



## Skýrsla um samráð

### Efni samráðs

Borgarstefna – tillögur starfshóps um mótun borgarstefnu

### Samráð hófst

9. febrúar 2024

### Samráð lauk

10. apríl 2024

### Fjöldi umsagna

17

### Umsagnaraðilar

Landssamtökin Þroskahjálp, Ísafjarðarbær, Lögreglustjórinn á Norðurlandi eystra, Sveitarfélagið Hornafjörður, Samband sveitarfélaga á Austurlandi (SSA), byggðaráð Múlaþings, Skipulagsstofnun, Samtök sveitarfélaga og atvinnuþróunar á Norðurlandi eystra (SSNE), Reykjavíkurborg, Akureyrarbær, Samtök sunnlenskra sveitarfélaga (SASS), Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH) Vegagerð, ÖBÍ réttindasamtök og þrjár einstaklingar.

### Samantekt um umsagnir og viðbrögð

Vinna starfshópsins byggir á aðgerð í byggðaáætlun og erindisbréfi hópsins þar sem verkefnið er afmarkað við tvö borgarsvæði, í því skyni að efla samkeppnishæfni þeirra og hlutverk í byggðapróun landsins. Rétt er að minna á að starfshópnum var falið að móta stefnu en ekki sérstaka aðgerðaáætlun eða nákvæma útfærslu aðgerða eða tiltekinna framkvæmda, en þó eru með stefnunni settar fram tillögur að aðgerðum og leiðum til samþættingar við aðgerðir í fyrirliggjandi stefnum og áætlunum hins opinbera. Í vinnu sinni lagði starfshópurinn þannig áherslu á að fjalla um svæðin og þróun þeirra með heildstæðum hætti, annars vegar með samþættingu við núverandi stefnur og áætlanir stjórnvalda og hins vegar með forgangsröðun lykilvergáttanna. Starfshópurinn þakkar umsagnaraðilum fyrir að sýna drögunum áhuga og gefa sér tíma til að senda inn umsögn. Um er að ræða fyrstu eiginlegu borgarstefnu fyrir Ísland sem unnin er á vettvangi stjórnvalda og því eru umsagnirnar mikilvægt innlegg í áframhaldandi vinnu við mótun og útfærslu stefnunnar. Í umsögnunum er bent á ýmis atriði sem skerpa mætti á í stefnudrögunum sem starfshópurinn hefur tekið til skoðunar. Viðbrögð starfshópsins við umsögnum eru *skáletruð* í textanum.

## Samfélag án aðgreiningar

Í umsögn Landssamtakanna Þroskahjálpar og ÖBÍ réttindasamtaka er minnt á samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks og ítrekað að stefnumótun af þessu tagi sé mikilvægur þáttur í að innleiða samninginn, sem hefur það meginmarkmið að gera fötluðu fólki kleift að vera virkir þátttakendur á öllum sviðum samfélagsins, til jafns við aðra og án aðgreiningar. Skora samtökin því á ráðuneytið að rýna drögin sérstaklega og vandlega m.t.t. til fatlaðs fólks, aðstæðna þess og þarfa. ÖBÍ taka undir þau markmið sem birtast í drögum varðandi aukna samhæfingu í stefnumótun ríkis og sveitarfélaga og undirstrika jafnframt mikilvægi þess að sveitarfélög og/eða þjónustuvæði hafi burði og metnað til að sinna lagalegum skyldum sínum, s.s. með aðgangi að traustum tekjustofnum í samræmi við umfang og útgjöld lögbundinna verkefna. Þá fagna samtökin ákvörðun ráðherra um að samhæfa allar stefnur á málefna sviði ráðuneytisins í þágu búsetufrelsis og hvetja stjórnvöld til að tilgreina og tryggja búsetufrelsi fatlaðs fólks til jafns við aðra í borgarstefnu.

*Starfshópur um mótun borgarstefnu leggur til að við útfærslu á markmiðum borgarstefnu og þeim aðgerðum og framkvæmdum sem stefnan kann að leiða til verði framangreind sjónarmið höfð að leiðarljósi og leitast verði við að beita aðferðafræði algildrar hönnunar þar sem tekið er mið af ólíkri stöðu og þörfum allra íbúa landsins.*

## Samgöngur

Í umsögnum Ísafjarðarbæjar, Sveitarfélagsins Hornafjarðar, SSA og SASS er bent á að fjalla megi ítarlegar um samgöngur til og frá borgarsvæðunum, einkum höfuðborgarsvæðinu, og áréttta mikilvægi þess fyrir íbúa annarra landssvæða. Gríðarlega mikilvægt sé að tryggja hagkvæmar almenningssamgöngur frá öðrum landshlutum til borgarsvæðanna, þar með talið flugsamgöngur og örugga og greiðfæra stofnvegi með ásættanlegri vetrarþjónustu og boðlegri viðbragðsþjónustu í samræmi við þann fjölda vegfarenda sem nýta vegina. Sérstök áhersla er á að skýra hlutverk Reykjavíkurflogvallar í þjónustu við landsbyggðina. Einnig er bent á að skoða mætti að efla Loftbrú s.s. með fjölgun flugleggja, meiri afslætti og betri útfærslu.

*Áhersla starfshópsins var annars vegar á alþjóðlegar tengingar inn á bæði borgarsvæðin til að efla samkeppnishæfni þeirra og landsins alls og hins vegar á að bæta tengingar annarra landshluta við borgarsvæðin. Starfshópurinn tekur því undir mikilvægi þess að öflugar samgöngur þurfi að vera til og frá borgarsvæðunum og hefur verið skerpt á því í stefnudrögum. Starfshópurinn hefur þó ekki tekið afstöðu til nánari útfærslu á því hvernig samgöngum skuli háttað og vísar í því samhengi til samgönguáætlunar stjórnvalda þar sem útfærsla þessara atriða er nánar tilgreind.*

Vegagerðin fagnar þeim áherslum sem kynntar eru í drögum að borgarstefnu og telur þær vera í samræmi við áherslur sem settar eru fram í þingsályktunartillögu um samgönguáætlun 2024-2038 sem er í þinglegri meðferð. Vegagerðin gerir ekki athugasemdir við drögin en leggur áherslu á mikilvægi samgangna í þróun borgarstefnu og við að uppfylla markmið stefnunnar. Varðandi lykilvergöngufangefni stefnunnar, telur Vegagerðin að aðkoma hennar að loftslagsmálum og þjóðfélagsþróun til framtíðar við þróun, uppbyggingu og rekstur samgöngukerfa sé mikilvæg fyrir aðra innviði. Þörf sé á heildstæðri nálgun við slíka uppbyggingu og þar megi m.a. líta til stefnu Finnlands þar sem samgöngumál eru skoðuð í samhengi við aðra landnotkun með það að markmiði að skapa sjálfbærar borgir. Vegagerðin lýsir sig reiðubúna til samvinnu um næstu skref við vinnu að borgarstefnu.

*Starfshópurinn tekur undir sjónarmið Vegagerðarinnar og fagnar því að stofnunin sé reiðubúin til samvinnu um næstu skref.*

## **Áhrif borgarstefnu á önnur landssvæði**

Bæjarráð Sveitarfélagsins Hornafjarðar og SASS telja að ekki sé nægilega skýrt í drögum að borgarstefnu með hvaða hætti efling borgarsvæðanna og áhrifasvæða þeirra skili sér út fyrir þau svæði eða í þjónustu við íbúa annarra landssvæða. SASS benda á að á síðustu árum hafi atvinnusókn frá áhrifasvæðum höfuðborgarinnar inn á höfuðborgarsvæðið ekki aðeins aukist, heldur hafi sömuleiðis atvinnusókn af höfuðborgarsvæðinu út á áhrifasvæði höfuðborgarinnar aukist. SASS telja drögin ekki leggja nægilega áherslu á samgöngur til og frá höfuðborgarsvæðisins, þ.m.t. tengingu almenningssamgangna (Strætó) fyrir landsbyggðina við borgarlínu. Þau benda jafnframt á að þörf sé á að borgarstefna innihaldi skýrari áætlanir um staðsetningu og dreifingu þjónustustofnana s.s. heilbrigðisstofnana, menntastofnana og stjórnsýslu, til að tryggja að landsbyggðin njóti sömu þjónustu og borgarsvæðin. Samtökin fagna þó frumkvæði innviðaráðuneytisins að því að móta heildstæða borgarstefnu fyrir Ísland. Þau telja drögin vera mikilvægt skref í átt að samhæfðari og sjálfbærari þróun borgarsvæða og ekki síður dreifðari byggða í landinu.

Byggðaráð Múlapings leggur áherslu á að þess verði gætt, við aukna áherslu á svæðisbundið hlutverk Akureyrar, að ekki verði dregið úr framlögum ríkisins til uppbyggingar nauðsynlegra grunninnviða á Austurlandi sem snúa m.a. að samgöngum, menningar- og menntamálum og heilbrigðisþjónustu. Byggðaráð tekur jafnframt undir þær áherslur sem fram koma í umsögn SSA er varða samgöngur frá Austurlandi til borgarsvæðanna og áframhaldandi uppbyggingu alþjóðaflugvallar á Egilsstöðum.

*Markmið borgarstefnu er að efla landið allt með uppbyggingu tveggja öflugra borgarsvæða sem eflir samkeppnishæfni landsins í heild og færir gæði borga nær stærri hluta dreifðari byggða.*

*Áhrifin á önnur svæði eru einkum af þrennum toga; í fyrsta lagi mun efling borgargæða á Akureyri færa slík gæði nær stórum hluta Norður- og Austurlands; í öðru lagi eru góðar samgöngutengingar til og frá borgarsvæðunum til annarra svæða til þess fallin að auka aðgengi fólks af öðrum svæðum að þessum gæðum og; í þriðja lagi er skilvirk uppbygging borgarsvæðanna, ekki síst höfuðborgarsvæðisins og áhrifasvæðisins á suðvestur svæðinu, til þess fallin leiða til þjóðhagslegs sparnaðar sem hið opinbera hlýtur að eiga hlut í og getur þá m.a. nýtt til uppbyggingar innviða á öðrum svæðum.*

*Starfshópurinn telur útfærslu áætlana um staðsetningu og dreifingu þjónustustofnana ekki falla undir verksvið hópsins. Í vinnu sinni lagði starfshópurinn áherslu á samþættingu við aðra stefnumótun hins opinbera og bendir m.a. á stefnu stjórnvalda í heilbrigðismálum, samgöngumálum og menntamálum í þessu samhengi.*

## **Öryggi**

Í umsögn Lögreglustjórans á Norðurlandi eystra er fjallað um eflingu löggæslu á svæðinu og bent á að við framtíðarsýn líkt og um svæðisborgina Akureyri megi ekki gleyma að efla þurfi lögregluna, enda þrífist ekkert án þess að öryggi sé tryggt fyrst. Jafnframt lýsir embættið ánægju með fyrirliggjandi borgarstefnu.

*Starfshópurinn tekur undir framangreind sjónarmið. Dómsmálaráðuneytið hefur hafið undirbúning og vinnu að nýrri löggæsluáætlun og verði borgarstefna samþykkt telur starfshópurinn mikilvægt að tekið verði mið af henni og hlutverki Akureyrar við mótun áætlunarinnar.*

## **Skipulagsmál**

Skipulagsstofnun fagnar þeirri vinnu sem hafin er við mótun tillögu að borgarstefnu sem stofnunin telur almennt kallast á við áherslur gildandi Landsskipulagsstefnu 2015-2026 og tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu fyrir árin 2024-2038 ásamt fimm ára aðgerðaáætlun (sem samþykkt var á Alþingi 16. maí 2024). Stofnunin tekur undir þörf fyrir stefnu fyrir svæðin í heild, eins og þau eru skilgreind í drögum og telur jafnframt ástæðu til að velta upp áhrifum og þýðingu þess fyrir skipulagsgerð. Í því samhengi þurfi að huga vel að samspili borgarstefnu og þróunaráætlana um borgarsvæði við skipulagsgerð, sér í lagi aðal- og svæðisskipulags. Stofnunin bendir einnig á hlutverk svæðisskipulags og svæðisskipulagskyldu höfuðborgarsvæðisins sbr. skipulagslög. Skipulagsstofnun tekur jafnframt undir áherslu á sérkenni og gæði hins byggða umhverfis og undirstrikar mikilvægi þess að huga að ofangreindum þáttum á breiðum grunni, s.s. með því að tvinna saman samgöngur og skipulag byggðar. Loks er tekið undir þær áherslur sem snúa að félagssjálfbærni og gæðum byggðar, þar sem horft er til ólíkra hópa og mismunandi þarfa fólks um húsnæði, búsetu og þjónustu við skipulag og uppbyggingu borgarsamfélaga. Áherslurnar kallist á við áherslur í tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu.

*Starfshópurinn leggur til að við útfærslu á markmiðum borgarstefnu og þeim aðgerðum og framkvæmdum sem stefnan kann að leiða til verði framangreind sjónarmið lögð til grundvallar.*

## **Samkeppnishæfni landsins og efling byggðar**

Stjórn SSNE fagnar framkomnum drögum að borgarstefnu sem er í samræmi við sóknaráætlun svæðisins og telur að með farsælli innleiðingu stefnunnar geti opnast fjölmörg tækifæri fyrir fjölbreyttari búsetukosti á Íslandi og bættu samkeppnishæfni landsins. Mikilvægt sé að stefnan leiði til markvissari og betri þjónustu við íbúa og styðji þar að auki við þjóðaröryggi með því að byggja upp þjónustu og borgarinnviði á tveimur ólíkum stöðum á landinu. Stjórn SSNE leggur áherslu á að skilgreind verði svæðisbundið hlutverk borganna tveggja og hlutverk þeirra og ábyrgð á landsvísu, þar sem sérstaklega verði horft til innviða er snúa að öryggis-, heilbrigðis- og menntamálum auk samgöngumála. Þá sé mikilvægt að lögð verði fram metnaðarfull aðgerðaáætlun sem styðji við þá borgarstefnu sem lögð er til í drögum. Stjórn SSNE hvetur innviðaráðherra eindregið til að koma henni sem allra fyrst í form þingsályktunar og til samþykktar á Alþingi.

Reykjavíkurborg fagnar framkomnum drögum að borgarstefnu. Mikilvægt sé að huga að þróun borgarsvæðanna þannig að ákvarðanir séu teknar út frá langtímasýn og heildarhagsmunum. Þessi tvö borgarsvæði séu í alþjóðlegri samkeppni um fólk, ferðamenn og fjármagn og mikilvægt að stjórnvöld séu meðvituð um það og miði aðgerðir sínar við að efla samkeppnishæfnina með það að lokamarkmiði að auka hér lífsgæði íbúa. Þegar samkeppnislistar milli borgar eru rýndir sé ljóst að suðvesturhornið sé á margan hátt meðal fremstu svæða í heimi. Sjálfbærar samgöngur sé helst það sem halli á svæðið og því mikilvægt að almenningssamgöngur innan svæðis og milli kjarna hafi þann sess sem lagt er upp með í

samgöngusáttmála höfuðborgarsvæðisins. Borgarstefnan sé upphafskafli að nýrri nálgun varðandi þróun byggðar á Íslandi þar sem hugtakið borgarsvæði er nýtt til að bera saman lífsgæði og umgjörð íbúa í alþjóðlegum samanburði. Það sé framfaraskref og því mikilvægt að vinnan haldi áfram og í víðtæku samráði.

Bæjarstjórn Akureyrarbæjar fagnar framkomnum tillögum sem eigi sér langan aðdraganda. Drögin inniberi fjölmarga þætti sem bæjarstjórn telji mikilvæga í þróun og eflingu byggðar, ekki eingöngu fyrir borgarsvæðin tvö heldur einnig m.t.t. byggðamála í landinu í heild. Máli skipti að efla samkeppnishæfni landsins alls og til þess þurfi að horfa til margra þátta. Þá sé mikilvægt að borgarstefna leiði til betri þjónustu við íbúa og styðji við þjóðaröryggi með því að byggja upp borgarinnviði á tveimur ólíkum stöðum á landinu. Borgarsvæðin séu um margt lík en á sama tíma ólík, það sé mikill kostur að byggja upp ólíkar en sterkar borgir sem hafi hvor um sig sína styrkleika og aðdráttarafl. Bæjarstjórn telur viðfangsefni borgarstefnu ná vel yfir þær áskoranir sem borgarsamfélögin standa frammi fyrir. Loks hvetur bæjarstjórn innviðaráðherra til að koma stefnunni sem fyrst í form þingsályktunar og til samþykktar á Alþingi. Í kjölfarið verði sett fram metnaðarfull aðgerðaáætlun stefnunnar.

SSH fagna gerð borgarstefnu. Samtökin telja mikilvægt að hér séu sjálfbær borgarsvæði sem eru eftirsótt til búsetu og atvinnu og standi vel í samkeppni við sambærileg svæði erlendis. SSH leggja áherslu á að þó verkefnið snúi að því að móta borgarstefnu fyrir höfuðborg landsins, þá sé áhrifasvæðið höfuðborgarsvæðið allt. Sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu hafi með sér samstarf í fjölmörgum málaflokkum og horfa þar til þegar kemur að samkeppnishæfni höfuðborgarsvæðisins sem þarf stöðugt að efla og þarfnast athygli og stuðning ríkisvaldsins. SSH bendir á mikilvægi þess að byggðastefna ríkisins horfi til höfuðborgarsvæðisins þegar kemur að byggðasjónarmiðum. Höfuðborgarsvæðið á fyrst og fremst í samkeppni við borgir erlendis um mannauð og fjárfestingar, fremur en önnur svæði innanlands. Á sama tíma og aðgerðir til að styðja við aðrar byggðir landsins eru mikilvægar, sé líka mikilvægt að horfa til þeirra þátta sem gera höfuðborgarsvæðið að framúrskarandi borgarsamfélagi. Að lokum bendir SSH á að æskilegt sé að skýra betur hugtakaskilgreiningar í drögum, þá sérstaklega í umfjöllun um „borgarsvæði.“ Að mati SSH sé mikilvægt að líta heildrænt á höfuðborgarsvæðið allt, við stefnumótun í byggðamálum og við gerð aðgerðaráætlunar á grundvelli borgarstefnu, þrátt fyrir hlutverk Reykjavíkurborgar sem höfuðborgar.

*Starfshópurinn tekur undir framangreind sjónarmið og telur þau í samræmi við þær áherslur sem settar eru fram í drögum að borgarstefnu. Starfshópurinn hefur yfirfarið textann með tilliti til hugtakaskilgreininga og lagfært eftir atvikum.*

## **Umsagnir einstaklinga**

Í umsögn sinni veltir Tryggvi Felixson upp samspili borgarstefnu og þjóðaröryggismála. Stór hluti íbúa landsins býr á suðvesturhorni þess og mikið undir ef flytja þarf drjúgan hluta íbúa af svæðinu og koma fyrir í öðrum byggðarlögum tímabundið eða til lengri tíma, s.s. vegna náttúruhamfara eða hamfara af mannvöldum. Jafnari búseta á fleiri þéttbýlisstöðum dragi þannig úr þessum áhættuþætti og auki þjóðaröryggi. Í umsögninni er bent á að byggja þurfi tvö öflug borgarsvæði á Vesturlandi og Suðurlandi, til viðbótar við þau tvö sem fjallað er um í borgarstefnu. Það væri langtíma verkefni en borgarstefna gæti verið spor í þá átt. Þá þurfi

að stefna að öflugum almenningssamgöngum milli fjögurra megin borgarsvæða á Íslandi sem lið í að efla sjálfbærni þeirra.

*Starfshópurinn tekur undir framangreind sjónarmið um samspil borgarstefnu og þjóðaröryggismála og telur þau í samræmi við þær áherslur sem settar eru fram í drögum að borgarstefnu, þó hlutverk starfshópsins hafi eingöngu verið að horfa til umræddra tveggja borgarsvæða.*

Í umsögn sinni bendir Jón Þorvaldur Heiðarsson á að þörf sé á uppbyggingu um allt land til þess að bregðast við vexti þjóðarinnar. Að hans mati er þörf á borgarstefnu sem miðar að því að byggja upp fleiri borgir á Íslandi og nefnir Selfoss sérstaklega í því samhengi. Þá telur hann að drögin séu ekki til þess fallin að byggja borgir heldur til þess að styrkja höfuðborgarsvæðið umfram aðra staði á landinu.

*Starfshópurinn tekur undir sjónarmið um að mikilvægt sé að efla byggð um allt land og bendir á að drögin miði að því að nýta krafta þéttari byggða til að efla Ísland í alþjóðlegri samkeppni um fólk, fyrirtæki og fjárfestingar, ásamt því að styrkja hlutverk borgarsvæðanna í byggðapróun landsins. Starfshópurinn ítrekar að hlutverk hans var að móta borgarstefnu um tvö borgarsvæði en bendir á að í drögunum er horft til þess að Selfoss sé hluti virks áhrifasvæðis samtengdra en aðskilinna þéttbýliskjarna, sbr. skilgreiningar OECD sem starfshópurinn studdist við, oft verið kennt við Hvítá-Hvítá. Rétt er að taka fram að vöxtur sem slíkur á höfuðborgarsvæðinu er ekki hluti þeirrar framtíðarsýnar sem fram er sett heldur aukin skilvirkni og búsetugæði. Er það í samræmi við sóknaráætlun svæðisins og er á það bent að aukin skilvirkni á þessu lang fjölmennasta svæði landsins hljóti að skila þjóðarbúinu í heild ávinningi. Á Akureyrarsvæðinu er að mörgu leiti við annars konar áskoranir að fást. Þar er ákveðinn vöxtur a.m.k. æskilegur til að ná markmiðum um efnahagslega sjálfbærni svæðisins, eða eins og umsagnaraðili orðar það, að „...komast inn á braut sjálfvirks vaxtar.“ Í því sambandi hefur starfshópurinn horft mikið til skýrslunnar um svæðisbundið hlutverk Akureyrar sem út kom í ágúst 2021, þar sem sérstaklega er fjallað um Akureyri og áhrifasvæði hennar.*

Þóroddur Bjarnason, prófessor í félagsfræði við Háskóla Íslands, skilaði mjög yfirgripsmikilli umsögn sem mun koma að miklu gagni við áframhaldandi vinnu við mótun borgarstefnu og framkvæmd hennar. Í ljósi sérþekkingar umsagnaraðila og hve umfangsmikil umsögnin var ákvað starfshópurinn að funda með honum þar sem farið var yfir helstu atriði umsagnarinnar í ljósi sýnar starfshópsins á verkefnið.

Í umsögn sinni fagnar hann því sérstaklega að unnið sé að þessu verkefni og að brýn þörf sé á að skilgreina hvað felist í því að vera borg í íslensku samhengi. Sérstaklega sé mikilvægt að móta stefnu um hlutverk og skyldur höfuðborgarinnar og að Akureyri verði skilgreind sem borg í íslensku samhengi. Að því sögðu telur hann þó að talsverð vinna sé eftir við mótun borgarstefnu og tiltekur sjö efnisþætti eða megin atriði sem hann nefnir.

*Almennt má taka undir framangreind sjónarmið enda skýrt að hér er í fyrsta skipti sett fram borgarstefna í landinu þar sem áherslan er á ákveðna framtíðarsýn en ekki útfærslu aðgerða, enda starfshópnum ekki falið það hlutverk. Áhersla er einnig á að borgarstefnan feli í sér samþættingu við aðra stefnumótun hins opinbera, ríkis og sveitarfélaga, en hvort tveggja er falið í fyrstu tillögu starfshópsins um að komið verði á samstarfsvettvangi ríkisins og borgarsvæðanna sem stuðli að því að markmiðum stefnunnar í einstökum málaflokkum verði náð.*

Megin atriði umsagnarinnar eru hér rakin ásamt viðbrögðum við þeim, án þess þó að farið sé yfir hvert einasta atriði eða við þeim brugðist:

- 1) Skilgreiningar á lykilhugtökunum, borg, borgarsvæði og áhrifasvæði borga séu óljósar.

*Varðandi höfuðborgarsvæðið er það skýrt að mati starfshópsins að höfuðborgarsvæðið í heild er sú borg sem verið er að tala um. Þetta kemur bæði fram í þeirri framtíðarsýn sem fram er sett og einnig í greinargerðinni á bls. 12. Sérstakt hlutverk sveitarfélagsins Reykjavíkurborgar innan þess markast annars vegar af því að það sveitarfélag er skilgreint sem höfuðborg landsins og hins vegar af því að það er lang fjölmennasta sveitarfélagið á svæðinu. Sýn starfshópsins er að nálgast verkefnið fyrst og fremst út frá félags-  
hagfræðilegum raunveruleika frekar en stjórnsýslumörkum, en þess ber að geta að hópnum var einnig falið í skipunarbréfi að skilgreina hlutverk Reykjavíkur sem höfuðborgar.*

*Þéttbýlisstaðurinn Akureyri myndar megin hluta þess sem kalla má „borgarsvæði Akureyrar“ en í skýrslunni eru dregin fram líkindi á þróuninni í aðliggjandi sveitarfélögum með þróuninni á höfuðborgarsvæðinu, þó vissulega sé hún mun styttra á veg komin.*

*Varðandi skilgreiningar á áhrifasvæðunum þá er sú skilgreining skýr í tilfalli Reykjavíkur / höfuðborgarsvæðisins og markast af Hvítá-Hvítá svæðinu. Það hvort þéttbýliskjarnarnir á svæðinu utan hins samfellda borgarsvæðis á höfuðborgarsvæðinu skuli skilgreindir sem hluti kerfis samtengdra en aðskilinna þéttbýliskjarna sem allir tilheyri sama virka þéttbýlissvæðinu, eða sem bakland höfuðborgarsvæðisins er spurning um aðlögun að greiningarramma OECD. Til að nýta rammann taldi starfshópurinn nauðsynlegt að aðlaga hann þeim veruleika sem verið er að fást við. Til dæmis er erfitt að beita honum á íslenskar aðstæður ef mannfjöldaviðmiðin eru tekin bókstaflega og t.a.m. ekki hægt að skilgreina Akureyri sem borg. Það er mat starfshópsins að með því að skilgreina þéttbýlisstaðina á suðvestur svæðinu með þeim hætti sem gert er fáist skýrari mynd af virkni þess en með því að skilgreina þá sem bakland höfuðborgarsvæðisins. Þessi nálgun styðst líka við þá staðreynd að flæði atvinnusóknar er tvíhliða á svæðinu, bæði að og frá höfuðborgarsvæðinu til þessara þéttbýlisstaða.*

*Eins og fram kemur í skýrslunni byggir sú skilgreining á áhrifasvæði Akureyrar sem fram er sett m.a. á gögnum úr þjónustukönnun Byggðastofnunar þar sem einnig var spurt um atvinnusókn. Það er jafnframt tekið fram að vinna þurfi sérstaklega að þróun þess og stækkun.*

*Starfshópnum var ekki falið það hlutverk að skilgreina stöðu og hlutverk annarra byggðarlaga en þeirra tveggja sem hann fjallar um í skýrslu sinni. Raunar ákvað hann að víkka umfjöllunarsvæðið út á Hvítár-Hvítár svæðið í ljósi þeirrar þróunar og tenginga sem eru á því svæði öllu.*

- 2) Tillögur byggja ekki á nægjanlega traustum grunni rannsókna á borgum og byggðapróun.

*Tekið er undir það að efla þurfi rannsóknir í borgarfræðum og byggðapróun almennt, m.a. sem grundvöll stefnumótunar enda er ein tillagna starfshópsins sú að unnið verði að eflingu þekkingar á þessu sviði með rannsóknum sem setji íslenskan veruleika í alþjóðlegt samhengi. Starfshópurinn hafði aðgang að niðurstöðum þjónustukannana*

Byggðastofnunar þar sem m.a. var spurt um atvinnusókn, bæði á suðvestursvæðinu og fyrir norðan og byggir greiningu sína á þeim, þó ekki sé vitnað til tímaritsgreina sem byggja á sömu könnunum. Einnig er vísað til eldri greininga sem byggja á útgefnum launamiðum en það er misskilningur að starfshópurinn hafi komist að þeirri niðurstöðu á grundvelli þeirra gagna að 36-50% íbúa á vinnumarkaði á suðvestur-svæðinu sæki vinnu til höfuðborgarsvæðisins.

Ekki eru gerðar athugasemdir við þá almennu reifun á byggða- og borgarþróun sem fram kemur í umsögninni. Það er hins vegar ekki svo að tillögur og sýn starfshópsins kallist á við hugmyndir um að líta beri á landið sem borgríki og að framtíð þeirra fáu sem ekki búi innan borgarmarkanna ráðist af því hvernig takist að efla Reykjavík og höfuðborgarsvæðið í alþjóðlegri samkeppni. Starfshópurinn er hins vegar sammála um að alþjóðleg samkeppnisstaða landsins eflist ef styrkleikar og tækifæri allra byggðarlaga þess eru nýtt til að gera landið sem heild að sterkari valkosti fyrir fólk og fyrirtæki.

- 3) Umfjöllun um viðmið OECD og borgarstefnu annarra landa ófullnægjandi og að ýmsu leiti villandi.

Varðandi þau ellefu skilgreindu viðmið sem OECD setur um mótun borgarstefnu kemur fram í skýrslu starfshópsins að um er að ræða framsetningu á því hvað í umfjöllun hans ávarpi viðkomandi viðmið, ekki að með viðkomandi umfjöllun hafi tilteknum markmiðum verið náð. Þannig er framsetningunni ætlað að benda á til hvaða/hvers konar aðgerða þarf að grípa við framhald vinnunnar. Varðandi viðmið 10 er það rétt ábending að það snýr að stjórnsýslu og nýsköpun hins opinbera og framsetningin í skýrslu starfshópsins er sett fram út frá þröngu/skökku sjónarhorni þar sem einungis er horft út frá einum vinkli, þ.e. getu stjórnkerfisins til að skapa góða umgjörð fyrir efnahagslega drifkrafta. Nokkuð sem er þó vissulega eitt hlutverka góðrar stjórnsýslu. Þetta hefur verið lagfært í stefnuþrógunum.

OECD skilgreinir hugtakið borgarstefnu í víðu samhengi (sjá bls. 19 í stefnuþrógunum) og hefur starfshópurinn stuðst við þá skilgreiningu. Umfjöllun í drögunum um borgarstefnur Norðurlandanna byggir á upplýsingum frá ráðuneytum sveitarstjórnar- og/eða byggðamála viðkomandi landa og um borgarstefnur annarra landa á upplýsingum frá OECD og umfjöllun stofnunarinnar um viðkomandi stefnur.

- 4) Skýra þurfi tengsl borgarstefnu við byggðastefnu og aðra stefnumörkun ríkisins og hvaða fjárhagslegu áhrif hún kunni að hafa.

Borgarstefna er ekki sjálfstæð stefna heldur hluti byggðastefnu stjórnvalda eins og skýrt kemur fram í gildandi byggðáætlun, bæði aðgerð C.4 Borgarstefna og áherslu C.e. Þess utan kemur fram í stefnunni sjálfri að henni er m.a. ætlað samþættingarhlutverk gagnvart öðrum áætlunum hins opinbera, bæði ríkis og sveitarfélaga. Útfærsla þeirrar samþættingar rúmast hins vegar ekki innan verksviðs starfshópsins en er að hans mati eitt af verkefnum þess samráðsvettvangs ríkisins og borgarsvæðanna sem lagt er til að komið verði á fót. Sama á við um hlutverk annarra byggðakjarna, það fellur utan verksviðs starfshópsins, en aftur er minnt á áherslu C.e í gildandi byggðáætlun sem snýr að greiningu styrkleika einstakra svæða og að gætt verði að samspili dreifbýlis og þéttbýlis í þeim tilgangi að byggja upp fjölbreytt og sjálfbær samfélög.



Hver áhrifin af svæðaskilgreiningum yrðu á heimildir ríkisins til að beita byggðatengdum stuðningi er alls óvíst en á það má þó benda að norsk stjórnvöld skilgreina slík svæði með mun nákvæmari hætti en hér er gert. Það er því ekki sjálfgefið að borgarstefna myndi skilgreina meirihluta landsbyggðanna frá byggðatengdum stuðningi. Á hinn bóginn gæti hún stuðlað að því að viðeigandi aðgerðum væri beint að mismunandi byggðarlögum allt eftir gerð þeirra og þörfum og þar með gætu einmitt skapast forsendur til að beita byggðaaðgerðum með markvissari hætti en nú er gert.

- 5) Skýra þurfi aðkomu annarra sveitarfélaga að ákvörðunum um skipulag og uppbyggingu innviða þar sem horft yrði á áhrifasvæði Reykjavíkur sem eina heild.

Útfærsla á þeirri aðkomu er eitt af hlutverkum þess samráðsvettvangs ríkisins og borgarsvæðanna sem lagt er til að komið verði á fót, en starfshópurinn telur eðlilegt að öll sveitarfélögin á svæðinu yrðu kölluð að því borði.

- 6) Skýra þurfi réttindi og skyldur borganna gagnvart öðrum byggðarlögum í landinu.

Líkt og varðandi 5) lið er útfærsla á réttindum og skyldum borganna gagnvart öðrum byggðarlögum landsins verkefni þess samráðsvettvangs sem starfshópurinn leggur til að komið verði á fót. Það sem þessi fyrsta útgáfa borgarstefnu fyrir landið snýst um er að setja fram framtíðarsýn sem felur í sé virkt hlutverk höfuðborgarsvæðisins þegar kemur að byggðapróun og mótun byggðastefnu í landinu og að á Akureyri verði byggð upp borg með skilgreindu hlutverki gagnvart þessari sömu þróun og stefnumörkun.

Ekki er hægt að gefa sér að tillögur starfshópsins feli í sér aukin útgjöld hins opinbera, hvað þá heldur að slík útgjöld væru óhjákvæmilega á kostnað slíkra útgjalda til annarra byggðarlaga. Sú framtíðarsýn sem fram er sett felur fyrst og fremst í sér aukna skilvirkni í skipulagi og rekstri þess áhrifasvæðis á suðvestur horninu þar sem um 82% landsmanna búa. Sú aukna skilvirkni ætti að leiða til þjóðhagslegs sparnaðar sem hið opinbera hlýtur að eiga hlut í. Gagnvart Akureyri snýst framtíðarsýnin um að gera svæðið efnahagslega sjálfbærara en það er í dag og skapa þannig tækifæri til betri nýtingar þeirra innviða sem þegar eru til staðar og forsendur fyrir frekari styrkingu þeirra á svæðinu.

- 7) Setja þurfi skýrari markmið um æskilegan vöxt íslenskra borga.

Umsagnaraðili gefur sér að eitt helsta markmið starfshópsins sé áframhaldandi vöxtur borgarsvæðanna. Svo er ekki og er vísað til þess sem sagt er hér að framan undir 6) lið varðandi áhrifasvæðið á suðvestur horninu. Þegar kemur að Akureyri er það rétt að horft er til þess að styðja við frekari vöxt á svæðinu til að styrkja efnahagslega sjálfbærni þess og skapa forsendur fyrir enn fjölbreyttara atvinnulífi og þjónustu en nú er. Loks er áréttað að starfshópurinn leggur einmitt áherslu á styrkingu borgarsvæðanna og þar með gæði þeirra til búsetu, en ekki fólksfjölgunina sem slíka.

Sú yfirburðastaða í íbúafjölda sem höfuðborgarsvæðið og þar með áhrifasvæði þess, eins og það er skilgreint í skýrslu starfshópsins, hefur gagnvart öðrum byggðarlögum og landshlutum, gerir það að verkum að ef svo fer sem horfir verður sífellt meiri munur á íbúafjölda þess og annarra landshluta. Þannig að þó hlutfallsleg fjölgun jafnist milli landshluta mun megin hluti fólksfjölgunarinnar í landinu áfram verða á því svæði.

*Stefnunni er m.a. ætlað að taka þessa þróun til skoðunar og setja í framhaldinu markmið um hvert sé æskilegt að stefna, til þess m.a. að ná markmiðum um meira jafnvægi í byggð landsins.*

### Að loknu samráði

Starfshópurinn skilar tillögum sínum formlega til innviðaráðherra í byrjun júní. Gert er ráð fyrir að ráðherra leggi fram tillögu til þingsályktunar um borgarstefnu á haustþingi 155. löggjafarþings.