má í mynd 7.



Heimild: Innskeep, 1991.

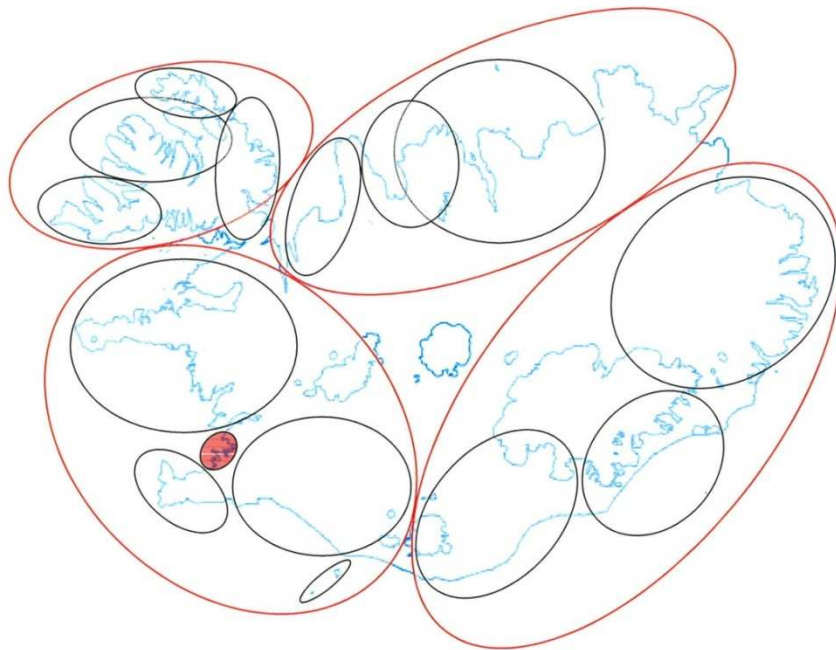
Mynd 7

Samspil grunngerðar, innviða og ferðaþjónustu

Í flestum tilvikum nýtir ferðafólk sömu samgöngumannvirki og heimamenn og því geta samgöngubætur styrkt dreifðar byggðir bæði með því að auðvelda atvinnu- og þjónustusókn heimamanna út fyrir byggðarlagið og með því að skapa aukin tækifæri til atvinnu og þjónustu í byggðarlaginu með stuðningi ferðaþjónustunnar. Almennt má því segir að straumur ferðafólks um þessa vegi sé þjóðhagslega hagkvæmur því hann bætir nýtingu þeirra sem og annarra

þjónustuinviða sem víða um land eru vannýtt stóran hluta ársins (Ásgeir Jónsson, Njáll Trausti Friðbertsson og Þórhallur Ásbjörnsson, 2006).

Árið 2002 var sett fram tillaga að skiptingu landsins í ákveðin markaðssvæði ferðaþjónustu og auðlindir hennar svo metnar á hverju svæði fyrir sig (Valtýr Sigurbjarnason og Elías Gíslason, 2002). Landinu var skipt í fimm megin svæði sem sjá má á mynd 8 (rauðar sporöskjur og höfuðborgarsvæðið). Til grundvallar þeirri skiptingu er að hvert svæði myndi ákveðna heild með minni svæðum þar innan með tilliti til fjarlægða, þjónustuframboðs og aðdráttarafls sem fær fólk til að koma og vera á svæðinu.



Mynd 8

Svæðisskipting íslenskrar ferðaþjónustu

Byggt er á þessari vinnu í drögum að Ferðamálaáætlun sem nú er í vinnslu, en þar er gert ráð fyrir ítarlegri úttekt og kortlagningu á auðlindum og innviðum ferðaþjónustu með samræmdum hætti um allt land. Til stendur að hanna landfræðileg upplýsingakerfi til að halda utan um þessi gögn sem nýst gætu við aðra skipulagsvinnu, t.d. við samgönguáætlun og skipulagsvinnu sveitarfélaga.

Til þess að átta sig betur á þörfum ferðaþjónustu með tilliti til þessa samspils hefur Rannsóknamiðstöð ferðamála jafnframt greint einstök svæði ítarlega í

þágu ferðaþjónustu og markaðssetningar (Edward H. Huijbens og Guðrún Þ. Gunnarsdóttir, 2008). Þegar ferðaþjónustusvæði eru skilgreind er mikilvægt að gera sér grein fyrir því út frá hvaða hagsmunum málið er metið og hvort ástæða er til að vera með mismunandi skiptingu eftir því hvað haft er í huga. Í því sambandi má til dæmis nefna erlenda eða innlenda ferðamenn og mismun eftir árstíðum og þarf að taka tillit til þessa þegar fjallað er um tiltekin svæði.

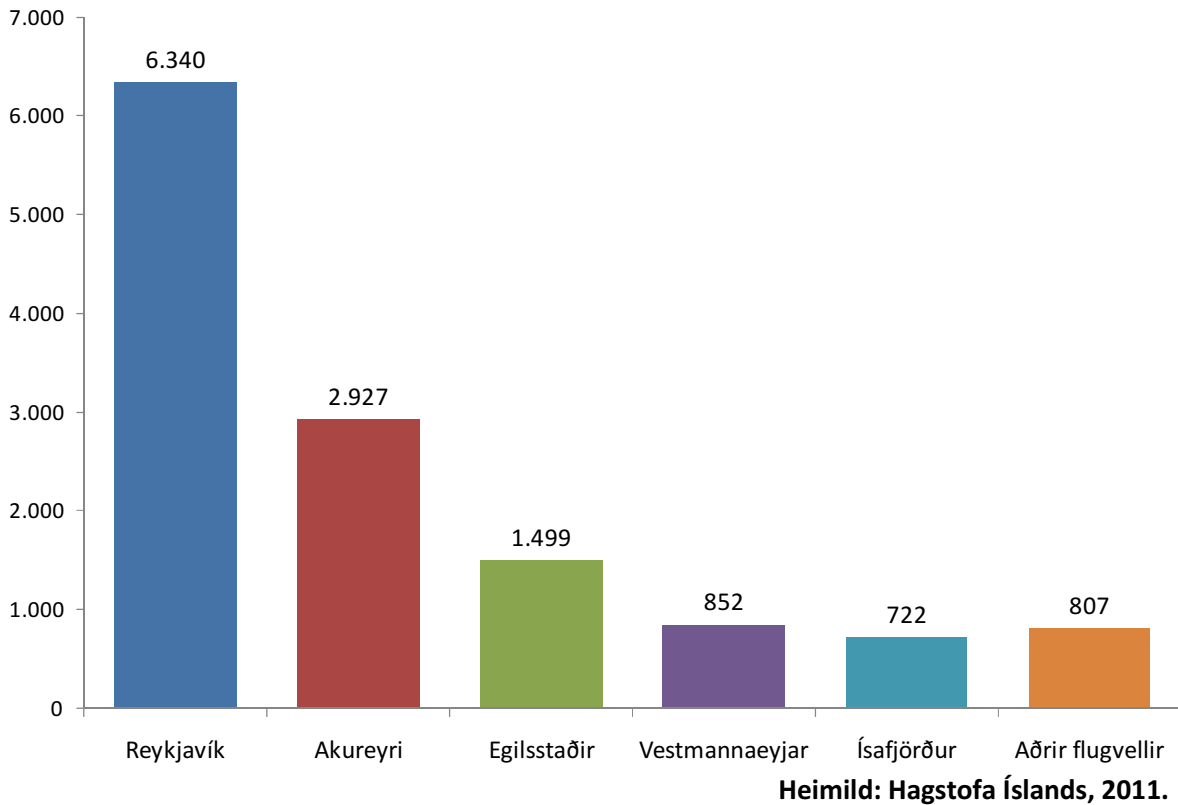
Fyrirtæki í ferðaþjónustu á Íslandi eru af tvennum toga. Annars vegar er um að ræða stór fyrirtæki og eru þau flest á höfuðborgarsvæðinu. Hinsvegar eru svo afar smá og oftar en ekki einyrkjastarfsemi sem mörg hver er að finna utan höfuðborgarsvæðisins. Við þessum fyrirtækjum blasir helst ein mesta áskorun íslenskrar ferðaþjónustu sem er hin gríðarlega árstíðarsveifla þar sem þrjá mánuði á ári er allt fullt og enga þjónustu að fá, en hina mánuðina ekkert að gera (Gunnar Þ. Jóhannesson, Edward H. Huijbens og Sharpley, 2010). Þetta takmarkar tækifæri þessara smáu fyrirtækja og eykur þörfina á opinberum styrkjum og stuðningi til að viðhalda og byggja upp stoðkerfi og innviði greinarinnar. Þar er efst á baugi að tryggja öryggi ferðafólks og vernd náttúru á þeim áfangastöðum þar sem álagið er mest í drögum að lögum um framkvæmdasjóð ferðamannastaða.

Mikilvægt er að skilgreind vaxtar- og markaðssvæði ferðaþjónustu séu þætt inn í samgönguáætlun. Það á ekki síst við um uppbyggingu ferðamannastaða þar sem samgöngur og aðgengi eru forsenda þess að byggja upp þjónustu, vernda áfangastaði og bæta upplifun ferðafólks.

6. Áætlunarflug og skipasamgöngur

6.1 Innanlandsflug

Innanlandsflug gegnir lykilhlutverki í samgöngum milli Reykjavíkur og landsbyggðarinnar en vegna innanlandsflugsins og bættra vegasamgangna er nær öll íslenska þjóðin nú í innan við þriggja klukkustunda fjarlægð frá Austurvelli. Einkabíllinn er nær einráður í nokkurra klukkustunda akstursvegalengd frá miðborginni en þegar lengra er komið reiða íbúar sig í sívaxandi mæli á flugsamgöngur við höfuðborgina. Íbúar landsbyggðakjarna fljúga að meðaltali 4,2 sinnum innanlands á ári og íbúar höfuðborgarsvæðisins 0,9 sinnum á ári (Bjarni Reynarsson, 2008, 2009, 2010).



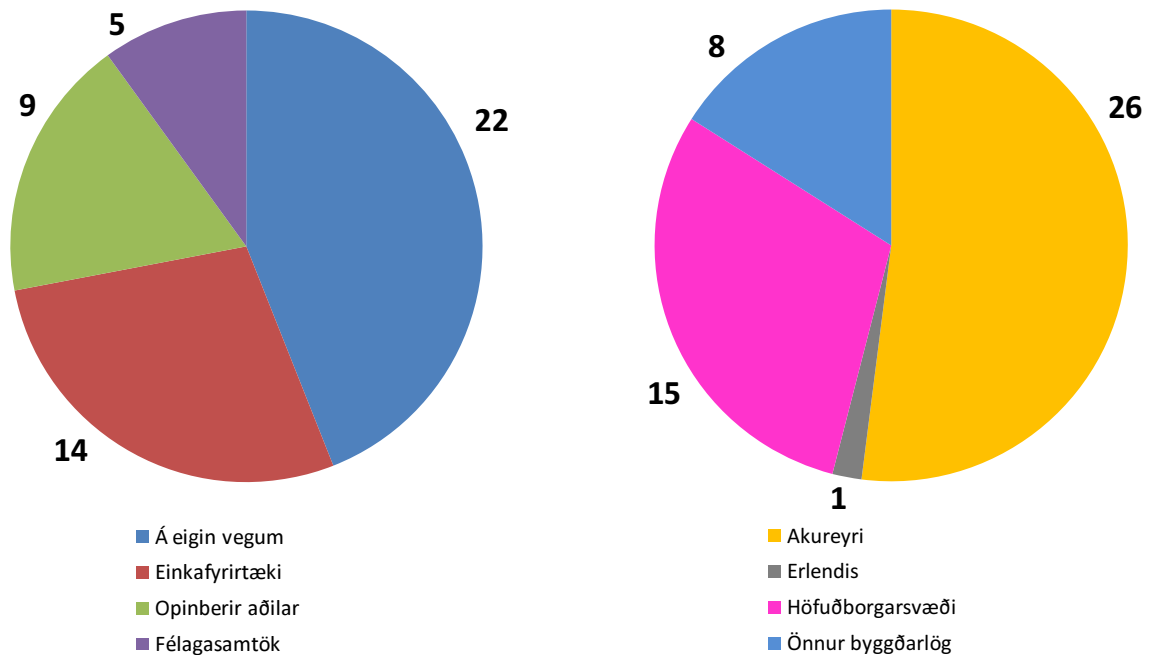
Mynd 9

Flugfarþegar innanlands eftir flugvöllum, 2009

Innanlandsflugið tryggir tiltölulega öflugar almenningssamgöngur um land allt sem skila hagnaði á fjölförnustu leiðum en þurfa á niðurgreiðslum að halda á fáfarnari leiðum. Eins og sjá má af mynd 9 voru komu- og brottfararþegar um Reykjavíkflugvöll ríflega sex þúsund á viku árið 2009 (Hagstofa Íslands, 2011). Um Akureyrarflugvöll fóru um þrjú þúsund farþegar á viku, um fimmtán hundruð um Egilsstaðaflugvöll, tæplega níu hundruð um flugvöllinn í Vestmannaeyjum en rúmlega sjö hundruð um Ísafjarðarflugvöll. Heildarfjöldi farþega um alla aðra flugvelli innanlands var um átta hundruð á viku árið 2009.

Farþegar í þessum almenningssamgöngum þverskurður þess hóps sem leið á milli borgarinnar og fjarlægari byggðarlaga. Eins og sjá má af mynd 10 voru til dæmis að jafnaði 22 farþegar á eigin vegum, 14 á vegum einkafyrirtækja, níu á vegum hins opinbera og fimm farþegar á vegum stéttarfélaganna eða annarra félagsamtaka um borð í fullsetinni Fokker-50 flugvél Flugfélags Íslands á milli Reykjavíkur og Akureyrar í apríl 2005 (Andrea Hjálmsdóttir og Karl G. Hreinsson, 2005). Af þessum farþegahópi voru að jafnaði 26 Akureyringar, 15 íbúar höfuðborgarsvæðisins og átta íbúar annarra byggðarlaga, flestir frá Dalvík,

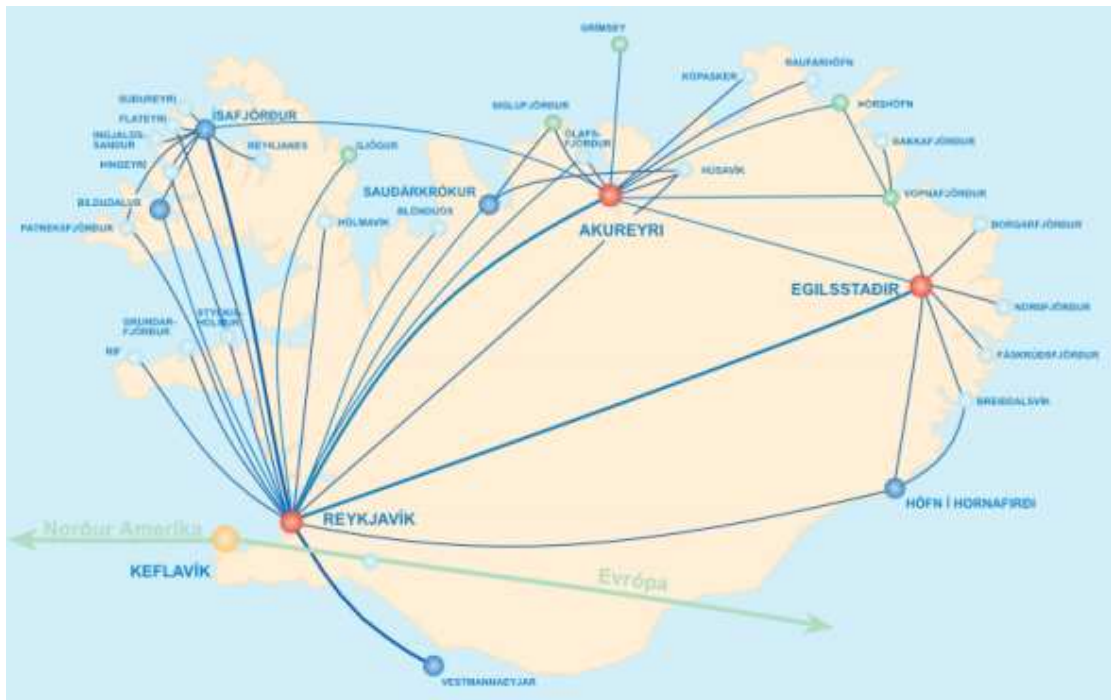
Húsavík og Ólafsfirði. Loks var að jafnaði einn erlendur ferðarmaður um borð í fullsetinni vél í apríl 2005. Á þessum tíma voru að jafnaði 17 konur og 33 karlar um borð, fjórir einstaklingar sem flugu vikulega eða oftar, fjögur börn eða unglingar átján ára eða yngri.



Heimild: Andrea Hjálmsdóttir og Karl G. Hreinsson, 2005.

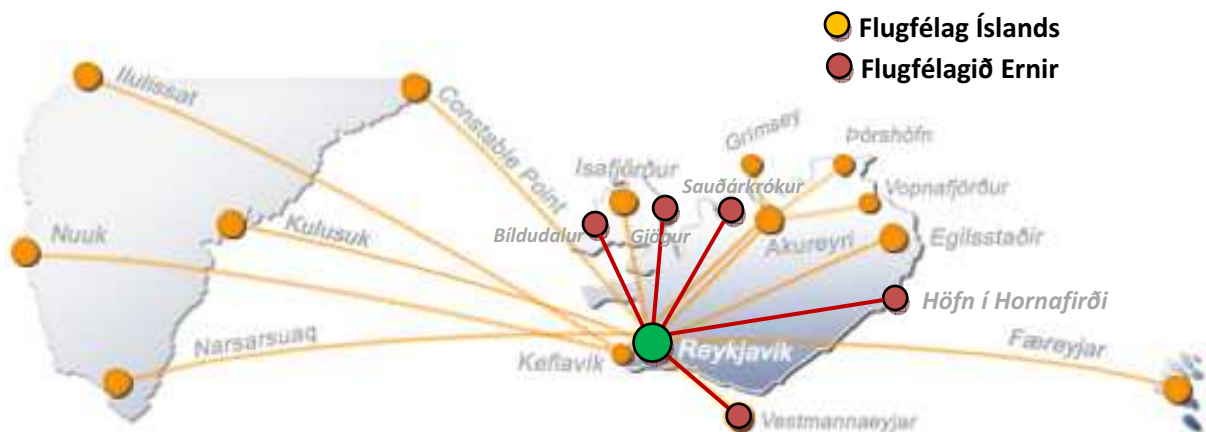
Mynd 10 Erindi og búseta farþega í fullsetinni Fokker-50 milli Reykjavíkur og Akureyrar, apríl 2005

Mynd 11 sýnir net áætlunarflugs á Íslandi árið 1986 en á þeim tíma var meðal annars beint flug milli Ísafjarðar, Akureyrar og Egilsstaða. Frá þeim kjörnum var flogið til smærri staða í hverjum landsfjórðungi jafnframt því sem flogið var beint til Reykjavíkur frá mörgum þeirra. Bættar samgöngur á landi um Vesturland frá Reykjavík, frá Akureyri um Norðurland, frá Egilsstöðum um Austurland og frá Ísafirði um norðanverða Vestfirði hafa orðið til þess að reglulegt flug til nágrennabyggðarlaga þessara meginflugvalla hefur lagst af. Nú er aðeins flogið með þessum hætti frá Akureyri til Vopnafjarðar, Þórshafnar og Grímseyjar.



Mynd 11
Flugleiðir í áætlunarflugi árið 1986

Eins og sjá má í mynd 12 hefur áfangastöðum í innanlandsflugi fækkað mikið og þannig er ekki lengur flogið reglulega til staða sem eru innan við þriggja klukkustunda akstur frá Reykjavík eða klukkustundar akstur frá Akureyri, Egilsstöðum eða Ísafirði. Á sama tíma hefur skipulag flugsamgangna innanlands í æ ríkari mæli þróast í þá átt að allar leiðir liggja til Reykjavíkur og nær allt innanlandsflug milli annarra staða á landinu fer nú um Reykjavíkurlugvöll.



Mynd 12
Helstu áætlunarleiðir 2010, Flugfélag Íslands og Flugfélagið Ernrir

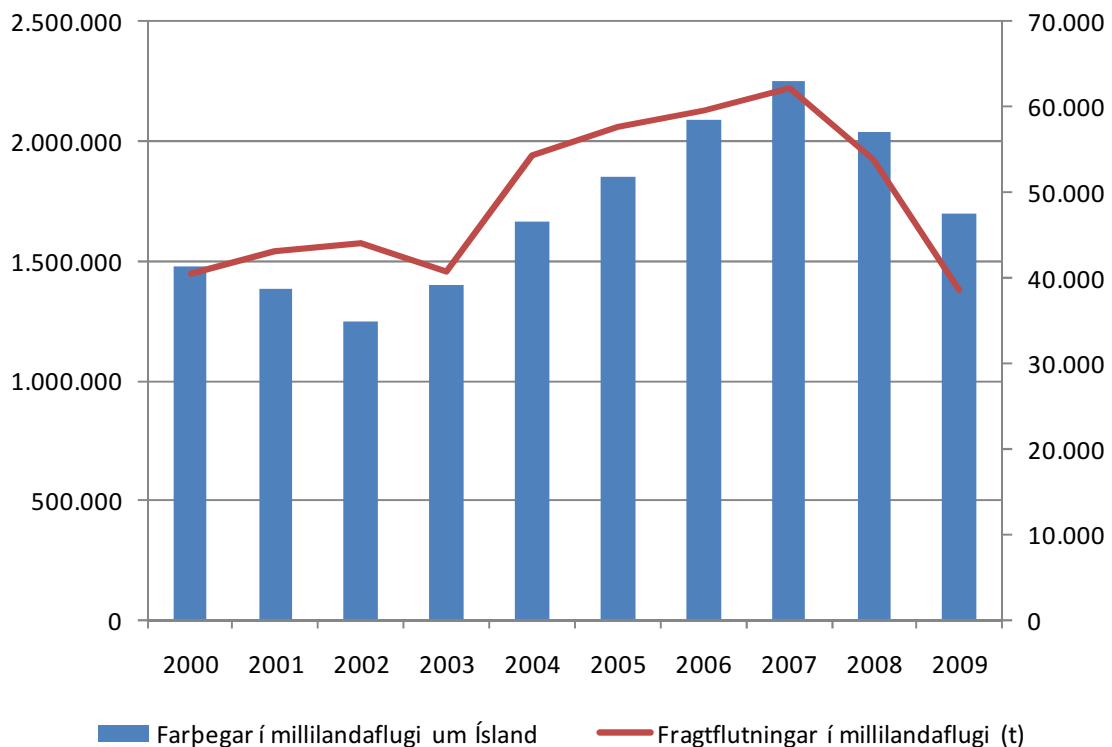
Um alllangt skeið hefur verið deilt um kosti og galla þess að loka Reykjavíkurflugvelli og flytja miðstöð innanlandsflugs til Keflavíkurflugvallar. Þótt meirihluti landsmanna og um helmingur íbúa höfuðborgarsvæðisins sé þeirra skoðunar að miðstöð innanlandsflugs skuli vera áfram í Vatnsmýrinni (Bjarni Reynarsson, 2010) virðist ríkur pólitískur vilji fyrir slíkri breytingu meðal sveitarstjórnarmanna í Reykjavík.

Fari svo að Reykjavíkurflugvelli verði lokað er nánast enginn vafi á því að farþegum í innanlandsflugi muni fækka með lengri ferðatíma og auknum kostnaði við að fara um Reykjanesbæ á leið til og frá Reykjavík og líklega mun ferðatíðni minnka og áfangastöðum flugfélaganna fækka. Þetta myndi kalla á endurskipulagningu þeirrar þjónustu sem opinberar stofnanir og einkafyrirtæki veita nú landsbyggðinni frá höfuðstöðvum sínum í Reykjavík, jafnframt því sem Landspítalinn í miðbæ Reykjavíkur gæti ekki sinnt núverandi hlutverki í bráðþjónustu á landsbyggðinni. Því þyrfti að efla helstu þjónustukjarna landsbyggðarinnar og bæta vegsamgöngur innan landshlutanna til að stækka þjónustusvæði slíkra kjarna. Þetta er í samræmi við þá breytingu í drögum að næstu 12 ára samgönguáætlun að ekki er lengur stefnt að því að skapa skilyrði fyrir sem flesta landsmenn að komst til og frá höfuðborgarsvæðinu á innan við 3,5 klukkustundum heldur skuli skapa skilyrði til að komast til og frá næsta þjónustukjarna á innan við einni klukkustund. Mikilvægt er að í byggðaáætlun verði með sama hætti lögð áhersla á flutning sem mestrar opinberrar þjónustu frá Reykjavík til helstu þjónustukjarna landshlutanna.

6.2. Millilandaflug

Millilandaflug á Íslandi byggist að langmestu leyti á alþjóðaflugvellingum í Keflavík þaðan sem flogið er beint til fjölmargra áfangastaða í Evrópu og Bandaríkjunum. Á mörgum svæðum á landsbyggðinni er fjarlægð frá alþjóðaflugvellingum umtalsverð samgönguhindrun fyrir þá sem leið eiga til útlanda og takmarkar jafnframt möguleika ferðaþjónustunnar á þeim svæðum umtalsvert. Nokkrir möguleikar eru á því að bæta samgöngur við útlönd með tengiflugi til Keflavíkur en jafnframt eru talsverðar væntingar bundnar við beint millilandaflug til Akureyrar og Egilsstaða. Það gæti sérstaklega skipt máli fyrir ferðaþjónustuna og er þar horft til reynslunnar af slíku beinu flugi í norðanverðri Skandinavíu (Halpern, 2005, 2010).

Á undanförunum árum hefur flugfarþegum til og frá Íslandi fjölgað jafnt og þétt, þó síðustu ár hafi áhrif efnahagslæggðarinnar í heiminum haft áhrif hér líkt og um allan heim. Þannig fóru um 1,7 milljón millilandafarþegar um íslenska flugvelli árið 2009, eða um 17% færri en árið á undan (ISAVIA, 2010). Á mynd 13 má sjá þróun farþegaflutninga og flugfraktar í millilandaflugi um íslenska flugvelli. Hægt er að sjá nákvæmlega sömu þróun í tölum um fjölda ferðafólks til Íslands og mynd 13 endurspeglar þróun í ferðapjónustu vel.

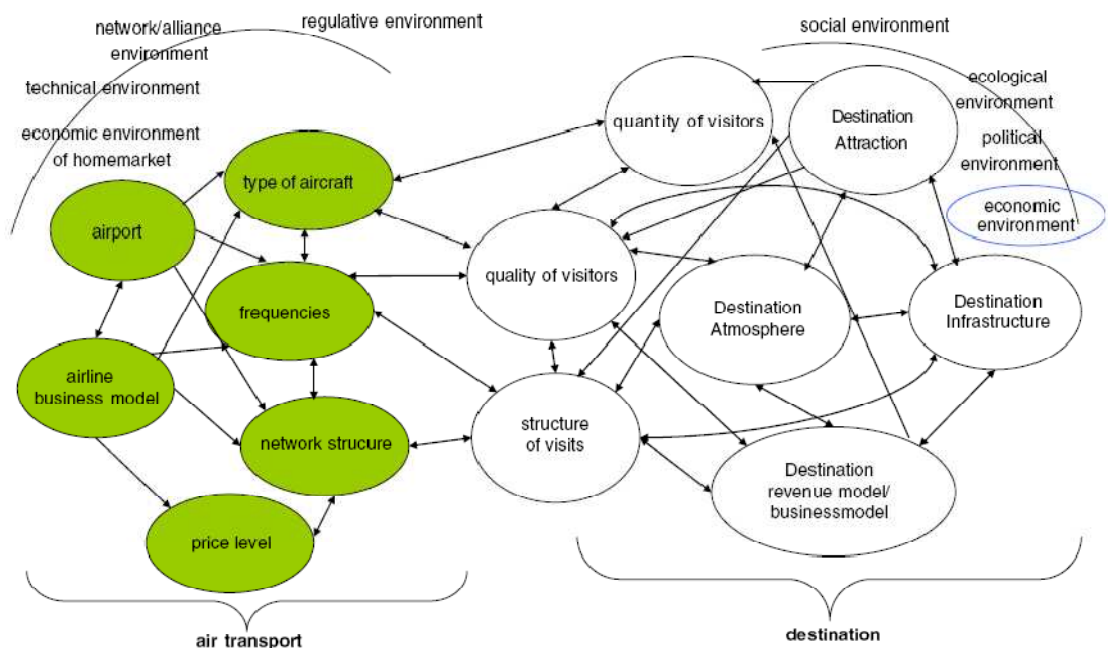


Mynd 13

Millilandafarþegar og frakt um íslenska áætlunarflugvelli 2000–2009

Nú þegar sér fyrir endann á tímabundinni fækkun farþega í millilandaflugi og stefnir í að árið 2011 verði metár í gestakomum til landsins. Farþegum í millilandaflugi hefur að meðaltali fjölgað um 1,2% á ári síðastliðin 5 ár og 3,1% ef miðað er við síðastliðin 10 ár (ISAVIA, 2010) og spáir Ferðamálastofa (2010) því að allt að 1,2 milljónir erlendra ferðamanna komi til Íslands árið 2020. Yfirgnæfandi meirihluti erlendra flugfarþega kemur til Íslands um Keflavíkurflugvöll. Reykjavíkurflugvöllur er annar stærsti millilandaflugvöllurinn með 1,9% hlutdeild á síðasta ári en Akureyrarflugvöllur þriðji með 0,4% hlutdeild.

Rétt eins og innviðir og samgöngur skipta almennt máli fyrir ferðapjónustu og hafa áhrif á þróunarmöguleika hennar er mikilvægt að huga að samspili áfangastaða og þeirra flugfélaga sem þangað fljúga. Bieger og Wittmer (2006, bls. 43) sýna þetta samspil á mynd 14. Þar sýna þeir hvernig rekstrarlíkön flugfélaga og þeirra samgöngumáti hefur áhrif á þróun ferðapjónustu á áfangstað, t.d. með tilliti til upplifunar gesta og fjölda þeirra, lengd og eðli heimsóknna, yfirbragðs áfangastaða og hvernig fyrirtæki í ferðapjónustu geta hagað sínum rekstri.



Heimild: Bieger og Wittmer, 2006, bls. 43.

Mynd 14 Tengsl flugsamgangna og ferðamennsku

Ferðapjónusta á Íslandi byggir að stórum hluta á aðdráttarafli náttúrunnar. Víða hefur landið þó látið á sjá vegna umferðar ferðafólks. Verði náttúrunni spillt vegna ágangs ferðamanna er fyrirsjáanlegt að upplifun ferðamannsins verði ekki í samræmi við þær væntingar sem byggðar eru upp í markaðsefni og að ímynd landsins bíði hnekki. Ljóst er að margir helstu ferðamannastaðir á suðvestanverðu landinu þola varla meiri ásókn ferðamanna á háannatíma, nema gripið sé til aðgerða sem mögulega kunna að spilla ásýnd og yfirbragði þess sem ferðafólk er að sækjast eftir.

Í greiningarskýrslu fyrir Ferðamálaáætlun 2011-2020 kemur fram að mikilvægt er að skapa nýja „segla“ til að draga úr álagi á fjölsóttustu ferðamannastaðina og jafnframt sé þörf á að stuðla að betri dreifingu ferðamanna um landið og yfir árið. Ferðaþjónusta á svæðum sem liggja fjærst suðvesturhorninu hefur að mörgu leyti liðið fyrir það að yfirgnæfandi meirihluti ferðamanna sem kemur til landsins fer um Keflavíkurflugvöll og dvelur mestmegnis á sunnan- og vestanlands. Þetta gerir rekstrargrundvöll ferðaþjónustufyrirtækja utan þessara svæða erfiðan og kann að hafa áhrif á vaxtar- og þróunarmöguleika greinarinnar þar.

Reynslan af millilandaflugi um Akureyrarflugvöll gefur vísbendingu um möguleika þess að dreifa erlendum ferðamönnum víðar um landið en um skeið hefur verið boðið upp á áætlunarflug milli Akureyrar og Kaupmannahafnar yfir sumar tímamann auk einstaka leigufluga. Rannsóknir meðal erlendra ferðamanna sem koma til Akureyrar með beinu flugi benda eindregið til þess að slíkt skipti sköpum um ferðamynstur fólks og virðist ferðafólk ekki alltaf fara langt frá flugvelli, einkum þegar dvalið er á landinu í mjög stuttan tíma (Eyrún J. Bjarnadóttir og Jón Gestur Helgason, 2010; Eyrún J. Bjarnadóttir og Edward H. Huijbens, 2011). Þetta sést bæði í tölum um dvalarlengd og um gistináttafjölda í landshlutunum. Þeir ferðamenn sem ferðast um Keflavíkurflugvöll dvelja að meðaltali 1,8 nótt á Norðurlandi, en þeir sem lenda á Akureyrarflugvelli dvelja að meðaltali 7,8 nætur á Norðurlandi. Helsti markaður Akureyrar sem áfangastaður erlendra ferðamanna virðist vera ferðamenn sem áður hafa komið til suðvesturhorns landsins. Um 60 prósent erlendra ferðamanna sem fljúga beint að utan til Akureyrar hafa áður komið til Íslands, en 18 prósent erlendra ferðamanna sem koma til Keflavíkur eru endurkomufarþegar.

Ef þessar niðurstöður eru bornar saman við könnun Rögnvaldar Guðmundssonar (2010) í Leifsstöð sumarið 2010 sést að einungis 6% útlendinga sem lenda í Keflavík dvelja mestan sinn tíma á Norðurlandi, en 76% þeirra halda sig aðallega á Suðurlandi. Dæmið snýst algerlega við hjá þeim erlendu ferðamönnum sem fljúga beint til Akureyrar, 20% þeirra ferðast um sunnanvert landið, en 92% þeirra velja að ferðast um Norðurland.

6.3. Ferjur, skemmtiferðarskip og útflutningshafnir

Flutningar á sjó gegna mikilvægu hlutverki í samgöngukerfi landsins. Byggðarlög á borð við Vestmannaeyjar, Hrísey og Grímsey eru háð ferjusiglingum um samgöngur og vöruflutninga, enda heyra slíkar siglingar undir Vegagerðina og

teljast þannig með vissum hætti til vegakerfis landsins. Þrátt fyrir byrjunarörðugleika munu ferjusiglingar frá Landeyjarhöfn þannig gjörbreyta tengingu Vestmannaeyja við fastalandið með því að stytta siglingatíma úr tæpum þremur klukkustundum í um hálf tíma. Sérstaklega má búast við því að þessi samgöngubót efli ferðaþjónustu í Vestmannaeyjum og raunar einnig í Rangárvalla- og Árnessýslu (Grétar Þór Eyþórsson, Vífill Karlsson og Kolfinna Jóhannesdóttir, 2006). Því er ljóst að hafnarframkvæmdir vegna ferjusiglinga geta ekki síður en vegaf framkvæmdir haft umtalsverð jákvæð samfélagsáhrif.

Sem valkostur við millilandaflug hafa ferjusiglingar Smyril Line milli Seyðisfjarðar og Evrópu jafnframt umtalsverð jákvæð samfélagsáhrif. Þær bjóða upp á möguleika fyrir ferðamenn að koma til landsins á eigin bíl og ferðast um landið sem getur haft umtalsverð jákvæð áhrif á ferðaþjónustu á landsbyggðinni, ekki síst á Austurlandi. Með sama hætti veita þessar siglingar Íslendingum möguleika á því að ferðast um Evrópu á eigin bíl. Rétt er þó að minna á að til þess að ferja nýtist sem best þarf aðgengi að ferjuhöfn að vera gott en Fjarðarheiði er hæst 620 metrar yfir sjávarmáli og því einn hæsti fjallvegur landsins.

Þá eru komur erlendra skemmtiferðaskipa til landsins sívaxandi hluti ferðaþjónustu víða um land. Ferðalögum með skemmtiferðaskipum fjölgar hratt um heim allan og sífellt stærri farþegaskip eru smíðuð. Á sjötta og sjöunda áratugnum tóku slík skip yfirleitt um fimm til átta hundruð farþega en nú er algengt að meira en fjögur þúsund farþegar séu um borð. Áætlaður fjöldi farþega á skemmtiferðaskipum jókst úr 8,5 milljónum árið 1997 í meira en 13,4 milljónir árið 2005 (Bjarni Reynarsson, 2006; Klein, 2005). Karabíska hafið hefur löngum verið eitt helsta svæði skemmtiferðasiglinga en vinsældir Evrópu og Norður-Atlantshafsins hafa farið vaxandi á síðustu áratugum. Staðir á Grænlandi, Svalbarða, Íslandi, Færeyjum, Hjaltlandseyjum og víðar fá æ oftast skemmtiferðaskip í heimsókn. Hérlendis eru helstu hafnir Reykjavík, Ísafjörður og Akureyri, en Vestmannaeyjar, Grundarfjörður, Húsavík, Djúpvogur og Seyðisfjörður eru einnig heimsóttir. Árið 2007 komu 76 skemmtiferðaskip til landsins með um 54 þúsund farþega (Hagstofa Íslands, 2010). Mikilvægt er að huga að innviðum og móttökuskilyrðum fyrir þessa ferðamenn við hafnir landsins (Gísli Gíslason o.fl., 2007).

Helsta mikilvægi samgangna á sjó felast þó í innflutningi og útflutningi varnings, ekki síst útflutningi á sjávarafurðum og framleiðslu álfyrtækja. Hvað

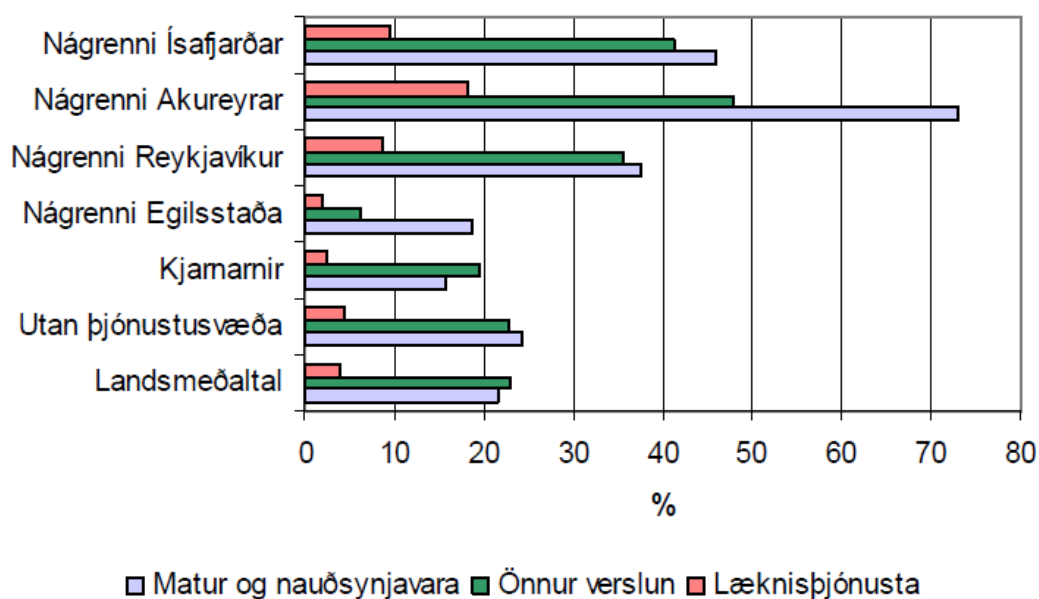
sjávarútveginn varðar er mikils virði fyrir fiskverkanda að vera nærri útflutningshöfn og flutningamiðstöðvum (sjá Vífill Karlsson, 2011). Yfirburðir Reykjavíkur sem útflutningshafnar og miðstöðvar flutninga innanlands hafa þannig eftt sjávarútveg á suðvesturhorni landsins á kostnað þeirra sem flytja þurfa afurðir sínar um langan veg til útflutnings. Með aukinni sérhæfingu fiskvinnslunnar færast jafnframt í vöxt að fiskur sé fluttur landleiðina frá löndunarhöfn til vinnslu og því standa vinnslustöðvar fjarri útflutningshöfn höllum fæti í samkeppninni. Skipulag og uppbygging útflutningshafna og flutninga innanlands geta þannig haft bein áhrif á byggðaþróun í landinu.

Loks er mikilvægt að stjórnvöld séu vakandi fyrir nýjum aðstæðum sem munu skapast í framtíðinni. Ákaflega líklegt er að Norður-Íshafið opnist fyrir sérhæfðum siglingum á komandi áratugum. Margar siglingaleiðir á milli Austur-Asíu og Norður-Evrópu eru mun styttri um Íshafið svo munar jafnvel 7.000 kílómetrum. Flutningar frá Asíu til Evrópu nema þúsundum gáma á dag og aukast hratt. Margt bendir til að hagkvæmast sé að sigla með mjög stórum skipum um Íshafið með umskipunarhöfn sem gæti verið staðsett á Íslandi. Staðsetning slíkrar hafnar gæti skipt sköpum fyrir byggðaþróun á Íslandi og myndi hafa umtalsverð áhrif á stefnumótun í samgöngumálum til lengri tíma litið.

7. Samgöngur við byggðarlög utan þjónustusvæða

Hugmyndir um þjónustukjarna og kjarnasvæði hafa legið til grundvallar þróun byggðar og samfélags á Íslandi um langt skeið. Í upphafi átjándu aldar setti Skúli fógeti fram tillögu um að fækka 24 verslunarhöfnum landsins í fimm aðalverslunarstaði sem þjónað gætu stórum landshlutum; Reykjavík á suður- og suðvesturlandi, Grundarfjörð á Snæfellsnesi, Dýrafjörð á Vestfjörðum, Akureyri á Norðurlandi og Reyðarfjörð á Austurlandi (Trausti Valsson, 2002). Á síðustu áratugum átjándu aldar og fyrri hluta nítjándu aldar var Reykjavík gerð að allsherjarmiðstöð landsins með markvissum flutningi rótgróinna stofnana og staðsetningu nýrra stofnana í bænum en þjónustukjarnar annarra landshluta náðu sér ekki á strik fyrr en á tuttugustu öldinni. Upp frá því hefur vaxandi áhersla verið lögð á hlutverk landshluta- og héraðskjarna í byggðastefnu á Íslandi og birtist nú síðast í því markmiði í drögum að samgönguáætlun að skapa skilyrði fyrir flesta landsmenn að komast til og frá þjónustukjarna á innan við einni klukkustund.

Óhætt er að segja að umtalsverður árangur hafi náðst við byggja upp þjónustukjarna og þjónustusvæði á Íslandi. Eins og fram kom í 3. kafla býr ríflega 92% þjóðarinnar á þremur tiltölulega öflugum þjónustusvæðum þar sem fólki fjölgar umtalsvert. Á Suðvesturlandi búa 253 þúsund manns milli Bifrastar, Sandgerðis og Hvolsvallar, á Mið-Norðurlandi 31 þúsund milli Sauðárkróks, Siglufjarðar og Húsavíkur og á Austurlandi tíu þúsund milli Vopnafjarðar og Djúpavogs. Með frekari samgöngubótum ættu íbúar þessara svæða að geta komist til næsta þjónustukjarna á innan við einni klukkustund allan ársins hring.



Mynd 15
Hlutfall þeirra sem sækja tiltekna þjónustu út fyrir heimabyggð 10 sinnum eða oftar á 12 mánaða tímabili

7.1. Þjónusta utan svæðis

Utan þessara þriggja vaxtarsvæða búa um 24 þúsund manns eða tæplega 8% landsmanna. Þessir landsmenn búa einfaldlega of langt frá miðju ofangreindra svæða til að geta talist innan þjónustusvæðis fyrir flesta þjónustu og vandséð er að samgöngubætur geti einar og sér bætt úr því. Í kafla 3 hér að framan kemur fram að á svæðum sem kalla mætti varnarsvæði fækkaði íbúum að meðaltali um 10-14% á árunum 2001 til 2010. Ef sú þróun heldur áfram næstu ár er hætt við að sífellt erfiðara verði að halda uppi þjónustu við íbúa á þeim svæðum með tilheyrandi neikvæðum afleiðingum fyrir íbúana og til lengri tíma litið er veruleg

hætta á því að byggð leggist alfarið af á stórum svæðum. Það er því nánast óhjákvæmilegt að móta samgöngustefnu sem tekur mið af stöðu þeirra landshluta sem eru hvorki nægjanlega fjölmennir til að standa undir þeirri fjölbreyttu þjónustu sem krafa er um í nútíma samfélagi né eiga möguleika á að sækja slíka þjónustu til sterkari kjarna á öðrum landssvæðum.

Mynd 15 sýnir þann mismun sem er á sókn þeirra sem búa í eða í nágrenni helstu þjónustukjarnanna og þeirra sem fjær búa. Hér eru þeir sem teljast „utan þjónustusvæða“ búsettir í meira en 100 km fjarlægð frá höfuðborgarsvæðinu, Ísafirði, Akureyri og Egilsstöðum (Hjalti Jóhannesson og Kjartan Ólafsson, 2004). Þeir sem búa utan þessa radíuss sækja sjaldnar þjónustu í kjarnana og þurfa því að reiða sig á þá þjónustu sem er að fá í heimabyggð.

7.2. Byggðarlög utan þjónustusvæða

Á norðvesturhorni landsins búa samtals tæplega fimmtán þúsund manns á Snæfellsnesi, í Döllum, á Vestfjörðum og Húnavatnssýslunum. Þótt þessi byggðarlög teljist vera á þremur mismunandi landssvæðum eiga þau ýmislegt sameiginlegt. Nærri 40% íbúanna eru í strjálbýli eða byggðakjörnum með færri en 400 íbúa og langt er til þjónustukjarna með yfir 3.000 íbúa. Fólki fækkaði í nánast öllum sveitarfélögum og byggðakjörnum á þessu svæði á tímabilinu 2001–2010 og var fólksfækkun að meðaltali 9%.

Snæfellsnes getur talist vera eitt svæði með tæplega fjögur þúsund íbúum en þar fækkaði fólki um 4% á þessu tímabili. Einnig væri hugsanlegt að líta á Dalabyggð, Reykhólahrepp og Strandir sem eitt svæði en með brúnni yfir Gilsfjörð og nýjum vegi um Arnkötludal eru aðeins 60–80 kílómetrar milli þéttbýliskjarnanna í Búðardal, á Reykhólum og á Hólmavík. Á þessu svæði búa langt innan við tvö þúsund manns og fækkaði þeim um 12% á umræddu tímabili.

Á norðanverðum Vestfjörðum eru samgöngur nokkuð greiðar frá Ísafirði til Bolungarvíkur, Þingeyrar og Súðavíkur. Loftbrúin milli Reykjavíkur og Ísafjarðar styrkir þjónustu á þessu svæði þótt flugsamgöngur séu þar ekki alltaf áreiðanlegar. Á svæðinu fækkaði fólki um 10% á tímabilinu 2001–2011 og bjuggu þar tæplega fimm þúsund manns í lok tímabilsins. Vegna erfiðra samgangna hljóta Vesturbyggð og Tálknafjarðahreppur á sunnanverðum Vestfjörðum jafnframt að teljast vera afmarkað svæði. Þar bjuggu ríflega þúsund manns í upphafi árs 2011 og hafði fólki fækkað um 22% frá árinu 2001.

Milli þéttbýliskjarna Vestfjarða í Vestur-Barðastrandasýslu, Ísafjarðarsýslu og Strandasýslu eru umtalsverðar vegalengdir og oft torfærar. Um 170 illfærir kílómetrar eru frá Patreksfirði til Ísafjarðar og aðeins tæplega helmingur leiðarinnar á bundnu slitlagi. Leiðin liggur um Dynjandisheiði og Hrafnseyrarheiði sem eru erfiðar yfirferðar og lokast á vetrum og eru þá ríflega 400 kílómetrar milli Patreksfjarðar og Ísafjarðar. Frá Hólmavík eru um 230 kílómetrar til bæði Ísafjarðar og Patreksfjarðar. Álíka langar en mun greiðfærari leiðir liggja frá Hólmavík til Sauðárkróks, Hellissands yst á Snæfellsnesi og til Reykjavíkur. Teljist Hólmavík vera á sama svæði og Ísafjörður og Patreksfjörður mætti því eins telja byggðakjarnann til höfuðborgarsvæðisins. Augljóslega er mikilla samgöngubóta þörf ef Vestfirðir eiga að teljast eitt svæði.

Í Húnavatnssýslunum búa um þrjú þúsund manns og fækkaði þeim um 11% á umræddu tímabili. Þær eru yfirleitt taldar til sama landssvæðis og Skagafjörður og fjallað um þróun mála á Norðurlandi vestra í heild. Aðeins eru um fimmtíu kílómetrar frá Blönduósi og Skagaströnd um Þverárfjall til Sauðárkróks og því mætti líta á þessa þrjá byggðakjarna sem eitt atvinnu- og þjónustusvæði. Hins vegar er mannfjöldapróun í Húnavatnssýslunum ólík því sem gerist í Skagafirði og þær eru að mestu utan áhrifasvæðis Eyjafjarðar. Það mætti því færa fyrir því sterk rök að Húnavatnssýslur séu utan vaxtarsvæðis Mið-Norðurlands og eigi jafnvel meira sameiginlegt með varnarsvæðum annars staðar á landinu. Um þetta má þó deila og með samgöngubótum mætti stytta vegalengdir á Norðurlandi þannig að Mið-Norðurland teldist eitt svæði frá Blönduósi til Húsavíkur.

Sveitarfélagið Norðurþing nær frá Húsavík í Suður-Þingeyjarsýslu að Raufarhöfn nyrst í Norður-Þingeyjarsýslu og eru 130 kílómetrar á milli þeirra tveggja byggðarlaga. Þrátt fyrir þessa víðáttumiklu sameiningu sveitarfélaga mætti líta á Norður-Þingeyjarsýslu að Langanesi sem eitt gisið svæði sem er aðskilið frá Húsavík og Mið-Norðurlandi. Á þessu svæði búa um tvö þúsund íbúar en þar fækkaði fólki um 14% frá 2001 til 2011. Þrír þéttbýlisstaðir eru á þessu svæði en þeir telja samanlagt innan við sjö hundruð manns. Þórshöfn er þeirra stærstur og þar hefur mannfjöldi nánast staðið í stað þótt fólki hafi fækkað annars staðar á norðausturhorni landsins.

Á Suðurlandi má líta á Skaftafellssýslurnar og Vestmannaeyjar sem eitt víðáttumikið varnarsvæði. Þar bjuggu um sjö þúsund manns árið 2011 og hafði fólki fækkað um 10% frá aldamótum. Landfræðilega má þó segja að Austur-Skafta-

fellssýsla, Vestur-Skaftafellssýsla og Vestmannaeyjar séu þrjú aðskilin svæði. Sveitarfélagið Hornafjörður sem spannar alla Austur-Skaftafellssýslu er ýmist talið með Austurlandi eða Suðurlandi. Þó mætti halda því fram að þetta svæði tilheyri hvorugum landshlutanum heldur sé það nokkuð sjálfstæður útvörður byggðar á suðausturhorni landsins. Þannig er láglandisleiðin frá Höfn í Hornafirði til Egilsstaða um 250 kílómetrar en 270 kílómetrar til Víkur í Mýrdal. Í sveitarfélaginu búa um tvö þúsund manns og hefur þeim fækkað um 11% á tímabilinu 2001–2011. Þá mætti líta á Vestur-Skaftafellssýslu sem sérstakt svæði en milli Víkur í Mýrdal og Kirkjubæjarklausturs eru um 70 kílómetrar. Þar búa innan við þúsund manns og hefur fækkað um 17% á umræddu tímabili.

Loks hljóta Vestmannaeyjar að teljast vera sérstakt svæði af augljósum landfræðilegum ástæðum. Vestmannaeyingar voru rúmlega fjögur þúsund í ársbyrjun 2011 og hafði fækkað um 9% frá því árið 2001. Íbúar Vestmannaeyja voru jafn margir árið 2011 og þeir höfðu verið árið 1955 en hámarki náði íbúafjöldinn ríflega fimm þúsund manns á árunum fyrir gos. Samgöngur milli Vestmannaeyja og fastalandsins gjörbreyttust með opnun Landeyjarhafnar árið 2010. Tíminn mun leiða í ljós hver áhrif samgöngubótanna verða á atvinnu- og þjónustusókn eyjaskeggja.

7.3. Samgönguáætlun utan þjónustusvæða

Spyrja má hvaða merkingu það hafi á þessum svæðum að innan við klukkustund sé til næsta þjónustukjarna. Í orði kveðnu mætti vitaskuld ná þessu markmiði með því að útnefna alla þéttbýliskjarna á varnarsvæðunum sem þjónustukjarna en íbúarnir væru engu bættari fyrir það. Taka þarf mið af þeim margvíslegu aðstæðum sem fólk býr við vítt og breitt um landið og fjölbreytileika þeirrar þjónustu sem um getur verið að ræða. Eins og fram kemur í kafla 4 er erfitt að segja nákvæmlega til um hversu stór einstök þjónustusvæði eru en hvernig sem þau eru skilgreind er ljóst að flestir íbúar þessara varnarsvæða eru langt utan þeirra.

Einkum virðast þrjár leiðir færar til að koma til móts við þá sem búa utan þjónustusvæðis í þessum skilningi. Í fyrsta lagi mætti stækka þjónustusvæði vaxtarsvæðanna þriggja með því að styrkja stærri byggðakjarna á jaðri þeirra. Þannig mætti til dæmis hugsa sér að ná markmiðum í drögum að samgönguáætlun að hluta til á Snæfellsnesi, í Dalasýslu og í Vestur-

Húnavatnssýslu með eflingu Borgarness, í Austur-Húnavatnssýslu með eflingu Sauðárkróks eða í Norður-Þingeyjarsýslu með eflingu Húsavíkur.

Í öðru lagi mætti reyna að skapa ný vaxtarsvæði með mikilli eflingu smærri kjarna og bættum samgöngum við stærra svæði umhverfis slíka kjarna. Þannig mætti til dæmis stefna að því að efla Ísafjörð sem þjónustukjarna fyrir stóran hluta Vestfjarða og Höfn í Hornafirði sem þjónustukjarna fyrir vestanvert Suðurland og sunnanvert Austurland.

Í þriðja lagi mætti tryggja ákveðna grunnþjónustu á tilteknum svæðum og sérhæfðari þjónustu með reglulegum flugsamgöngum við stóra þjónustukjarna. Þannig mætti til dæmis hugsa sér að styrkja byggð á sunnanverðum Vestfjörðum, á norðvesturhorni og suðvesturhorni landsins með nokkurs konar þjónustutryggingu þar sem íbúarnir geti gengið að því sem vísu að tiltekin grunnþjónusta í heilbrigðismálum, grunn- og leikskólum, löggæslu og verslun verði til staðar til lengri tíma. Þessar þrjár aðferðir útiloka vitaskuld ekki hver aðra og sambland þeirra gæti verið árangursríkasta leiðin til að koma til móts við íbúa sem búa utan þjónustusvæðis.

9. Heimildir

- 20/20 – Sóknaráætlun fyrir Ísland. Tillaga til þingsályktunar um sóknaráætlun til eflingar atvinnulífi og samfélagi um land allt. Lögð fyrir Alþingi á 138. löggjafarþingi 2009–2010, þskj. 475, 332. Mál.
- Andrea Hjálmsdóttir og Karl G. Hreinsson. 2005. *Ferðavenjur flugfarþega á Akureyrarflugvelli í apríl 2005*. Akureyri: Háskólinn á Akureyri.
- Anna Dóra Sæþórsdóttir. 2010. Planning nature tourism in Iceland based on tourist attitudes. *Tourism Geographies*, 12, 25–52.
- Ásgeir Jónsson. 2002. Af örlögum íslenskra hafnarbyggða. *Tímarit Máls og menningar*, 63(4).
- Ásgeir Jónsson, Njáll Trausti Friðbertsson og Þórhallur Ásbjörnsson. 2006. *Hagræn áhrif ferðaþjónustu – greint eftir svæðum á Íslandi*. Akureyri: Ferðamálastetur Íslands.
- Bieger, T. og A. Wittmer. 2006. Air transport and tourism—Perspectives and challenges for destinations, airlines and governments. *Journal of Air Transport Management*, 12, 40-46.
- Bjarni Reynarsson. 2008. *Ferðavenjur – Veturinn 2007-2008*. Reykjavík: Land-Ráð.
- Bjarni Reynarsson. 2009. *Ferðavenjur: Vetur 2008 - 2009, „Kreppukönnun“*. Reykjavík: Land-Ráð.
- Bjarni Reynarsson. 2010. *Könnun á ferðavenjum sumarið 2010*. Reykjavík: Land-Ráð.
- Björk Sigurgeirsdóttir. 2004. *Atvinnu- og skólasókn til höfuðborgarsvæðisins. Könnun meðal íbúa Árborgar, Akraness og Borgarbyggðar árið 2004*. Akureyri. Rannsóknastofnun Háskólans á Akureyri.
- Byggðastofnun. 1993. *Breyttar áherslur í byggðamálum. Tillaga að stefnumótandi byggðaáætlun 1994-1997*. Reykjavík: Byggðastofnun.
- Dubois, Alexandre, Erik Gløersen, Dominic Stead og Wil Zonneveld. 2006. *Polycentric Urban Development and Rural-Urban Partnership-Thematic Study of INTERREG and ESPON activities*. Lúxemborg: ESPON, European Spatial Planning Network.
- Eaton B. C. og R. G. Lipsey. 1982. An Economic Theory of Central Places. *The Economic Journal*, 92, 56-72

- Edward H. Huijbens og Guðrún Þóra Gunnarsdóttir. 2008. *Svæðisbundin markaðssetning: úttekt á aðferðum og leiðum*. Akureyri: Rannsóknamiðstöð ferðamála og Hólaskóli - Háskólinn á Hólum
- Eyrún J. Bjarnadóttir og Edward H. Huijbens. 2011. *Millilandaflug um Akureyrarflugvöll. Könnun meðal brottfararfarþega Iceland Express sumarið 2010*. Akureyri: Rannsóknamiðstöð ferðamála.
- Eyrún J. Bjarnadóttir og Jón Gestur Helgason, 2010. *Millilandaflug um Akureyrarflugvöll. Könnun meðal brottfararfarþega Iceland Express sumarið 2009*. Akureyri: Rannsóknamiðstöð ferðamála.
- Ferðamálastofa. 2005. *Ferðamálaáætlun 2006-2015*. Reykjavík: Ferðamálastofa.
- Ferðamálastofa. 2010. *Ferðapjónusta á Íslandi í tölum*. Reykjavík: Ferðamálastofa.
- Gísli Gíslason, Gunnar Rafn Birgisson, Helga Haraldsdóttir, Hörður Blöndal, Sigríður Finsen og Rúnar Guðjónsson, 2007: Skýrsla nefndar um móttöku skemmtiferðaskipa. Reykjavík: Samgönguráðuneytið.
- Grétar Þór Eypórsson, Hjalti Jóhannesson, Guðmundur Guðmundsson og Einar Ólafsson. 2001. *Áhrif samgöngubóta á byggðapróun*. Akureyri: Rannsóknastofnun Háskólans á Akureyri.
- Grétar Þór Eypórsson, Vífill Karlsson og Kolfinna Jóhannesdóttir, 2006. *Áhrif ferju um Bakkafjörúhöfn á samfélag og byggð í Vestmannaeyjum og á öðrum svæðum Suðurlands*. Rannsóknamiðstöð Háskólans á Bifröst.
- Gunnar Þ. Jóhannesson og Edward H. Huijbens. 2010: Tourism in times of crisis: Exploring the discourse of tourism development in Iceland. *Current Issues in Tourism*, 13(5), 419-434.
- Gunnar Þ. Jóhannesson, Edward H. Huijbens og Richard Sharpley. 2010. Icelandic Tourism: Past Directions, Future Challenges. *Tourism Geographies*, 12, 278–301.
- Hagstofa Íslands. 2010. Farþegar með skemmtiferðaskipum til landsins. Hagstofa Íslands, <http://www.hagstofa.is/pages/980#8.3>, sótt 15. mars 2010.
- Hagstofa Íslands. 2011. Flutningar um áætlunarflugvelli eftir tegund flutninga og flugvöllum 2003–2009. Hagstofa Íslands, <http://www.hagstofan.is/Hagtalur/Ferdamal-samgongur-upplýsingatae/Flug>, sótt 10. mars 2011.
- Hagtíðindi 2010. *Ferðapjónustureikningar 2000-2008*. Reykjavík: Hagstofa Íslands.

- Halpern, N. 2005. Lapland's airports: Facilitating the development of international tourism in a peripheral region. *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*, 8(1), 25-47.
- Halpern, N. 2010. Marketing innovation: Sources, capabilities and consequences at airports in Europe's peripheral areas. *Journal of Air Transport Management*, 16(2), 52-58.
- Haynes, K.E og A. S. Fotheringham. 1984. *Gravity and spatial interaction models*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Hjalti Jóhannesson (ritstjóri), Enok Jóhannsson, Jón Þorvaldur Heiðarsson, Kjartan Ólafsson, Sigrún Sif Jóelsdóttir og Valtýr Sigurbjarnarson. 2010. *Rannsókn á samfélagsáhrifum álvers- og virkjunarframkvæmda á Austurlandi*. Akureyri: Byggðarannsóknastofnun.
- Hjalti Jóhannesson og Jón Þorvaldur Heiðarsson. 2005. *Samanburður vegtenginga á Vestfjörðum - Vestfjarðavegur og Djúpvegur- samfélagsáhrif og arðsemi*. Akureyri: Rannsóknastofnun Háskólans á Akureyri.
- Hjalti Jóhannesson og Kjartan Ólafsson. 2004. *Samgöngubætur og félags- og efnahagsleg áhrif þeirra - þróun matsaðferða*. Akureyri: Rannsóknastofnun Háskólans á Akureyri.
- Inskeep, E. 1988. Tourism Planning: an emerging specialisation. *Journal of the American Planning Association*, 54(3), 360-372.
- Inskeep, E. 1991. *Tourism planning: An integrated and sustainable development approach*. New York: John Wiley & Sons
- ISAVIA. 2010: *Flugtölur 2009*. Reykjavík: Hagdeild Flugstoða.
- Janelle, D. G. 1969. Spatial Reorganization: A Model and a Concept. *Annals of the Association of American Geographers*, 59, 348-364.
- Jón Þorvaldur Heiðarsson og Valtýr Sigurbjarnarson. 2005. *Jarðgöng á Austurlandi – Mat á samfélagsáhrifum og arðsemi*. Akureyri: Rannsóknastofnun Háskólans á Akureyri.
- Jón Þorvaldur Heiðarsson, Kjartan Ólafsson, Sveinn Arnarsson og Þóroddur Bjarnason. 2010. Umferð á norðanverðum Tröllaskaga, erindi og áfangastaðir vegfarenda. Kafli í *Fjallabyggð fyrir Héðinsfjarðargöng: Samgöngur, samfélag og byggðaþróun*, ritstj. Þóroddur Bjarnason og Kolbeinn H. Stefánsson. Akureyri: Háskólinn á Akureyri.
- Jón Þorvaldur Heiðarsson. 2007. *Nýr Kjalvegur – Mat á þjóðhagslegri arðsemi*. Akureyri: Rannsókn- og þróunarmiðstöð Háskólans á Akureyri.

- Jón Þorvaldur Heiðarsson. 2008. *Mannaflapörf og tækjanotkun í vegagerð - Áfangaskýrsla*. Akureyri: Rannsókn- og þróunarmiðstöð Háskólans á Akureyri.
- Jón Þorvaldur Heiðarsson. 2010. Umferðarspá fyrir Héðinsfjarðargöng. Kafi í *Fjallabyggð fyrir Héðinsfjarðargöng: Samgöngur, samfélag og byggðapróun*, ritstj. Þóroddur Bjarnason og Kolbeinn H. Stefánsson. Akureyri: Háskólinn á Akureyri.
- Klein, R. 2005: *Cruise Ship Squeeze, the new Pirates of the Seven Seas*. Gabriola Island: New Society Publishers.
- Lloyd, P.E. & P. Dicken. 1977. *Location in Space, a Theoretical Approach to Economic Geography*. London: Harper & Row Publishers.
- Lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000.
- Nordregio. 2004. *ESPON 1.1.1 Potentials for Policentric Development in Europe: Project Report*. Stokkhólmur: Nordregio.
- Rögnvaldur Guðmundsson. 2010. Erlendir ferðamenn á Íslandi sumarið 2010 og samanburður við sumrin á undan. Ferðamálastofa.
- Trausti Valsson. 2002. *Skipulag byggðar á Íslandi. Frá landnámi til líðandi stundar*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Valtýr Sigurbjarnarson og Elías Gíslason 2002: *Auðlindin Ísland*. Reykjavík: Ferðamálaráð Íslands.
- Vegagerðin. 2000. *Jarðgangaáætlun*. Reykjavík: Vegagerðin.
- Vífill Karlsson. 2004. *Samgöngubætur og búseta. Áhrif Hvalfjarðarganga á búsetuskilyrði og búsetuþróun á Vesturlandi*. Borgarnes: Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi.
- Vífill Karlsson. 2011. *Breytingar á staðsetningu landvinnslu síðustu áratugi*. Handrit í vinnslu.
- Þóra Kristín Þórsdóttir og Kjartan Ólafsson. 2010. Áhrif Héðinsfjarðarganga á stöðu kynjanna í Fjallabyggð. Kafi í *Fjallabyggð fyrir Héðinsfjarðargöng: Samgöngur, samfélag og byggðapróun*, ritstj. Þóroddur Bjarnason og Kolbeinn H. Stefánsson. Háskólinn á Akureyri.
- Þóroddur Bjarnason. 2010. Mannfjöldi, samgöngur og búsetuþróun. Fyrirlestur á kynningarfundum um *Niðurstöður þjóðfunda í landshlutum: 20/20 - Sóknaráætlun fyrir Ísland*. Háskólanum á Akureyri, 7. apríl 2010.
- Þóroddur Bjarnason. 2011. *Landsbyggðirnar kalla: Ímyndir og veruleiki*. Handrit í vinnslu.