

Ágúst 2021



Svæðisbundið hlutverk Akureyrar

Skýrsla starfshóps



Stjórnarráð Íslands

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið

Sölvhólsgrötu 7 – 101 Reykjavík

545 8200 / srn@srn.is

Höfundar:

Starfshópur á vegum samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins
í samvinnu við Rannsóknamiðstöð Háskólans á Akureyri

Ábyrgðarmaður:

Birgir Guðmundsson, formaður starfshóps

Ágúst 2021

©2021 – Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið

ISBN – 978-9935-494-32-0

stjornarradid.is

Formáli

Skýrsla þessi er afrakstur vinnu starfshóps sem skipaður var af samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra í október 2020 og fékk það verkefni að skilgreina svæðisbundið hlutverk Akureyrar sem þéttbýliskjarna á landsbyggðinni. Starfshópsins fólst í að samþætta áhersluverkefni samtaka sveitarfélaga á Norðurlandi eystra um borgarhlutverk Akureyrar annars vegar og áherslur í byggðaaætlan um sjálfbæra þróun, sameiginlega stefnumörkun fyrir landshluta og sérstöðu Akureyrar sem stærsta þéttbýlis utan höfuðborgarsvæðisins. Eins og fram kemur í skýrslunni varð það niðurstaða starfshópsins að reyna ekki vinna gegn þeim hnattrænu búferlastráumum sem felast í sókn fólks í búsetu í borgarsamfélögum. Þvert á móti vill hann nýta sér þá strauma til hagsbóta fyrir sjálfbæra byggð í landinu öllu með því að skilgreina Akureyri og nærliggjandi byggðir sem annað borgarsvæði til viðbótar við þá erkiborg sem höfuðborgarsvæðið er. Með þessu styrkjast búsetukostir og lífsgæði á landsvæðinu öllu um leið og val um ólík borgarsvæði efla Ísland sem búsetuvalkost gagnvart útlöndum. Skýrslan slær að þessu leyti nýjan tón í umræðu um byggðamál á Íslandi og skorar á hölm þá stefnu að á Íslandi sé aðeins ein erkiborg eða eitt erkiborgarsvæði og síðan landsbyggð með smærri þéttbýliskjörnum, sem hver um sig nær ekki að búa til borgarsamfélag af því tagi sem eftirspurn er eftir. Með því að byggja upp annað borgarsvæði dreifist byggð í landinu og búseta á áhrifsvæði borgarinnar eflist, rétt eins og fólk þekkir frá höfuðborgarsvæðinu.

Í skýrslunni er byggt á fræðilegum heimildum, sögulegum gögnum og könnunum og viðtölum sem voru sérstaklega tekin fyrir þetta verkefni. Hitann og þungan af þeirri vinnu hefur Rannsóknarmiðstöð Háskólans á Akureyri borið auk þess sem fulltingis sérfræðinga frá Byggðastofnun og SSNE hefur notið við. Efnistöð, túlkningar og tillögur eru þó á ábyrgð starfshópsins sjálfs.

Starfshópin skipaður:

- Birgir Guðmundsson, dósent, formaður hópsins og fulltrúi ráðherra.
- Elías Pétursson, bæjarstjóri Fjallabyggðar, fulltrúi SSNE.
- Kristján Þór Magnússon, sveitarstjóri Norðurþings, fulltrúi SSNE.
- Ásthildur Sturludóttir, bæjarstjóri, fulltrúi Akureyrarbæjar.
- Hilda Jana Gísladóttir, bæjarfulltrúi, fulltrúi Akureyrarbæjar.

Með hópnum störfuðu Hanna Dóra Hólm Másdóttir, sérfræðingur í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu, Reinhard Reynisson, sérfræðingur á þróunarsviði Byggðastofnunar, Baldvin Valdemarsson, sviðsstjóri atvinnu- og byggðapróunar hjá SSNE og Arnar Þór Jóhannesson og Hjalti Jóhannesson, sérfræðingar hjá Rannsóknarmiðstöð Háskólans á Akureyri.

Birgir Guðmundsson, formaður starfshópsins

SVÆÐISBUNDIÐ HLUTVERK AKUREYRAR

ÁGÚST 2021

SKÝRSLA STARFSHÓPS SAMGÖNGU- OG SVEITARSTJÓRNARRÁÐUNEYTISINS

UM SVÆÐISBUNDIÐ HLUTVERK AKUREYRAR



Stjórnarráð Íslands
Samgöngu- og
sveitarstjórnarráðuneytið

*Starfshópur samgöngu og sveitarstjórnarráðuneytisins
um svæðisbundið hlutverk Akureyrar, 2021*

EFNISYFIRLIT

1	TILLÖGUR STARFSHÓPS UM SVÆÐISBUNDIÐ HLUTVERK AKUREYRAR SEM ÞÉTTBÝLISKJARNA Á LANDSBYGGÐINNI.....	1
2	INNGANGUR	2
3	AÐFERÐ VIÐ ÖFLUN GAGNA	10
4	STAÐA ÞEKINGAR.....	11
4.1	HVAÐ ER BORG?	11
4.2	SAMHENGID MILLI STÆRÐAR ÞÉTTBÝLIS OG UMFANGS OG EÐLIS ÞJÓNUSTU	14
4.3	BORGARVÆÐINGIN.....	15
4.3.1	Reykjavík fær forskot	15
4.3.2	Hlutverk Akureyrar í þéttbýlismynduninni	17
4.4	BYGGÐASTEFNA OG BORGARVÆÐING	21
4.4.1	Fjölkjarna- eða einkjarna borgastefna?.....	22
4.4.2	Stefnumótandi byggðaaætlun 1994-1997.....	23
4.4.3	Stefnumótandi byggðaaætlun 2002-2005.....	25
4.4.4	Dæmi frá Norður-Írlandi um skipulag byggðar og þjónustu.....	26
4.4.5	Vaxtarsvæði í Svíþjóð.....	28
4.4.6	Byggðastefna í Noregi	30
4.4.7	Íbúaþróun á Íslandi síðustu ár	30
5	SVÆÐISBUNDIÐ HLUTVERK AKUREYRAR	32
5.1.1	Könnun - spurningavagn.....	33
6	INNVIÐIR	35
6.1	SAMGÖNGUR.....	35
6.2	RAFORKA.....	40
7	MENNINGARMÁL.....	44
8	NORÐURSLÓÐAMÁL	48
9	STJÓRNSÝSLA	51
10	MENNTAMÁL	54

11	HEILBRIGÐISMÁL.....	59
12	FÉLAGSÞJÓNUSTA	63
13	ÖNNUR MÁL	65
14	UMRÆÐA	67
15	HEIMILDASKRÁ.....	70
16	VIÐAUKI 1: VIÐMÆLENDASKRÁ.....	77

MYNDIR

MYND 1. ÞJÓNUSTUÞÍRAMÍDINN	6
MYND 2. ÞJÓNUSTUSTIGSHJÓLIÐ	7
MYND 3. HÖFUÐBORG, SVÆÐISBORG OG SKEMATÍSK MYND AF MÖGULEGUM HELSTU ÁHRIFASVÆÐUM ÞEIRRA.	8
MYND 4. DÆMI UM AFMÖRKUN BORGAR (HÉR GRAZ), SKREF FYRIR SKREF SKV. SKILGREININGU OECD FRÁ 2011.	13
MYND 5. ÍBÚAÞRÓUN REYKJAVÍKUR, HÖFUÐBORGARSVÆÐISINS, AKUREYRAR OG LANDSINS ALLS 1901-2020. .	16
MYND 6. HLUTFALL HÖFUÐBORGARSVÆÐISINS, REYKJAVÍKUR OG AKUREYRAR AF HEILDARÍBÚAFJÖLDA LANDSINS.	18
MYND 7. ÍBÚAFJÖLDI REYKJAVÍKUR OG AKUREYRAR SEM HLUTFALL AF HÖFUÐBORGARSVÆÐINU.....	19
MYND 8. ÞRÓUNARSVÆÐI VALDIMARS. ÖRVARNAR TÁKNA HVERT EÐLILEGAST SÉ AÐ SÆKJA ÝMSA ÞJÓNUSTU EFTIR AÐ ÞÉTTBÝLISKJARNARNIR HAFNA ÞRÓAST FREKAR.....	20
MYND 9. MYND ÚR BYGGÐAÁÆTLUN 1994-1997 SEM SÝNIR DÆMI UM HVERNIG ÁHRIFASVÆÐI ÞÉTTBÝLISSTAÐA KUNNA AÐ VERA (HÉR VAR DÆMI TEKIÐ AF SUÐURLANDI).	23
MYND 10. MYND ÚR BYGGÐAÁÆTLUN 1994-1997. TILTEKIN VARA EÐA ÞJÓNUSTA HEFUR ÁKVÆÐIÐ ÞRÖSKULDSGILDI, Þ.E. LÁGMARKSFJÖLDA VIÐSKIPTAVINA SEM SETUR ÞVÍ MÖRK HVAÐ ER HÆGT AÐ HAFNA HANA VÍÐA.....	24
MYND 11. SAMGÖNGUTENGINGAR OG INNVIÐIR Á NORÐUR-ÍRLANDI.	27
MYND 12. RAMMI FYRIR SKIPULAG BYGGÐAR Á NORÐUR-ÍRLANDI (SPATIAL FRAMEWORK).....	28
MYND 13. TENGL ÍBÚAFJÖLDA OG ÍBÚAFJÖLGUNAR/FÆKKUNAR EFTIR SVÆÐUM Í SVÍÞJÓÐ Á ÁRUNUM 2009 TIL 2019.	29
MYND 14. HEILBRIGÐISÞJÓNUSTA SEM ÍBÚAR NORÐURLANDS EYSTRÁ SÓTTU OFTAST ÚT FYRIR BÚSETUSVÆÐI SITT SKV. ÞJÓNUSTUKÖNNUN BYGGÐASTOFNUNAR 2018.....	32
MYND 15. ÚT FRÁ HVERJUM AF EFTIRTÖLDUM ATRIÐUM GÆTI AKUREYRI HAFT BORGARHLUTVERK? MERKIÐ VIÐ ALLT SEM VIÐ Á.	33
MYND 16. FJÖLDI KLUKKUSTUNDA SEM ÖXNADALSHEIÐI VAR LOKUÐ ÁRIN 2011-2020.....	37
MYND 17. HEILDARFJÖLDI NEMENDA VIÐ HÁSKÓLANN Á AKUREYRI EFTIR NÁMSFORMI 2006-2019.	54
MYND 18. HEILDARFJÖLDI STARFSFÓLKS VIÐ HÁSKÓLANN Á AKUREYRI 2008 - 2020	55
MYND 19. NEMENDUR HÁSKÓLANS Á AKUREYRI HAUSTIÐ 2020 EFTIR BÚSETU	55

TÖFLUR

TAFLA 1. ÍBÚAÞRÓUN EFTIR STÓRUM SVÆÐUM 1998-2020 OG 2014-2020 SKV. GRÆNBÓK UM BYGGÐAMÁL..	31
TAFLA 2. FRAMLÖG STÆRSTU SVEITARFÉLAGA LANDSINS TIL MENNINGARMÁLA PER ÍBÚA ÁRIÐ 2019 SKV. ÁRBÓK SVEITARFÉLAGA.	45
TAFLA 3. STÖÐUGILDI RÍKISINS EFTIR LANDSHLUTUM OG NOKKRUM SVEITARFÉLÖGUM 1. DESEMBER 2019.	53
TAFLA 4. EF ÞÉR STÆÐI TIL BOÐA AÐ STUNDA LISTNÁM Á HÁSKÓLASTIGI Á AKUREYRI UNDIR STJÓRN LISTAHÁSKÓLA ÍSLANDS Í SAMSTARFI VIÐ HÁSKÓLANN Á AKUREYRI HVERSU LÍKLEGT EÐA ÓLÍKLEGT ER AÐ ÞAÐ NÁM YRÐI FYRIR VALINU?	57
TAFLA 5 ÚTGJÖLD SVEITARFÉLAGA Á NORÐURLANDI EYSTRÁ TIL FÉLAGSÞJÓNUSTU ÁRIÐ 2019	63
TAFLA 6 ÚTGJÖLD STÆRSTU SVEITARFÉLAGA LANDSINS TIL FÉLAGSÞJÓNUSTU ÁRIÐ 2019	64

1 TILLÖGUR STARFSHÓPS UM SVÆÐISBUNDIÐ HLUTVERK AKUREYRAR SEM ÞÉTTBÝLISKJARNA Á LANDSBYGGÐINNI

Til þess að tryggja sem best sjálfbæra þróun allra byggða á Norðurlandi og austur um land og skapa nýja og áhugaverða valkosti í búsetu á Íslandi og styrkja þar með samkeppnisstöðu Íslands í heild gagnvart útlöndum leggur starfshópur um svæðisbundið hlutverk Akureyrar sem þéttbýliskjarna á landsbyggðinni til eftirfarandi:

Aðaltillaga: Akureyri, með bakland í nærliggjandi svæði, verði í byggðastefnu stjórnvalda flokkuð sem svæðisborg með skilgreinda ábyrgð og skyldur sem þjóni íbúum og atvinnulífi í landshlutanum og eftir atvikum á landsvísu. Akureyri verði þannig sérstakt byggðastig milli höfuðborgarinnar og stærri þéttbýliskjarna á landsbyggðunum og fái því bæði aukið vægi í samskiptum við ríkisvaldið og hvað varðar almenna þjónustu við landshlutann í heild. Þetta nýja byggðastig mun auk hefðbundinna hlutverka stærri þéttbýliskjarna bjóða upp á ýmsa þjónustu, mannlíf og menningu sem skarast við hlutverk höfuðborgarinnar.

Nokkur áhersluatriði til stuðnings aðaltillögu:

- **Samgöngumál:** Reglulegt millilandaflugi fari í fastan farveg sem fyrst, stjórnvöld tryggi að áframhaldandi uppbyggingu og að framlög séu næg til að tryggja aðra flugtengingu inn í landið.
- **Raforka:** Ágreiningur um flutningsleiðir sem tryggja afhendingaröryggi verði leystur.
- **Menning:** Að formfest verði með lögum, að hlutur Akureyrar í heildar framlögum til menningarmála sé í einhverju samræmi við áhrifasvæði svæðisborgarinnar og mikilvægi hennar þannig virt í verki. Þetta gæti t.a.m. falist í tvöföldun á framlögum til MAK.
- **Norðurslóðir:** Skilgreind verði þau verkefni og það fjármagn sem fylgja þeirri viðurkenningu stjórnvalda að Akureyri sé miðstöð norðurslóðamála á Íslandi. Háskólinn á Akureyri og stofnanir innan málaflokksins á háskólasvæðinu efla samvinnu og sýnileika.
- **Stjórnsýsla:** Stjórnsýsla ríkisins verði eflað á Akureyrarsvæðinu og skoðað verði að staðsetja nýja starfsemi á vegum ríkisins þar, samhliða því að haldið verði áfram á þeirri braut að skapa störf sem eru óháð staðsetningu.
- **Menntun:** Háskólanum á Akureyri og framhaldsskólum á svæðinu sé tryggt nauðsynlegt fjármagn til rekstrar og aukins fjölbreytileika í námsframboði.
- **Heilbrigðismál:** SAK verði gert að háskólasjúkrahúsi.
- **Félagspjónusta:** Aukið verði samstarf milli Akureyrar og annarra sveitarfélaga og unnið að víðtækari útfærslu á notkun velferðartækni á áhrifasvæði svæðisborgar.
- **Öryggismál:** Að starfsemi lögreglu (sérsvaitar) verði ef eflað samhliða vaxandi borgarsamfélagi og hafinn undirbúningur að byggingu eða opnun fangelsis að nýju.

2 INNGANGUR

Byggðapróun á Íslandi undanfarna áratugi hefur verið sú að íbúum á Íslandi hefur fjölgað nokkuð ört en sérstaklega hefur þeim fjölgað á höfuðborgarsvæðinu. Á allra síðustu árum má segja að það svæði hafi stækkað verulega. Á upplandssvæði Reykjavíkur á milli Hvítánnu tveggja búa nú um 80% íbúa landsins. Kannski má segja að það sé í takt við alþjóðlega þróun en sífellt fleiri jarðarbúar búa í borgum og fátt bendir til þess að sú þróun muni snúast við í nánustu framtíð. Íbúafjölgun á höfuðborgarsvæðinu hefur á tíðum valdið áhyggjum og ástæða hefur þótt til að finna leiðir til að draga úr því ójafnvægi sem þróun byggðar á landinu hefur lengi stefnt í. Má nefna sem dæmi að markmið svokallaðrar Jafnvægisnefndar sem skipuð var 1954 var að undirbúa heildaráætlun „í þeim tilgangi að skapa og viðhalda jafnvægi í byggð landsins“. Lagði nefndin fram tillögur í þeim efnum árið 1956 (Jafnvægisnefndin, 1956). Í tillögu að fyrstu stefnumótandi byggðaáætluninni fyrir landið í heild 1993-1997 kom einnig fram að ójafnvægið þætti of mikið en meðal meginmarkmiða hennar var að draga úr fólksflutningum til höfuðborgarsvæðisins (Byggðastofnun, 1993). Gegnum tíðina hafa þessir hlutir svo verið orðaðir með ýmsum hætti og megin merkingin gjarnan verið sú að draga skyldi á einhvern hátt úr mismun á þróun höfuðborgarsvæðisins og annarra svæða. Ísland sem borgríki hefur í öllu falli átt fáa talsmenn opinberlega en samt sem áður er það sú mynd sem blasir við. Ástæða þessarar þróunar er sennilega sú að meginstraumar (e. Megatrends) vinna með þessari þróun, þ.e. markaðshagkerfið og þéttbýlismyndun. Byggðastefna hefur verið sett upp til höfuðs þessum straumum í stað þess að vinna með eða hafa áhrif á þá.

Ein leið til þess að hafa áhrif á þessa þróun og bjóða upp á aðra valkosti fyrir Íslendinga, hvað varðar búsetu í eða við borg, er að byggja upp annað borgarsvæði á Íslandi. Það er nokkuð óumdeilt að Akureyri er eini staðurinn á Íslandi sem hefur nokkra burði til þess að taka að sér slíkt hlutverk. Í raun má segja að nú þegar hafi Akureyri það hlutverk að ýmsu leyti en kallar nú, ásamt sveitarfélögum í sínum landshluta, eftir viðurkenningu á því.

Að Akureyri verði skilgreind opinberlega sem borgarsvæði er eitt af áhersluatriðunum sem finna má í sóknaráætlun Samtaka sveitarfélaga og atvinnuþróunar á Norðurlandi eystra (SSNE) (Eyþing, 2019). Það má því segja að opinber skilgreining Akureyrar sem borgarsvæðis sé stefna sveitarfélaganna í öllum landshlutanum. Í framhaldi af þessari stefnuýfirlýsingu sveitarfélaganna í landshlutanum fékk Rannsóknamiðstöð Háskólans á Akureyri styrk til þess að ráðast í það verkefni að undirbyggja borgarstefnu fyrir Akureyri. Skömmu síðar var ákveðið að sú vinna færi inn í starfshóp samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins um svæðisbundið hlutverk Akureyrar sem þéttbýliskjarna á landsbyggðinni. Í skýrslu þeirri sem hér er birt koma

fram hugmyndir starfshópsins, sem skipaður var af samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, 9. október 2020.

Í starfshópnum voru eftirfarandi:

- Birgir Guðmundsson, dósent, formaður hópsins og fulltrúi samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra.
- Elías Pétursson, bæjarstjóri Fjallabyggðar, fulltrúi SSNE.
- Kristján Þór Magnússon, sveitarstjóri Norðurþings, fulltrúi SSNE.
- Ásthildur Sturludóttir, bæjarstjóri, fulltrúi Akureyrarbæjar.
- Hilda Jana Gísladóttir, bæjarfulltrúi, fulltrúi Akureyrarbæjar.

Með hópnum störfuðu Hanna Dóra Hólm Másdóttir, sérfræðingur á skrifstofu sveitarfélaga og byggðamála, í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu, Reinhard Reynisson, sérfræðingur á þróunarviði Byggðastofnunar, Baldvin Valdemarsson, sviðsstjóri atvinnu- og byggðapróunar hjá SSNE og Arnar Þór Jóhannesson og Hjalti Jóhannesson, sérfræðingar hjá Rannsóknamiðstöð Háskólans á Akureyri.

Í erindisbréfi hópsins og verkefnaáætlun er gert ráð fyrir að hann leiti leiða til að koma með tillögur um hvernig samstarf ríkis og sveitarfélaga á sviði tiltekinna áherslumála annars vegar hjá SSNE og hins vegar út frá gildandi byggðaáætlun. Þau meginþemu sem hópnum var ætlað að tengja saman voru samkvæmt tilkynningu sveitarstjórnarráðuneytisins 23. september 2020:

a) áhersla byggðaáætlunar um sjálfbæra þróun byggða um allt land sem m.a. felur í sér hvatningu til sveitarfélaga um mótun sameiginlegrar stefnu um málefni viðkomandi landshluta og að skilgreindir verði meginþemur í hverjum landshluta og vinnusóknar- og þjónustusvæði þeirra.

b) áhersluverkefni Samtaka sveitarfélaga á Norðurlandi eystra (SSNE) um borgarhlutverk Akureyrarbæjar sem felur í sér mótun borgarstefnu fyrir Akureyri, skilgreiningu á svæðisbundnu hlutverki staðarins sem stærsta þéttbýlis utan höfuðborgarsvæðisins og miðstöðvar þjónustu fyrir Norður- og Austurland.

Verkefni þetta snýst því um að skilgreina hlutverk og skyldur Akureyrar, formlegar og óformlegar, og koma með tillögur að því hvernig hægt verði að byggja upp annað borgarsvæði á Íslandi. Akureyri verði þannig áfram miðstöð fyrir stærra svæði og veiti þjónustu á ýmsum sviðum. Þetta svæði getur svo breyst eftir því hversu sérhæfð þjónustan er. Hugsunin er sú að

efling Akureyrar muni skila sér í aukinni hagsæld fyrir ekki bara íbúa þess tiltekna sveitarfélags heldur um allan Eyjafjörð og Þingeyjarsýslur og að hluta til á Norðurlandi vestra og Austurlandi. Þannig er mikilvægt að efling Akureyrar verði ekki á kostnað nágrannasveitarfélaga heldur smiti út frá sér þangað og bæti búsetuskilyrði á stóru svæði landsins. Norður- og Austurland hefðu þá tök á að sækja sér þjónustu í ríkari mæli til Akureyrar sem drægi úr ferða- og flutningskostnaði. Akureyri gæti orðið fýsilegri valkostur fyrir þá sem vilja búa í öðruvísi borgarumhverfi en því sem er á höfuðborgarsvæðinu, með þeim kostum og göllum sem því fylgja, sem ætti að styrkja byggð í landinu þar sem valkostirnir verða fjölbreyttari. Valkostirnir fyrir fólk sem vill búa í borgarumhverfi verða þá tveir á Íslandi en færa má rök fyrir því að Ísland sé í samkeppni um fólk við útlönd og að tvö borgarsvæði í stað eins geri landið í heild sinni að álitlegri valkosti. Ef vel tekst til getur orðið kerfisbreyting í byggðamálum en til þess þarf að vera pólitískur vilji á þá leið að Akureyri hafi tiltekið hlutverk umfram aðra staði. Sé vilji til þess að hverfa frá einkjarna byggðastefnu þarf að taka þá ákvörðun á hinu pólitíska sviði og fylgja eftir með aðgerðum til þess að styrkja Akureyrarsvæðið. Fyrsta skrefið í því væri að svæðisborgin Akureyri fengi sérstakan sess í byggðaáætlun. Markmið starfshópsins er að skila tillögum um þetta hlutverk og skyldur Akureyrar, nokkurs konar borgarhlutverk, eða a.m.k. svæðisbundið hlutverk.

Þetta verkefni kallast á við vinnu og stefnur sem áður hafa verið gerðar og eins tengist þetta óhjákvæmilega verkefnum og stefnumörkun sem enn er í gangi, svo sem aðgerð C.4 í Hvítbók um byggðamál (2021) og í Þingsályktunartillögu um stefnumótandi byggðaáætlun 2022-2036 (Tillaga til þingsályktunar um stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2022-2036, e.d.). Þannig liggja t.d. til grundvallar umfjölluninni sóknaráætlanir Norðurlands eystra og vestra, þar sem sett eru fram sameiginleg stefnu- og áhersluatriði viðkomandi landshluta. Mörg þeirra áhersluatriða eru svipuð áhersluatriðum sem lúta að borgarhlutverki Akureyrar. Einnig er horft til vinnu Byggðastofnunar við skilgreiningu og kortlagningu grunnþjónustu og rannsóknastofnunarinnar á þjónustusókn. Bein tilvísun er í Stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2018–2024 í erindisbréfi starfshópsins en auk hennar hefur hópurinn haft til hliðsjónar vinnu við endurskoðun byggðaáætlunar eins og hún hefur birst, fyrst í grænbók og síðan hvítbók, enda tala tillögurnar beint inn í það ferli. Í hvítbókinni er m.a. markmið um þróun sjálfbærra svæða þar sem hlutverk Akureyrarsvæðisins skal skilgreint út frá byggðapróun í landinu. Enn fremur er þar fjallað um samspil dreifbýlis og þéttbýlis, byggðin í landinu myndi eina heild og alþjóðleg samkeppnishæfni Íslands um fólk og fyrirtæki verði best tryggð ef landið allt myndar eina sterka samfélagslega heild.

Í raun má líta á tillögur hópsins sem innlegg og viðbót við skilgreiningu á þeim þjónusturamma sem byggðastefna setur samskiptum ríkis og sveitarfélaga og hlutverkum og verkaskiptingu milli ólíkra búsetuforma, milli borga, megin þéttbýliskjarna og fámennari byggðarlaga. Öll sú vinna og stefnumörkun hinna ýmsu aðila sem hér eru nefndir er hluti af sögu byggðastefnu á Íslandi, reynslu sem safnast hefur upp hér innanlands, jafnframt því sem leitað hefur verið til fyrirmynda og fordæma erlendis. Starfshópurinn hefur í sínu starfi leitast við að byggja á þessari reynslu, innlendri og erlendri og þeim hugmyndum sem hvað best geta samþætt þau tvö meginþemu sem lagt er upp með og reynt að hafa yfirsýn yfir stöðu þekkingar á þessu sviði.

Algengast er í fræðilegum skrifum um borgarhlutverk (sjá kafla um stöðu þekkingar) að hugtakið borg sé skilgreint með heilðrænum hætti og vísi þannig í raun til tiltekins svæðis frekar en að hugtakið sé einskorðað við stjórnsýslumörk tiltekins sveitarfélags. Starfshópurinn er sammála þessu megin sjónarmiði og telur ljóst að með því að efla og styrkja tiltekna þjónustu og fjölbreytni á Akureyri og búa þar til borgarsamfélag geti það gagnast öðrum byggðakjörnum og samfélögum víða á Norður- og Austurlandi, bæði þeim sem liggja nálægt og þeim sem fjær eru. Þannig yrði myndað eða skilgreint borgarsamfélag sem þjónaði stóru svæði og yrði þannig í raun svæðisborg (e. regional city). Hópurinn skilgreindi slíka borg með eftirfarandi hætti:

Svæðisborg er þéttbýliskjarni sem er það stór að þar þrífast sjálfbær atvinnutækifæri og þjónusta á flestum sviðum daglegs lífs og almenningur hefur tækifæri til að njóta fjölbreyttrar menntunar, menningar og mannlífs og býður upp á greiðar samgöngur milli landshluta og til útlanda. Borgarhlutverk felst í að bjóða upp á þessar samgöngur, atvinnu, þjónustu og mannlíf fyrir þá sem lifa innan borgarmarka og þá sem búa í allt að 60 mínútna akstursfjarlægð (og hugsanlega lengra frá) frá þéttbýliskjarnanum sé sú þjónusta ekki fyrir hendi þar.

Þessi skilgreining felur þó ekki í sér að horfið sé á einhvern hátt frá hugmyndinni um meginkjarna á hverju landsvæði, heldur er í raun verið að skilgreina nýtt millistig milli höfuðborgar og meginkjarna eða kaupstaða. Enga skilgreiningu er að finna á meginkjarna í byggðaáætlun eða hvort kjarnarnir séu einn eða fleiri í hverjum landshluta. Í þessari skýrslu er meginkjarni skilgreindur á þennan hátt:

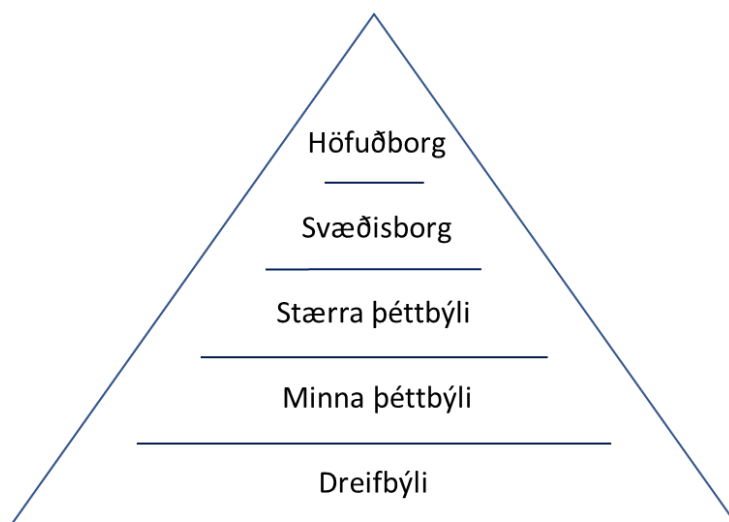
Meginkjarni er bær með sjálfbær atvinnutækifæri og sérhæfða þjónustu á mörgum sviðum daglegs lífs. Almennigur hefur tækifæri til að njóta grunn- og framhaldsskólamenntunar, nokkurrar menningar og mannlífs. Sérhæfðari og fjölbreyttari þjónustu sem krefst margmennis þarf þó að sækja annað. Hlutverk

slíks bæjar felst í að bjóða upp á atvinnu, þjónustu og mannlíf fyrir þá sem búa inna bæjarmarka en samgöngur eru traustar og tryggja aðgang að kjarnanum fyrir fólk sem býr í allt að 40 mínútna akstursleið frá bænum.

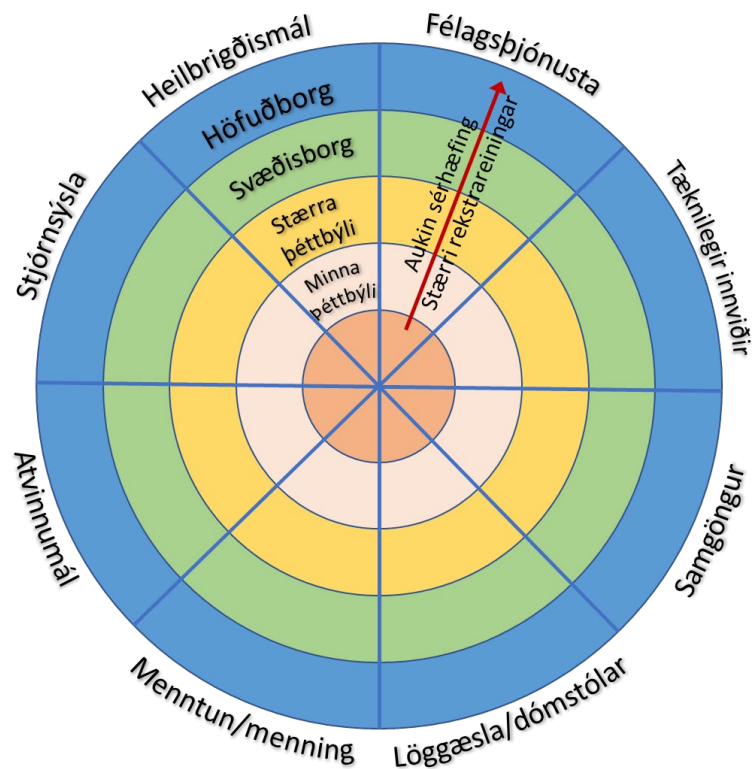
Eins og sjá má af þessu liggur munurinn í því þjónustustigi og þeirri fjölbreytni sem í boði er í þessum búsetuformum. Hér er byggt á aðferðafræði úr norðúrsku módeli (sjá kafla um stöðu þekkingar) sem Byggðastofnun hefur einnig haft til hliðsjónar í byggðaáætlunarverkefninu „Skilgreining opinberrar þjónustu og jöfnun aðgengis“ (A-18). Þar hefur norðúrsku módelið verið staðfært og tengt íslenskum aðstæðum og farið hefur fram umtalsverð vinna við að skilgreina grunnþjónustu og í raun hvaða þjónustu er eðlilegt að hafa í mismunandi stórum byggðalögum. Í frétt á heimasíðu Byggðastofnunar er þessu verkefni lýst með eftirfarandi hætti:

„Sú umræða er tekin út frá (upphaflega írsku) módeli sem gengur út frá fjórskiptingu svæða eftir stærð (íbúafjölda) byggðarlaga; yst er höfuðborgarsvæðið þar sem er hæst þjónustustig, næst koma landshlutakjarnar, því næst stærri bær og loks fámennustu byggðirnar eða þorpin. Skoðað er hvaða grunnþjónustu fólk telur nauðsynlega, hvar hún eigi að vera staðsett og hvaða þjónustubættir ættu að vera á hverju byggðastigi fyrir sig. (Byggðastofnun, 2020)“

Hér er stigveldi þjónustunnar lýst sem fjórum hringjum hverjum inni í öðrum, því sem kallað hefur verið þjónustustigshjólið (e. hierarchy of settlement and infrastructure wheel). Eins mætti lýsa þessu sem þjónustupýramída þar sem efst trónir sérhæfðasta þjónustan en neðst er grunnþjónustan. Hér eru byggðastigin þó aðeins fjögur. Megin tillaga starfshópsins er hins vegar að skilgreina inn í þennan þjónustupýramída eða þetta þjónustustigshjól fimmsta stigið, svæðisborgina.



Mynd 1. Þjónustupýramíðinn



Mynd 2. Þjónustustigshjólíð

Svæðisborgin Akureyri yrði þannig formlega skilgreind í byggðastefnu stjórnvalda með nokkuð hærra þjónustustig og fjölbreytni en meginkjarnar landshluta, og að svæðisborgarhlutverkið skaraðist á ýmsum sviðum við það sem hefur til þessa fallið undir höfuðborgarhlutverkið. Þannig felur tillagan í sér að Akureyri, eða Akureyrarsvæðið, verði hin borgin í landinu (e. second city) með þeim skyldum og réttindum sem því fylgja. Skyldurnar felast þá einkum í þjónustu og stuðningi við byggðirnar á áhrifasvæði Akureyrar en réttindin felast í skýrara tilkalli til sameiginlegra gæða landsins til að geta staðið undir nauðsynlegri fjölbreytni og skyldunum. Um leið fær „hin borgin“ Akureyri einnig nýtt hlutverk, þ.e. að vera eins konar varaborg sem getur tekið að sér ýmis hlutverk höfuðborgar ef sú staða kæmi upp að höfuðborgin yrði tímabundið óvirk af einhverjum ástæðum, t.d. vegna náttúruhamfara eða ófriðar.



Mynd 3. Höfuðborg, svæðisborg og skematísk mynd af mögulegum helstu áhrifasvæðum þeirra.

Með því að hverfa frá hugmyndinni um einn yfirgnæfandi byggðapól með mörgum tiltölulega jafngildum litlum pólum og yfir í tvo sterka póla er líklegt að hafa mætti áhrif á hreyfiafl byggðapróunarinnar. Tveggja póla hugmynd af þessu tagi er nokkuð vel þekkt og henni er m.a. stillt upp í því norður-írsku módeli sem fyrr er nefnt, þar sem Belfast (Metropolitan) og Londonderry (Principal City in the Noth West) kallast á. Svipað má segja t.d. um Noreg þar sem Bergen stendur nokkuð sér á parti í þéttbýliskarnastefnu, enda næst stærsta borgin, og fær hlutverk „hinnar borgarinnar“ og er ætlað hlutverk sem slíkri, sem birtist m.a. í því að fyrirtæki og stofnanir sem tengjast ríkinu beint eða óbeint hafa verið staðsett þar, (sjá m.a. Kulturdepartementet, 2001). Hlutverkin sem „hin borgin“ fær eru vitaskuld ólík eftir aðstæðum og ef horft er t.d. til Noregs þá er líklegt að einhver af þeim hlutverkum sem „hin borgin“ Akureyri fengi væru hlutverk sem Norðmenn hafa skilgreint fyrir aðrar minni borgir, s.s. Norðurslóðamálin í Tromsø.

Með því að skilgreina Akureyri eða Akureyrarsvæðið sem svæðisborg eins og hér er gert nást fram ýmis markmið sem finna má í sóknaráætlunum bæði Norðurlands eystra og vestra og einnig þeim áherslum sem settar eru fram í nýrri þingsáætlunartillögu um stefnumótandi

byggðaáætlun: „A. Jafna aðgengi að þjónustu. B. Jafna tækifæri til atvinnu. C. Stuðla að sjálfbærri þróun byggða um land allt. (Tillaga til þingsályktunar um stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2022-2036, e.d.)“

Þannig eru til dæmis líkur á að:

- Menningarlíf verði fjölbreyttara
- Nýr valkostur verði til með búsetu í öðruvísi borgarsamfélagi
- Jafnvægi aukist í byggð landsins alls
- Sjálfbærni búsetu aukist á Norður- og Austurlandi

Ljóst er að fjölmargt þarf að koma til svo sjálfbært borgarsamfélag geti blómstrað á Akureyrarsvæðinu, sem skilar vexti og fjölbreyttara mannlífi um allt áhrifasvæði þess. Í skýrslunni eru tíndir til nokkrir þessara þátta og fjallað um þá með skipulegum hætti. Brýnt er þó að undirstrika að hér er ekki um að ræða tæmandi yfirferð á því sem máli skiptir, því fjölmargt fleira skiptir máli. Sumt af því, líkt og umhverfis- og atvinnumál, er tekist ágætlega á við í sóknaráætlunum sveitarfélaganna á Norðurlandi eystra og vestra en þær munu áfram verða í lykilhlutverki varðandi þróun svæðisins. Hér á eftir verða skoðaðir nokkrir þættir sem m.a. voru áberandi í könnun sem RHA gerði meðal íbúa á Akureyri og/eða sem starfshópurinn hefur talið ástæðu til að nefna sérstaklega. Fyrst verður gerð grein fyrir gagnaöflun í verkefninu og síðan kemur kafli um stöðu þekkingar þar sem farið verður yfir reynslu í byggðamálum sem tengist viðfangsefninu. Þá verður sérstaklega litið til sérstöðu Akureyrar og svæðisbundins hlutverks hennar áður en rýnt verður í tiltekna málaflokka. Þeir málaflokkar sem horft verður sérstaklega til eru eftirfarandi: Menning, menntamál, norðurslóðamál, innviðir í raforku og samgöngum, stjórnsýsla og heilbrigðismál. Loks verða lauslega skoðuð önnur atriði sem mikilvæg eru og sérstök á Akureyri en hafa jafnframt almenna skírskotun og eiga að hluta til við á mörgum byggðastigum. Í lok hvers kafla er síðan sett fram framtíðarsýn í málaflokknum og tilgreind eitt eða tvö atriði sem starfshópurinn telur brýnt að takast á við sem fyrst.

3 AÐFERÐ VIÐ ÖFLUN GAGNA

Sú leið var valin við gagnaöflun að byrja á að rýna fyrirbyggjandi gögn á sviði byggðamála og borgakerfa, bæði eiginlegar byggðáætlanir og fræðilegt efni. Meðal annars var litið til kenninga um hlutverk þéttbýlisstaða og tengsl stærðar, staðsetningar og hlutverka þeirra hvað varðar þjónustu og fleira. Þá voru fyrri hugmyndir og stefnumótunarvinna um eflingu Akureyrar í íslenska byggðamynstrinu skoðaðar. Meðal annars var þetta gert í því skyni að athuga að hve miklu marki sú vinna hefði leitt til aðgerða og hvaða lærdóm mætti draga af því.

Tekin voru viðtöl til að afla upplýsinga hjá lykilmálum sem starfar við þá málaflokka eða þau svið sem ákveðið var að beina helst sjónum að hvað varðar borgarhlutverk Akureyrar. Þá var rætt við sveitarstjóra á Norðurlandi og athuguð viðhorf þeirra til eflingar borgarhlutverks Akureyrar og þýðingu þess fyrir svæðið í heild. Þá voru önnur gögn rýnd svo sem Árbók sveitarfélaga, fjárlög, gögn Hagstofu um íbúapróun, fyrri byggðáætlanir, skýrslur Byggðastofnunar um þjónustukannanir og stöðulýsingar landshluta og niðurstöður úr fyrirtækjapingi SSNE og Akureyrarstofu.

Litið var út fyrir landsteinana um stefnumótun sem miðast við að skilgreina hlutverk mismunandi borga og uppbyggingu þjónustu í sama borgakerfi tiltekins lands. Þannig var byggðastefna fyrir Norður-Írland höfð til hliðsjónar. Þar er rekin stefna sem Byggðastofnun hefur haft til hliðsjónar í verkefni sem unnið er samkvæmt stefnumótandi byggðáætlun 2018-2024. Verkefnið fjallar um skilgreiningu opinberrar þjónustu og hvernig jafna megi aðgengi landsmanna að henni. Í Norður-Írlandi er landinu skipt upp í fimm svæði og m.a. er þar gert ráð fyrir sérstakri stefnu fyrir Londonderry sem er stærsta borgin utan höfuðborgarsvæðisins. Þá hefur verið litið til vinnu sem unnin hefur verið á sviði evrópsku byggðarannsóknáætlunarinnar ESPON, svo sem um fjölkjarna borgarþróun (e. polycentric urban development).

4 STAÐA ÞEKKINGAR

Hér er dregin saman þekking og aflað upplýsinga um tiltekna þætti sem varða borgarvæðingu samfélaga og nýst geta fyrir pólitíska stefnumörkun, sem gæti litið dagsins ljós um borgarhlutverk Akureyrar. Fyrir utan ýmislegt fræðilegt efni er unnt að líta til annarra landa hvað varðar borgarstefnu eða byggðastefnu almennt sem og þess sem gert hefur verið áður í áætlanagerð sem tengist þróun byggðar á Íslandi.

4.1 Hvað er borg?

Hvað telst vera borg er spurning sem oft hefur verið velt upp og reynst hefur erfitt að fá svar við. Flestir geta verið sammála um að þar sé um allstórt þéttbýli að ræða en hversu stórt er hins vegar óljósara. Í einfaldri mynd er talað um þéttbýli *e. urban* þar sem búseta manna tekur á sig samþjappað form og þar sem afkoma íbúanna byggist fyrst og fremst á öðru en landbúnaðarstarfsemi (Marshall, 1989). Yfirleitt eru skilgreind tiltekin stærðarmörk fyrir þéttbýli í hverju landi fyrir sig og geta þau stærðarmörk verið afar mismunandi. Þá er gjarnan einnig horft til lágmarks íbúaþéttleika. Hér á landi skilgreinir Hagstofa Íslands þéttbýli á eftirfarandi hátt:

„Þéttbýlisstaður (e. locality) er samfelldt byggt svæði sem hefur að lágmarki 200 íbúa og:

- a. skýrt gatnakerfi; eða
- b. heiti; eða
- c. að hámarki 200 metra á milli húsa.

Þó geta þar verið undantekningar sökum iðnaðar- og atvinnusvæða, útivistarsvæða, brúaðra áa, bílastæða og annarra samgöngumannvirkja, kirkjugarða, hættusvæða vegna náttúruvár o.s.frv. Þéttbýlisstaður afmarkast af 250 metra helgunarsvæði út frá ystu mannvirkjum hans. Þéttbýlisstaðir sem þá skarast eða liggja saman og eru vegtengdir teljast vera samliggjandi. Afmörkun þéttbýlisstaða er óháð sveitarfélagamörkum“ (Jórunn Íris Sindradóttir & Ómar Harðarson, 2015, bls. 2).

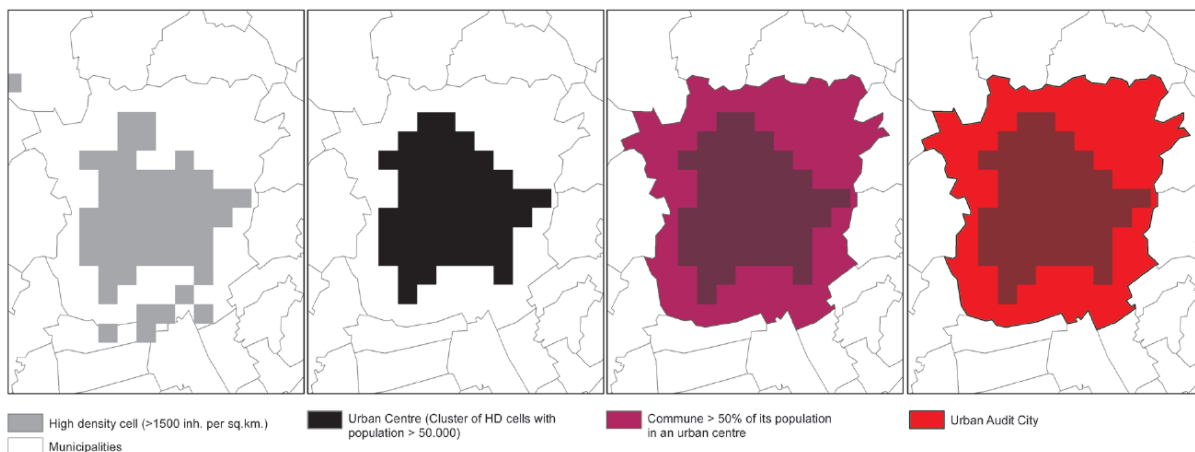
Byggðakjarnar er annað hugtak sem Hagstofan vinnur með. Þeir eru skilgreindir með svipuðum hætti og þéttbýlisstaðir en afmarkast af sveitarfélagamörkum. Ekki eru gerðar kröfur um lágmarksfjölda íbúa en Hagstofan birtir þó ekki tölur fyrir byggðakjarna fámennari en 50 íbúa, nema þeir hafi náð því marki einhvern tímann á því árabili sem útgefnar tölur ná til.

Samkvæmt þessu hefur Hagstofan skilgreint ágætlega lægri mörk þéttbýlis og er skilgreiningin svipuð og á hinum Norðurlöndunum. Stofnunin hefur þó ekki skilgreint hvenær þéttbýli nær þeirri stærð að vera kallað borg. Það er flóknara mál og virðist sem að huglægt mat kunni að ráða hvenær á að tala um borg eða bæ.

„Svipað og pollur, tjörn og stöðuvatn eru hugtökin smáþorp, þorp og bær þægileg hugtök til að grípa til en þau vísa ekki til vel afmarkaðra náttúrulegra fyrirbæra“ (Vining, 1955, í (Marshall, 1989, bls. 219).

Hlutverkið sem þéttbýlið hefur virðist skipta miklu máli, auk íbúafjöldans sem slíks. Það er nokkuð ljóst að borgir eru almennt fjölmennari en bæir en mörkin þarna á milli eru óskýr og hljóta að taka mið af aðstæðum og samhengi. Þannig má ætla að í fámennu landi eins og Íslandi kunni þröskuldurinn til að kalla þéttbýli borg að vera talsvert lægri en í fjölmennari löndum.

Sem dæmi um skilgreiningu á borg má nefna að árið 2011 setti OECD lægri mörkin fyrir borg, ásamt vinnusóknarsvæði hennar, við 50 þúsund íbúa. Fleiri skilyrði þarf þó að uppfylla samkvæmt skilgreiningunni, s.s. að lágmarks íbúapéttleiki innan svæðisins sé 1.500 íbúar á km² og að meirihluti íbúa í hverri stjórnsýslueiningu innan borgarsvæðisins búi í skilgreindu þéttbýli. Þá er gert að skilyrði að það séu tengingar innan viðkomandi borgarsvæðis á pólitíska sviðinu, þ.e. einhvers konar formleg stjórn, samvinna sveitarfélaga eða þessháttar þegar um fleiri en eitt sveitarfélag á viðkomandi borgarsvæði er að ræða. Samkvæmt þessari skilgreiningu telst vera ein meðalstór borg á Íslandi (100-250 þúsund íbúar). Í Noregi eru til samanburðar sex borgir, þar af ein stór (500 þúsund-1 milljón), ein meðalstór og fjórar litlar (50-100 þúsund íbúar). Danmörk telst hafa fjórar borgir, Finnland sjö og Svíþjóð 13 (Dijkstra & Poelman, 2012). Sjá nánar á útskýringarmyndinni hér að neðan hvernig borgin Graz er skilgreind í fjórum skrefum samkvæmt þessari aðferð OECD frá 2011.



Mynd 4. Dæmi um afmörkun borgar (hér Graz), skref fyrir skref skv. skilgreiningu OECD frá 2011.

Í riti OECD sem vitnað var til að ofan var fjallað um *vinnusóknarsvæði* og þar var miðað við að ef 15% íbúa á vinnumarkaði í einni borg vinnur í annarri borg þá séu þær meðhöndlaðar sem ein og sama borgin. Ef 15% íbúa tiltekins sveitarfélags vinnur í nálægri borg er viðkomandi sveitarfélag talið til borgarinnar og vinnusóknarsvæðis hennar.

Störf eða starfsemi eru lykilatriði fyrir vöxt og viðgang borga enda er ein skilgreining á borg þessi: „Í grundvallaratriðum eru borgir samsafn af störfum; séu störfin tekin burt mun borgin fljótlega visna. Á svipaðan hátt eru fleiri ný störf forsenda fyrir vexti borgar“ (Marshall, 1989, bls. 21).

Functional urban area sem hefur verið þýtt sem athafnasvæði borga er hugtak sem oft er notað um borgarsvæði sem telst vera sem ein heild hvað varðar atvinnu- og þjónustusókn innan þess (Heikkilä & Järvinen, 2002). Í raun virka slík svæði sem ein samhangandi heild í samfélagslegu- og efnahagslegu tilliti. Stærð athafnasvæða borga getur farið eftir aðstæðum í hverju tilviki fyrir sig svo sem samgöngum, hlutverkaskiptingu og stærðardreifingu í kerfi þéttbýlisstaðanna. Oft er miðað við að stærð athafnasvæða borga ráðist af þeirri vegalengd þar sem unnt er að sækja daglega vinnu innan svæðisins (Bourne & Simmons, 2002).

Sagt er að borg sé *underbounded* ef stærð hinnar raunverulegu borgar samkvæmt skilgreiningu á athafnasvæði hennar, er meiri en borgarinnar sem er kjarninn í slíku svæði. Þannig er Reykjavík underbounded borg þegar litið er til þess að hún er kjarninn í höfuðborgarsvæðinu eða Stór-Reykjavík sem er nýtt hugtak sem Hagstofan er farin að nota (Jórunn Íris Sindradóttir & Ómar Harðarson, 2015). Svipað gildir um flestar borgir sem hafa vaxið mikið (Hartshorn, 1980). Svo virðist sem það eigi í auknum mæli við um Akureyri að hún sé underbounded þar sem það verður sífellt algengara að fólk búi í sveitarfélögum í grenndinni en sækji vinnu til Akureyrar. Áður fyrr voru oft teknir hlutar úr nágrennasveitarfélögum og felldir undir vaxandi þéttbýli og í

tilviki Akureyrar voru hlutar þáverandi Hrafnagilshrepps og Glæsibæjarhrepps til dæmis felldir undir Akureyri og mörk þéttbýlisins þannig útvíkkað (Nefnd um skiptingu landsins í sveitarfélög, 1991).

4.2 Samhengið milli stærðar þéttbýlis og umfangs og eðlis þjónustu

Sú starfsemi sem innt er af hendi í þéttbýli verður almennt fjölbreyttari og eðli hennar breytist, eftir því sem íbúunum fjölgar. Þetta hefur verið útskýrt með þjónustukjarnakenningunni (e. *central place theory*) sem kennd er við hagfræðinginn Walter Christaller. Kenningin útskýrði samhengið milli stærðar, staðsetningar og hlutverkaskiptingar borga og svæðisins kringum og á milli þeirra (Hanson, 2003). Án þess að farið sé djúpt í saumana á þessu má nýta kenninguna til að útskýra að eftir því sem þéttbýli er stærra, þeim mun öflugri þjónustu getur það veitt. Góðar samgöngur og aðgengi eru lykilatriði og valda því að íbúar í nágrenni þéttbýlisstaðanna geta sótt í viðkomandi þjónustu og komið vörum á markað. Talað er um að vörur eða þjónusta hafi tiltekið *lágmarks þröskuldsgildi*. Þannig geta stærri rekstrareiningar þrífist þar sem íbúar eru fleiri á viðkomandi svæði og þjónusta getur orðið fjölbreyttari og sérhæfðari (Lloyd & Dicken Peter, 1977). Sem dæmi um stórar rekstrareiningar með hátt þröskuldsgildi eru IKEA og Costco, því mikinn fjölda viðskiptavina þarf til að standa undir slíkum stórverslunum. Dæmi um sérhæfða þjónustu með hátt þröskuldsgildi eru krabbameinslækningar sem aðeins Landsspítali býður upp á. Smærri rekstrareiningar og almennari þjónusta hafa lágt þröskuldsgildi og þrífast víða. Þær þurfa samt sem áður tiltekinn lágmarksíbúafjölda til að þrífast. Á undanförunum árum hefur það orðið vandamál á fámennum svæðum, víða um land, að jafnvel smærri verslun með dagvöru hefur átt undir högg að sækja (Kristján Már Unnarsson, 2020) og í æ ríkari mæli hverfur almenn þjónusta, s.s. á heilbrigðisviði á brott. Þannig þurfa íbúar fámennari svæða í ríkari mæli að sækja sér ýmsa almenna þjónustu á fjölmennari staði (Sigríður Elín Þórðardóttir, 2018c, bls. 9). Greiðar samgöngur eru forsenda þessarar þróunar.

Samhengi íbúafjölda og þjónustugetu er mikilvægt að hafa í huga í íslensku samhengi. Misvægi í þróun þéttbýlisstaða og svæða kringum þá hefur víða valdið auknum áskorunum um að veita íbúum þjónustu víða um land. Hins vegar býr orðið um 80% mannfjöldans á höfuðborgarsvæðinu og helsta áhrifasvæði þess þar sem allt aðrar og betri forsendur eru til að halda úti víðtækri þjónustu.

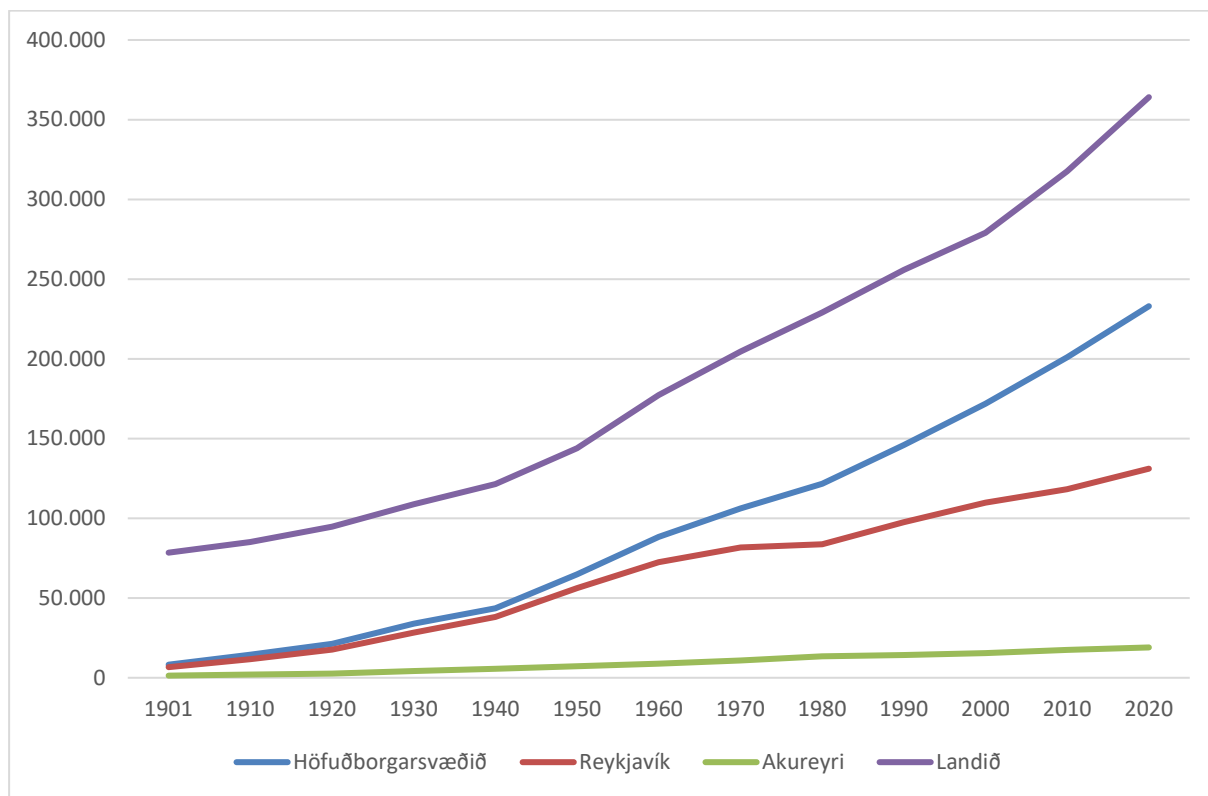
4.3 Borgarvæðingin

Þéttbýlismyndun tók seinna við sér á Íslandi en í nágrennalöndunum. Vægi landbúnaður var mikið og vinnuafspörfin mest þar. Í sjálfsþurftarþúskaþ dreifbýlisins var stunduð margvísleg starfsemi sem síðar varð að sérstökum atvinnugreinum þegar þéttbýli hafði myndast og markaðir þróast, s.s. úrvinnsla matvæla, ýmsar iðngreinar og klæðagerð. Hömlur voru á þéttbýlismyndun. Vistarbandið svokallaða kvað á um að allt jarðnæðislaust fólk skyldi vera í vinnumennsku hjá bændum og giltu þessar hömlur allt til ársins 1894. Í kjölfar vaxandi sjósóknar varð flestum heimil svokölluð lausamennska, þ.e. búseta án jarðnæðis. Sjávarútvegur hafði einkum verið stundaður á smábátum frá verstöðvum nærri fiskimiðum kringum landið og var gjarnan á forsvari bænda, stundaður af vinnufólki þeirra. Verslun, hin dæmigerða þéttbýlisstarfsemi, var í höndum danskra kaupmanna sem leigðu réttinn til að versla á til þess völdum stöðum í tiltekinn tíma í senn. Stofnanir voru fáar en helstar voru biskupsstólarnir á Skálholti og á Hólum, auk einstöku embættismanna Danakonungs á Íslandi og búseta þeirra var ekki bundin við eiginlegt þéttbýli framan af.

4.3.1 Reykjavík fær forskot

Segja má að vísir að þéttbýlismyndun hafi verið styrktur í Reykjavík með einskonaþ byggðaaðgerðum sem Danir höfðu forgöngu um í kringum miðja 18. öld. Með þessum aðgerðum fékk þéttbýli í Reykjavík ákveðið forskot en sú þróun gerðist í áföngum á löngum tíma. Þannig voru Innrétingarnar við Aðalstræti í Reykjavík stofnaðar 1751, samkvæmt lögum, til að vinna að viðreisn íslenskra landshaga. Þetta var textílvinnsla, eins konar vísir að íslenskri iðnbyltingu. Reykjavík varð þar með að verksmiðjubæ. Síðan héldu aðgerðir áfram til stuðnings Reykjavík með flutningi ríkisstofnana þangað. Þannig var reist þar tukhús árið 1760 sem nú hýsir Stjórnarráð Íslands (Trausti Valsson, 2002). Árið 1785 var biskupsstóllinn að Skálholti fluttur til Reykjavíkur og dómkirkja reist þar. Lærði skólinn var einnig fluttur og varð að Hólavallaskóla. Skömmu síðar, eða 1801, voru biskupsdómstóll og latínuskóli lagðir niður á Hólum. Alþingi var endurreist í Reykjavík 1844. Embættisbústaðir voru framan af gjarnan staðsettir í grennd Reykjavíkur, s.s. á Bessastöðum, þar sem Lærði skólinn eða Hólavallaskóli var um skeið. Í Viðey var landfógetinn og á Seltjarnarnesi var landlæknirinn. Þetta gerðist því stundum í tveimur skrefum, þ.e. stofnun eða flutningur embætta til nágrennis Reykjavíkur og síðan þangað í kjölfarið. Ástæðan var sú að skynsamlegt þótti að sjá embættunum fyrir góðum bújörðum til þess að tekjur af þeim hjálpuðu til við að reka þessar nýju embættisstofnanir. Í dag myndu ákvarðanir sem þessar líklega flokkast sem byggðaaðgerðir eða landsskipulagsstefna (Trausti Valsson, 2002).

Reykjavík var lengi þorp eða bær en farið var að kalla hana borg upp úr aldamótunum 1900 þegar íbúar voru vel innan við 10 þúsund. Embætti borgarstjóra var stofnað árið 1907. Vöxturinn tók fyrir alvöru við sér upp úr seinni heimstyrjöld og hefur verið þungamiðja þéttbýlisþróunar á landinu, sbr. myndina að neðan. Með sveitarstjórnarlögum 1962 breyttist Reykjavík formlega úr bæ í borg en þá voru íbúar um 75.000.



Mynd 5. Íbúapróun Reykjavíkur, höfuðborgarsvæðisins, Akureyrar og landsins alls 1901-2020.

Reykjavíkurborg taldi 133 þúsund manns í upphafi árs 2021. Höfuðborgarsvæðið, sem lengi hefur verið skilgreint sem svæði frá og með Mosfellsbæ í norðri til og með Hafnarfirði í suðri hefur í stórum dráttum fylgt sömu þróun og Reykjavík og telur um 237 þúsund manns eða rúmlega 64% þjóðarinnar. Er þetta gjörólíkt hlutfallinu á hinum Norðurlöndunum en 26% íbúa Finnlands búa á Helsinkisvæðinu, 30% íbúa á Óslóarsvæðinu og 36% íbúa Danmerkur á Kaupmannahafnarsvæðinu (Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, 2020a). Í gögnum Hagstofu Íslands kallast svæðið einnig Stór-Reykjavík (Hagstofa Íslands, 2020). Við blasir að mun stærra svæði, sem afmarkast um það bil af Akranesi/Borgarnesi í vestri, öllu Reykjanesinu og um það bil af Selfossi í austri, sé atvinnulega og efnahagslega tengt þannig að unnt sé að tala um samfelld athafnasvæði borgar í því samhengi. Á þessu svæði bjuggu allt að 288.000 manns árið 2020 eða um 80% þjóðarinnar. Þessu til stuðnings má nefna að 40% svarenda í þjónustukönnun Bygðastofnunar á Suðurlandi árið 2018 sóttu vinnu út fyrir sitt nærumhverfi, þar af 28% til höfuðborgarsvæðisins (Sigríður Elín Þórðardóttir, 2018d). Á Vesturlandi sóttu 42%

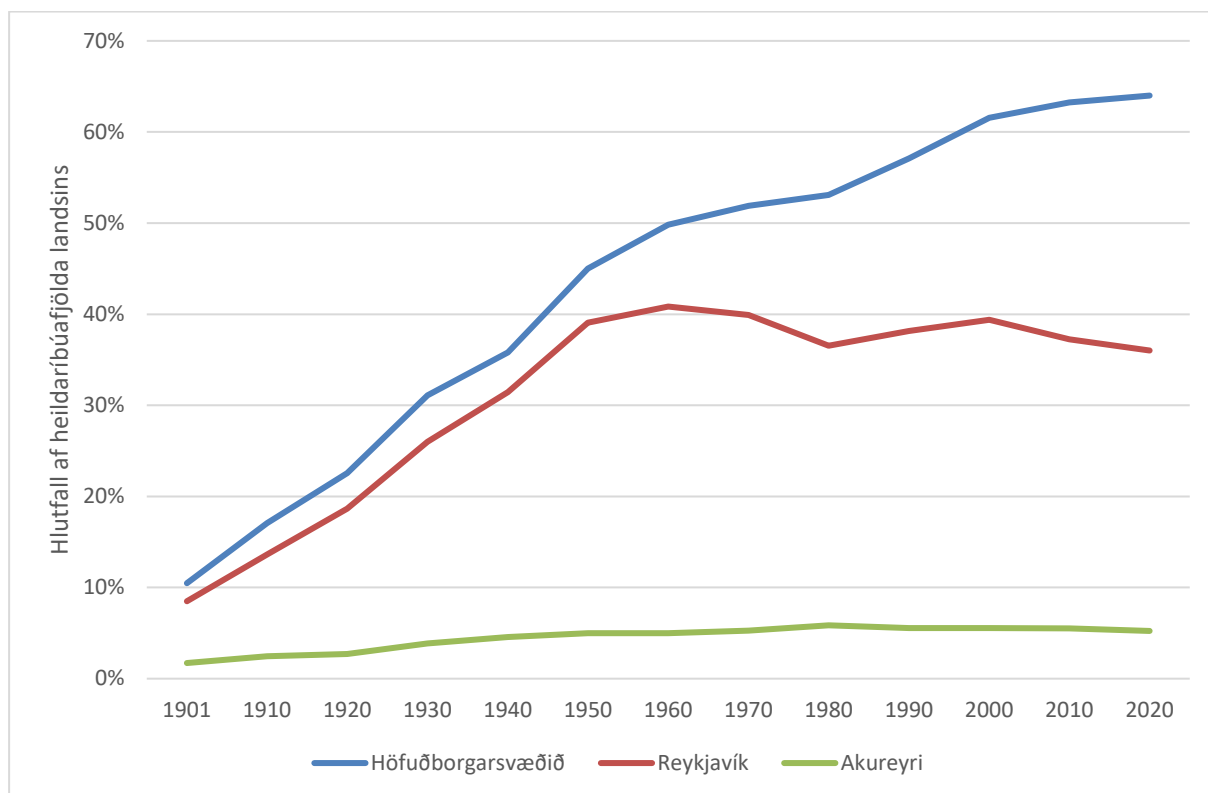
svarenda atvinnu út fyrir sitt nærumhverfi, þar af 35% til höfuðborgarsvæðisins (Sigríður Elín Þórðardóttir, 2018a) og á Suðurnesjum sótti 41% vinnu út fyrir sitt nærumhverfi og þar af 45% til höfuðborgarsvæðisins (Sigríður Elín Þórðardóttir, 2018e).

Þrátt fyrir að Ísland sé dreifbýlt land með 3,6 íbúa á km² sem er með því lágsta sem gerist þá er *þéttbýlisstigið* mjög hátt en það vísar til hlutfalls íbúa lands sem býr í skilgreindu þéttbýli. Samkvæmt gögnum Hagstofunnar búa 94,1% landsmanna í þéttbýli (Hagstofa Íslands, 2020). Stærðarmörk þéttbýlis eru vissulega lág á Íslandi og Norðurlöndunum sem leiðir til hærra þéttbýlisstigs. Aðeins um 21.600 manns bjuggu í skilgreindu strjálbýli árið 2020.

4.3.2 Hlutverk Akureyrar í þéttbýlismynduninni

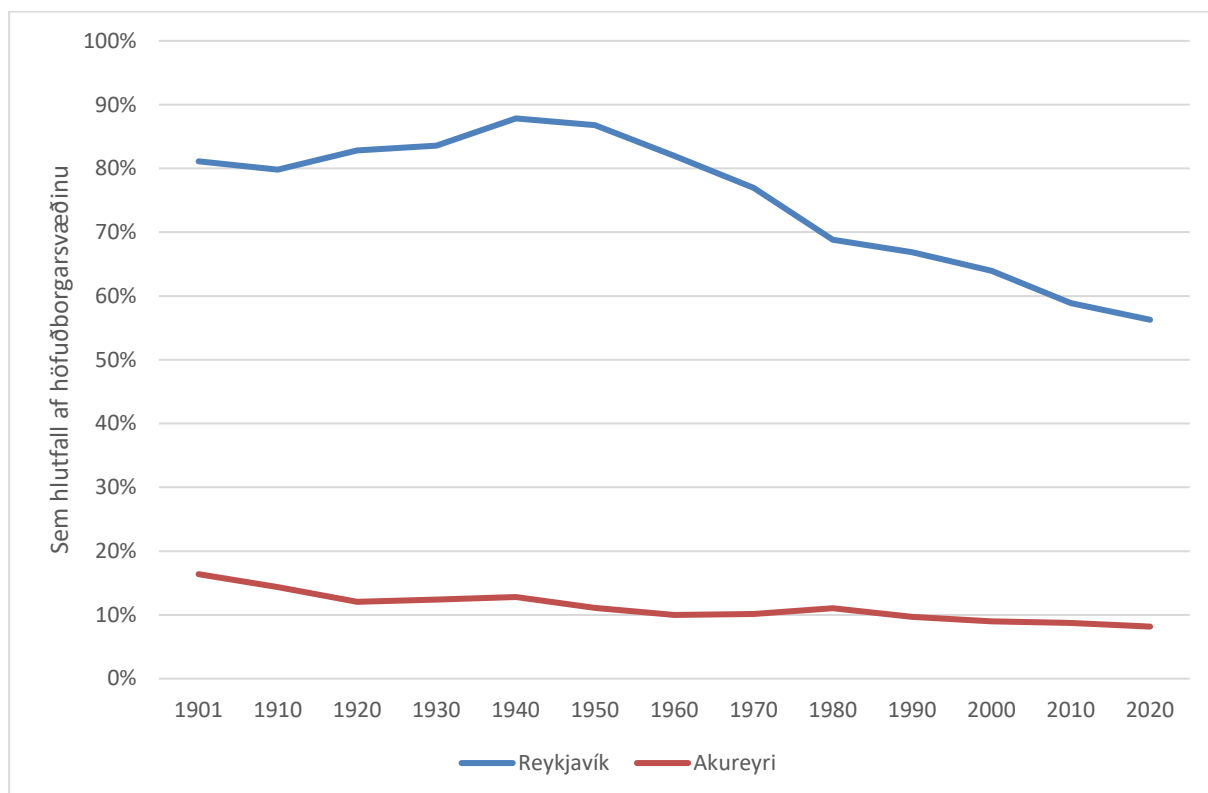
Í hinu íslenska kerfi þéttbýlisstaða er Akureyri lang stærst utan helsta áhrifasvæðis Reykjavíkur og hefur bestar forsendur til að bjóða upp á lífsgæði og lífsstíl borgar. Þegar svo mikill munur er milli stærsta og næststærsta þéttbýlisstaðar í tilteknu borgakerfi er talað um að stærsta borgin sé svokölluð *primate city*¹ eða þegar borg er „sérstaklega yfirgnæfandi, bæði sökum stærðar og efnahagslegra áhrifa innan viðkomandi borgakerfis“ (Marshall, 1989, bls. 341). Þegar hugtakið *primate city* var upphaflega sett fram voru ekki gefin upp önnur viðmiðunarmörk en að stærsta borgin væri að minnsta kosti tvisvar sinnum stærri en sú næststærsta (Jefferson, 1939). Ef Stór-Reykjavík er borgin sem um ræðir og við setjum í stærðarsamhengi við Akureyrarbæ, þá er hún um 12 sinnum fjölmennari og augljóslega *primate city* eða erkiborg.

¹ Sumir hafa notað hugtakið erkiborg yfir fyrirbærið.



Mynd 6. Hlutfall höfuðborgarsvæðisins, Reykjavíkur og Akureyrar af heildaríbúafjölda landsins.

Á vissan hátt hefur svipuð þróun átt sér stað á Akureyri og í Reykjavík hvað það varðar að athafnasvæðið er sífellt að verða stærra sem þróast á svipuðum forsendum og kjarni þéttbýlisins. Þannig nær athafnasvæði Akureyrar að minnsta kosti um Eyjafjörð og allt til Húsavíkur og Mývatnssveitar og telur um 30.000 manns. Á svæðinu eru orðnar góðar láglandissamgöngur sem ráða miklu um stærð þess. Fyrir utan suðvesturhornið ætti þetta svæði landsins einna helst að eiga tækifæri á að þróast sem borgarsvæði.



Mynd 7. Íbúafjöldi Reykjavíkur og Akureyrar sem hlutfall af höfuðborgarsvæðinu

Hvort Akureyri ásamt næsta nágrenni teljist borg eða bær er síðan önnur spurning og er kannski hægt að líta til hlutverks Akureyrar í því sambandi. Það virðist þó að lítið sé þannig á að Akureyri hafi ríkara svæðisbundnu hlutverki að gegna en margir aðrir þéttbýlisstaðir utan Reykjavíkur. Má hér nefna nokkra þjónustubætti og starfsemi:

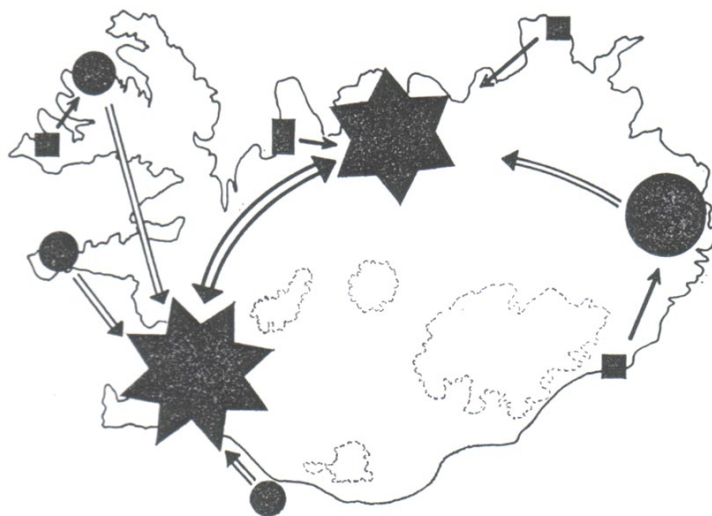
- Skilgreint hlutverk Sjúkrahússins á Akureyri samkvæmt lögum um heilbrigðisþjónustu er að vera varasjúkrahús fyrir Landspítala.
- Millilandaflugvöllur er á Akureyri þótt tvísýnt hafi verið um þá stöðu hans á köflum.
- Skilaskylda á öllu rituðu efni er á Amtsbóksafninu á Akureyri.
- Menntaskólinn á Akureyri var fyrsti menntaskóli landsins utan Reykjavíkur og fékk heimild til að útskrifa stúdenta skv. lögum árið 1930.
- Háskólinn á Akureyri er stærsti háskólinn sem er utan helsta áhrifasvæðis Reykjavíkur, stofnaður árið 1987.
- Sinfóníuhljómsveit Norðurlands er staðsett á Akureyri.
- Samkvæmt tölum úr rekstri bæjarins gegnir hann ríku hlutverki á sviði félagsþjónustu. Eru útgjöld í málaflokknum á hvern íbúa mun hærri en í nágrennasveitarfélögunum sem bendir til þess að þangað sé sótt í þessa þjónustu. Útgjöld á íbúa eru álíka há í Reykjavík sem virðist hafa samskonar hlutverki að gegna á þessu sviði.

Viðurkenning á að fá suma þessa starfsemi byggða upp á Akureyri hefur á stundum kostað mikla fyrirhöfn og langvinnar deilur. Því er meðal annars lýst á skemmtilegan hátt í ævisögu Jónasar frá Hriflu þegar hann ákvað að Menntaskólinn á Akureyri skyldi útskrifa stúdenta en fram að því hafði Menntaskólinn í Reykjavík setið einn við það borð (Guðjón Friðriksson, 1991).

Á svipaðan hátt mætti það mikilli andstöðu að Háskólinn á Akureyri væri stofnaður árið 1987 (Hermann Óskarsson, 2007).

Í gegnum tíðina hefur af og til verið bent á að sú þróun á Íslandi að aðeins eitt borgarsvæði hafi myndast sé ekki æskileg og að meiri fjölbreytni vanti í íslenska byggðamynstrið, helst aðra borg. Eitt það markverðasta sem birt hefur verið í þessa veru er grein Valdimars Kristinssonar, hag- og landfræðings sem birtist í Fjármálatíðindum (Valdimar Kristinsson, 1963). Hann taldi að bættar samgöngur væru lykilatriði fyrir þróun byggðar og dró þá ályktun að samgöngubætur og styrking tiltekinna byggðakjarna utan höfuðborgarsvæðisins, sérstaklega Akureyrar væri eina leiðin til að hafa áhrif á byggðapróunina svo nokkru næmi. Aðal vaxtarbroddar atvinnulífsins séu í þéttbýli, þar sé uppbygging þjónustu og þar kjósi fólk að setja sig niður. Búa þyrfti til fleiri valkosti við höfuðborgarsvæðið sem hann taldi þá þegar í upphafi 7. áratugarins vera orðið nógu stórt til að sinna hlutverki sínu. Sérstök áhersla þyrfti að vera á að auka hlut Akureyrar í íslenska byggðamynstrinu, það þyrfti aðra íslenska borg. Valdimar taldi að hægt yrði tala um að Akureyri væri orðin borg þegar íbúar væru orðnir 15-20 þúsund talsins. Hann skrifaði eftirfarandi um möguleika til að hafa áhrif á byggðapróunina sem einkenndist af straumi til Reykjavíkur og nágrennis. Akureyrarborg þyrfti að hans mati að verða að veruleika svo að breyta mætti byggðamynstrinu á landinu sem við blasti:

Lítill þorp eða bæir geta aðeins að takmörkuðu leyti hamlað á móti slíkri þróun og þaðan af síður dreifbýlið í sveitum. Önnur borg er eina mótvægið, sem getur dugað. Og óneitanlega yrði það til meiri hvatningar og öryggis og myndi gera þjóðlífið fjölbreyttara og skemmtilegra, ef önnur borg tæki að vaxa í landinu (Valdimar Kristinsson, 1963, bls. 174).



Mynd 8. Þróunarsvæði Valdimars. Örvagnar tákna hvert eðlilegast sé að sækja ýmsa þjónustu eftir að þéttbýliskjarnarnir hafa þróast frekar.

Örvarnar á kortinu tákna hvert eðlilegast sé að sækja ýmsa þjónustu eftir að þéttbýliskjarnarnir hafa þróast frekar. Valdimar miðaði við að stærð þróunarsvæðisins kringum þéttbýliskjarnana næmi um það bil klukkustundar ferð og myndu slík svæði stækka landfræðilega eftir því sem samgöngum yndi fram.

4.4 Byggðastefna og borgarvæðing

Flestar þjóðir stunda byggðastefnu af einum eða öðrum toga og „oftast er litið á byggðastefnu sem þá stefnu stjórnvalda sem miðar að því að jafna efnahagslegar og félagslegar aðstæður milli svæða innan viðkomandi lands“ (Aarsæther & Bærenholdt, 2001, bls. 15).

Ákveðin rök með því að efla þéttbýli utan Stór-Reykjavíkur eru að skapa fleiri valkosti fyrir þá sem vilja búa eins konar borgarlífi sem augljóslega höfðar til meirihluta fólks. Slíkt þéttbýli þarf að mæta ýmsum kröfum og í raun má segja að þar sé *fjölbreytni og sérhæfing* lykilatriði. Þetta getur falist í fjölbreyttri og sérhæfðri þjónustu, fjölbreyttum störfum, ekki síst sérfræðistörfum fyrir háskólamenntaða, fjölbreytni í menningarframboði, menntun, íþróttaiðkun og svo má lengi telja. Nefna má í þessu sambandi að rannsóknir hafa bent til þess að stærra þéttbýli höfði fremur til kvenna en karla, meðal annars vegna þess að þjónusta er meiri og fjölbreyttari og störf sem tengjast henni (Vífill Karlsson & Kolfinna Jóhannesdóttir, 2010). Búferlaflutningar til Stór-Reykjavíkur stafa gjarnan af sókn í helsta borgarumhverfið á Íslandi þar sem þeir búsetukostir sem fela í sér fjölbreytni eru í boði og draga að sér fólk. Fáir aðrir þéttbýlisstaðir koma til greina hvað þetta varðar. Einna helst er valkosturinn að búa innan atvinnusóknarfjarlægðar, til dæmis á sunnanverðu Vesturlandi, á Suðurnesjum eða vestanverðu Suðurlandi. Selfoss er meðal þeirra bæja sem hefur notið góðs af þessari þróun. Íbúafjöldinn hefur tvöfaldast á síðastliðnum 20 árum og nú búa þar um 9.000 manns. Þar er unnt að setjast að í rólegra umhverfi en í Stór-Reykjavík, fá ódýrara húsnæði en á sama tíma hafa aðgang að þeirri fjölbreytni sem borgin býður upp á með því að aka reglulega þangað. Utan þessa svæðis er Akureyri ein nægilega fjölmenn til þess að skapa umtalsverða fjölbreytni og bjóða upp á helstu búsetugæði sem tengjast búsetu í stóru þéttbýli. Ýmislegt skortir þó upp á að aðdráttaraflíð sé nægjanlegt og búsetuvalkosturinn nógu samkeppnisfær ef tekið er mið af hóflegri íbúafjölgun. Akureyri ásamt helsta áhrifasvæði sínu er það langt frá suðvesturhorninu að örðugt og fyrirhafnarsamt er að sækja í þá fjölbreytni sem þar er og upp á vantar á Akureyri hvað varðar þjónustu og sérhæfð störf. Til þess að gefa fólki á Akureyrarsvæðinu færi á að njóta sem best búsetugæðanna sem tengjast fjölmennara þéttbýli þyrfti að styrkja það sem valkost við Stór-Reykjavík. Vissulega er það svo að fólk sækir í mismunandi hluti þegar það velur sér búsetu en borgarvæðingin og sóknin til Stór-Reykjavíkur

og staðan innan þess atvinnusóknarsvæðis bendir til þess að vægi þeirra hluta sem hafa mest aðdráttarafl sé í þéttbýlinu. Segja má að fólk kjósi stóra þéttbýlið með fótunum.

4.4.1 Fjölkjarna- eða einkjarna borgastefna?

„Vöxtur borganna er eitt af einkennum markaðssamfélagsins og það má sjá um allan heim þó vart finnist svo stórt hlutfall þjóðar í einni borg eins og á Íslandi“ (Tillaga til þingsályktunar um stefnumótandi byggðaaætlun fyrir árin 2006–2009., e.d., bls. 5).

Þessi orð úr stefnumótandi byggðaaætlun árána 2006–2009 eru enn í fullu gildi og gætu ein og sér verið ágæt rök fyrir því að jafna stæðardreifinguna í hinu íslenska kerfi þéttbýlisstaða². Einnig má vísa til greinargerðar með næstu byggðastefnu fyrir árin 2010–2013 en þar sagði: „Byggðastefna Evrópusambandsins stefnir að ‚byggðalegum fjölbreytileika‘ og líkri stefnu fylgja Norðurlönd“ (Byggðastofnun, 2009, bls. 5). Meðal þess sem ESB leggur áherslu á er að fleiri borgir eða borgarsvæði þróist í borgarkerfinu í viðkomandi ríki og að góðar tengingar séu byggðar upp á milli þeirra. Þetta hefur verið kallað *polycentric urban development*, sem mætti þýða sem fjölkjarna borgaþróun. Andstæðan við það er sú staða sem er uppi í hinu íslenska kerfi þéttbýlisstaða eða borgakerfi með erkiborg (e. primate city) sem gnæfir yfir öðru þéttbýli og þangað liggja allar leiðir. Stór-Reykjavík býr við þessa stöðu og kallast svona þróun *monocentric urban development* sem væri hægt að þýða sem einkjarna borgaþróun³ og telst ekki æskileg samkvæmt stefnu ESB. Mjög almenn skilgreining á polycentric urban policy eða fjölkjarna borgastefnu er: „stefna sem fæst við dreifingu efnahagslegra og/eða efnahagslega mikilvægra hlutverka í borgakerfinu“ (*ESPON 111. Potentials for polycentric development in Europe. Project report*, 2005, bls. 464). Að þróa íslenska byggðamynstrið í átt frá þeirri einkjarnaþróun sem hefur einkennt það gæti verið gott leiðarljós fyrir byggðaþróun og hefur raunar á köflum verið reynt með því að skilgreina landshlutakjarna en ekki hefur áður verið sett markmið varðandi borgarsvæði. Þrátt fyrir að nokkrir stórir þéttbýlisstaðir séu til staðar á suðvesturhorni landsins þá eru þeir mjög stutt hver frá öðrum og þróunin hefur verið sú að svæðið er í raun að vaxa saman sem eitt samfellt borgarsvæði; Stór-Reykjavík. Fyrir utan þetta svæði er það aðeins Akureyri sem nær því að vera með verulega fjölbreytta þjónustu og geta nánast boðið upp á búsetukosti borgarinnar. Stærðarmunurinn á milli Akureyrar og helsta áhrifasvæðis hennar og Stór Reykjavíkur leiðir hins vegar af sér að þjónustuframboð og fjölbreytni í atvinnulífi hefur verið mun minni og samkeppni um fólk og fyrirtæki hefur verið

² e. urban system.

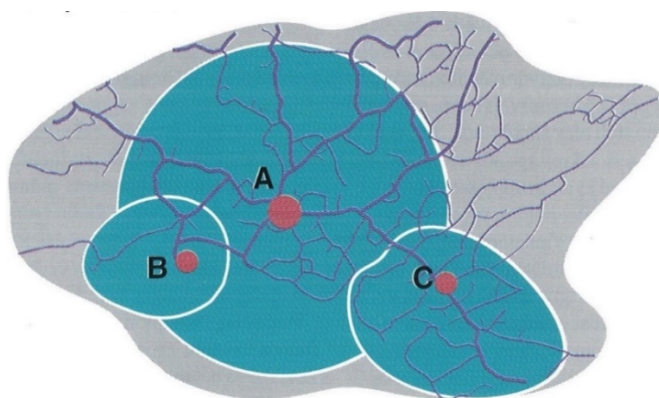
³ Þýðing höfundar.

mikil áskorun. Líklega finnast tvö dæmi um að stefnumótandi byggðaáætlanir fyrir landið allt hafi átt að miða að því að reyna að jafna stærð innan hins íslenska kerfis þéttbýlisstaða með því að stuðla að vexti tiltekinna þéttbýlisstaða og svæða kringum þá. Þetta var fyrsta stefnumótandi byggðaáætlunin 1994-1997 sem átti að leggja áherslu á þróun ótilgreindra vaxtarsvæða á landsbyggðinni og síðan áætlunin fyrir árin 2002-2005. Stuttlega verður gerð grein fyrir þessum tveimur áætlunum hér að neðan og örlögum þeirra.

4.4.2 Stefnumótandi byggðaáætlun 1994-1997

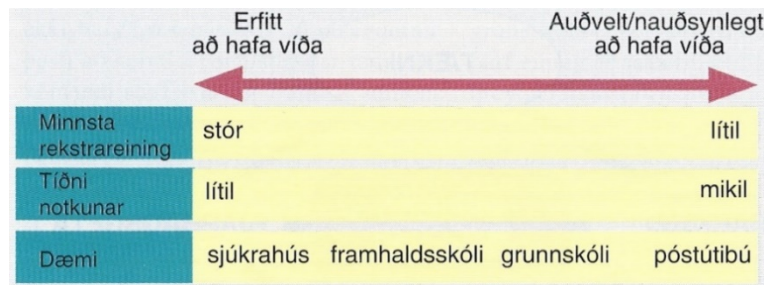
Fyrsta stefnumótandi byggðaáætlunin fyrir allt landið, þ.e. fyrir tímabilið 1994-1997 miðaði að því að efla tiltekin svæði á landsbyggðinni sem hefðu betri forsendur til vaxtar en önnur. Byggðamál voru á þessum tíma á forsvari forsætisráðuneytisins og þáverandi forsætisráðherra beitti sér fyrir því að unnin yrði byggðaáætlun þar sem skilgreind væru *vaxtarsvæði á landsbyggðinni* sem einkum ætti að beina sjónum að við sérstaka uppbyggingu. Styrking vaxtarsvæða var boðuð en engir sérstakir staðir voru nefndir sem vaxtarkjarnar í skýrslu Byggðastofnunar sem innihélt þessa fyrstu byggðaáætlun. Hugtakið vaxtarsvæði var þó skilgreint og greind staða atvinnulífs og framboð á þjónustu á einstökum stöðum á landinu (Byggðastofnun, 1993). Þegar þingsályktunartillaga um áætlunina var lögð fram var því tekið illa af þingheimi að velja ætti tiltekna staði eða svæði sem ættu að njóta forgangs og beina þangað byggðaaðgerðum. Þessi áætlun beið því skipbrot (Trausti Valsson, 2002).

Vaxtarkjarnakenningin (e. *growth pole theory*) er líklega sú hugmyndafræði sem lögð var til grundvallar í þessari byggðaáætlun. Kenningin gengur í sinni einföldustu mynd út frá því að með því að staðsetja vaxtarhvetjandi starfsemi á tilteknum stað þá geti það leitt til áframhaldandi vaxtar með margfeldisáhrifum. Með bættum samgöngum við nálæg svæði dreifist áhrifin þangað (Higgins & Savoie, 1988).



Mynd 9. Mynd úr byggðaáætlun 1994-1997 sem sýnir dæmi um hvernig áhrifasvæði þéttbýlisstaða kunna að vera (hér var dæmi tekið af Suðurlandi).

Líklega hefur einnig verið stuðst við *þjónustukjarnakenninguna* (e. *central place theory*) í þessari byggðaáætlun en kenningin fjallar meðal annars um hlutverkaskiptingu þéttbýlisstaða af mismunandi stærð og svæðanna í kring. Stærð þéttbýlisstaða hefur einmitt áhrif á getu þeirra til að efla og/eða draga til sín fjölbreytta og sérhæfða starfsemi. Myndin hér að neðan er úr byggðaáætluninni og er ætlað að sýna tengslin milli stærðar þéttbýlis og þeirrar þjónustu sem raunhæft er að staðsetja þar.



Mynd 10. Mynd úr byggðaáætlun 1994-1997. Tiltekin vara eða þjónusta hefur ákveðið þröskuldsgildi, þ.e. lágmarksfjölda viðskiptavina sem setur því mörk hvað er hægt að hafa hana víða.

Með vísun í þjónustukjarna- og vaxtarkjarnakenningarnar má rökstyðja að með því að efla tilteknar héraðsmiðstöðvar megi samtímis efla svæði kringum þær sem eru hluti af áhrifasvæði þéttbýlisstaðanna. Í áætluninni 1994-1997 kom eftirfarandi fram undir fyrirsögninni „forsendur vaxtar“:

Allt fram á síðustu ár hefur verið erfitt um vik að veita þjónustu sem þarf fleiri íbúa en eru í viðkomandi þéttbýlisstað og næsta nágrenni hans vegna samgönguferðleika. Nú eru hins vegar gerðar kröfur um þjónustu sem þarf svo marga notendur að hana er einungis hægt að veita á fáum stöðum. Bættar samgöngur hafa aftur á móti gert þetta mögulegt sums staðar. Þá kemur hins vegar upp vandamál við staðarval fyrir slíka þjónustu: á að velja henni einn stað í hverjum landshluta eða á að skipta henni milli staða? Um það eru skiptar skoðanir. Það liggur í hlutarins eðli að þjónustusvæði grunnþjónustu eru smærri en þegar fjallað er um þjónustu sem þarf stærri markað. Spurningin er hvort það sé ásættanlegt að skilgreina einhverja staði sem þjónustumiðstöðvar fyrir fleiri en eitt hérað og jafnvel heila landshluta (Byggðastofnun, 1993, bls. 56).

Síðan þetta var skrifað fyrir um 28 árum hafa samgöngur batnað víða um land og gjörbreytt aðgengi að þjónustumiðstöðvum. Sérstaklega hafa áhrif jarðganga verið mikil að þessu leyti. Einnig hefur þjónusta á vegum batnað, bæði snjómokstur og ferðaupplýsingar. Einnig hafa vetur líklega verið snjóléttari. Á sama tíma hefur þjónusta færst á færri staði innan landsbyggðarinnar og eins hefur þjónusta færst frá landsbyggðarsvæðum til höfuðborgarsvæðisins eða ný

þjónusta byggst þar upp. Á athafnasvæði Akureyrar hafa orðið umtalsverðar breytingar. Sérhæfð þjónusta hefur þjappast saman og fólk þarf að sækja hana um lengri leið en samgöngubætur eins og Héðinsfjarðargöng og Vaðlaheiðargöng hafa verið stórvirkar í að bæta aðgengi að þjónustu á Akureyri og stækka vinnusvæði. Nokkrum árum áður en Vaðlaheiðargöng voru opnuð í árslok 2018 var samt farið að bera á því að bæði hið opinbera og atvinnufyrirtæki væru farin að sérhæfa sinn rekstur og fækka starfseiningum, þrátt fyrir að samgöngur væru ekki orðnar fullnægjandi fyrir slíkt og „menn [væru] byrjaðir á að stóla á að komast alltaf [á milli staða]“ (Hjalti Jóhannesson, 2016, bls. 31).

4.4.3 Stefnumótandi byggðaáætlun 2002-2005

Önnur tilraunin til þess að reyna að efla tiltekin svæði á landsbyggðinni var gerð samkvæmt stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2002-2005. Þar var meðal áhersluverkefna „Efling Akureyrar sem byggðakjarna fyrir Norður- og Austurland“ (Tillaga til þingsályktunar um stefnu í byggðamálum fyrir árin 2002–2005., e.d.). Gerður var vaxtarsamningur fyrir Eyjafjarðarsvæðið þar sem fyrirmyndin var Oulo í Finnlandi (Verkefnisstjórn um byggðaáætlun fyrir Eyjafjörð, 2004). Stofnaðir voru svokallaðir klasar fyrirtækja og stofnana. Þetta var gert með aðstoð sérfræðinga frá Nýja Sjálandi og klasarnir stofnaðir á sviðum sem talin voru líkleg til að þau mætti efla og nýta sem aflvaka vaxtar á svæðinu (Cluster Navigators Ltd., 2003). Vaxtarsamningur Eyjafjarðar hóf starfsemi árið 2004. Fjórir klasar voru stofnaðir og var umsjón þeirra í höndum svokallaðs klasastjóra sem var bæði starfsmaður klasans og tiltekins fyrirtækis eða stofnunar, oftast Háskólans á Akureyri, eða tengdrar stofnunar. Þannig var heilsuklasi vistaður hjá nýstofnuðu Heilbrigðissetri við Háskólann á Akureyri, matvælaklasi var vistaður hjá Matvælasetri við HA, Mennta- og rannsóknaklasi var vistaður hjá Rannsóknamiðstöð HA og Ferðamálaklasi var vistaður hjá Rannsóknamiðstöð ferðamála. Tíu manna stjórn var yfir vaxtarsamningnum og fimm manna framkvæmdaráð úr stjórn. Stjórn var yfir hverjum klasa. Þáverandi rektor Háskólans á Akureyri var formaður bæði stjórnar og framkvæmdaráðs vaxtarsamningsins. Aðrir fulltrúar í framkvæmdaráði samningsins komu frá KEA, sem lagði til umtalsvert fé, iðnaðar- og viðskiptaráðuneytinu, Byggðastofnun og Akureyrarbæ (Vaxtarsamningur Eyjafjarðar, 2006).

Líkt og í tengslum við stefnumótandi byggðaáætlunina 1994-1997 gátu forsvarmenn annarra landshluta ekki felld sig við áhersluna sem lögð var á eitt svæði umfram önnur, sem í þessu tilviki var Akureyri og helsta áhrifasvæði hennar. Strax og ljóst var hvert stefndi með að gera vaxtarsamning fyrir Eyjafjarðarsvæðið fóru fulltrúar Vestfjarða af stað við að gera eigin vaxtarsamning með þann eyfirska að fyrirmynd. Kom út skýrsla um Vaxtarsamning Vestfjarða

strax í janúar 2005 eða örfáum mánuðum eftir að skýrsla um vaxtarsamning Eyjafjarðar kom út. Lagt var til að þrjár klasar yrðu stofnaðir á Vestfjörðum, þ.e. sjávarútvegs- og matvælaklasi, mennta- og rannsóknarklasi og menningar- og ferðapjónustuklasi. Þannig voru áherslur svipaðar og í Eyjafirði (Verkefnisstjórn um byggðaaætlun fyrir Vestfirði, 2005). Lögð var fyrir Alþingi í desember 2005 þingsályktunartillaga um stefnumótandi byggðaaætlun fyrir árin 2006-2009 þar sem búið var að víkka fókusinn formlega og meðal áherslna var „Styrking landshlutakjarnanna Akureyrar, Ísafjarðar og Miðausturlands“ (Tillaga til þingsályktunar um stefnumótandi byggðaaætlun fyrir árin 2006–2009., e.d.). Tillagan var samþykkt í júní 2006 en strax í júlí það ár var kominn vaxtarsamningur fyrir Miðausturland og voru áherslur svipaðar og sömu klasar stofnaðir og á Vestfjörðum (Verkefnisstjórn um Vaxtarsamning Austurlands, 2006). Þrátt fyrir að byggðaaætlunin 2006-2009 kvæði á um styrkingu þessara þriggja staða eða svæða var haldið áfram hringinn um landið og gerðir vaxtarsamningar fyrir alla landshluta nema höfuðborgarsvæðið. Athyglisvert er að klasarnir voru að verulegu leyti þeir sömu og í tilviki Vaxtarsamnings Eyjafjarðar þrátt fyrir að í leiðbeiningum ráðgjafans frá Nýja Sjálandi nokkrum árum fyrr kæmi skýrt fram að áherslur í klasastarfi skyldu ráðast af styrkleikum hvers svæðis fyrir sig. Í raun má segja að Vaxtarsamningur Eyjafjarðar hafi þegar yfir lauk verið yfirfærður yfir á alla landshluta nema höfuðborgarsvæðið (Huijbens o.fl., 2014).

Það urðu svo örlög Vaxtarsamnings Eyjafjarðar að hann varð ekki langlífur í sinni upphaflegu mynd. Þrátt fyrir að hafa orðið vel ágengt á þeim stutta tíma sem hann lifði 2004-2007 þá var samningnum slitið án þess að efnislegar ástæður hvað varðar árangur hans væru fyrir hendi (Huijbens o.fl., 2014). Í ársbyrjun 2008 tók við ný gerð vaxtarsamnings þar sem klasarnir höfðu verið aflagðir og stofnaður í staðinn styrkjasjóður, eins konar samkeppnissjóður undir heiti Vaxtarsamnings Eyjafjarðar. Hafði Atvinnuþróunarfélag Eyjafjarðar umsjón með þeim sjóði. Í framhaldinu voru stofnaðir svipaðir samkeppnissjóðir undir heitum vaxtarsamninga í öllum landshlutum nema á höfuðborgarsvæðinu. Klasavinnan og upphaflega hugmyndafræðin á bak við vaxtarsamningana hafði verið yfirgefin. Vaxtarsamningarnir þróuðust síðan yfir í núverandi kerfi sem kallast sóknaráætlanir landshluta, sem eru svæðisbundnar áætlanir og sjóðir sem unnt er að sækja um styrki í samkvæmt sérstökum reglum (Stjórnarráð Íslands, e.d.).

4.4.4 Dæmi frá Norður-Írlandi um skipulag byggðar og þjónustu

Hægt er að hagnýta þekkingu á mismunandi eðli þéttbýlisstaða eftir stærð og staðsetningu til að skipuleggja þjónustu á tilteknu svæði. Á undanförunum misserum hefur Byggðastofnum nokkuð horft til Norður-Írlands í verkefni sem stofnunin hefur unnið að samkvæmt stefnumótandi byggðaaætlun og varðar skilgreiningar á grunnþjónustu og hvar unnt er að veita

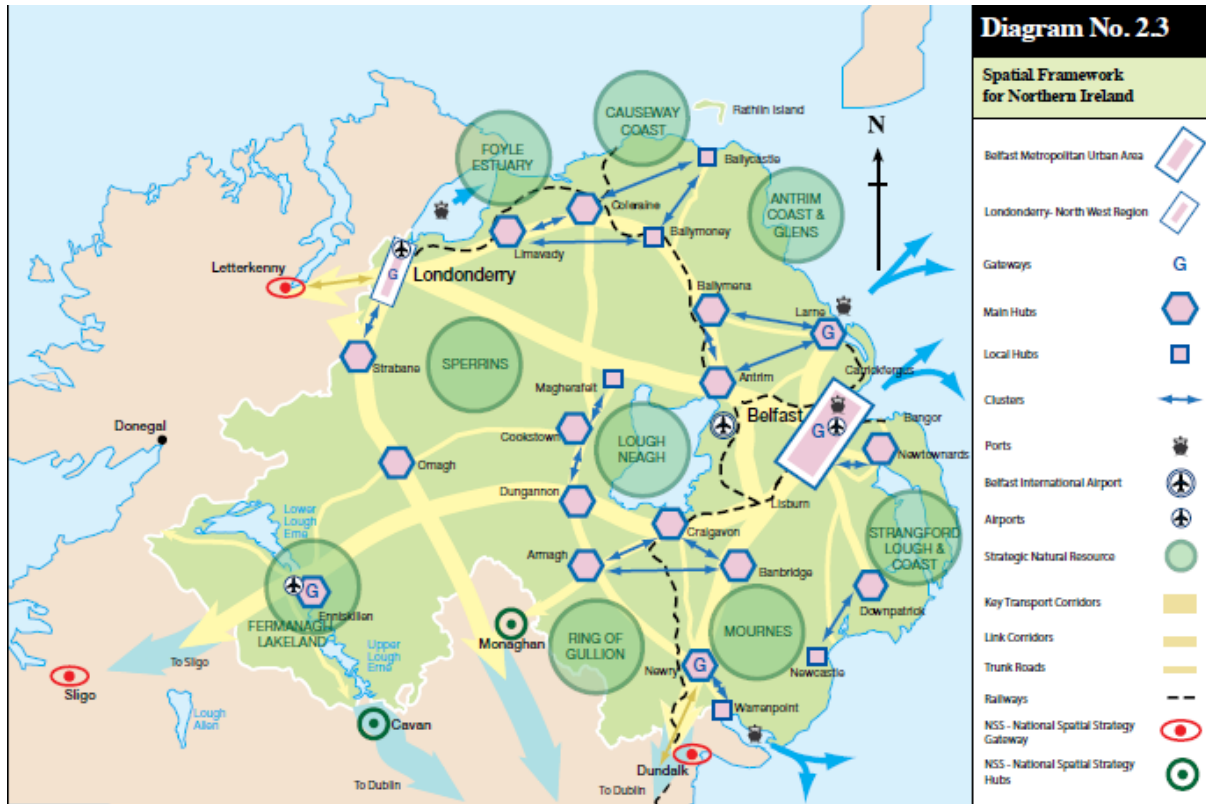
mismunandi þjónustubætti. Þar virðist unnið á markvissan hátt við skipulag byggðar og dreifingu opinberrar þjónustu út frá mismunandi stærð og hlutverkum borgar og bæja. Lögð er áhersla á sérstöðu staða og tengingar á milli þeirra. Í norðuríriska módelinu er landinu skipt í fimm svæði eða tegundir svæða. Fyrst ber að nefna höfuðborgarsvæðið/Belfastsvæðið (e. The Metropolitan Area centred on Belfast), annað er Londonderry svæðið sem er höfuðstaður norðvestur hlutans (Londonderry – principal city of the North West), í þriðja lagi eru byggðakjarnar (e. Hubs and Clusters of hubs) og í fjórða lagi dreifbýli (The Rural Area). Í fimmta lagi eru það svo gáttir (e. Gateways and corridors). Það sem er áhugavert fyrir þetta verkefni hér er að Norður-Írar gera ráð fyrir sérstakri stefnu fyrir borg eða svæði númer tvö. Londonderry fær ákveðna sérstöðu sem næststærsta borgin og markmið hennar og skyldur eru vel skilgreindar. Þetta er gert þrátt fyrir að svæðið sé nátengt Belfast en aðeins 112 km eru um veg á milli svæðanna og tekur ferð í bíl eða með lest aðeins um það bil tvær klukkustundir. Londonderry er því mun betur tengd Belfast heldur en Akureyri er tengd Reykjavík. Um þriðjungur íbúa Norður-Írlands býr á Belfastsvæðinu, eða um 575.000. Londonderry svæðið samanstendur fyrst og fremst af tveimur kjörnum, Londonderry og Strabane en á svæðinu eru alls um 150.000 íbúar. Sögulega séð hafa laun þar verið heldur lægri en í Belfast og atvinnuleysi meira. Öfugt við höfuðborgina hefur íbúum þó verið að fjölga.

Norðuríriska módelið leggur áherslu á góðar og öruggar samgöngur á milli Belfast og Londonderry. Áhersla er einnig lögð á að tengja borgirnar við bæina í kring.



Mynd 11. Samgöngutengingar og innviðir á Norður-Írlandi.

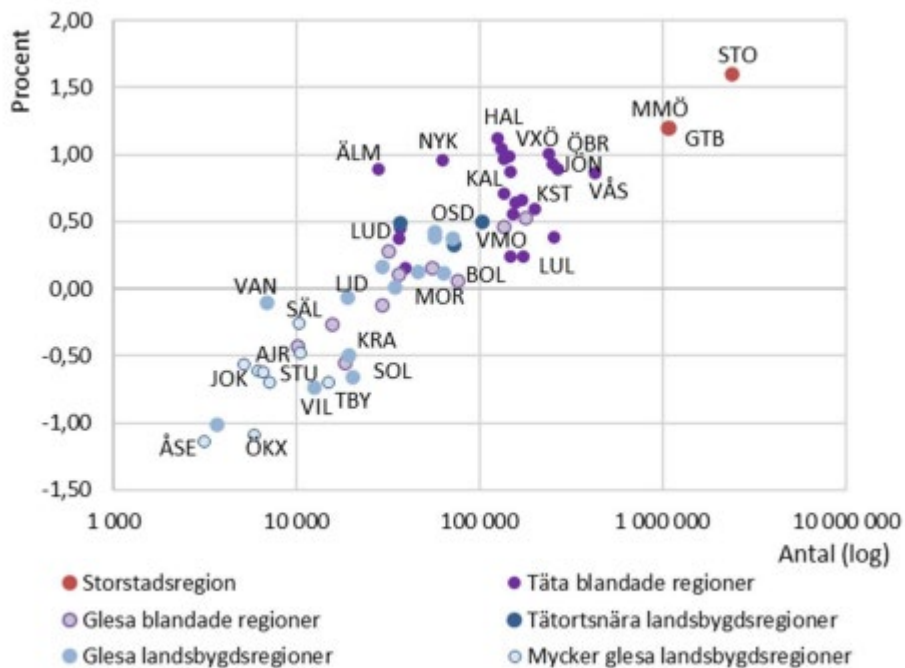
Þá er fjallað um mikilvægi þess að hafa gáttirnar inn í landið sem bestar svo sem hafnir og flugvelli. Alþjóðaflugvöll er að finna í Belfast og annan í Londonderry sem býður þó fyrst og fremst upp á styttri flug, svo sem til Glasgow, Dublin og Liverpool.



Mynd 12. Rammi fyrir skipulag byggðar á Norður-Írlandi (Spatial Framework).

4.4.5 Vaxtarsvæði í Svíþjóð

Ef litið er til Svíþjóðar er svipaða sögu að segja en mesti vöxturinn er í þremur stærstu borgunum, Stokkhólmi, Gautaborg og Malmö (Tilvæxtverket, 2020). Þar er nánast línuleg fylgni á milli íbúafjölda og íbúafjölgunar eða fækkunar á árunum 2009 til 2019.



Mynd 13. Tengsl íbúafjölda og íbúafjölgunar/fækkunar eftir svæðum í Svíþjóð á árunum 2009 til 2019.

Eins og sést á myndinni er fjölgunin mest í stærstu borgunum (rauðu punktarnir), um það bil 1–1,5% á ári. Þar á eftir koma aðrir þéttbýlisstaðir svo sem Örebro og Halmstad (fjólubláu punktarnir) og svo koll af koll. Myndin sýnir fylgni á milli stærðar borga annars vegar og hlutfallslegrar fjölgunar hins vegar. Í skýrslunni kemur einnig fram að mörk fjölgunar og fækkunar hafa verið að færast til á undanförunum áratugum. Á 10. áratugnum voru athafnasvæði borga með 135.000 íbúa líkleg til þess að leiða af sér fólksfjölgun. Á fyrsta áratug 21. aldarinnar var þessi skurðpunktur kominn niður í um það bil 105.000 íbúa en nú er talað um að hann sé í kringum 30.000 íbúa. Þannig sé fjölgun í 41 af 60 borgarsvæðum sem hafi í kringum 30.000 íbúa.

Í Svíþjóð eru mörg úrræði á sviði byggðamála en meðal þess sem má nefna er að sveitarfélög geta sótt um styrk til þess að efla fyrirtækjaumhverfið vegna sérstakra aðstæðna. Þessar aðstæður eru t.d. fjarlægð frá mörkuðum eða takmarkað aðgengi að vinnuafli. Þarna er fyrst og fremst um að ræða sveitarfélög, stór og smá, í Norður- og Mið-Svíþjóð. Árið 2018 fengu 32 sveitarfélög slíkan styrk sem var veittur til þriggja ára (Regeringskansliet, 2018).

Í nýrri byggðaáætlun (2021-2030) er meginmarkmiðið að tryggja góð búsetuskilyrði alls staðar í Svíþjóð með sjálfbærni og góðum möguleikum hver sem fólk kann að vilja búa. Áætlunin nær til strjálbýlis jafnt sem borgarsvæða. Útdeiling fjármuna og áherslur eru að mestu leyti á hendi stærri stjórnsýslueininga, en það eru 19 slíkar í Svíþjóð (*s. region*), í samvinnu við sveitarfélögin (Linda Kivi, 2021).

4.4.6 Byggðastefna í Noregi

Í Noregi er rekin framsækin byggðastefna sem hefur pólitíska vikt og er þar af leiðandi talsvert pólitískt hitamál þar í landi. Noregi er skipt upp í sjö flokka og er byggðavísitala notuð til þess að ákvarða hvar hvert og eitt sveitarfélag eða þjónustusóknarsvæði raðast (1, 1a, 2, 3, 4, 4a og 5). Vísitalan samanstendur af fjórum þáttum sem hafa mis mikið vægi. Landfræðileg staðsetning og lýðfræði ráða þar mestu, eða 40% hvort um sig. Skiptingin er eftirfarandi:

Landfræðileg staðsetning 40%. Um hversu langan veg þarf að ferðast til að sækja atvinnu og ýmis konar þjónustu.

Lýðfræði 40%. Íbúapróun síðustu 10 ára er greind.

Atvinnuþróun 10%. Fjölgun starfa og efnahagsleg þróun síðustu 10 ár.

Samsetning vinnumarkaðarins 10%. Stuðst er við svokallaða Herfindahl vísitölu en hún mælir fyrst og fremst hversu háð samfélög eru einstaka fyrirtækjum eða geirum (teygni vinnumarkaðarins).

Efnahagslegum ívilnunum eða hvötum er svo beitt til þess að jafna búsetuskilyrði. Þannig er atvinnuþróunarstyrkjum úthlutað með hliðsjón af þessum forsendum. Sömu sögu er að segja af tryggingagjaldi en atvinnurekendur á svæði fimm greiða ekkert tryggingagjald en 14,1% á svæði eitt. Segja má að markmiðið með misháu tryggingagjaldi hafi upphaflega verið að fá innspýtingu í atvinnulífið á þeim svæðum þar sem atvinnuleysi var hátt en nú er víðast hvar lítið atvinnuleysi og markmiðið er frekar að styrkja byggð með þessum hvötum. Meðal annarra úrræða eru endurgreiðslur námslána eða niðurfelling þeirra byggt á búsetu og starfsvali, afsláttur af tekjuskatti einstaklinga og niðurgreiðsla á raforkukostnaði.

Þar eru reknar tvær stefnur annars vegar stefnu sem einblínir á jaðarsvæðin og einkennist nokkuð af sérlausnum og hins vegar svæðastefnu sem nær til allra svæða, líka borgarsvæða, og er almennari. Nú eru uppi hugmyndir um þróa áfram fleiri stefnur sem einblíni enn frekar á sérstöðu og svæðisbundnar áskoranir (Linda Kivi, 2021).

4.4.7 Íbúapróun á Íslandi síðustu ár

Þróunin á Íslandi er sú, líkt og í Svíþjóð og víðar, að stærstu svæðin eru að stækka mun hraðar en þau minni. Í Svíþjóð stækka borgarsvæðin mest og á Íslandi, þar sem aðeins eitt borgarsvæði er að finna er sömuleiðis fjölgunin mest þar. Nefna mætti dæmi frá fleiri löndum en almennt má segja að þetta lýsi þróuninni vel víðast hvar. Í Grænbók um byggðamál (Samgöngu- og

sveitarstjórnarráðuneytið, 2020b) er Íslandi skipt upp í nokkur „macro“ svæði á óhefðbundinn hátt. Hugmyndin virðist sú að um sé að ræða svæði þar sem keimlík þróun sé í gangi hvað varðar efnahagslíf, samgöngur og fleira.

Tafla 1. Íbúáþróun eftir stórum svæðum 1998-2020 og 2014-2020 skv. Grænbók um byggðamál.

	1998-2020	2014-2020
Borgarbyggð – Mýrdalshreppur	2,04%	2,29%
Akureyrarsvæðið	1,02%	0,94%
Fjarðabyggð og Fljótaldshérað	0,72%	0,73%
Önnur svæði	-0,54%	0,54%

Í töflunni er tekið saman í eitt svæði Borgarbyggð til Mýrdalshrepps, þ.e. höfuðborgarsvæðið og þau svæði sem næst liggja. Á þessu svæði hefur orðið mikil fjölgun og þar býr nú þegar stærsti hluti landsmanna. Á árunum 1998-2020 var fjölgunin þarna 2,04% en sé styttra tímabilið skoðað, þ.e. 2014-2020, er vöxturinn ennþá meiri eða 2,29%. Á Akureyrarsvæðinu hefur verið nokkur vöxtur en mun minni en á aðal vaxtarsvæðinu. Á tímabilinu 1998-2020 var vöxturinn ríflega 1% á ári en minni á seinna tímabilinu eða 0,94%. Á helsta áhrifasvæði stóriðjuframkvæmdanna á Austurlandi, þ.e. í Fjarðabyggð og á Fljótaldshéraði er hægt að vöxtur eða 0,72-0,73% á ári. Viðsnúningur hefur orðið á því sem kallað er í Grænbókinni „önnur svæði“. Þróunin þar fyrir árin 1998-2020 var neikvæð upp á 0,54% á ári en á seinna tímabilinu hefur orðið fjölgun þannig að síðustu ár hefur verið vöxtur sem nemur 0,54% á ári. Stóra myndin sem sést er sú að allt stefnir í að ennþá ýktari mynd muni birtast þegar kemur að íbúáþróun. Vöxturinn er mikið mun meiri á svæðinu Borgarbyggð-Mýrdalshreppur en á öðrum svæðum. Jafnframt eru langflestir íbúar þar nú þegar, þannig að vægi þessa svæðis mun að óbreyttu verða ennþá meira þegar fram í sækir en nú er. Vöxtur Akureyrarsvæðisins upp á 1%, Fjarðabyggðar og Fljótaldshéraðs upp á 0,73% og annarra svæða upp á 0,54% gerir það að verkum að bilið mun halda áfram að aukast hratt og örugglega. Sú mynd sem blasir við að óbreyttu er að vægi annarra svæða en Borgarbyggðar-Mýrdalshrepps muni minnka sem því nemur í efnahagslegu og pólitísku samhengi.

5 SVÆÐISBUNDIÐ HLUTVERK AKUREYRAR

Akureyri nýtur talsverðrar sérstöðu sem stærsti staðurinn á talsvert stóru landsvæði og er sem slíkur miðstöð þjónustu, verslunar og ýmiss konar afþreyingar fyrir mun stærra svæði. Þjónustukönnun Byggðastofnunar frá árinu 2018 sýnir að þjónusta er sótt til Akureyrar í miklum mæli frá nágrennasveitarfélögum (Sigríður Elín Þórðardóttir, 2018c). Niðurstöðurnar sýna einnig að fyrir utan nokkrar mikilvægar undantekningar sækja íbúar hlutfallslega litla þjónustu annað því íbúar Akureyrar sækja um 91% þeirrar þjónustu sem þeir þurfa til Akureyrar. 57% íbúa gáfu þjónustunni ágætiseinkunn, það er, að minnsta kosti 8 á skalanum 1-10. Fyrir nágrennasveitarfélög, þ.e. Eyjafjarðarsveit, Hörgársveit, Grýtubakkahrepp og Svalbarðsstrandahrepp, auk Hríseyjar og Grímseyjar, er Akureyri óskoraður þjónustukjarni. Íbúar þar sækja nánast alla þjónustu sem spurt var um til fyrirtækja og stofnana á Akureyri. Athyglisvert er að þegar spurt var hvaða heilbrigðisþjónustu íbúar sæktu út fyrir sitt búsetusvæði var þjónusta augnlækna langfyrirferðarmest, þar á eftir húðsjúkdómalæknar, Heyrnar- og talmeinstöðin og tannréttingar. Rímar þetta vel við könnun RHA meðal íbúa á Akureyri frá árinu 2020 þar sem niðurstöðurnar bentu til þess að íbúar sækji sér augnlæknaþjónustu og þjónustu sérfræðilækna til Reykjavíkur.



Mynd 14. Heilbrigðisþjónusta sem íbúar Norðurlands eystra sóttu oftast út fyrir búsetusvæði sitt skv. þjónustukönnun Byggðastofnunar 2018.

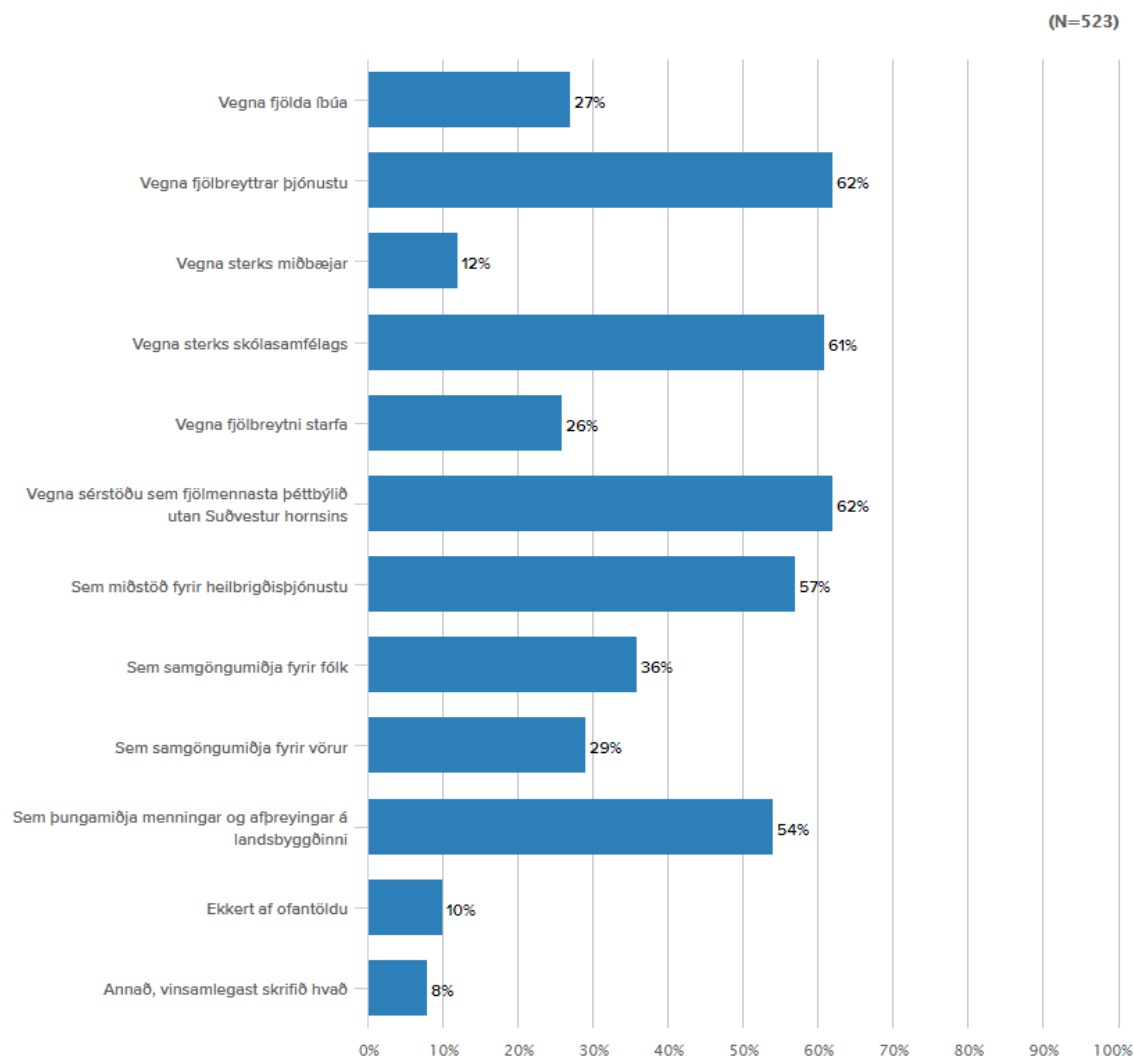
Í könnun Byggðastofnunar er spurt hvert tiltekin þjónusta var síðast sótt. Á Norðurlandi vestra sóttu rúmlega 72% íbúa Sauðárkróks síðast þjónustu til fyrirtækja og stofnana á Sauðárkróki, 12% til höfuðborgarsvæðisins og tæp 9% til Akureyrar. Meðal íbúa í dreifbýli snérist myndin við, tæp 13% sóttu síðast þjónustu til Akureyrar en rúmlega 9% á höfuðborgarsvæðið. Á Skagatrönd sóttu mun fleiri sér þjónustu til höfuðborgarsvæðisins eða 21% en tæplega 11% til Akureyrar. Á öðrum svæðum er sóknin til höfuðborgarinnar yfirleitt um og yfir 20% en til Akureyrar frá innan við 3% til 13% (Sigríður Elín Þórðardóttir, 2016).

Varðandi þjónustusókn á Austurlandi virðist hún ekki vera mjög mikil til Akureyrar. Flestir sóttu síðast þjónustu á Egilsstaði eða um 36%, 28% leituðu til þjónustuaðila í Fjarðabyggð, um 14% á höfuðborgarsvæðið og um 6% til Akureyrar. Varðandi sérhæfða þjónustu, svo sem sérfræðilækna þá fóru tvöfalt fleiri síðast til höfuðborgarinnar, eða um 40% þátttakenda en 20% til Akureyrar (Sigríður Elín Þórðardóttir, 2018b).

Segja má að hlutverk og skyldur Akureyrar tengist fyrst og fremst því að vera miðstöð verslunar og þjónustu fyrir stærra landssvæði. Eðli málsins samkvæmt minnkar þjónustusóknin eftir því sem fjær dregur auk þess sem aðgengi að höfuðborgarsvæðinu skiptir eflaust miklu máli.

5.1.1 Könnun - spurningavagn

Í spurningakönnun meðal íbúa á Akureyri 2020 var spurt um að hvaða leyti íbúar teldu Akureyri hafa borgarhlutverki að gegna. Var könnunin send á ríflega 1.000 meðlimi í álitsgjafahópi RHA.



Mynd 15. Út frá hverjum af eftirtöldum atriðum gæti Akureyri haft borgarhlutverk? Merkið við allt sem við á.

Það sem oftast var nefnt hvað varðar borgarhlutverk Akureyrar var fjölbreytt þjónusta Akureyrar, sérstaða sem fjölmennasta þéttbýlið utan suðvesturhornsins og sterkt skólasamfélag en yfir 60% svarenda merktu við þessa kosti (það mátti velja fleiri en eitt atriði). Næst á eftir þessum atriðum voru að Akureyri væri miðstöð fyrir heilbrigðisþjónustu og þungamiðja menningar og afþreyingar á landsbyggðinni. 10% töldu ekkert að ofantöldu eiga við. Ríflega fjórðungur taldi fjölda íbúa nægan til þess að hægt væri að tala um borgarhlutverk.

Einnig var spurt um hvaða þjónustu fólk sækir út fyrir Akureyri. Sumir svarenda sækja enga þjónustu út fyrir Akureyri á meðan aðrir sækja verslun, afþreyingu, lækniþjónustu, augnlæknaþjónustu og ferðir erlendis. Það sem oftast kom fram var heilbrigðisþjónusta/sérfræðilæknar 144 sinnum og augnlæknar 141 sinni.

Hvaða þjónustu sækir þú út fyrir Akureyri? Dæmi um svör:

- Mjög mikla því miður. Í fyrsta lagi heilbrigðisþjónustu, heilsugæslan er veikburða og erfitt að fá tíma hjá sérfræðilæknum. Aðra þjónustu sækir ég að megninu til alfarid utan Akureyrar, sem dæmi: allar barnavörur, fatnað, húsgögn og skraut, matvæli (Costco).
- Augnlækni, fatakaup, afþreyingu.
- Þjónustu gígtarlæknis og augnlæknis.
- Sérfræðiþjónustu, millilandaflug.
- Sértækar lækniáðgerðir. Svo sem augnlækni og bæklunarlækni.
- Sérhæfða lækniþjónustu, óperusýningar og ferðalög til útlanda.
- Augnlækni, ýmsar sérverslanir, margskonar menningu og listir.
- Lækniþjónustu, augnlækna og fleiri sérfræðiþjónustu, stærri verslanir, sem vantar hérna, ferðalög erlendis.
- Enga, læknar koma að sunnan á SAK.
- Húðsjúkdómalækni í Reykjavík.
- Menningarviðburði, söfn, veitingahús og verslanir í Reykjavík.
- Sækjum mikla lækniþjónustu til Reykjavíkur vegna sonar okkar.
- Flugsamgöngur við útlönd, augnlæknaþjónustu.

6 INNVIÐIR

Góðir innviðir eru forsenda fyrir þróun svæða. Þannig leggur OECD til dæmis mikla áherslu á þróun þeirra til að jafna aðstöðu íbúa eftir búsetu (OECD, 2020). Óhætt er að taka undir það sem fram kemur í þingsályktunartillögu um stefnumótandi byggðaáætlun en þar segir: „*Að jafna tækifæri til atvinnu felur m.a. í sér að bæta innviði, svo sem fjarskipti, samgöngur og afhendingargetu og öryggi í raforkumálum*“. Þrátt fyrir að innviðir séu mikilvægir í nútímasamfélagi hvaða nafni sem þeir nefnast þá var ákveðið að beina sjónum einkum að annars vegar samgöngum og hins vegar raforkukerfinu. Vöxtur og viðgangur þéttbýlis er nátengdur þróun þessara innviða sem annars vegar eru forsendur hreyfanleika í samfélaginu og hins vegar veita aðgang að orku sem er sífelld mikilvægari undirstaða daglegs lífs. Ástæða fyrir þessu vali er einnig að Akureyrarsvæðið hefur búið við miklar áskoranir hvað varðar uppbyggingu þessara tegunda innviða. Landfræðilegar aðstæður eru nokkuð krefjandi. Eitt mesta fjalllendi við byggð, þ.e. fyrst og fremst Tröllaskaginn, ásamt snjóþunga, gera sums staðar kröfur um jarðgöng sem langtímalausn í vegsamgöngum. Góðar samgöngur til nágrannabyggða eru forsenda fyrir þróun borgarsvæðis Akureyrar. Fjarlægð til suðvesturhornsins er mikil um landveg en að nýta möguleika til að stytta þá leið hefur reynst mikil áskorun vegna andstöðu sveitarfélaga sem bera ábyrgð á skipulagsmálum þar sem hringvegurinn liggur. Eyjafjörður býr yfir fáum og smáum orkukostum. Mestalla raforku þarf að flytja inn til svæðisins en byggðalínan sem hefur fyrst og fremst það hlutverk er orðin um 50 ára gömul. Líkt og í tilviki hringvegarins hefur verið andstaða í sveitarfélögum sem eru á áhrifasvæði innviðanna, sérstaklega á það við um Blöndulínu 3 milli Blöndustöðvar og Akureyrar.

6.1 Samgöngur

Í Vaxtarsamningi Eyjafjarðar frá árinu 2004 var sérstakur kafli um samgöngur. Þar voru nokkur verkefni rædd og hefur orðið mismikil hreyfing á málum síðan þá. Í stuttu máli má segja að þáverandi vaxtarsamningur skipti vegasamgöngum í tvennt; vegasamgöngur innan svæðis og utan og flugsamgöngum í tvennt; innanlandsflug og millilandaflug (Verkefnisstjórn um byggðaáætlun fyrir Eyjafjörð, 2004). Í þessari skýrslu verður stuðst við sömu skiptingu.

Innan svæðis er mikilvægt að samgöngur séu góðar, meðal annars til þess að aðgengi að þjónustu og atvinnu sé sem best. Vegsamgöngur eru mikilvægastar fyrir samskipti innan svæðisins. Ferjusiglingar eru milli Grímseyjar og Dalvíkur og milli Hríseyjar og Árskógssands. Flogið er til Grímseyjar, Þórshafnar og Vopnafjarðar frá Akureyri.

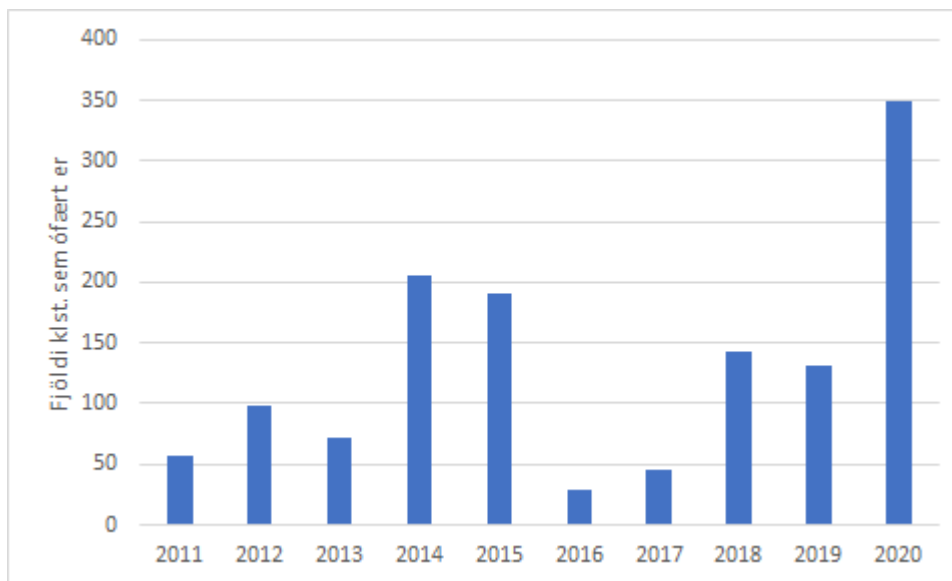
Fyrir daglega vinnusókn má miða við leið sem samsvarar um það bil 45 mínútna akstri hvora leið. Vegalengd vegna þjónustusóknar er oft lengri og fer mikið eftir því hversu mikilvæg og sérhæfð þjónustan er. Sérhæfð og/eða mikilvæg heilbrigðisþjónusta er meðal þess sem sótt er um langan veg. Heilbrigðisþjónusta hefur þjappast saman á færri staði á undanförunum árum og þess vegna er til dæmis mikilvægt að Sjúkrahúsið á Akureyri (SAK) sé aðgengilegt⁴. Þjónustusvæði SAK nær vestur í Húnavatnssýslu og um allt Norðurland eystra þannig að hvað þjónustu þess varðar má líta á samgöngur á öllu þessu svæði sem innan svæðis. Svipað gildir líklega um ýmsa sérhæfða þjónustu og ver slun á Akureyri að hún er sótt nokkuð langt að.

Samkvæmt upplýsingum frá Vegagerðinni eru nokkrir flöskuhálsar til staðar innan svæðisins. Fyrst má nefna að Ólafsfjarðargöng milli Ólafsfjarðar og Dalvíkur þykja orðin óásættanleg. Snjóflóðahætta er mikil í Ólafsfjarðarmúla og getur vegurinn að göngunum lokast dögum saman vegna þess. Auk þess geta þessi einbreiðu göng teppst og hættulegt ástand skapast um mestu ferðamannahelgar sumarsins. Hugmyndir eru um mismunandi legu ganga milli Ólafsfjarðar og Dalvíkur. Hringvegurinn austan Ljósavatns er önnur leið innan svæðis sem getur teppst vegna snjóflóðahættu. Viðmælendur hjá Vegagerðinni bentu á að varaleið þyrfti að vera til vestan Ljósavatns. Þá bentu þeir á að breyttar aðstæður bænda kalla á aukna vetrarþjónustu og betri vegi. Nú til dags þurfa margir til sveita að koma sér daglega til vinnu eða börnum á leikskóla. Einnig hefur orðið samþjöppun í landbúnaði og eru nánast verksmiðjukúabú sums staðar á svæðinu þrátt fyrir að vegur að þeim flokkist nánast sem innkeyrsla í þjónustuflokkun Vegagerðarinnar. Ýmsar brýnar framkvæmdir innan svæðis hafa lengi verið á döfni, s.s. endurnýjun einbreiðra brúa á Skjálfandafljóti við Húsabakka og Fosshól en stefnt er að útboði þeirrar síðarnefndu árið 2021 (*Ný brú á Skjálfandafljót boðin út í ár, 2021*; Þingsályktun um samgönguáætlun fyrir árin 2020–2034., e.d.).

Víða eru áskoranir út fyrir svæðið. Umferð á hringveginum milli Akureyrar og Reykjavíkur er þung og flöskuhálsar nokkrir. Meðal áhersluatriða sem komu fram á fyrirtækjapingi sem haldið var á Akureyri í janúar 2021 var að mörg fyrirtæki upplifa áskoranir vegna fjarlægðar frá markaði. Þá kom fram að flutningskostnaður, bæði á aðföngum og við að koma vöru á markað, sé íþyngjandi. Ööryggi í samgöngum getur verið kostnaðarsamt, t.a.m. þegar heiðar á hringveginum eru lokaðar dögum saman og fyrirtæki koma ekki vörum á markað í tæka tíð. Það hefur neikvæð áhrif á vöruflutningafyrirtæki, framleiðslufyrirtæki og ferðaþjónustuna. Öxnadalsheiði er einn helsti flöskuhálsinn hvað þetta varðar. Í svæðisskipulagi Eyjafjarðar 2012–2024 er lagt til að gera stutt göng undir Bakkaselsbrekku (Svæðisskipulagsnefnd Eyjafjarðar, 2013). Raunar getur

⁴ Samanber kjarnakenninguna sem fjallað er um fyrr í þessari skýrslu.

Öxnadalsheiði bæði talist tenging út fyrir svæðið og innan þess, þar sem starfssvæði Heilbrigðisstofnunar Norðurlands er einnig vestan Tröllaskaga og mikilvægt að tryggja aðgengi íbúa á öllu svæðinu að sérhæfðri þjónustu við SAK. Þá er ýmis önnur sérhæfð þjónusta og verslun á Akureyri sem mikilvægt er að sé aðgengileg fyrir íbúa á Norðurlandi vestra og eystra. Öxnadalsheiði var lokuð í 350 klukkustundir árið 2020 sem jafngildir rúmlega 14,5 sólarhringum en myndin hér að neðan sýnir fjölda klukkustunda sem vegurinn var ófær á árunum 2011-2020 (Kristinn Þröstur Jónsson, persónuleg samskipti, 25. janúar 2021).



Mynd 16. Fjöldi klukkustunda sem Öxnadalsheiði var lokuð árin 2011-2020

Nokkur tækifæri eru til styttingar á hringveginum milli Akureyrar og Reykjavíkur, einkum Vindheimaleið í Skagafirði (6 km), Húnavallaleið (15 km) og Sundabraut (9 km) eða samtals um 30 km. Þá er unnt að stytta ferðatíma lítillega með hjáleið við Borgarnes. Sveitarfélög sem vegurinn liggur í gegnum hafa þó sjaldnast áhuga á styttingu vegarins. Vegagerðin var í kringum 2010 komin áleiðis með undirbúning Húnavallalleiðar sem þykir hagkvæmur kostur við endurnýjun hringvegar á þessum slóðum. Vegamálastjóri óskaði eftir því að Vindheimaleið og Húnavallaleið yrðu settar inn á aðalskipulag sveitarfélaganna árið 2011 og umhverfisráðherra úrskurðaði að sveitarfélögunum bæri að fresta skipulagi á vegsvæðunum. Samgönguráðherra snéri hins vegar málinu við árið 2012 og samkvæmt hans ákvörðun sendi vegamálastjóri sveitarfélögunum bréf um að Vegagerðin félli frá kröfum sínum gagnvart þeim um nýja veglínu hringvegar (Vegagerðin, 2012). Sveitarstjórn Borgarbyggðar hætti árið 2016 við að gera ráð fyrir færslu hringvegar fram hjá Borgarnesi (Skessuhorn, 2016). Pattstaða blasir því við hvað þessar styttingar varðar. Sundabraut er hins vegar í undirbúningsferli sem hefur reynt vera þungt í vöfum.

Þrálátt sig er á Siglufjarðarvegi um Almenninga og því spáð að berghlaup geti jafnvel orðið þarna. Ný tenging við Siglufjörð til vesturs þarf því að koma til sem getur jafnframt verið varaleið fyrir hringveginn um Tröllaskaga (RÚV, 2020).

Uppbyggður vegur um Kjöl með bundnu slitlagi hefur verið til umræðu af og til. Núverandi vegur er það slæmur að ferðamenn virðast sneiða hjá honum. Fram kom á málþingi Vegagerðarinnar um hálendisvegi í maí 2021 að umferð um veginn hefur varla breyst frá því á fyrsta tug aldarinnar þrátt fyrir margföldun í notkun ferðamanna á bílaleigubílum (Vegagerðin, 2021). Nýr Kjalvegur getur skapað áhugaverðar hringtengingar fyrir ferðamenn, styttr leiðir og komið á gjörbreyttum samgöngum milli Norður- og Suðurlands. Stofnað var félagið Norðurvegur til undirbúnings leiðarinnar árið 2005. Fluttar hafa verið þingsályktanir um gerð vegarins, síðast á þingi 2020-2021.

Helsti flöskuháls á tengingunni til Austurlands er brúin á Jökulsá á Fjöllum við Grímsstaði sem byggð var árið 1947 og er ný brú á samgönguáætlun á tímabilinu 2025-2029. Þar er bent á að þessi gamla brú sé jafnframt veikasti hlekkurinn á norðurhluta hringvegarins ef suðurhluti hans lokast til dæmis vegna náttúruhamfara.

Innanlandsflug hefur verið mikilvægur samgöngumáti fyrir Akureyrarsvæðið áratugum saman enda var forveri Icelandair, Flugfélag Akureyrar, stofnað þar 1937. Undanfarin ár hefur þróunin verið sú að stærri flugvélar hafa verið notaðar og ferðatíðni dregist saman. Þetta hefur dregið úr sveigjanleika flugsins, s.s. fyrir styttri ferðir á borð við fundi og læknisheimsóknir. Niðurgreiðsla fargjalda fyrir almenning með tilkomu svokallaðrar Loftbrúar hefur aftur gert flugið að hentugri kosti en notkun almennings á innanlandsfluginu hafði dregist saman vegna hárra fargjalda. Kostnaður við farmiðakaup fyrirtækja hefur aukist jafnt og þétt og á fyrirtækjapingi sem haldið var í janúar 2021 kom fram að kostnaður við flug, t.d. vegna funduferða, námskeiða starfsfólks eða annarra vinnutengdra erinda, sé orðinn mjög hár. Deilur hafa staðið um framtíð Reykjavíkurflugvallar en Reykjavíkurborg stefnir að því að flugvöllurinn víki samkvæmt aðalskipulagi sem þýðir endalok flugs þangað og mikla áskorun fyrir íbúa og fyrirtæki fjarri höfuðborginni sem hafa reitt sig á þennan ferðamáta. Yfirvöld samgöngumála hafa þó fullyrt að völlum fari hvergi fyrr en staður fyrir annan völlum í nágrenni Reykjavíkur finnist (Morgunblaðið, 2019). Hvassahraun á Reykjanesi hefur verið sá staður sem borgarstjórn Reykjavíkur hefur helst horft til en eldgos sem braust út við Fagradalsfjall í mars 2021 gæti breytt áætlunum (Linda Blöndal, 2021). Á næstu árum má búast við að orkuskipti verði í flugi og hlóðlátari og minni flugvélar gætu breytt forsendum fyrir staðsetningu flugvallarins í Reykjavík. Hins vegar, ef áfangastaður innanlandsflugs á suðvesturhorninu flyst til Keflavíkur má gera ráð

fyrir að samgöngur á landi verði ráðandi fyrir ferðir til höfuðborgarinnar og þá má búast við að það geri kröfur um að hringvegurinn verði upp færður og leiðir stytta milli fjarstaða eins og kostur er.

Millilandaflug frá Akureyri hefur verið reynt af og til en hefur ekki haldist í sessi. Viðmælendur í þessari skýrslu hafa margir lagt áherslu á að millilandaflug sé meðal þess sem horft er til um að bæta búsetuskilyrði á svæðinu og efla borgarhlutverk Akureyrar. Fyrir marga er aðgengi að millilandaflugi mikilvægur þáttur búsetuskilyrða. Nefna má sem dæmi sérfræðinga, stofnanir og fyrirtæki sem reiða sig á mikinn hreyfanleika. Talsvert hefur áunnist í að bæta aðbúnað á Akureyrarflugvelli og mikil vinna verið lögð í markaðssetningu hans erlendis. Í þingsályktunartillögu um samgönguáætlun 2020-2034 kemur fram að stefna stjórnvalda sé að „auka millilandaflug um Akureyri eða Egilsstaði til að ferðamenn dreifist betur um landið og efla ferðapjónustu á landsbyggðinni“ (Þingsályktun um samgönguáætlun fyrir árin 2020–2034., e.d.). Talar þetta vel saman við markmið í tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi byggðaáætlun þar sem ein af framsettum áherslum er að styðja við uppbyggingu nýrra flugáttanna inn í landið til að tryggja jafnari dreifingu ferðamanna um landið og þar með að tryggja jafnari tækifæri til atvinnu (Tillaga til þingsályktunar um stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2022–2036, e.d.). Nýverið var tekin fyrsta skóflustungan að viðbyggingu við flugstöðina á Akureyri og stækkun flughlaðs sem mun gera völlinn betur í stakk búinn til að taka við aukinni umferð. Áætlað er að þessum framkvæmdum verði lokið um mitt sumar 2023. Enn má bæta samkeppnisstöðu flugavallarins með því að skilgreina nánar samfélagslegt og byggðapólitískt hlutverk Isavia og beita sér fyrir jöfnun eldsneytiskostnaðar á milli flugvalla, en eldsneytisverð er mun hærra á Egilsstöðum og Akureyri en í Keflavík og í Reykjavík (Freyr Rögnvaldsson, 2018).

Þrátt fyrir þessa stefnumótun blasir við að áhersla á uppbyggingu er langmest á Keflavíkurflugvelli. Þar tók fjármálaráðherra nýlega fyrstu skóflustungu að nýjustu viðbyggingunni sem áætlað er að kosti 21 milljarð kr (Árni Sæberg, 2021). Annað dæmi um raunverulegar áherslur hins opinbera eru svokallaðar Vörður en ráðherra ferðamála, kynnti í apríl 2021 „nýja heildstæða nálgun áfangastaðastjórnunar: Vörðu“. Fyrstu áfangastaðirnir sem hefja ferli til að verða Vörður eru Gullfoss, Geysir, Þingvallapjóðgarður og Jökulsárlón en með Vörðu verða lögð drög að fyrirmyndaráfangastöðum á Íslandi sem teljast einstakir á lands- eða heimsvísu (*Gullfoss, Geysir, Þingvellir og Jökulsárlón fyrstu Vörðurnar*, e.d.). Landfræðilega dreifingin er athyglisverð. Skerðing á framlögum til flugklasans er jafnframt bagaleg en framlögin fara úr 20 milljónum í átta á árinu 2022 (Hjalti Páll Þórarinsson, 2021).

Vöruflutningar á sjó til og frá Akureyri, bæði innanlands og milli landa hafa dregist mjög saman. Vöruflutningar á landi hafa aukist á móti. Þetta eykur mjög umferð og álag á vegakerfið, einkum á milli Akureyrar og Reykjavíkur en það virðist ekki vera í stakk búið til að taka við þessari umferð. Álag á veginn milli Akureyrar og Reykjavíkur getur orðið það mikið að við viss skilyrði geta orðið blæðingar í vegklæðingum. Vegurinn hefur orðið mjög ógreiðfær og ökutæki stórskemmt (Óttar Kolbeinsson Proppé, 2020). Það er alvarleg staða fyrir aðila á borð við framleiðslufyrirtæki á svæðinu sem starfa á landsvísu og þurfa að fá aðföng og koma vörum sínum á markað að Vegagerðin hefur hugleitt að setja á þungatakmarkanir eða jafnvel loka hringveginum við þessar aðstæður (*Ræða þungatakmarkanir og lokanir vegna blæðinga*, 2021). Stytting hringvegarins milli Akureyrar og Reykjavíkur hefur verið áherslumál fyrirtækja og hafa m.a. Samtök verslunar og þjónustu beitt sér fyrir henni (Samtök verslunar og þjónustu, 2011). Áskoranir fyrir fyrirtæki sem starfa á Akureyri og í nágrenni vegna lengdar og ástands hringvegarins voru meðal áhersluatriða sem fram komu á fyrirtækjapingi sem haldið var á Akureyri í janúar 2021.

Framtíðarsýn í samgöngum: Vegasamgöngur innan svæðisins hafa batnað með nýjum göngum milli Ólafsfjarðar og Dalvíkur og undir Öxnadalshéið. Hringvegurinn milli Akureyrar og Reykjavíkur hefur verið endurbættur og stytur. Tenging við Austurland hefur batnað með endurnýjun brúa á hringveginum. Reglubundið áætlunarflug milli landa og innanlands er um Akureyrarflugvöll allan ársins hring.

Áhersluatriði: Reglulegt millilandaflugi fari í fastan farveg sem fyrst, stjórnvöld tyggi að áframhaldandi uppbyggingu og að framlög séu næg til að tryggja aðra flugtengingu inn í landið.

6.2 Raforka

Takmörkuð raforka er framleidd í Eyjafirði og þess vegna þarf Akureyrarsvæðið að reiða sig á flutning raforku sem framleidd er annarsstaðar. Orkan er flutt til spennistöðvar að Rangárvöllum ofan Akureyrar um byggðalínu sem rekin er á 132 kV spennu. Frá austri er flutningur um Kröflulínu 1 og úr vestri um Rangárvallalínu 1. Þá fær svæðið orku um 66 kV Laxárlínu 1. Helsti flöskuhálsinn er Rangárvallalína 1 sem var reist árið 1974 og er elsti hluti byggðalínunnar. Hún er með grennri vír (leiðara) en aðrir hlutar byggðalínunnar, með flutningsgetu sem er um 80 MW samanborið við um 100 MW í öðrum hlutum hennar. Fyrir þarfir samfélagsins má horfa annars vegar til *afhendingaröryggis* og hins vegar *framboðs á raforku*.

Landsnet vinnur að endurnýjun byggðalínunnar og verður ný kynslóð línu rekin á 220 kV spennu og með margfaldri flutningsgetu⁵. Endurnýjun línunnar milli Kröflu og Fljótsdalsvirkjunar (Kröflulína 3) er langt komin og sömuleiðis línun milli Rangárvalla og Kröflustöðvar (Hólasandslína 3). Verið er að vinna að endurteknu mati á umhverfisáhrifum Blöndulínu 3 sem á að leysa af hólmi Rangárvallalínu 1 en andstaða hefur verið í Sveitarfélögunum Skagafirði og Hörgársveit við að leggja línuna þar í gegn og framkvæmdaleyfi ekki fengist.

Til að tryggja afhendingaröryggi raforku er lögð áhersla við uppbyggingu raforkukerfa á að hafa svokallaða möskvun eða N-1⁶ tengingu. Það þýðir að raforka geti farið til afhendingarstaða um að minnsta kosti tvær aðskildar leiðir. Í úttekt sem var gerð fyrir Atvinnuþróunarfélag Eyjafjarðar árið 2018 var afhendingaröryggi raforku á Eyjafjarðarsvæðinu og í Skagafirði athugað (Lota ehf., 2018). Þar kom fram að aflþörf Eyjafjarðar fór í mun lengri tíma yfir stöðugleikamörk byggðalínunnar en Landsnet miðar við sem ásættanlegt, sem eykur líkur á kerfishruni⁷ og rafmagnsleysi.

Óveður í desember 2019 leiddi í ljós annmarka á afhendingaröryggi. Mikil ísing sligaði raflínur og fór Norðurland eystra verst út úr þessu. Jafngilti fjöldi mínútna með rafmagnsleysi tæpum tveimur sólarhringum og urðu átta fyrirvaralausar truflanir á kerfinu. Akureyri fékk um tíma aðeins raforku um Kröflulínu 1 (byggðalínuna austan megin frá) og litlu munaði að sú lína gæfi sig einnig.

Afhendingaröryggið snertir sífellt fleiri þætti samfélagsrekstursins og er liður í að tryggja samfélagsöryggi (Nordic Council of Ministers, e.d.). Sérstaklega má nefna heilbrigðisþjónustu þar sem tæknistig hækkar ört og starfsemin verður sífellt háðari raforku og nettengingu. Í nýlegri grein frá World Economic Forum er minnt á þýðingu þess fyrir heilbrigðiskerfið að hafa aðgang að tryggri raforku í heimsfaraldri á borð við COVID-19 þar sem rafdrifinn búnaður á borð við öndunarbúnað hefur reynst mikilvægur í baráttunni (*Here's Why Energy Security Is a Vital Tool in Tackling a Pandemic*, e.d.). Varaafl er vissulega til staðar á heilbrigðisstofnunum en dæmi geta komið upp þar sem það bregst líka. Nærtækt er að nefna rafmagnstruflanirnar í desember 2019 þegar Sjúkrahúsið á Akureyri varð rafmagnslaust í 22 mínútur. Hafði sjúkrahúsið gengið á varaafli í einn og hálfan sólarhring og varð rafmagnsleysið við það að reynt var að tengjast dreifikerfinu aftur. Bilun í búnaði, til að unnt væri að tengjast dreifikerfinu aftur, varð

⁵ 550 MVA í stað 100-150 MVA.

⁶ Borið fram sem enn mínus einn.

⁷ „Kerfishrun er ástand sem einkennist af næstum algjöru spennuleysi á ákveðnu svæði innan flutningskerfis sem orsakast hefur af útleysingu orkuframleiðslueininga vegna óeðlilegra sveiflna á spennu og/eða tíðni sem urðu þegar neyðarástand (emergency state) var á kerfinu“ (Steinsholt sf., 2014, bls. v).

til þess að sjúkrahúsið þurfti síðan að ganga á varaaflinu í um það bil viku alls (*Sjúkrahúsið á Akureyri Gengur á Varaafli*, 2019).

Framboð raforku hefur um nokkurt skeið staðið þróun Akureyrar og hluta athafnasvæðis hennar fyrir þrifum, þ.e. þeim hluta sem er í Eyjafirði. Þetta fékkst staðfest í nýlegri rannsókn sem sýnir samhengið á milli tiltækrar orku í einstökum sveitarfélögum og atvinnutekna (Frontier Economics, 2020). Í rannsókninni var tekið dæmi af Akureyri og sýnt fram á með útreikningum að sveitarfélagið missir af efnahagslegum tækifærum til annarra staða á landinu eða útlanda á meðan það dregst að bæta úr afhendingargetu í sveitarfélaginu (Frontier Economics, 2020, bls. 32).

Í greinargerð Landsnets eftir óveðrið í desember 2019 var bent á að við náttúruhamfarir sé nauðsynlegt að samtengingar milli landshluta geti ráðið við orkuflutninga sem samsvara a.m.k. 500 MW. Það samsvarar þó aðeins um 17% af uppsettu aflí allra virkjana í landinu. Landsnet telur raunhæft að styrkja kerfið með nýrri byggðalínu til að ná þessu markmiði eigi síðar en árið 2030. Víða erlendis er viðmið um 15% flutningsgetu á milli landa m.a. vegna þjóðaröryggismála (Einar Snorri Einarsson, 2020). Þá er einnig litið þannig á að með 220 kV byggðalínu verði unnt að taka orku út af kerfinu hvar sem er og sömuleiðis setja orku inn á kerfið frá virkjunum víðsvegar um land. Um eins konar þjóðvegakerfi fyrir raforku sé að ræða.

Rannsóknamiðstöð Háskólans á Akureyri vann á árinu 2020 mat á samfélaglegum áhrifum Blöndulínu 3 í tengslum við mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar⁸. Í gagnaöflun fyrir hana voru m.a. tekin viðtöl við aðila í atvinnulífinu sem varpa ljósi á stöðuna eins og hún hefur verið undanfarin ár og hvað það hefur haft í för með sér. Þar kom fram að Íslandsstofa hafi sleppt því að kynna Eyjafjörð sem svæði fyrir mögulega fjárfestingakosti vegna þess að fólk þar á bæ viti að í Eyjafirði sé ekki neina orku að fá umfram þá sem er í boði nú. Hjá atvinnuráðgjöfum Atvinnuþróunarfélags Eyjafjarðar⁹ kom fram að það væri of algengt sjónarmið meðal sveitarstjórnarmanna að raforka sé eitthvað sem tiltekið hérað „eigi“ og þurfi að passa að renni ekki eitthvert annað. Líta þurfi meira til heildarhagsmuna og langtímaþróunar. Gott raforkukerfi flytji orku í báðar áttir, t.d. þannig að ef orku vantar, skyndilega eða vegna langtímaþróunar, hvort sem það er á höfuðborgarsvæðið eða einhver önnur svæði, þá sé hægt að flytja orku þangað annarsstaðar frá. Hjá fulltrúa MS á Akureyri kom m.a. fram að fyrirtækið búi við skerta afhendingu raforku af og til og þá þurfi að skera niður hluta af framleiðslunni en fyrirtækið fái

⁸ Skýrsla RHA er óbirt en verður birt eins og aðrar sérfræðiskýrslur í matinu um leið og frummatsskýrsla fyrir Blöndulínu 3.

⁹ Nú hluti af Samtökum sveitarfélaga og atvinnuþróunar á Norðurlandi eystra (SSNE).

ekki meiri orku en það fær núna. Í einu straumleysi geti orðið milljónatjón á framleiðslu og nýleg dæmi séu um það. Hjá fulltrúum Vífilfells kom fram að verksmiðjan sé stundum „keyrð niður“ vegna raforkuskorts og að skortur á raforku geti ógnað rekstraröryggi verksmiðjunnar og jafnvel staðsetningu hennar á Akureyri. Hjá landvinnslu Samherja og ÚA kom fram að rafmagnsleysi á Dalvík í desember 2019 hafi kostað tugi milljóna. Rafmagn sé nóg fyrir núverandi notkun en ekki hægt að bæta neinu við. Áætlanir séu um aukna orkunotkun, s.s. landtengingu skipa og rafvæðing handan við hornið. Eftir reynslu af rafmagnsleysi í desember 2019 upplifi fyrirtækið sig berskjaldaðra gagnvart rafmagnsleysi en áður en það er háð raforku og fiskvinnsla sjálfvirk og tæknivædd, búnaður sé mjög viðkvæmur fyrir spennu- og tíðniflökti.

Samtölin sem rakin eru hér að ofan bera flest að sama brunni og ljóst að efnahagsleg tækifæri geta - og hafa líklega farið - fram hjá byggðalögum vegna ástands raforkumála á svæðinu.

Framtíðarsýn í raforkumálum: Nægt framboð er af raforku til þess að það standi vexti Akureyrar og athafnasvæðis hennar ekki fyrir þrifum. Afhendingaröryggi raforku er orðið gott með nýrri Hólasandslínu og Blöndulínu 3.

Áhersluatriði: Ágreiningur um flutningsleiðir sem tryggja afhendingaröryggi verði leystur.

7 MENNINGARMÁL

Samkvæmt þjónustukönnun Byggðastofnunar (Sigríður Elín Þórðardóttir, 2018c) sækja Akureyringar og næstu nágrannar menningarviðburði í langflestum tilfellum til Akureyrar. Hlutfall þeirra sem sóttu menningarviðburð síðast til Akureyrar lækkar svo eftir því sem fjær dregur líkt og við var að búast. Könnunin sýnir að þegar kemur að listsýningum, tónleikum og leikhúsi er aðsóknin talsverð frá frá Suður-Þingeyjarsýslu og utanverðum Eyjafirði. Íbúar í Norður-Þingeyjarsýslu sóttu síðast listsýningu, tónleika eða veitingahús síðast til Akureyrar í 36-39% tilvika. Af Austurlandi er ásóknin lítil samkvæmt tölunum þaðan en Skagfirðingar og Austur-Húnavetningar sækja tónleika í töluverðum mæli til Akureyrar. Það er því hægt að álykta sem svo að Akureyri sinni sérstöku hlutverki í menningarmálum fyrir Eyjafjarðarsvæðið og Þingeyjarsýslur en minna út fyrir það.

Samkvæmt upplýsingum frá Menningarfélagi Akureyrar (MAK) er þó aðsóknin þar nánast frá öllu landinu og reyndar ekki síst af suðvesturhorninu. Að öðru leyti skiptist þetta nokkuð jafnt yfir landið að suðausturhorninu frátöldu. Erlendir ferðamenn koma sjaldan á sýningar en oft inn í húsið sem slíkt. MAK er í samstarfi við fjölmarga aðila t.d. Hörpu, Listaháskóla Íslands, Þjóðleikhúsið og fleiri sem er ákaflega mikilvægt fyrir þeirra starfsemi þar sem mikil áhersla er lögð á faglega vinnu og hefur félagið mikla sérstöðu á landsbyggðinni, með atvinnuleikhús og símfóníuhljómsveit.

Talsvert hefur verið rætt um nauðsyn þess að hækka framlög til MAK en þau hafa hingað til verið 4-5% af þeim framlögum sem sambærilegar stofnanir á höfuðborgarsvæðinu fá. Ef sú tala myndi hækka upp í 10-11%, sem myndi betur endurspeglar íbúafjölda þjónustusóknarsvæðisins sem hlutfall af heildaríbúafjölda, er ljóst að MAK væri betur í stakk búð til þess að vera raunverulegur valkostur við stóru stofnanirnar, fyrir fólk á stærra landsvæði, þegar kemur að afþreyingu og listum. Slíkt myndi án vafa hafa afleiðingar víða í samfélaginu. Akureyri hefði þá skyldu til að framleiða menningarviðburði en einnig þegar kemur að menntun og endurnýjun í menningarlífi landsmanna. Aukin framlög til leikhúss, símfóníuhljómsveitar og listasafns myndi auka möguleika til þess að halda úti fjölbreyttu listnámi í bænum. Þá er óhætt að fullyrða að bæði beinum og óbeinum störfum myndi fjölga, ekki bara meðal listafólks heldur einnig til dæmis meðal iðnaðarfólks og í veitinga- og gistipjónustugeiranum. Með auknum framlögum gæti Akureyri orðið raunverulegri valkostur fyrir tónlistarfólk, leikara og aðra sérhæfða starfsmenn. Framkvæmdastjóri MAK telur að um það bil 20 ný sérfræðistörf gætu orðið til strax með auknum fjárframlögum (Þuríður Helga Kristjánsdóttir, 2020).

Í Árbók sveitarfélaga fyrir árið 2020 (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2020) sést að Akureyrarbær leggur meiri fjármuni í menningarmál á hvern íbúa en flest önnur sveitarfélög. Má leiða að því líkur að önnur sveitarfélög með yfir 10.000 íbúa, en þau eru á suðvesturhorninu, njóti hagræðis fjöldans og geti þ.a.l. notið ákveðinnar stærðarhagkvæmni og þess að stærstu ríkisreknu menningarstofnanirnar eru reknar þar. Framlag sveitarfélaganna Skagafjarðar, Vestmannaeyjabæjar, Fjarðabyggðar og Ísafjarðarbæjar er svipað og Akureyrar.

Tafla 2. Framlög stærstu sveitarfélaga landsins til menningarmála per íbúa árið 2019 skv. Árbók sveitarfélaga.

	íbúafj.	Tekjur	Laun og launat. gjöld	Annar kostnaður	Gjöld samtals	Niðurstaða
Reykjavíkurborg	131.136	3.195	11.308	29.145	40.453	-37.258
Kópavogsbær	37.959	4.505	9.108	13.803	22.911	-18.406
Hafnarfjarðarkaupstaður	29.971	1.030	7.293	9.247	16.540	-15.510
Reykjanesbær	19.421	4.971	11.491	17.610	29.102	-24.130
Akureyrarkaupstaður	19.025	14.490	13.428	49.454	62.882	-48.392
Garðabær	16.924	1.882	5.421	9.369	14.790	-12.908
Mosfellsbær	12.073	1.530	5.902	10.022	15.924	-14.394
Sveitarfélagið Árborg	10.055	318	8.104	14.417	22.520	-22.202

Önnur aðgerð í menningarmálum sem myndi styrkja hlutverk Akureyrar sem borgarsamfélags væri aukið framboð af listnámi. Nú er að störfum vinnuhópur skipaður fulltrúum frá SSNE, Akureyrarbæ, SamNor, Listaháskóla Íslands og Háskólanum á Akureyri. Hugmyndin er að Listaháskóli Íslands bjóði upp á nám í samvinnu við Háskólann á Akureyri á sviði lista. Slíkt nám myndi auka möguleika Akureyrar sem aðlaðandi búsetukosts, þjóna landinu öllu vegna fjarnámsmöguleika og bjóða upp á ný og sérhæfð störf. Slíkt myndi einnig styðja vel við þá listastarfsemi sem er í bænum og tryggja ákveðna byggðafestu eða valmöguleika fyrir þau sem eru að ljúka námi á framhaldskólastigi og eru búsett á upptökusvæði Akureyrar.

Á Akureyri eru um það bil tuttugu söfn og eru tólf þeirra rekin af eða á ábyrgð Akureyrarbæjar, þ.m.t. eru skáldahúsin Þrjú; Davíðshús, Nonnahús og Sigurhæðir. Skáldahúsin hafa ekki fengið sérstakt fjárframlag úr ríkissjóði líkt og þekkist með a.m.k. sum önnur hús þjóðskálda (Akureyrarbær, 2021). Þá er ekkert safn á Akureyri svokallað ábyrgðarsafn en samkvæmt skýrslu RHA frá árinu 2020 mætti vel hugsa sér að Minjasafnið á Akureyri tæki að sér slíkt hlutverk. Ábyrgðarsafn sinnir faglegri ábyrgð á ákveðnu sviði og veitir öðrum söfnum ráðgjöf og leiðbeiningar. Ábyrgðarsafn getur hvort heldur sem er verið á landsvísu eða á ákveðnu landsvæði. Reyndar eru fleiri söfn í Eyjafirði sem gætu sinnt því hlutverki. Rétt er að taka fram að ekkert safn á Íslandi hefur enn verið skilgreint sem ábyrgðarsafn en þrjú höfuðsöfn eru á Íslandi, öll á höfuðborgarsvæðinu (Arnar Þór Jóhannesson & Rannveig Gústafsdóttir, 2020; 141/2011, 2011).

Haustið 2020 skipaði mennta- og menningarmálaráðherra starfshóp til þess að fjalla um Þjóðaróperu. Skýrsla starfshópsins, sem reyndar klofnaði í sinni afstöðu, leit dagsins ljós í maí 2021 og eru þar tilgreindir þrír kostir, meðal annars sá að til gæti orðið ný ríkisstofnun í anda Þjóðleikhússins, Sinfóníuhljómsveitar Íslands og Íslenska dansflokksins (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2021). Sé vilji til þess að hverfa frá einkjarna byggðastefnu og veita Akureyri sess sem annað borgarsvæðið á Íslandi væri kjörið að finna þessari nýju stofnun heimili á Akureyri í samstarfi við MAK og Hof. Til þess að snúa við þeirri þróun sem hefur orðið í byggðamálum er mikilvægt að finna nýjum stofnunum staðutan höfuðborgarsvæðisins.. Þjóðarópera á Akureyri myndi senda skýr skilaboð um breyttar áherslur og verða innspýting í menningarlífið á Akureyri. Í öllu falli er rétt að hafa tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi byggðaáætlun til hliðsjónar en þar kemur fram: „*Þegar ný starfsemi hefst eða breytingar verða á starfsmannahaldi á vegum ríkisins verði það metið með hlutlægum hætti hvort staðsetja megi störfín/starfsemina utan höfuðborgarsvæðisins*“ (Tillaga til þingsályktunar um stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2022-2036, e.d.). Góðir innviðir eru til staðar á Akureyri og verði listnám við HA í samstarfi við LHÍ að veruleika á næstu árum mun það styðja hvort við annað. Í grein sem formaður og framkvæmdastjóri Menningarfélagsins skrifuðu segir meðal annars:

Það yrði hagur fyrir Þjóðaróperuna að hafa aðsetur í Hofi og nýta samlegðaráhrifin af annarri starfsemi Menningarfélags Akureyrar, en sýningar óperunnar færu fram bæði á Akureyri og í Reykjavík í samstarfi við fleiri menningarstofnanir. Innan Menningarfélags Akureyrar er rekin sinfóníuhljómsveit, alþjóðlegt kvikmyndatónlistarverkefni, leikhús og menningar- og ráðstefnuhús. Í Hofi er fyrirmyndaraðstaða varðandi tæknibúnað, þar er stórt leiksvið sem hægt er að koma tilkomumiklum leikmyndum fyrir og aðstaða fyrir hljómsveit í gryfju (Þuríður Helga Kristjánsdóttir og Eva Hrund Einarsdóttir, 2021).

Þá hafa framkvæmdastjóri og formaður menningarfélagsins í sömu grein tjáð hugmyndir um að Akureyri sækist eftir að verða menningarborg Evrópu á næstu árum. Reykjavíkurborg fékk þennan titil árið 2000 og var kostnaður ríkisins samkvæmt fjárhagsáætlun 235 milljónir, Reykjavíkurborgar 275 milljónir og M2000 greiddi rúmlega 100 milljónir. Heildarfjöldi verkefna árið 2000 var 284 og heildaraðsókn að viðburðum var ein og hálf milljón manns (Stjórn Reykjavíkur menningarborgar Evrópu árið 2020, e.d.). Það er því ljóst að verkefnið er stórt og krefst talsverðra skuldbindinga af hálfu ríkis og sveitarfélags. Þjóðarópera á Akureyri myndi að sjálfsögðu styðja við þessar hugmyndir.

Framtíðarsýn um menningarmál: Á Akureyri blómstra menning og listir. Gestum á sýningum og viðburðum hefur fjölgað. Fjölbreytt framboð listnáms er til staðar á öllum skólastigum. Að minnsta kosti eitt safn á svæðinu er orðið ábyrgðarsafn. Aukin umsvif í menningarmálum á Akureyri nýtist sömuleiðis öðrum byggðalögum á athafnasvæðinu.

Áhersluatriði: Formfest verði með lögum, að hlutur Akureyrar í heildar framlögum til menningarmála sé í einhverju samræmi við áhrifasvæði svæðisborgarinnar og mikilvægi hennar þannig virt í verki. Þetta gæti t.a.m. falist í tvöföldun á framlögum til MAK.

8 NORÐURSLÓÐAMÁL

Segja má að Akureyri hafi um hríð markað sér stöðu sem miðstöð Norðurslóðamála á Íslandi og má í því samhengi minnst á að margar Norðurslóðastofnanir eru staðsettar í rannsóknahúsinu Borgum við Norðurslóð, svo sem CAFF og PAME, sem eru tveir af sex starfshópum Norðurskautsráðsins, Stofnun Vilhjálms Stefánssonar, skrifstofa Alþjóðlegu Norðurskautsvísindanefndarinnar (IASC) og Norðurslóðanet Íslands. Fyrirtæki í bænum og nágrenni hans koma að norðurslóðamálum á einn eða annan hátt, s.s. með flugi til Grænlands, rannsóknastarfi og viðgerðum og þjónustu við útgerð. Akureyrarbær tekur þátt í samstarfi svo sem Northern Forum og Arctic Mayors. Auk þess hefur Háskólinn á Akureyri tekið þátt í fjölmörgum rannsóknarverkefnum og boðið upp á nám í Heimskautarétti.

Rannsóknarþing Norðursins eða Northern Research Forum (NRF) var stofnað árið 1999 að tilstuðlan Ólafs Ragnars Grímssonar, forseta Íslands, í samstarfi við m.a. Lassi Heininen, prófessor við Háskólann í Lapplandi og Þorstein Gunnarsson, rektor Háskólans á Akureyri. Auk Ólafs Ragnars stóð níu manna stjórn sérfræðinga frá Íslandi, Finnlandi, Noregi, Kanada, Bandaríkjunum og Rússlandi að NRF. Háskólinn á Akureyri hefur hýst skrifstofu NRF frá upphafi. Núverandi formaður er Eyjólfur Guðmundsson rektor HA.

Markmiðið með stofnun NRF var að skapa vettvang fyrir umræður um málefni norðurslóða og auka samvinnu milli vísindamanna og hagsmunaaðila. Vettvangur skapaðist fyrir stefnumótandi umræðu um hlutverk rannsókna svo sem um loftslagsbreytingar, sjálfbæra þróun, nýtingu auðlinda, menntun, heilsu og öryggi. Eftirtalin rannsóknarþing voru haldin í aðildarríkjum Norðurskautsráðsins:

- Akureyri 2000 - North Meets North
- Novgorod 2002 – Northern Veche
- Yellowknife 2004 – Human Responses to Global Change
- Oulu/Luleå 2006 – The Borderless North
- Anchorage 2008 – Seeking Balance in a Changing North
- Hveragerði 2011 – Our Ice Dependent World
- Akureyri 2013 – Climate Change in Northern Territories
- Reykjavík 2015 – Engaging Cultural Heritage when Building Resilience

Á milli 150 og 200 manns sóttu rannsóknarþingin sem hafa haft áhrif á stefnumótun í aðildarríkjum Norðurskautsráðsins og skapað mikilvægt tengslanet. Leitast var við að tryggja þátttöku frá flestum sviðum samfélagsins en þarna voru samankomnir vísindamenn,

stjórnámálamenn, embættismenn, sveitarstjórnarmenn, frumbyggjar og síðast en ekki síst ungir vísindamenn. Ráðstefnurit voru gefin út eftir hvert þing. Auk rannsóknþinganna hefur NRF skipulagt kynningarfundum og málstofur héraðs og erlendis og tekið á móti fjölmörgum gestum og sendinefndum.

Árið 2017 urðu tímamót í sögu NRF þegar endurskipulagning á starfseminni átti sér stað og hún fékk nýtt hlutverk sem samstarfsvettvangur Háskólans á Akureyri fyrir málefni norðurslóða en markmiðið er einkum að:

- Styðja við samstarf í menntun og rannsóknum
- Skapa vettvang fyrir alþjóðlega rannsakendur til að tengjast starfi HA

Arctic Circle eða Hringborð Norðurslóða var annar norðurslóðavettvangur sem Ólafur Ragnar Grímsson var hvatamaður að en hann hóf undirbúning Arctic Circle í samstarfi við skrifstofu NRF. Þarna sá hann tækifæri til þess að þróa áfram þá hugmyndafræði sem NRF byggir á. Fyrsta hringborðið var haldið haustið 2013 í Reykjavík. Hringborð Norðurslóða hefur verið haldið árlega síðan. Yfir 2.000 manns frá 60 löndum hafa sótt Arctic Circle sem haldið hefur verið í Hörpu í Reykjavík. Þessi saga verður ekki rakin nánar hér en NRF og skrifstofa þess við Háskólann á Akureyri hefur tekið virkan þátt í Arctic Circle frá 2013 og á talsverðan þátt í stofnun þess.

Á 150. Löggjafarþingi 2019-2020 kom fram þingsályktunartillaga um Akureyri sem miðstöð málefna norðurslóða á Íslandi (*183/150 þáttill.*, e.d.), fékk sú þingsályktunartillaga ekki brautargengi en Háskóli Íslands lagðist gegn því (Háskóli Íslands, e.d.) og utanríkisráðuneytið taldi það ekki vera tímabært (Utanríkisráðuneytið, 2020). Árið 2020 var skipuð þingmannanefnd til þess að móta stefnu Íslands í norðurslóðamálum og skilaði hún af sér skýrslu í mars 2021 (Utanríkisráðuneytið, 2021). Á grunni þeirrar vinnu var á nýafstöðnu þingi samþykkt þingsályktunartillaga þar sem efling Akureyrar í málaflokknum er einn af áhersluþáttunum (*1478/151 þál. (samhlj.)*, e.d.). Í því felst ákveðin táknað viðurkenning en betur þarf að móta hvað fylgir því, hvers konar verkefni og hve mikið fjármagn (ef nokkuð). Nefndin tiltekur í þessu samhengi stuðning við mennta- og rannsóknastofnanir og þekkingarsetur sem og að efla innlent samráð og samstarf um málefni norðurslóða. Afar mikilvægt er að vel skilgreind verkefni fylgi þessum titli og Akureyri verði þessi höfuðstaður ekki bara í orði, heldur líka á borði. Má í því samhengi nefna hugmynd um að sendiherra norðurslóða verði staðsettur á Akureyri. Að öðru leyti verður forvitnilegt að sjá í hverju þessi efling felst. Í aðgerð B.9 í þingsályktunartillögu um stefnumótandi byggðaaætlun er styrking Norðurslóðanetsins nefnd í þessu samhengi og þá með stafræna sókn, uppbyggingu samstarfsnets og þátttöku í alþjóðlegum rannsóknarverkefnum í huga. Á fundi háskólaráðs 21. maí 2021 var gerð eftirfarandi bókun:

Í stefnu stjórnvalda í málefnum norðurslóða er lögð áhersla á að Akureyri sé miðstöð norðurslóðamálefna á Íslandi. Háskólaráð styður rektor í því að halda áfram uppbyggingu norðurslóðamála innan Háskólans á Akureyri og vinna að því að draga fram heildarímynd Norðurlands og HA sem miðstöðvar norðurslóða, t.d. með því að vinna að nánara samstarfi þeirra stofnana og fyrirtækja sem starfa innan þessa málaflokks á svæðinu og þannig auka sýnileika þeirrar starfsemi sem fer fram á sviði norðurslóðamála á Norðurlandi (Háskólaráð Háskólans á Akureyri, 2021).

Í janúar 2021 kom út skýrsla svokallaðrar Grænlandsnefndar og bar hún nafnið Samstarf Grænlands og Íslands á nýjum Norðurslóðum. Akureyri ber þar nokkuð á góma, m.a. hvað varðar fjarnám og heilbrigðisþjónustu. Það sem þó hefur vakið mesta athygli er sú tillaga að nýju Norðurslóðasetri verði fundinn staður í Reykjavík (Grænlandsnefnd utanríkis- og þróunarsamvinnuráðherra, 2020) en ekki á Akureyri, sem fyrrgreind þingmannanefnd lagði þó til í drögum að skýrslu að yrði höfuðstaður norðurslóða á Íslandi og staðfestist svo sem vilji Alþingis í nýsamþykktu þingsályktun (*1478/151 þál. (samhlj.)*, e.d.). Hefði farið vel á því að finna setrinu stað á Akureyri í samræmi við yfirlýsingar um miðstöð norðurslóða. Samtök sveitarfélaga og atvinnuþróunar á Norðurlandi eystra hafa aftur á móti veitt styrk úr sóknaráætlun til að rækja þetta hlutverk en Norðurslóðanetið fékk 14 milljóna króna styrk með það fyrir augum að efla samvinnu stofnana, fyrirtækja og sveitarfélaga um norðurslóðatengd málefni en það er einnig að finna sem áhersla og aðgerð í tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2022-2036 (Tillaga til þingsályktunar um stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2022-2036, e.d.).

***Framtíðarsýn um norðurslóðamál:** Á Akureyri er miðstöð norðurslóðamála á Íslandi og þar er staðsettur hinn íslenski sendiherra norðurslóða. Íslenskar stofnanir sem einkum fást við norðurslóðamálefni og samstarfsstofnanir á sviði norðurslóðamála, sem reknar eru með öðrum þjóðum og valinn staður á Íslandi, eru staðsettar á Akureyri. Sú námslína á sviði norðurslóðafræða sem er í boði héraendis er við Háskólann á Akureyri og öflug rannsóknateymi sérfræðinga við háskólann og samstarfsstofnanir rannsaka málefni norðurslóða.*

Áhersluariði: Skilgreind verði þau verkefni og það fjármagn sem fylgja þeirri viðurkenningu stjórnvalda að Akureyri sé miðstöð norðurslóðamála á Íslandi. Háskólinn á Akureyri og stofnanir innan málaflokksins á háskólasvæðinu efli samvinnu og sýnileika.

9 STJÓRNSÝSLA

Á Norðurlandi eystra er staðsett ýmis stjórnarsýsla á vegum ríkisins, í útibúum þess og á vegum sveitarfélaga sem eru 13 á svæðinu, með samtals 30.613 íbúa. Á Norðurlandi vestra eru sjö sveitarfélög með 7.400 íbúa. Akureyri er langfjölmennasta sveitarfélagið með 19.219 íbúa eða um 63% íbúa Norðurlands eystra. Næstflestir eru í Norðurþingi eða 3.030. Íbúar Skútustaðahrepps og Þingeyjarsveitar samþykktu í júní 2021 sameiningu sveitarfélaganna og viðræður um sameiningu Langanesbyggðar og Svalbarðshrepps standa yfir. Eiginleg stjórnarsýsla er staðsett í öllum nema þeim tveimur fámennustu. Mikil samvinna á sér stað milli sveitarfélaganna og fjölbreytt form er á þeirri samvinnu. Árið 2016 voru eiginleg samstarfsverkefni sveitarfélaganna 34 talsins og voru samningar á sviði félags- og fræðslumála algengastir. Að auki voru 20 tilvik þar sem um sameiginlegt eignarhald á verkefnum og embættum var að ræða (Arnar Þór Jóhannesson o.fl., 2016). Af þessu má ráða að stjórnarsýslan á sveitarstjórnarstiginu er flókin en búast má við að það breytist með sameiningu sveitarfélaga. Sveitarfélagið Skagafjörður er fjölmennast í sínum landshluta með 4.084 íbúa eða um 55% íbúanna, Húnaþing vestra er með 1.222 og Blönduósþétt 970 íbúa. Í júní 2021 fóru fram kosningar um sameiningu allra sveitarfélaganna í Austur-Húnavatnssýslu en tillagan var ekki samþykkt. Árið 2016 voru 27 samstarfsverkefni milli sveitarfélaganna í landshlutanum og að auki 16 tilvik þar sem um sameiginlegt eignarhald var að ræða (Arnar Þór Jóhannesson o.fl., 2016).

Samtök sveitarfélaga og atvinnuþróunar á Norðurlandi eystra (SSNE) er helsti samnefndi sveitarfélaganna á sínu svæði en þau voru stofnuð 2020 við sameiningu Atvinnuþróunarfélags Eyjafjarðar, Atvinnuþróunarfélags Þingeyinga og Eyþings. Öll sveitarfélögin eiga aðild að SSNE að undanskildum Tjörneshreppi. Meginmarkmiðið með starfsemi SSNE er að efla Norðurland eystra sem eftirsótt svæði til búsetu og atvinnu (SSNE, e.d.). Hafa ber í huga í þessu sambandi að það var á vettvangi SSNE sem samþykkt var að eitt af áherslumálum sóknaráætlunar landshlutans skyldi vera að skilgreina borgarhlutverk Akureyrar, sem fjallað er um í þessari skýrslu og þannig má líta svo á að öll aðildarsveitarfélögin standi að baki þessu áherslumáli. Leitast hefur verið við að starfsemi SSNE dreifist nokkuð um allt starfssvæðið. Hliðstæð eru Samtök sveitarfélaga á Norðurlandi vestra (SSNV) sem voru stofnuð 1992 og leitast einnig við að dreifa starfsemi sinni um svæðið. Öll sveitarfélög landshlutans eru aðilar að SSNV.

Hin flókna stjórnarsýsla á sveitarstjórnarstiginu er áskorun að mörgu leyti. Þannig er skipulagsskylda hjá hverju sveitarfélagi fyrir sig, samkvæmt skipulagslögum. Þegar sveitarfélög horfa þröngt á sína hagsmuni getur það haft mikil áhrif á önnur sveitarfélög, stór svæði og jafnvel á landsvísu þegar um mikilvæga málaflökka er að ræða, s.s. línulega innviði á borð við

vegi og flutningskerfi raforku. Þetta hefur varðað mjög þróun Akureyrar og athafnasvæðis hennar. Dæmi um þetta er að hringvegurinn frá Reykjavík til Akureyrar liggur um mörg sveitarfélög sem telja það hagsmuni sína að breyta ekki legu hans og stytta. Á meðan svo er næst ekki fram það sem margir telja meðal brýnustu hagsmunamála svæðisins í vegamálum. Annað dæmi er flutningskerfi raforku en endurnýjun um 50 ára gamallar byggðalínu; Blöndulínu 3 milli Blöndustöðvar og Akureyrar, hefur ekki komist í framkvæmd. Andstaða er í hluta af sveitarfélögunum á 100 km leið línunnar. Talið er að skortur á framboði raforku og takmarkað afhendingaröryggi hafi hamlað þróun atvinnulífs og samfélags á athafnasvæði Akureyrar og þar með í a.m.k. hluta þeirra sveitarfélaga sem línan liggur um.

Margvísleg stjórnsýsla á vegum ríkisins er á Akureyri og í nágrenni. Umfangsmest er þessi starfsemi á Akureyri þar sem eru stjórnsýslustofnanir sem hafa hlutverki að gegna á landsvísu, svo sem Jafnréttisstofa og Fiskistofa, sem eru til húsa í Rannsóknahúsinu Borgum, í grennd við Háskólann á Akureyri. Þá eru fjölmörg útibú frá stofnunum, s.s. Orkustofnun/Orkusetur, Umhverfisstofnun, Skatturinn, Skattrannsóknastjóri og Vinnumálastofnun. Ýmsar stjórnsýslustofnanir eða starfsstöðvar þeirra eru annars staðar á Norðurlandi, s.s. Byggðastofnun á Sauðárkróki, Fæðingarorlofssjóður á Hvammstanga og Skagaströnd, starfsstöð Persónuverndar á Húsavík, Sýslumenn á Húsavík og Blönduósi¹⁰, og starfsstöð Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar á Sauðárkróki. Mikil áhersla hefur verið lögð á það af forsvarsmönnum sveitarfélaga að halda í opinbera stjórnsýslu eða fjölga slíkum stofnunum eða starfsstöðvum þeirra. Þessum stofnunum fylgja oft sérhæfð störf sem auka fjölbreytni vinnumarkaðar og geta skapað þar forsendur fyrir búsetu fólks með háskólamenntun.

Byggðastofnun hefur frá árinu 2014 tekið saman tölur um fjölda ríkisstarfa í einstökum sveitarfélögum og landshlutum (Þorkell Stefánsson & Anna Lea Gestsdóttir, 2020). Þar er að sjálfsögðu um fjölbreytta samsetningu starfa að ræða og störf í stjórnsýslustofnunum eru aðeins ótilgreindur hluti þeirra því þessi störf eru ekki flokkuð nema eftir staðsetningu í samantekt Byggðastofnunar. Þetta gefur þó ákveðna vísbendingu. Samkvæmt þessu hefur Akureyri heldur lægra hlutfall ríkisstarfa miðað við íbúafjölda 15-64 ára en Reykjavík. Hins vegar er hlutfall ríkisstarfa á höfuðborgarsvæðinu sem heild ekki ýkja hátt, sem sýnir ákveðna samþjöppun í Reykjavík, sem hefur auðvitað mikilvægt hlutverk sem höfuðborg. Þar eru helstu lykilstofnanir þjóðarinnar staðsettar og í stjórnarská er tiltekið að þar skuli stjórnarráð og Alþingi staðsett og forsetinn þar eða í næsta nágrenni. Norðurland vestra hefur heldur hærra

¹⁰ Auk afgreiðslna annars staðar í landshlutunum.

hlutfall opinberra starfa en Norðurland eystra sem er athyglisvert, t.d. þegar stærð Akureyrar er höfð í huga og vægi í íbúafjölda landshlutans.

Tafla 3. Stöðugildi ríkisins eftir landshlutum og nokkrum sveitarfélögum 1. desember 2019.

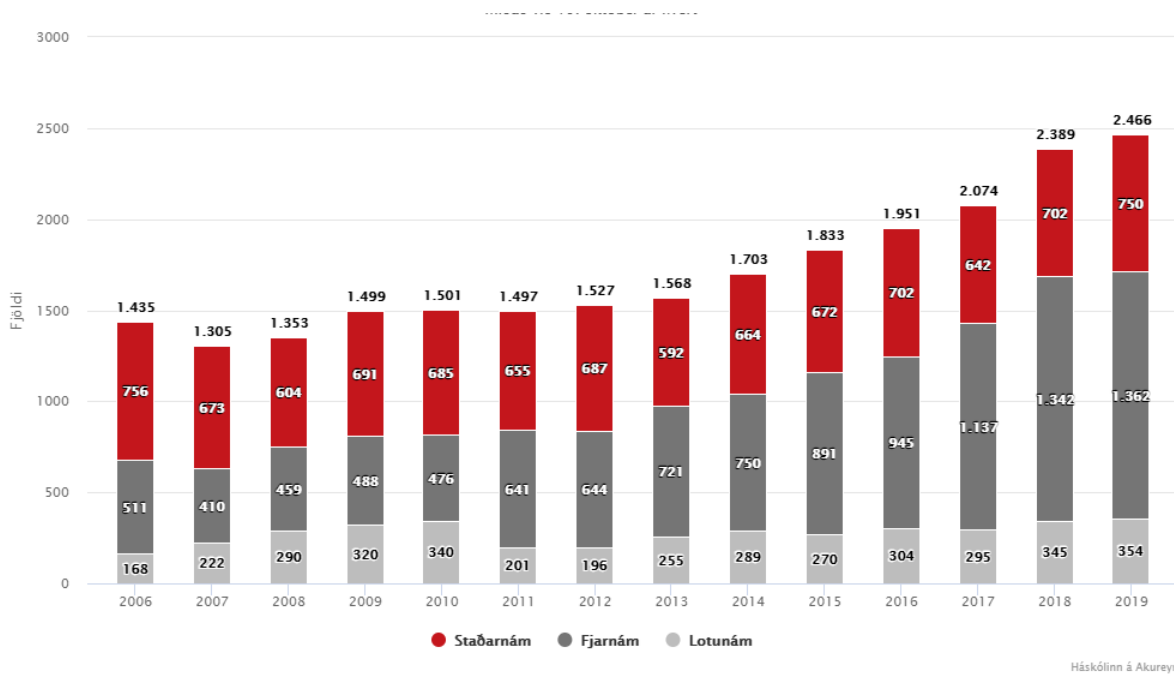
Landshlutar og sveitarfélög	Samtals stöðugildi	Hlutf. af íb.fj. 15-64 ára
Höfuðborgarsvæðið	17.757	11,3%
Suðurnes	1.379	7,1%
Vesturland	832	7,7%
Vestfirðir	449	9,6%
Norðurland vestra	487	10,6%
Norðurland eystra	1.967	9,9%
Austurland	558	8,1%
Suðurland	1.488	7,4%
Akureyri	1.552	12,7%
Norðurþing	180	8,7%
Reykjavík	15.808	17,5%
Sveitarfélagið Skagafjörður	301	11,7%

Framtíðarsýn um stjórnsýslu: Sveitarfélög hafa sameinast í stærri og öflugri einingar um stjórnsýslu sína. Samstarfsverkefnum hefur fækkað en þau verkefni sem sveitarfélög þurfa að hafa samvinnu um eru rekin á formi sem sveitarstjórnarlög kveða á um. Stjórnsýsla á vegum ríkisins á svæðinu hefur verið eflað. Störfum í stjórnsýslu hefur fjölgað, s.s. vegna starfa sem staðsett eru á svæðinu sem mörg hver eru hluti af starfsemi stjórnsýslustofnana sem starfa á landsvísu.

Áhersluatriði: Stjórnsýsla ríkisins verði eflað á Akureyrarsvæðinu og skoðað verði að staðsetja nýja starfsemi á vegum ríkisins þar, samhliða því að haldið verði áfram á þeirri braut að skapa störf sem eru óháð staðsetningu.

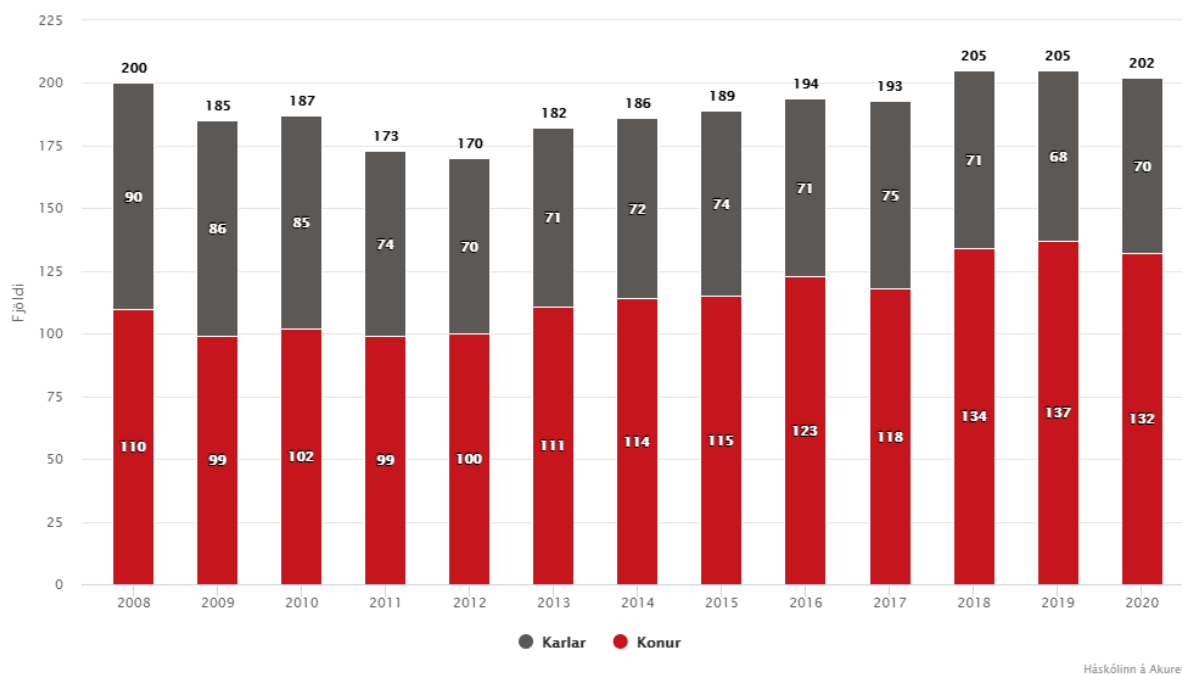
10 MENNTAMÁL

Á Akureyri eru þrír öflugir skólar á framhalds- og háskólastigi með fjölbreytt námsframboð. Á athafnasvæði Akureyrar, þ.e. í um 45 mínútna akstursfjarlægð eru svo þrír framhaldsskólar til viðbótar. Háskólar eru eitt af megininkennum borgarsvæða og eru dæmi um þjónustu sem er ekki hægt að hafa nema á tiltölulega fáum stöðum á landinu og verður því mest fjallað um hlutverk Háskólans á Akureyri (HA) í þessum kafla. Innan HA hefur talsverð umræða átt sér stað um hlutverk skólans í samfélaginu. Mikil áhersla hefur verið lögð á sveigjanlegt nám þar sem nemendur koma tvisvar til þrisvar sinnum á önn í námslotur en sinna náminu að öðru leyti í fjarnámi. Þetta hefur orðið til þess að nemendum hefur fjölgað mikið við háskólann á Akureyri undanfarin ár.



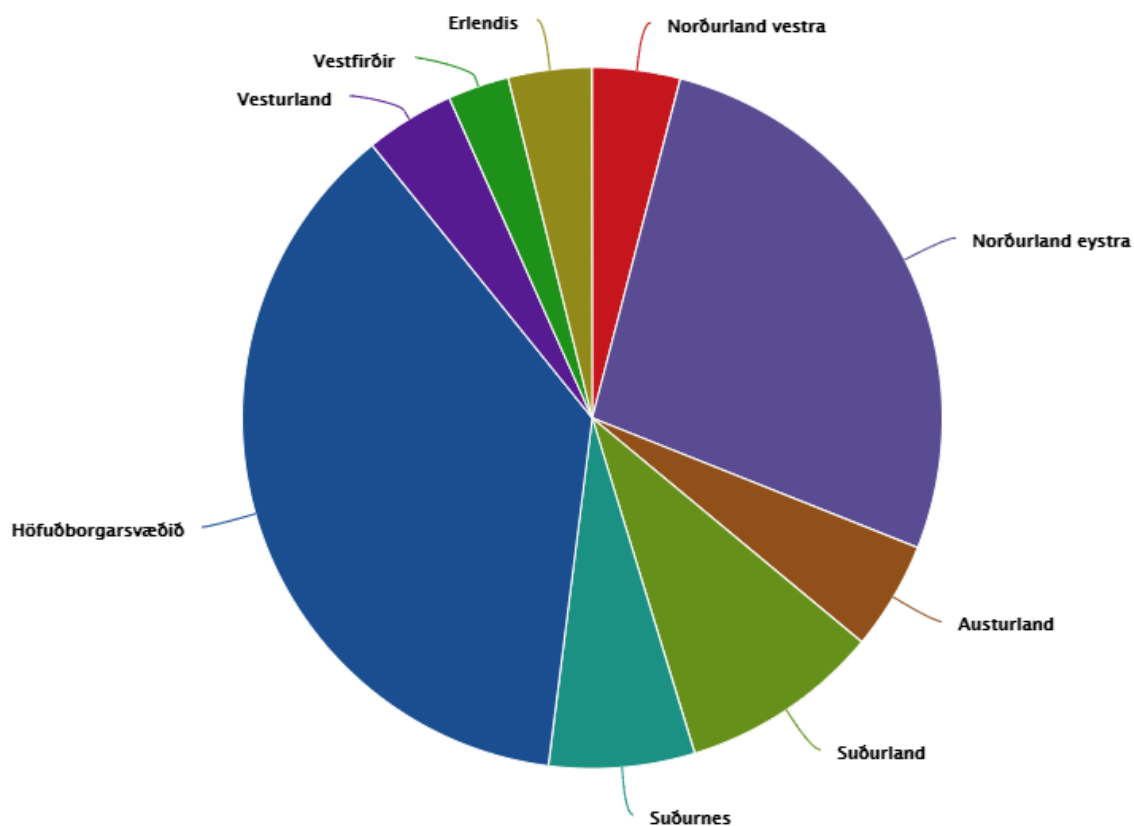
Mynd 17. Heildarfjöldi nemenda við Háskólann á Akureyri eftir námsformi 2006-2019.

Árið 2006 voru 1.435 nemendur við skólann og þar af voru 756 í staðarnámi en árið 2019 voru þeir orðnir 2.466 og 750 í staðarnámi. Staðarnemarnir voru því nánast jafnmargir árið 2006 og 2019 þrátt fyrir að nemendum hefði fjölgað um rösklega 1.200. Hlutfall staðarnema af heildarnemendafjölda hefur þannig farið úr tæplega 53% árið 2006 í rétt rúmlega 30% árið 2019. Nemendaaukningin hefur því fyrst og fremst verið meðal nemenda sem ekki búa á svæðinu og sækja ekki skólann dagsdaglega (Háskólinn á Akureyri, e.d.).



Mynd 18. Heildarfjöldi starfsfólks við Háskólann á Akureyri 2008 - 2020

Áhugavert er að á tímabilinu 2008-2020 hefur starfsfólki við skólann aðeins fjölgað um tvo og því er mun færri starfsfólk nú fyrir hvern nemenda árið 2020 en árið 2008.



Mynd 19. Nemendur Háskólans á Akureyri haustið 2020 eftir búsetu

Nú er svo komið að flestir nemendur við Háskólann á Akureyri eru búsettir á höfuðborgarsvæðinu eða ríflega 37% nemenda á meðan 27% búa á Norðurlandi eystra. Nemendur úr öðrum landshlutum eru frá tæpum þremur prósentum frá Vestfjörðum, upp í ríflega 9% frá Suðurlandi. Tæp 4% nemenda eru búsett erlendis (Háskólinn á Akureyri, e.d.).

Eins og áður segir eru mismunandi skoðanir uppi um ágæti þessarar þróunar. Ef til vill er það til marks um breytta tíma, að búseta skipti sífellt minna máli þegar kemur að því að velja sér háskólanám og að fagna beri þessari þróun. Þetta fyrirkomulag gerir nemendum kleift að stunda sitt nám án þess að þurfa að flytja búferlum og er sérstaklega hentugt þar sem fólk vill mennta sig í heimabyggð þar sem engan háskóla er að finna eða ekki það nám sem viðkomandi hefur áhuga á að sækja. Að því leytinu til er um að ræða góða og vel heppnaða byggðaaðgerð, ekki síst í námsgreinum svo sem kennaranámi, hjúkrunarfræði og lögreglufræðum og eykur þetta líkur á að hægt sé að manna þessar stöður til frambúðar í minni byggðarlögum. Að þessu leyti má segja að Háskólinn á Akureyri sé að taka þátt í samkeppni opinberra stofnana um nemendur alls staðar að af landinu sem hefur gengið vel hjá háskólanum. Sé haldið áfram á þessari braut má jafnvel sjá fyrir sér að nemendum haldi áfram að fjölga en það er þó ekki víst ef samkeppnin varðandi þetta námsform eykst á næstunni eins og líklegt má teljast. Í Bandaríkjunum má til dæmis segja að áherslan sé fremur á að keppa á markaði þar sem nám er vara til sölu eins og hver önnur og seld í formi skólagjalda.

Þeir sem gagnrýna þessa þróun telja hana of markaðssinnaða og í anda nýsköpunar í ríkisrekstri (New Public Management). Áherslan sé of lík hefðbundnum fyrirtækjarekstri en háskólanám og rannsóknir lúti öðrum lögmálum og þeir sem eru þessarar skoðunar vilja fremur líta til Norðurlandanna. Meiri áhersla eigi að vera á að fjölga staðarnemum og byggja upp háskólasamfélag sem verði sýnilegra og hafi ríkara hlutverki að gegna í nærumhverfinu. Ef til vill myndi slíkt fækka nemendum en áherslan þurfi ekki endilega að vera á að fjölga þeim heldur að háskólinn mennti fólk á svæðinu enda sé hvort sem er erfitt fyrir lítinn skóla að spjara sig í þeirri alþjóðlegu samkeppni sem framundan sé. Hærra hlutfall nemenda verði þá hluti af samfélaginu á svæðinu, lifi þar og starfi og verði þátttakendur í daglegu lífi. Háskólinn verði þannig eins konar svæðisháskóli (e. regional university) með ákveðna sérstöðu, til dæmis þá að mennta fólk á landsbyggðinni. Slíkt mætti útfæra nánar í hverri námsgrein fyrir sig. Einnig mætti hugsa sér að nemendur annars staðar en í Reykjavík nytu forgangs við inntöku nýnema komi til aðgangstakmarkana. Þess ber þó að geta að svæðisháskólar bjóða venjulega ekki upp á doktorsnám en nýverið komst það á laggirnar við Háskólann á Akureyri. Doktorsnám er háskólum sem leggja áherslu á rannsóknir mikilvægt og er stundum forsenda fyrir því að geta

fengið styrki úr tilteknum rannsóknasjóðum. Framundan er stefnumörkun fyrir Háskólann á Akureyri en núverandi stefna gildir út árið 2023.

Hvað svo sem vangaveltum líður um hvert samfélagslegt hlutverk háskólans eigi að vera er námsframboðið sífellt til umræðu. Málafni norðurlóða hafa lengi verið eitt af sérsviðum Háskólans á Akureyri og er heimskautaréttur dæmi um það. Hins vegar er sérstaða skólans í þeim efnum ef til vill að minnka og í því samhengi má benda á að Háskóli Íslands stefnir á að bjóða upp á meistaranám í Norðurlóðafræðum frá og með haustinu 2021. Sé atvinnulífið spurt kemur fram áhugi á að bjóða upp á frekara nám á sviði tæknigreina (Hjördís Sigursteinsdóttir & Hjalti Jóhannesson, 2013; Marta Einarsdóttir, Arnar Þór Jóhannesson, Guðrún Rósa Þórsteinsdóttir, 2019). Þar sem norðurlóðamál eru í eðli sínu byggðamál er mikilvægt að þekkingargrundvöllur byggðaaðgerða verði eflur við skólann sem stendur utan eina borgarsvæðisins í landinu. Samhliða er brýnt fyrir skólann að skoða möguleika á samstarfi við skóla á höfuðborgarsvæðinu til að breikka námsframboðið á sviðum þar sem slíkt þykir hentugt. Endurvakning tölvunarnáms í samstarfi við Háskólann í Reykjavík er skref í þá átt. Þá hefur verið stofnaður undirbúningshópur varðandi listnám á háskólastigi og bendir könnun meðal nemenda í völdum framhaldsskólum til þess að áhugi á því námi á Akureyri sé nokkur.

Tafla 4. Ef þér stæði til boða að stunda listnám á háskólastigi á Akureyri undir stjórn Listaháskóla Íslands í samstarfi við Háskólann á Akureyri hversu líklegt eða ólíklegt er að það nám yrði fyrir valinu?

	Mjög/frekar líklegt	Hvorki líklegt né ólíklegt	Mjög frekar ólíklegt	Veit ekki	Fjöldi	Líklegt
Alls	53,4%	22,9%	19,1%	4,6%	131	53,4%
Skólar á Norðurlandi	74,5%	16,4%	5,5%	3,6%	55	74,5%
Skólar á höfuðborgarsvæðinu	35,6%	27,1%	33,9%	3,4%	59	35,6%
Skólar annars staðar á landinu	47,1%	29,4%	11,8%	11,8%	17	47,1%

Könnunin var lögð fyrir nemendum sem voru langt komnir með sitt framhaldsskólanám og hyggja á listnám á háskólastigi í framhaldinu. Þegar spurt var hversu líklegt eða ólíklegt það væri að listnám á háskólastigi við Háskólann á Akureyri undir stjórn Listaháskóla Íslands yrði fyrir valinu stæði það til boða töldu 53% svarenda það vera frekar eða mjög líklegt. Tæplega þriðjungur svarenda á Norðurlandi töldu það líklegt og þar af 53,7% mjög líklegt.

Í öllu falli myndi fjölbreyttara námsframboð og fjölgun stöðugilda efla allt svæðið og skapa frjórri vettvang sem gæti skilað sér í stofnun nýrra fyrirtækja og aukinni nýsköpun, sérstaklega ef tækninám og listnám á háskólastigi ná að festa sig í sessi við skólann.

Þá er rétt að minnast á Heilbrigðisvísindastofnun Háskólans á Akureyri sem er sameiginlegur vettvangur starfsfólks SAK og HA til eflingar rannsókna í heilbrigðisvísindum og hefur verið

starfandi frá árinu 2002. Óhætt er að fullyrða að það samstarf styrkir umtalsvert starfsemi beggja stofnana. Þá hafa komið fram hugmyndir um tveggja ára nám sem búi heilsugæslulækna undir starf í dreifbýli og skilaði starfshópur af sér tillögum þess efnis áramótin 2019/2020 (Heilbrigðisráðuneytið, 2020). Slíkt nám félli vel að áherslum Háskólans á Akureyri. Áfram er unnið að málinu en þetta gæti orðið öflug byggðaaðgerð til þess að bregðast við íslenskum veruleika. Vinnuhópur Félags Íslenskra heimilislækna um gerð marklýsingar mun skila af sér frekari tillögum á árinu 2022. Er um aðgerð A.06 í núgildandi byggðaaætlun að ræða og telst hún vera í vinnslu (*A.06. Héraðslækningar, e.d.*).

Tveir framhaldsskólar eru á Akureyri og er mikilvægt að þeir fái nægar fjárveitingar til þess að sinna sínu hlutverki. Sérstaklega er mikilvægt að Verkmenntaskólinn fái þau tæki og tól sem til þarf til að geta haldið áfram að útskrifa nemendur úr verknámi og haldið úti sem flestum námsbrautum á því sviði. Þá er sí- og endurmenntun til staðar á svæðinu en mikilvægt er að hún sé aðgengilegust sem víðast.

***Framtíðarsýn um menntamál:** Öflugt háskólasamfélag er til staðar með fjölbreytt námsframboð. Háskólinn skilgreinir samfélagslegt hlutverk sitt á athafnasvæði Akureyrar og í samhengi við byggðapróun. Framhaldsskólunum er tryggt nægt fjármagn til þess að sinna sínu hlutverki.*

Áhersluatriði: Háskólanum á Akureyri og framhaldsskólum á svæðinu sé tryggt nauðsynlegt fjármagn til rekstrar og aukins fjölbreytileika í námsframboði.

11 HEILBRIGÐISMÁL

Sjúkrahúsið á Akureyri (SAK) starfar samkvæmt lögum um heilbrigðisþjónustu frá 2007 og reglugerð sem sett var árið 2020. Í 2. kafla laganna er fjallað um skipulag heilbrigðisþjónustu. Hlutverk Sak er þar skilgreint þannig:

Á Sjúkrahúsinu á Akureyri skal veitt annars stigs heilbrigðisþjónusta en að auki þriðja stigs heilbrigðisþjónusta, m.a. á göngu- og dagdeildum. Sjúkrahúsið á Akureyri og Landspítali skulu hafa með sér samráð um veitingu þriðja stigs heilbrigðisþjónustu. Hlutverk Sjúkrahússins á Akureyri er m.a. að vera kennslusjúkrahús, varasjúkrahús Landspítala, annast kennslu nema í grunn- og framhaldsnámi, taka þátt í að veita háskólamenntuðum starfsmönnum sérmenntun í heilbrigðisgreinum í samstarfi við menntastofnanir og aðrar heilbrigðisstofnanir og gera fagfólki kleift að sinna fræðastörfum við háskóla auk þess að stunda og veita aðstöðu til vísindarannsókna (Lög um heilbrigðisþjónustu, 2007).

Sjá má af þessu að löggjafinn leggur mikla áherslu á Sjúkrahúsið á Akureyri sem aðra helstu heilbrigðisstofnun landsins og ætlar því til að mynda mikilvægt hlutverk við að sinna sérhæfðri þjónustu sem er þriðja stigs heilbrigðisþjónusta. Í heilbrigðisstefnu til ársins 2030 kemur jafnframt fram að geri megí ráð fyrir að þungi sjúkrahúsþjónustu muni í auknum mæli færast annars vegar til Landspítala og hins vegar til SAK (Heilbrigðisráðuneytið, 2019).

Þjónusta SAK við landsbyggðina og einstök svæði er mikil. Fyrir utan það sem kveðið er á um í lögnum benti forstjóri SAK á að sjúkrahúsið hefur hlutverki að gegna sem sérgreinasjúkrahús fyrir Norðurland og Austurland. Megnið af sjúklingum kemur af nærsvæði sjúkrahússins. Þá fara sérfræðingar á minni staðina á helsta þjónustusvæði sjúkrahússins. Góðar samgöngur eru lykillinn að því að geta sinnt sumu af þessu fyrir svæðið. Mikill áhugi er á því sem kalla mætti landsbyggðalækningar og landsbyggðahjúkrun. Mikil undirbúningsvinna hefur átt sér stað á þessu sviði. Fjarheilbrigðisþjónusta er fjölbreytt og gengur vel að sinna henni. Mikil þróun hefur átt sér stað og má nefna sem dæmi um þessa þjónustu undirbúningur valkvæðra aðgerða gegnum síma og þjónusta við skip, svo eitthvað sé nefnt. Hér getur hlutverk SAK aukist frá því sem nú er en í aðgerð A.5 í þingsályktunartillögu um stefnumótandi byggðaáætlun kemur fram að markmiðið sé að gera fjarheilbrigðisþjónustu hærra undir höfði, með því að miðla almennri og sértækri heilbrigðisþjónustu, með því að nýta velferðartækni og fjarskipti og verður árangurinn metinn út frá fjölda tilvika. Í heilbrigðisstefnu til ársins 2030 kveður við svipaðan

tón en þar er stefnt að því að staðan árið 2030 verði sú að: *aðgengi að heilsugæslu og þjónustu sérfræðinga á landsbyggðinni [verði] jafnað með fjarheilbrigðisþjónustu og vel skipulögðum sjúkraflutningum* (Heilbrigðisráðuneytið, 2019).“

Þá benti forstjóri SAK á að sjúkrahúsið hefur með höndum læknisfræðilega þjónustu við sjúkraflug þar sem miðstöð þess er á Akureyri. Við það má bæta að áhugi er fyrir því að staðsetja björgunarþyrlu á Akureyri.

Sjúkrahúsið hefur verið að auka sérhæfða þjónustu sem áður þurfti að sækja til Reykjavíkur. Sem dæmi um þetta má nefna blóðskilun, krabbameinslækningar og sérhæfða lyfjameðferð. Þá hefur SAK tekið við fæðingarþjónustu og fleiru af nágrennasjúkrahúsum. Þjónusta við Grænland, s.s. á sviði liðskiptaaðgerða var stunduð en m.a. vegna samgangna við Grænland sem eru allar gegnum Reykjavík er þetta ekki lengur gert á Akureyri.

Mikil umræða hefur átt sér stað um að Sjúkrahúsið á Akureyri verði formlega skilgreint sem háskólasjúkrahús og má sjá það t.a.m. í framtíðarsýn sjúkrahússins 2021 (Sjúkrahúsið á Akureyri, 2021) og í Vísindastefnu SAK til 2023 en þar segir: „*Sjúkrahúsið á Akureyri er háskólasjúkrahús með réttindi og skyldur eins og lýst er í lögum um heilbrigðisþjónustu*“ (Sjúkrahúsið á Akureyri, e.d.). Margir sérfræðingar vilja sinna akademískum rannsóknum og skilgreining á hlutverki SAK sem háskólasjúkrahúss í lögum myndi gefa meira rými til þeirra rannsókna. Forstjóri SAK taldi að þetta myndi hafa bein áhrif á mönnun sérfræðinga en ráðning þeirra til SAK er sífellt áskorun. SAK tekur nú þegar þátt í kennslu lækna sem eru komnir í framhaldsnám. Skilgreining SAK sem háskólasjúkrahúss myndi hafa jákvæð áhrif á rannsóknarvirkni og birtingar fræðigreina. Forstjórinn sagði að sumir sérfræðingar við SAK hafi nú þegar fengið akademískar nafnbætur og sinni, í hlutastarfi, kennslu við HA og HÍ. Hann taldi SAK geta boðið nemum upp á talsvert mikla fjölbreytni og breidd en kannski ekki keppt við stærri sjúkrahús varðandi dýptina. Við endurskoðun laga um heilbrigðisþjónustu var ákveðið að hafa SAK áfram skilgreint sem kennslusjúkrahús.

Þó má sjá að löggjafinn ætlar SAK allstórt hlutverk á sviði menntunar og þjálfunar heilbrigðisstarfsfólks. Forstjórinn taldi afar mikilvægt að sem fjölbreyttust samsetning sérfræðinga starfi á sjúkrahúsinu til að það geti sem best sinnt þjónustuhlutverki sínu samkvæmt lögunum. Ráðningar sérfræðinga til SAK hafa verið áskorun og forstjórinn telur að margt hafi áhrif á hversu vel þær ganga. Hvað fræðilega hlið starfsins varðar, þá er skilgreining sjúkrahússins sem háskólasjúkrahúss meðal þess sem skiptir sérfræðinga máli um starfsaðstæður, eins og fram kemur að framan. Þá er horft til þátttöku í Evrópuverkefnum, sem einnig tengist rannsóknum.

Í apríl 2019 var skipaður starfshópur innan SAK um möguleikann á að sjúkrahúsið verði háskólasjúkrahús og lagði hópurinn það til í umsögn til nefndarsviðs Alþingis vegna frumvarps til laga um breytingu á lögum um heilbrigðisþjónustu (40/2007, e.d.). Í umsögn vinnuhópsins kemur m.a. fram: „Vinnuhópurinn hefur borið saman hlutverk LSH og SAK skv. 20. og 21 gr. laga um heilbrigðisþjónustu nr. 40/2007 og þykir ljóst að SAK uppfyllir þær kröfur sem þar eru settar fram með tilliti til kennslu í grunn- og framhaldsnámi til að öðlast skilgreiningu háskólasjúkrahúss (Laufey Hrólfsdóttir, Alexander Smáráson, Snæbjörn Guðjónsson, Árún K. Sigurðardóttir, Stefán B. Sigurðsson, Ingveldur Tryggvadóttir, 2020).“

Starfshópurinn tiltekur ýmis rök fyrir því að sjúkrahúsið sé nú þegar vel í stakk búið til þess að verða háskólasjúkrahús, meðal annars vegna þess að sjúkrahúsið hefur um árabíl annast klínískt nám háskólanema í grunnnámi, svo sem með því að fá til sín læknanema og nema í hjúkrunarfræði, iðjubjálfun, sjúkrapjálfun og ljósmóðurfræði. Þar geta kandidatar stundað sitt starfsnám en mats- og hæfisnefnd um starfs- og sérfræðinám lækna hefur viðurkennt SAK sem stofnun kennslu í framhaldsnámi á vissum sviðum.

Jafnframt kemur fram í umsögn starfshópsins:

Í upphafi árs 2020 samþykkti framkvæmdastjórn SAK nýja og metnaðarfulla vísindastefnu til næstu þriggja ára. Markmið spítalans er að byggja upp öflugara rannsóknahverfi, efla rannsóknainnið og rannsóknasamstarf. SAK ætlar sér að verða háskólasjúkrahús þar sem vísindastarfsemi er samofin daglegri starfsemi spítalans sbr. skilgreiningu 4. gr. laganna um háskólasjúkrahús. Í nýrri stefnu heilbrigðisráðherra í vísindarannsóknnum á heilbrigðissviði til ársins 2030 kemur fram að vilji sé til að jafna aðstöðu vísindamanna á landsvísu og nýta samlegðaráhrif til þess að standa sameiginlega að nauðsynlegum innviðum til að styðja við öflugt vísindastarf. Vinnuhópurinn fagnar þessari stefnu og óskar í kjölfarið eftir því, að tekið verði tillit til ofangreindra ábendinga. (Laufey Hrólfsdóttir, Alexander Smáráson, Snæbjörn Guðjónsson, Árún K. Sigurðardóttir, Stefán B. Sigurðsson, Ingveldur Tryggvadóttir, 2020).

Fyrir utan veggj sjúkrahússins eru það margvíslegir þættir sem forstjórinn taldi hafa áhrif á vilja sérfræðinga og annars starfsfólks til að setja sig niður á athafnasvæði Akureyrar. Störf við hæfi fyrir maka er lykilatriði í mögum tilvikum. Einnig segir hann líklegra að starfsfólk vilji setjast að hafi það tenginu við svæðið, eða a.m.k. við landsbyggðina. Þá er litið til þátta eins og tækifæra til að sinna áhugamálum, lista- og menningarlífs, beins flugs til útlanda og svo framvegis. Hann sagði að mikilvægt væri að auka fjölda og fjölbreytni starfa í bænum en það hefur m.a. áhrif á

almenna fjölbreytni samfélagsins sem þau skynja að kallað sé eftir, t.d. af „kandídötum“ um starfsumsóknir. Stækkun bæjarins/borgarinnar í 30-40 þúsund íbúa myndi breyta öllu.

Margvísleg önnur heilbrigðisþjónusta er veitt á svæðinu og ber þar auðvitað fyrst að nefna starfsemi HSN en stefnt er að því að opna tvær nýjar heilsugæslustöðvar á næstu árum, sem ætti að verða til mikilla bóta fyrir starfsfólk og sjúklinga. HSN er með aðalstarfsstöð sína á Húsavík og er starfssvæði þess nánast allt Norðurlandið.

Tannlækningar, sjúkraþjálfun og augnlækningar eru dæmi um þjónustu sem er veitt á svæðinu og þjónar stærri hópi en bara íbúum Akureyrar. Að sama skapi er þjónusta sérfræðilækna og augnlækna sótt í talsverðum mæli út fyrir svæðið, samkvæmt könnun sem RHA framkvæmdi á meðal bæjarbúa árið 2020. Mikilvægt er að íbúar á athafnasvæðinu geti sótt sem mest af slíkri þjónustu til Akureyrar sem miðstöðvar þjónustu. Mögulega væri í þessu tilfelli hægt að freista þess að fá starfsfólk í þeim greinum sem skortur er á með ívilnunum í gegnum Menntasjóð námsmanna en slíka heimild er að finna í 2. málgrein 28. greinar í lögum um sjóðinn (60/2020, 2020), en nýting þeirra heimilda er ein af áherslum þingsályktunartillögu um stefnumótandi byggðaáætlun 2022-2036.

***Framtíðarsýn um heilbrigðismál:** SAK er miðstöð sérhæfðrar heilbrigðisþjónustu á Norður- og Austurlandi og hefur hlotið viðurkenningu sem háskólasjúkrahús. Rannsóknarstarf hefur aukist í samræmi við vísindastefnu sjúkrahússins. Samstarf SAK og HA hefur aukist.*

Áhersluatriði: SAK verði gert að háskólasjúkrahúsi.

12 FÉLAGSÞJÓNUSTA

Akureyri er leiðandi sveitarfélag á sviði félagsþjónustu í Eyjafirði og sinnir málaflokknum með þjónustusamningi við Hörgársveit, Eyjafjarðarsveit, Svalbarðsstrandarhrepp og Grýtubakkahrepp. Á Akureyri er þjónusta meiri og sérhæfðari en víðast hvar í næsta nágrenni. Útgjöld Akureyrarbæjar til málaflokksins benda til þess að Akureyri hafi óskilgreint hlutverk á þessu sviði fyrir stærra svæði en þar sést að á Norðurlandi eystra sker sveitarfélagið sig úr. Reyndar má segja Sveitarfélagið Skagafjörður hafi svipað hlutverk fyrir annað svæði en niðurstaðan þar á íbúa er nánast sú sama og á Akureyri og sú þriðja hæsta á landinu (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2020).

	Íbúafj.	Tekjur	Laun og launat. gjöld	Annar kostnaður	Gjöld samtals	Niðurstaða
Akureyrarkaupstaður	19.025	48.304	163.975	102.064	266.038	-217.735
Dalvíkurbyggð	1.903	3.391	59.161	32.724	91.885	-88.494
Grýtubakkahreppur	370	0	1.409	73.955	75.365	-75.365
Svalbarðshreppur	93	0	763	69.828	70.591	-70.591
Norðurþing	3.115	113.429	133.220	44.459	177.679	-64.250
Eyjafjarðarsveit	1.077	1.633	6.502	56.549	63.050	-61.417
Þingeyjarsveit	862	2.014	16.190	46.434	62.624	-60.610
Hörgársveit	623	2.608	10.046	49.392	59.438	-56.830
Skútustaðahreppur	507	1.083	12.733	38.104	50.838	-49.755
Svalbarðsstrandarhreppur	483	0	1.280	45.128	46.408	-46.408
Fjallabyggð	2.006	141.507	126.165	38.960	165.125	-23.618

Tafla 5 Útgjöld sveitarfélaga á Norðurlandi eystra til félagsþjónustu árið 2019

Eins og sjá má í meðfylgjandi töflu úr Árbók sveitarfélaga 2020 er mikill munur á kostnaði sveitarfélaga vegna félagsþjónustu og geta verið mismunandi skýringar á því. Ein líkleg skýring hlýtur að vera sú að Akureyri sé meginveitandi þjónustu á tilteknu svæði og laði því að sér fólk sem þarf á þjónustunni að halda. Það er áhugavert að setja þessa töflu í samhengi við stærstu sveitarfélögin á landinu en öll hin sem hafa fleiri en 10.000 íbúa eru á frekar afmörkuðu svæði á suðvesturhorninu.

	Íbúafj.	Tekjur	Laun og launat. gjöld	Annar kostnaður	Gjöld samtals	Niðurstaða
Reykjavíkurborg	131.136	32.566	134.821	117.037	251.858	-219.291
Kópavogsbær	37.959	19.442	67.081	59.665	126.746	-107.304
Hafnarfjarðarkaupstaður	29.971	18.211	74.662	93.175	167.837	-149.626
Reykjanesbær	19.421	28.525	58.256	58.704	116.960	-88.435
Akureyrarkaupstaður	19.025	48.304	163.975	102.064	266.038	-217.735
Garðabær	16.924	12.638	49.282	81.519	130.801	-118.163
Mosfellsbær	12.073	45.694	40.852	166.632	207.484	-161.790
Sveitarfélagið Árborg	10.055	44.208	84.204	77.391	161.596	-117.388
Akraneskaupstaður	7.534	18.625	100.286	68.452	168.738	-150.112

Tafla 6 Útgjöld stærstu sveitarfélaga landsins til félagsþjónustu árið 2019

Í töflunni (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2020) sést að Akureyri og Reykjavík skera sig úr og virðast hafa stærra hlutverk en önnur sveitarfélög. Kostnaður þeirra er nánast sá sami á hvern íbúa. Önnur sveitarfélög með yfir 10.000 íbúa standa þeim langt að baki. Hlutverk Akureyrar í þessum málaflokki er því miklu líkara hlutverki, ábyrgð og skyldum höfuðborgarinnar en annarra sveitarfélaga af svipaðri stærð og Akureyri. Stefnumörkun um velferðartækni á velferðarsviði Akureyrarbæjar hefur nú verið í gildi um skeið og reynst vel. Í því felst að allt starf á sviði verðferðarráðs á að vera leiðandi hvað varðar nýsköpun og tækni í málefnum sem tengjast velferð íbúanna og auka lífsgæði þeirra.

Framtíðarsýn í félagsþjónustu: Akureyri verður áfram leiðandi sveitarfélag á sviði félagsþjónustu. Þar hefur verið byggt upp samþætt þjónustukerfi fyrir áhrifasvæði svæðisborgar og þar er að finna miðstöð velferðarþjónustu.

Áhersluatriði: Aukið verði samstarf milli Akureyrar og annarra sveitarfélaga og unnið að víðtækari útfærslu á notkun velferðartækni á áhrifasvæði svæðisborgar.

13 ÖNNUR MÁL

Nokkur dæmi eru um það á undanförunum árum að þjónusta sem hefur verið til staðar á vegum ríkisins á Akureyri hafi verið skert verulega og jafnvel verið afnumin. Dæmi um það er lokun fangelsisins á Akureyri haustið 2020, í mikilli óþökk heimamanna. Við það glataðist tækifæri fyrir fanga til að afplána í heimabyggð eða nærri heimabyggð og möguleikar ættingja til heimsókna minnkuðu til muna í einhverjum tilfellum. Þá töpuðust störf fangavarða. Tvímælalaust er tilefni til að nútímavæða hugmyndir um refsivist og endurofna fangelsi á Akureyri sem mætir nútíma kröfum um slíka starfsemi.

Sömu sögu er að segja af málefnum sérsveitarinnar en viðvera sérsveitarmanna á Akureyri hefur minnkað á undanförunum árum, þrátt fyrir íbúafjölgun. Á tímabili var bara einn sérsveitarmaður. Nú eru þeir tveir en voru fjórir fyrir nokkrum árum síðan. Umdæmi lögreglunnar á Norðurlandi eystra er eitt það stærsta á Íslandi og þekur tæplega 23.300 ferkílómetra landsins og sinnir um 30.000 íbúum. Ljóst er að öryggismál og löggæsla eru einn af grundvallar innviðum og forsendum þess að blómlegt borgarsamfélag geti þróast á svæðinu

Þá má einnig minnst á starfsemi Vetraríþróttamiðstöðvar Íslands sem sett var á laggirnar árið 1997 og naut fjárstuðnings ríkisins til uppbyggingar vetraríþróttar. Með þeim samningi var Akureyri falið hlutverk og talsverðar skyldur varðandi uppbyggingu og eflingu vetraríþróttar á Íslandi og tókst vel til. Í reglugerð segir:

Vetraríþróttamiðstöð Íslands, VMÍ, er þjónustustofnun sem hefur það meginhlutverk að efla vetraríþróttir, íþróttافرæðslu og útivist og stuðla þannig að heilbrigðu lífi og heilsurækt meðal almennings, svo sem skólafólks, fatlaðra og keppnis- og afreksfólks í íþróttum með hefðbundnar vetraríþróttir, íþróttافرæðslu og útivist að leiðarljósi.

Aðilar að Vetraríþróttamiðstöðinni eru ríkið, Akureyrarbær og Íþróttar- og Ólympíusamband Íslands. Eftir bankahrunið 2008 voru framlög hins vegar skorin niður og enginn samningur hefur verið í gildi síðan þá um uppbyggingu vetraríþróttamannvirkja. Kjörrið væri að styrkja sérstöðu svæðisins með formlegum hætti og mætti hugsa sér að Hlíðarfjall væri þjóðarleikvangur Íslendinga í skíðaíþróttum. Miðstöðin er ennþá til en var nýverið tekin af fjárlögum.

Þessi tvö dæmi eru síður en svo tæmandi upptalning á því hvernig þjónusta ríkisins hefur verið skorin niður, en þau eru til vitnis um þá krafta sem eru undirliggjandi í byggðarþróuninni.

Framtíðarsýn í lögreglumálum: Á Akureyri er starfandi öflug löggæsla bæði almenn og sérhæfð. Reist er nýtt nútímalegt fangelsi sem þjónar þörfum svæðisins.

Áhersluatriði: Að starfsemi lögreglu (sérsvéitar) verði ef efld samhliða vaxandi borgarsamfélagi og hafinn undirbúningur að byggingu eða opnun fangelsis að nýju.

14 UMRÆÐA

Eins og rakið hefur verið er byggðapróunarmynstrið á Íslandi vel þekkt. Íbúum fjölgar mikið á höfuðborgarsvæðinu og í næsta nágrenni þess á meðan fjölgunin er mun minni alls staðar annars staðar á landinu. Ekkert bendir til annars en að sú þróun muni halda áfram. Ísland sker sig úr að þessu leyti frá flestum öðrum þjóðum, þ.á.m. hinum Norðurlandþjóðunum. Vægi landsbyggðarinnar mun því halda áfram að minnka haldi þessi þróun áfram. Ástæða þessarar þróunar er sennilega sú að líkt og annars staðar í heiminum laða borgarsamfélög að sér fólk, með þeirri þjónustu, afþreyingu og umsvifum sem þeim fylgja. Þetta leiðir til dæmis það af sér að enn stærri hluti markaðarins verður á suðvesturhorninu sem getur til dæmis orðið til þess að staða fyrirtækja sem ekki eru staðsett þar verður ennþá þyngri. Einnig má færa rök fyrir því að Ísland sé í samkeppni um fólk við útlönd. Með tveimur borgarsvæðum yrði staða Íslands í samkeppni við útlönd sterkari með því að hægt væri að velja úr tveimur borgarsvæðum til þess að búa á, eða í nágrenni við, samaborið við núverandi stöðu.

Sú byggðastefna sem hefur verið við lýði, eða a.m.k. sú þróun sem hefur átt sér stað, má kalla einkjarna byggðastefnu eins og rakið hefur verið. Vinnuhópur þessi kallar eftir kerfisbreytingu hvað þetta varðar og að borgarsvæðin verði skilgreind sem tvö, með Akureyrarsvæðið sem annað borgarsvæðið. Færð hafa verið rök fyrir því að þróuninni verði ekki snúið við nema með því að annað borgarsvæði verði til á Íslandi enda eru borgarsvæði líklegri til þess að vaxa en önnur svæði. Með því er ekki átt við að allt sem sé á höfuðborgarsvæðinu verði líka að vera að finna á Akureyri eða í næsta nágrenni og enn síður það að Akureyri eigi að soga að sér alla þjónustu úr öðrum byggðalögum á sínu áhrifasvæði. Megin tillaga hópsins er sú að Akureyri verði skilgreind sem svæðisborg og fái sem slík sérstakan sess í byggðaáætlunum. Í því felst meðal annars að skilgreint verði hvaða þjónustu eigi að bjóða upp á þar. Í sumum tilfellum er þjónusta svo sérhæfð að varla er hægt að finna henni stað nema á einum eða tveimur stöðum á landinu og þá verði það á öðru hvoru borgarsvæðinu, eða báðum. Einnig að þegar ný þjónusta komi fram eða að ný ríkisstofnun verði til að þá verði ákvörðun um staðsetningu ekki endilega höfuðborgarsvæðið heldur verði kannað í hvert skipti hvort ekki megi finna henni stað annars staðar á landinu, t.d. á Akureyri. Í anda byggðastefnu í Noregi og Norður-Írlandi væri áhugaverð nálgun að horfa til Akureyrarsvæðisins með sérstakt hlutverk í huga, þar sem það býr í raun við aðrar áskoranir og hefur ýmsa styrkleika sem önnur svæði utan áhrifasvæðis höfuðborgarsvæðisins hafa ekki. Akureyri verði þjónustukjarni, sem hann nú þegar er, og geti veitt íbúum annarra byggðalaga á athafnasvæði sínu þjónustu sem nú þarf að sækja um mun lengri veg. Það er á þeim forsendum mikilvægt að skilgreina aðgerðir til að þróa svæðið.

Í þessu felst líka að innviðir á Akureyrarsvæðinu verði styrktir þannig að svæðinu verði betur gert kleift að vaxa og sinna sínu hlutverki. Í þessu samhengi má nefna raforkumál en skortur hefur verið á raforku á Akureyri í talsverðan tíma. Nú sér vonandi fyrir endann á þeim vandamálum. Samgöngumál skipta bæði íbúa og atvinnulíf miklu máli og þarf að bæta vegasamgöngur innan svæðisins þannig að allir hafi greiðan aðgang að innviðum á Akureyri, t.d. Sjúkrahúsinu á Akureyri en einnig á milli svæða og eru styttingar á hringvegi milli Akureyrar og Reykjavíkur lykilþáttur í því fyrir stórt svæði. Þá er mikilvægt að millilandaflug nái að festa sig í sessi og samkeppnisstaða flugvalla verði jöfnuð. Nú er nánast bara ein gátt inn í landið sem þýðir það að nánast allir ferðamenn lenda á suðvesturhorninu, sem veldur því að álag á ferðaþjónustu dreifist ekki vel um landið. Fleiri gáttir myndu jafna álag á ferðamannastaði og vera þjóðhagslega hagkvæmar. Eins er tímafrekt og kostnaðarsamt fyrir íbúa á stóru landsvæði að nálgast alþjóðaflugvöllinn í Keflavík. Áframhaldandi uppbygging flugvallarins á Akureyri er því mikilvæg og brýnt er að Isavia ohfrekstaraðili flugvallanna, marki sér stefnu um jafnari dreifingu þess fjármagns sem úr er að spila, líkt og fordæmi eru um, m.a. frá Noregi. Eins þarf markaðsefni opinberra aðila að endurspegla betur fjölbreytileika landsins.

Hvað einstaka málaflokka snertir þá þarf að auka námsframboð á háskólastigi sem mun hafa margvísleg áhrif í átt til borgarsamfélags en sömuleiðis þarf Háskólinn á Akureyri að skilgreina samfélagslegt hlutverk sitt á skýrari hátt og marka sér enn frekari sérstöðu. Norðurslóðamál hafa t.a.m. verið eitt af áherslumálum skólans og samfélagsins á Akureyri í heild sinni og mætti undirstrika þá sérstöðu frekar, þegar kemur að málaflokknum. Einnig verður mikilvægi samstarfs háskólans og Sjúkrahússins á Akureyri, fyrir báðar stofnanir og samfélagið í heild sinni, seint ofmetið. Áfram þarf að þróa nám á heilbrigðisvínasviði með þetta fyrir augum og tryggja starfsfólki sjúkrahússins tækifæri til þess að sinna rannsóknum og vísindastarfi eins og frekast er unnt. Það verður best gert með því að sjúkrahúsið fái formlega skilgreiningu sem háskólasjúkrahús. Einnig er rétt að minnst á að skipting ríkisins til menningarmála er frekar ójöfn og aukið fjármagn á því sviði til stofnana þarf að festa sem hlutfall af framlögum til sambærilegra stofnana á höfuðborgarsvæðinu. Framlagið hefur verið um það bil 4-5% af framlögum til stofnana á höfuðborgarsvæðinu en tölurnar 10-11% hafa verið nefndar sem sanngjarnari skipting sem betur endurspeglir íbúafjölda á Norður- og Austurlandi. Slíkt gæti valdið straumhvörfum í menningarlífinu á Akureyri og haft víðtæk áhrif um allt athafnasvæðið.

Byggðapróunin er að einhverju leyti afleiðing markaðshagkerfisins en færa má rök fyrir því að núverandi staða með samþjöppun mannfjöldans á suðvesturhorninu sé líka afleiðing ákvarðana stjórnvalda í gegnum tíðina. Ef ánægja er með þróunina er sjálfsagt að halda áfram á sömu braut og þá er ljóst hvert stefnir en sé vilji til breytinga verður að taka pólitíska ákvörðun

um kerfisbreytingu í þeim efnun. Það er tillaga þessa hóps að til þess að raunverulegar breytingar eigi sér stað verði það helst gert með því að styðja við annað borgarsvæði á Íslandi og þá er Akureyri og athafnasvæði hennar eini raunverulegi valkosturinn. Opinber stefnumörkun í þá veru og aðgerðir til að fylgja henni eftir munu hafa áhrif á ákvarðanir aðila markaðshagkerfisins og þannig væri verið að vinna með krafta markaðshagkerfisins í byggðalegu tilliti í stað þess að andæfa þeim, eins og komið var inná í inngangi.

15 HEIMILDASKRÁ

- 40/2007: *Lög um heilbrigðisþjónustu*. (e.d.). Alþingi. Sótt 28. júní 2021, af <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2007040.html>
- 60/2020: *Lög um Menntasjóð námsmanna*. (2020, júní 21). Alþingi. <https://www.althingi.is/lagas/150c/2020060.html>
- 141/2011: *Safnalög*. (2011, september 28). Alþingi. <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2011141.html>
- 183/150 *páltill: Akureyri sem miðstöð málefna norðurlóða á Íslandi*. (e.d.). Alþingi. Sótt 25. júní 2021, af <https://www.althingi.is/altext/150/s/0183.html>
- 1478/151 *pál. (samhlj.): Stefna Íslands í málefnum norðurlóða*. (e.d.). Alþingi. Sótt 29. júní 2021, af <https://www.althingi.is/altext/151/s/1478.html>
- A.06. *Héraðslækningar*. (e.d.). Sótt 16. júní 2021, af <https://www.stjornarradid.is/verkefni/sveitarstjornir-og-byggdamal/byggdamal/adgerdaaetlun/adgerd/?itemid=3e9d59b5-b1c9-11e8-942b-005056bc4d74>
- Aarsæther, N., & Bærenholdt, J. (2001). Understanding Local Dynamics and Governance in Northern Regions. Í *Transforming the Local. Coping Strategies and Regional Policies* (bls. 15–43). Nordic Council of Ministers.
- Akureyrarbær. (2021, apríl). *Safnastefna Akureyrarbæjar 2021-2026 (drög)*. https://fundargatt.akureyri.is/meetingsearch/displaydocument.aspx?itemid=ZblB9lCGPkm4AYgeKidbA1&meetingid=l0WjpmP6xcky39pPoSFMYRQ1&filename=SAFNASTEFA%20AKUREYRARB%202021-2026%20-%20lokavinna_drog%2015%20april.pdf&cc=Document
- Lög um heilbrigðisþjónustu, Pub. L. No. 40/2007 (2007). <https://www.althingi.is/lagas/151b/2007040.html>
- Arnar Þór Jóhannesson, Hjalti Jóhannesson, & Grétar Þór Eypórsson. (2016). *Samstarfsverkefni sveitarfélaga*. Rannsóknamiðstöð Háskólans á Akureyri. https://www.rha.is/static/files/Rannsoknir/2016/samstarf_sveitarfelaga_lokaskyrsla-1.pdf
- Arnar Þór Jóhannesson & Rannveig Gústafsdóttir. (2020). *Samstarf safna—Ábyrgðarsöfn. Sameining og samvinna safna á Eypingsvæðinu*. (RHA-S-01-2020). Rannsóknamiðstöð Háskólans á Akureyri. https://www.rha.is/static/files/Rannsoknir/2020/samstarf-sameiningar-safna_skyrsla.pdf
- Árni Sæberg. (2021, júní 2). *Milljarðaframkvæmdir við Leifsstöð*. visir.is. <https://www.visir.is/g/20212117349d>
- Bourne, L. S., & Simmons, J. W. (2002). The dynamics of the Canadian urban system. Í H. S. Geyer (Ritstj.), *International handbook of urban systems. Studies of urbanization and migration in advanced and developing countries* (bls. 391–418). Edward Elgar Publishing.

- Byggðastofnun. (1993). *Breyttar áherslur í byggðamálum. Tillaga að stefnumótandi byggðaáætlun 1994-1997*. Byggðastofnun.
- Byggðastofnun. (2009). *Byggðapróun. Ástand og horfur. Fylgirit með tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2010-2013*. Byggðastofnun.
https://www.byggdastofnun.is/static/files/Byggdaaetlun1013/Fylgirit_Byggdaaetlunar_11.09.pdf
- Byggðastofnun. (2020, mars 11). *Skilgreining opinberrar þjónustu og jöfnun aðgengis*. Byggðastofnun. <https://www.byggdastofnun.is/is/frettir/skilgreining-opinberrar-thjonustu-og-jofnun-adgengis-1>
- Cluster Navigators Ltd. (2003). *Developing Clusters. Cluster Facilitator's Manual. The twelve step process. Prepared for the Ministry of Industry and Commerce*. Cluster Navigators Ltd.
- Dijkstra, L., & Poelman, H. (2012). CITIES IN EUROPE THE NEW OECD-EC DEFINITION. *Regional Focus. A Series of Short Papers on Regional Research and Indicators Produced by the Directorate-General for Regional and Urban Policy*, 16.
- Einar Snorri Einarsson. (2020). *Greinargerð um tillögur til úrbóta til samráðshóps ráðuneyta í kjölfar truflana í norðanseltuóveðri í desember 2019* (bls. 20). Landsnet.
- Eyþing. (2019). *Sóknaráætlun Norðurlands eystra 2020-2024*. Eyþing.
https://www.ssne.is/static/files/Soknaraaetlun/soknaraaetlun_2020-2024_28.11.20191_lokaskjal.pdf
- Freyr Rögnvaldsson. (2018, apríl 10). *Þotueldsneyti mikið dýrara á landsbyggðinni en í Keflavík*. Stundin. <https://stundin.is/grein/6551/>
- Frontier Economics. (2020). *The Economic Benefit of Headroom in the Icelandic Power Network. Study for Landsnet* (bls. 36). Frontier Economics.
<https://www.landsnet.is/library/Skrar/utgefnar-skyrslur/Blandad/THE%20ECONOMIC%20BENEFIT%20OF%20HEADROOM%20IN%20THE%20ICELANDIC%20POWER%20NETWORK%20-%202012-02-2020.pdf>
- Gløersen, E. (2005). *ESPON 111. Potentials for polycentric development in Europe. Project report*. Nordegio. https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/fr-1.1.1_revised-full_0.pdf
- Grænlandsnefnd utanríkis- og þróunarsamvinnuráðherra. (2020). *Samstarf Grænlands og Íslands á nýjum Norðurslóðum* (bls. 254). Utanríkisráðuneytið.
[https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Samstarf%20Gr%c3%a6nlands%20og%20%c3%8dslands%20%c3%a1%20n%c3%bdjum%20Nor%c3%b0ursl%c3%b3%c3%b0um%20-%20Copy%20\(1\).pdf](https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Samstarf%20Gr%c3%a6nlands%20og%20%c3%8dslands%20%c3%a1%20n%c3%bdjum%20Nor%c3%b0ursl%c3%b3%c3%b0um%20-%20Copy%20(1).pdf)
- Guðjón Friðriksson. (1991). *Dómsmálaráðherrann. Saga Jónasar Jónssonar frá Hriflu. 2. Bind*. Forlagið.
- Gullfoss, Geysir, Þingvellir og Jökulsárlón fyrstu Vörðurnar*. (e.d.). Sótt 8. júní 2021, af https://www.mbl.is/frettir/innlent/2021/04/21/gullfoss_geysir_thingvellir_og_jokulsarlon_fyrstu_v/

- Hagstofa Íslands. (2020, júlí 22). *Hagstofan: Tæplega 6% landsmanna búa í strjálbýli*. Hagstofa Íslands. <https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/mannfjoldi/mannfjoldi-eftir-byggdakjornum-2001-2020/>
- Hanson, S. (2003). Transportation: Hooked on Speed, Eyeing Sustainability. Í E. Sheppard & T. J. Barnes (Ritstj.), *A Companion to Economic Geography* (bls. 468–483). Blackweel Publishing.
- Hartshorn, T. A. (1980). *Interpreting the city. An urban geography*. John Wiley & sons.
- Háskólaráð Háskólans á Akureyri. (2021, maí 20). 426. Fundur háskólaráðs. Háskólinn á Akureyri. <https://www.unak.is/is/haskolinn/stjornskipulag/haskolarad/426-fundur-haskolarads>
- Háskóli Íslands. (e.d.). *Tillaga til þingsályktunar um Akureyri sem miðstöð málefna norðurlóða á Íslandi. Umsögn frá Háskóla Íslands*. Sótt 25. júní 2021, af <https://umsagnir.gogn.in/thing/150/thingmal/182/umsagnir/1411>
- Háskólinn á Akureyri. (e.d.). *HA í tölum*. Háskólinn á Akureyri. Sótt 29. júní 2021, af <https://www.unak.is/is/haskolinn/um-ha/ha-i-tolum>
- Heikkilä, E., & Järvinen, T. (2002). Past, present and future of urbanization in Finland. Í H. S. Geyer (Ritstj.), *International handbook of urban systems. Studies of urbanization and migration in advanced and developing countries* (bls. 241–270). Edward Elgar Publishing.
- Heilbrigðisráðuneytið. (2019). *Heilbrigðisstefna—Stefna fyrir íslenska heilbrigðiskerfið til ársins 2030*. https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Heilbrigdisraduneytid/ymsar-skrar/Heilbrigdisstefna_4.juli.pdf
- Heilbrigðisráðuneytið. (2020). *Sérfræðinám lækna og framtíðarmönnun—Skýrsla starfshóps*. 27.
- Here's why energy security is a vital tool in tackling a pandemic*. (e.d.). World Economic Forum. Sótt 15. maí 2020, af <https://www.weforum.org/agenda/2020/04/pandemic-energy-access-coronavirus/>
- Hermann Óskarsson. (2007). *Afmælisrit Háskólans á Akureyri* (Háskólinn á Akureyri).
- Higgins, B., & Savoie, D. J. (1988). Introduction: The economics and politics of regional development. Í B. Higgins & D. J. Savoie (Ritstj.), *Regional Economic Development. Essays in Honour of Francois Perroux* (bls. 1–47). Unwin Hyman.
- Hjalti Jóhannesson. (2016). *Samfélagsleg áhrif Vaðlaheiðarganga; viðtalsrannsókn –staðan fyrir göng*. „Menn eru byrjaðir að stóla á að komast alltaf“. Rannsókn- og þróunarmiðstöð Háskólans á Akureyri. https://www.rha.is/static/files/Rannsoknir/2016/vadlaheidi_rannsoknasjodur_vegagerd_rha_2016-loka.pdf
- Hjalti Páll Þórarinsson. (2021). *Fundur stjórnar Markaðsstofu Norðurlands kl1:00 þriðjudaginn 4. Maí 2021, Teams fundur*. <https://fundargatt.akureyri.is/meetingsearch/displaydocument.aspx?itemid=XSbqldP540qZsDnnsOtelg1&meetingid=ijzAfWftEkyIqfPirdFMrQ1&filename=Stj%C3%B3rnarfundur%20MN%2004.05.2021.pdf&cc=Document>

- Hjördís Sigursteinsdóttir & Hjalti Jóhannesson. (2013). *Greining á þörf fyrir starfsmenntun á Eyjafjarðarsvæðinu*. (bls. 101). Rannsóknamiðstöð Háskólans á Akureyri.
https://www.rha.is/static/files/Rannsoknir/2013/Tharfagreining_starfsmenntun_SI MEY-loka-samsett.pdf
- Huijbens, E. H., Jóhannesson, H., & Jóhannesson, G. T. (2014). Clusters without Content? Icelandic National and Regional Tourism Policy. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 18(1), 63–85.
- Jafnvægisnefndin. (1956). *Greinargerð um athugun á röskun jafnvægis í byggð landsins, um jafnvægisframkvæmdir o.fl.*
- Jefferson, M. (1939). The Law of the Primate City. *Geographical Review*, 29, 226–232.
- Jórunn Íris Sindradóttir & Ómar Harðarson. (2015). *Endurskilgreining Hagstofu Íslands á þéttbýlisstöðum og byggðakjörnum* (bls. 35). Hagstofa Íslands.
- Kristinn Þróstur Jónsson. (2021, janúar 25). *Öxna* [Persónuleg samskipti].
- Kristján Már Unnarsson. (2020, september 12). *Einu matvöruverslun Reykhólasveitar lokað—Vísir*. visir.is. <https://www.visir.is/g/20202010779d>
- Kulturdepartementet. (2001, apríl 4). *Invitation to tender—Nationwide terrestrial television broadcasting licence in Norway* [Nyhet]. 018041-990013; regjeringen.no.
<https://www.regjeringen.no/en/historical-archive/Stoltenbergs-1st-Government/kd/Nyheter-og-pressemedinger/nyheter/2001/invitation-to-tender--nationwide-terres/id419612/>
- Laufey Hrólfsdóttir, Alexander Smáráson, Snæbjörn Guðjónsson, Árun K. Sigurðardóttir, Stefán B. Sigurðsson, Ingveldur Tryggvadóttir. (2020). *Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um heilbrigðisþjónustu nr 40/2007. 439. Mál. Umsögn vinnuhóps sem hefur það markmið að skoða möguleika SAK á því að verða h'sakólasjúkrahús (skipaður 8. Apríl 209)*. <https://www.althingi.is/altext/erindi/150/150-1069.pdf>
- Linda Blöndal. (2021, apríl 23). *Skóða áfram Hvassahraun undir flugvöll þrátt fyrir eldgos*. Fréttablaðið. <https://www.frettabladid.is/frettir/skoda-af-ram-hvassahraun-undir-flugvoll-thratt-fyrir-eldgos/>
- Linda Kivi, M. W. M., Anna Lundgren & Johannes Lidmo. (2021). *Regional policy in Finland, Sweden and Norway*. Nordregio.
- Lloyd, P. E., & Dicken Peter. (1977). *Location in Space. A theoretical Approach to Economic Geography*. (Second Edition). Harper & Row Ltd.
- Marshall, J. U. (1989). *The structure of urban systems*. University of Toronto Press.
- Marta Einarsdóttir, Arnar Þór Jóhannesson, Guðrún Rósa Þórsteinsdóttir. (2019). *Menntunarthorfi í Eyjafirdi-og-Þingeyjarsýslum*.
https://www.rha.is/static/files/Rannsoknir/2019/menntunarthorf-i-eyjafirdi-og-thingeyjarsyslum_l.pdf
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (2021). *Þjóðarópera—Uppspretta nýsköpunar úr jarðvegi hefðar. Tillögur nefndar um stofnun þjóðaróperu*.
https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/MRN/%c3%9ej%c3%b3%c3%b0ar%c3%b3pera_till%c3%b6gur%20nefndar%20

- um%20stofnun%20%c3%bej%c3%b3%c3%b0ar%c3%b3peru_vefbirting_a%20-%20Copy%20(2).pdf
- Morgunblaðið. (2019, desember 4). *Reykjavíkurlflugvöllur áfram á sínum stað*. mbl.is. https://www.mbl.is/frettir/innlent/2019/12/04/reykjavikurlflugvollur_affram_a_sinum_m_stad/
- Nefnd um skiptingu landsins í sveitarfélög. (1991). *Skipting landsins í sveitarfélög 2. Skýrsla um einstaka landshluta*. Félagsmálaráðuneytið.
- Nordic Council of Ministers. (e.d.). *Stefna norðurlandaráðs um samfélagsöryggi / Norrænt samstarf*. Sótt 10. desember 2020, af <https://www.norden.org/is/publication/stefna-nordurlandarads-um-samfelagsoryggi>
- Ný brú á Skjálfandafljót boðin út í ár*. (2021, maí 26). https://www.mbl.is/frettir/innlent/2021/05/26/ny_bru_a_skjalfandafljot_bodin_ut/
- OECD. (2020). *Rural Well-being: Geography of Opportunities* (OECD Rural Studies). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/d25cef80-en>
- Óttar Kolbeinsson Proppé. (2020, desember 15). *Hættir ekki að blæða fyrr en veður breytist*. Fréttablaðið. <https://www.frettabladid.is/frettir/haettir-ekki-ad-blaeda-fyrr-en-vedur-breytist/>
- Regeringskansliet. (2018, ágúst 2). *Mångmiljonsatsning ska stärka gles- och landsbygds kommuners företagsklimat—Regeringen.se*. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/02/mangmiljonsatsning-ska-starka-gles--och-landsbygds-kommuners-foretagsklimat/>
- RÚV. (2020, október 2). *Segir jarðgöng einu lausnina til frambúðar*. RÚV. <https://www.ruv.is/frett/2020/10/02/segir-jardgong-einu-lausnina-til-frambudar>
- Ræða þungatakmarkanir og lokanir vegna blæðinga*. (2021, janúar 20). mbl.is. https://www.mbl.is/frettir/innlent/2021/01/20/raeda_thungatakmarkanir_og_lokanir/
- Safnalög, Pub. L. No. 141/2011. Sótt 8. júní 2021, af <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2011141.html>
- Samband íslenskra sveitarfélaga. (2020). *Árbók sveitarfélaga 2020*. Samband íslenskra sveitarfélaga. <https://www.samband.is/wp-content/uploads/2021/03/arbokinoll2021-a.pdf>
- Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið. (2020a). *Samráðsgátt—Grænbók um byggðamál*. [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=2863+](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=2863+)
- Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið. (2020b). *Samráðsgátt—Grænbók um byggðamál*. Stjórnarráð Íslands. [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=2863+](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=2863+)
- Samtök verslunar og þjónustu. (2011, nóvember 28). *Efni: Þingsályktun um styttingu þjóðvegarins milli höfuðborgarsvæðisins og Norðausturlands (fram hjá Blönduós)*. <https://www.althingi.is/altext/erindi/140/140-478.pdf>

- Sigríður Elín Þórðardóttir. (2016). *Þjónustukönnun Norðurland vestra*. Byggðastofnun.
<https://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/thjonustukonnun-2016.pdf>
- Sigríður Elín Þórðardóttir. (2018a). *Byggðastofnun 2018* (bls. 49). Byggðastofnun.
- Sigríður Elín Þórðardóttir. (2018b). *Þjónustukönnun Austurland* (bls. 51). Byggðastofnun.
<https://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/thjonustukonnun2018/4-austurland-loka.pdf>
- Sigríður Elín Þórðardóttir. (2018c). *Þjónustukönnun Norðurland eystra*. (bls. 71).
Byggðastofnun.
<https://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/thjonustukonnun2018/6-nordurland-eystra-loka.pdf>
- Sigríður Elín Þórðardóttir. (2018d). *Þjónustukönnun Suðurland* (bls. 71). Byggðastofnun.
- Sigríður Elín Þórðardóttir. (2018e). *Þjónustukönnun Suðurnes* (bls. 46). Byggðastofnun.
- Sjúkrahúsið á Akureyri gengur á varaafli*. (2019, desember 17). RÚV.
<https://www.ruv.is/frett/sjukrahusid-a-akureyri-gengur-a-varaafli>
- Skessuhorn. (2016, nóvember 11). *Sveitarstjórn hverfur frá hugmyndum um færslu hringveggar um Borgarnes*. Skessuhorn.
<https://skessuhorn.is/2016/11/11/sveitarstjorn-hverfur-fra-hugmyndum-um-faerslu-hringveggar-um-borgarnes/>
- SSNE. (e.d.). *Um SSNE*. SSNE.is. Sótt 10. júní 2021, af <https://www.ssne.is/is/um-ssne/um-ssne-1>
- Stjórn Reykjavíkur menningarborgar Evrópu árið 2020. (e.d.). *Reykjavík menningarborg Evrópu árið 2000—Lokaskýrsla* (bls. 216).
- Stjórnarráð Íslands. (e.d.). *Stjórnarráðið / Sóknaráætlanir*. Sótt 25. nóvember 2020, af <https://www.stjornarradid.is/verkefni/sveitarstjornir-og-byggdamal/byggdamal/soknaraaetlanir/>
- Svæðisskipulagsnefnd Eyjafjarðar. (2013). *Svæðisskipulag Eyjafjarðar 2012-2024*.
https://www.akureyri.is/static/files/Skipulagsdeild/Svaedisskipulag_Eyjafjardar/grainarger.pdf
- Tillaga til þingsályktunar um stefnu í byggðamálum fyrir árin 2002–2005., Pub. L. No. 843/127. Sótt 24. nóvember 2020, af <https://www.althingi.is/altext/127/s/0843.html>
- Tillaga til þingsályktunar um stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2006–2009., Pub. L. No. 473/132. Sótt 24. nóvember 2020, af <https://www.althingi.is/altext/132/s/0473.html>
- Tillaga til þingsályktunar um stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2022-2036, Pub. L. No. 1849- 872. mál. Sótt 2. júlí 2021, af <https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/Skjol---Frettatengt/1849-stjill-0872.pdf>
- Tilvæxtverket. (2020). *Tillstånd och trender 2020 rapport 0357.pdf*.
<https://tillvaxtverket.se/download/18.58bc4cdf1784ad9f913199d6/1618229985939/Tillst%C3%A5nd%20och%20trender%202020%20rapport%200357.pdf>
- Trausti Valsson. (2002). *Skipulag byggðar á Íslandi frá landnámi til líðandi stundar*. Háskólaútgáfan. <https://opinvisindi.is/handle/20.500.11815/1426>

- Utánríkisráðuneytið. (2020, janúar 14). *Umsögn utánríkisráðuneytisins um tillögu til þingsályktunar um Akureyri sem miðstöð málefna norðurslóða á Íslandi*.
<https://www.althingi.is/altext/erindi/150/150-1104.pdf>
- Utánríkisráðuneytið. (2021, mars 19). *Utánríkis- og þróunarsamvinnuráðherra tók við tillögum að endurskoðaðri norðurslóðastefnu*. <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2021/03/19/Utánríkisráðherra-tok-vid-tillogum-ad-endurskodadri-nordurslodastefnu/>
- Valdimar Kristinsson. (1963). Þróunarsvæði á Íslandi / Valdimar Kristinsson. *Fjármálatíðindi*, 10(3. hefti), [165]-175.
- Vaxtarsamningur Eyjafjarðar. (2006). *Vaxtarsamningur Eyjafjarðarsvæðisins. Ársskýrsla 2005*. Vaxtarsamningur Eyjafjarðar.
- Vegagerðin. (2012). *Efni: Vegstyttingar í Austur-Húnavatnssýslu og Skagafirði*.
- Vegagerðin. (2021, maí 12). *Ólíkar skodanir á framtíð þjóðvega á hálendinu*. Vegagerðin.
<http://www.vegagerdin.is/upplýsingar-og-utgafa/frettir/olikor-skodanir-a-framtid-thjodveg-a-halendinu>
- Verkefnisstjórn um byggðaáætlun fyrir Eyjafjörð. (2004). *Byggðaáætlun fyrir Eyjafjarðarsvæðið. Vaxtarsamningur Eyjafjarðarsvæðis til aukinnar samkeppnishæfni, sóknar og alþjóðatengsla*. Iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti.
- Verkefnisstjórn um byggðaáætlun fyrir Vestfirði. (2005). *Vaxtarsamningur Vestfjarda til aukinnar samkeppnishæfni og sóknar*. Iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti.
https://www.stjornarradid.is/media/atvinnuvegaraduneyti-media/media/Acrobat/Vaxtarsamningur_Vestfjarda.pdf
- Verkefnisstjórn um Vaxtarsamning Austurlands. (2006). *Vaxtarsamningur Austurlands. Tillögur verkefnisstjórnar að Vaxtarsamningi Austurlands, til aukinnar samkeppnishæfni og sóknar*. Iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti.
<https://rafhladan.is/bitstream/handle/10802/7143/austurlandLowRes.pdf?sequence=1>
- Vífill Karlsson & Kolfinna Jóhannesdóttir. (2010, október). Búferlaflutningar kvenna. *Þjóðarspekillinn. Rannsóknir í félagsvísindum XI: Viðskiptafræðideild*, 235–242.
- Þingsályktun um samgönguáætlun fyrir árin 2020–2034., Pub. L. No. 1944/150. Sótt 8. júní 2021, af <https://www.althingi.is/altext/150/s/1944.html>
- Þorkell Stefánsson & Anna Lea Gestsdóttir. (2020). *Hvar eru ríkisstörfin? Fjöldi ríkisstarfa 31.12.2019*. Byggðastofnun.
https://www.byggdastofnun.is/static/files/Starfagreining/31.12.2019/rikisstorf_31-12-2019.pdf
- Þuríður Helga Kristjánsdóttir. (2020, janúar 31). *Tuttugu ný sérfræðistörf á Akureyri*.
<https://www.frettabladid.is/skodun/tuttugu-ny-serfristorf-a-akureyri/>
- Þuríður Helga Kristjánsdóttir og Eva Hrund Einarsdóttir. (2021, júlí 6). *Akureyri Menningarhöfuðborg Evrópu*. akureyri.net.
<https://www.akureyri.net/is/moya/news/akureyri-menningarhofudborg-evropu>

16 VIÐAUKI 1: VIÐMÆLENDASKRÁ

Ásthildur Sturludóttir bæjarstjóri á Akureyri

Bjarni Smári Jónasson forstjóri Sjúkrahússins á Akureyri

Björg Erlingsdóttir sveitarstjóri í Svalbarðseyrarhreppi

Elías Pétursson sveitarstjóri í Fjallabyggð

Eyjólfur Guðmundsson rektor Háskólans á Akureyri

Gunnar H. Guðmundsson svæðisstjóri Vegagerðarinnar á Akureyri

Heimir Gunnarsson tækifræðingur hjá Vegagerðinni á Akureyri

Jónas Egilsson sveitarstjóri í Langanesbyggð

Katrín Sigurjónsdóttir sveitarstjóri í Dalvíkurbyggð

Kristján Þór Magnússon sveitarstjóri í Norðurþingi

Sigfús Ingi Sigfússon sveitarstjóri í Sveitarfélaginu Skagafirði

Þóroddur Bjarnason prófessor við hug- og félagsvísindasvið Háskólans á Akureyri

Þuríður Helga Kristjánsdóttir framkvæmdastjóri Menningarfélags Akureyrar

Þröstur Friðfinnsson sveitarstjóri í Grýtubakkahreppi

