

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti
B.t. Hólmfríðar Sveinsdóttur
Sölvhólsgrötu 7

Reykjavík, 21. mars 2018
Tilvísun: 201803059 / 2.0

Efni: Umsögn um drög að tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi byggðaaðætlun fyrir árin 2018 til 2024

Vísað er til kynningar í samráðsgátt á drögum að tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi áætlun í byggðamálum 2018-2024, þar sem opið er fyrir umsagnir um tillöguna.

Skipulagsstofnun vill koma á framfæri eftirfarandi ábendingum:

Vinnusóknar- og þjónustusvæði

Í markmiði „B. Jafna tækifæri til atvinnu“, er tilgreint áhersluatriði um að fjármunir „... verði tryggðir til framkvæmda á tillögum í samgönguáætlun, einkum um innanhéraðsvegi, tvíbreiðar brýr og öruggar samgöngur á grundvelli vinnu- og þjónustusóknarsvæða og stækkun slíkra svæða“. Í mælikvörðum sem stuðst er við til að meta framgang markmiðsins er meðal annars skilgreindur mælikvarði um atvinnuþátttöku, fjölda starfa og meðalatvinnutekjur á vinnusóknarsvæðum. Hugtökunum vinnusókn, vinnusóknarsvæði eða atvinnusóknarsvæði bregður einnig fyrir á nokkrum stöðum í drögum að tillögunni, svo sem í „B.7 Störf án staðsetningar“ (bls. 10) „Ferðakostnaður vegna vinnusóknar“ (bls. 26), „Sóknaráætlanir landshluta“ (bls. 30). Ekki verður séð að hugtakið vinnu- og þjónustusóknarsvæði sé skilgreint í stefnunni eða í greinargerð, svo sem hvað gengið er út frá langri vegalengd eða ferðatíma eða stærð/vægi þeirra þéttbýliskjarna sem slík svæði verði ákvörðuð um.

Hér er um mikilvægt atriði að ræða varðandi byggðapróun og þróun landnýtingar. Mikilvægt er að áætlanagerð ríkisins um byggðamál annarsvegar og skipulagsmál hinsvegar miði að sama marki um þetta efni.

Skipulagsstofnun vill í þessu sambandi benda á markmið 3.1 í Landsskipulagsstefnu 2015-2026 um „Heildstætt búsetumynstur og jafnvægi í byggðapróun“. Þar segir að skipulag byggðar og þróun þéttbýlis skuli stuðla að samkeppnishæfni og þoli samfélags í einstökum landshlutum og á landinu í heild. Því er einnig beint til sveitarfélaga (aðgerð 3.1.1 um skilgreiningu meginkjarna) að við skipulagsgerð sveitarfélaga og gerð sóknaráætlana landshluta verði skilgreindir meginkjarnar í hverjum landshluta og vinnusóknar- og þjónustusvæði þeirra. Uppbyggingu, þar á meðal samgangna, verði hagað þannig að hún sé til þess fallin að styrkja kjarnana sem sjálfbæra burðarása viðkomandi nærsamfélags. Einnig er vísað til markmiðs 2.6 *Sjálfbærar samgöngur* en þar er áhersla á að skipulag landnotkunar feli í sér samþætta stefnu um byggðapróun í þéttbýli og dreifbýli með áherslu á greiðar,

öruggar og vistvænar samgöngur og fjölbreyttan ferðamáta. Þar er mælt til þess að skipulagsgerð sveitarfélaga stuðli að greiðum samgöngum innan skilgreindra vinnusóknar- og þjónustusvæða meginkjarna, með styrkingu byggðar að leiðarljósi. Auk þess er skilgreind aðgerð 3.1.2 um greiningu vinnusóknar- og þjónustusvæða. Þar er Skipulagsstofnun, í samstarfi við Byggðastofnun, innanríkisráðuneytið, Vegagerðina, Samband íslenskra sveitarfélaga og Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, að vinna að samræmdri greiningu á vinnusóknar- og þjónustusvæðum stærstu þéttbýlisstaða og kortlagningu virkra borgarsvæða. Nánar er fjallað um vinnusóknar- og þjónustusvæði í greinargerðarskýringum við þetta ákvæði landsskipulagsstefnu. Þar er rætt um 60 km (1 klst.) sem efri mörk slíkra svæða og gengið út frá því að vinnusóknar- og þjónustusvæði verði skilgreind um stærri þéttbýlisstaði. Í dæmaskyni er í greinargerðinni miðað við þéttbýlisstaði með 2.000 íbúa og fleiri, enda ljóst að því fjölmennari sem þéttbýlisstaðir og byggð innan nánasta upplands er, þeim mun líklegri er að þeir geti staðið undir fjölbreyttri og öflugri starfsemi, hvort sem það er opinber þjónusta, menningarlíf, verslun og þjónusta, atvinnustarfsemi eða menntastofnanir og stutt þannig byggð í viðkomandi byggðarlagi.

Skipulagsstofnun leggur til eftirfarandi (feitletrað) viðbót við 13. áhersluatriði undir markmiði C:

- *Sveitarfélög á hverju svæði sóknaráætlana verði hvött til samstarfs um gerð svæðisskipulags til að marka sameiginlega stefnu um málefni sem varða sameiginlega hagsmuni innan landshlutans. Þar verði skilgreindir meginkjarnar í hverjum landshluta og vinnusóknar- og þjónustusvæði þeirra.*

Jafnframt leggur stofnunin til eftirfarandi viðbót við kaflann „Svæðisskipulag fyrir svæði sóknaráætlana“ (bls. 30-31):

Í tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi byggðaáætlun er stefnt að því að jafna tækifæri landsmanna til atvinnu og þjónustu og stuðla að sjálfbærri þróun byggðarlaga um allt land. Íbúar landsins, óháð búsetu og efnahag, njóti sömu tækifæra hvað varðar aðgengi að opinberri grunnþjónustu sem kröfur eru gerðar um í nútímasamfélagi. Landsskipulagsstefna 2015-2026 setur fram sambærilegar áherslur um að skilgreindir verði meginkjarnar í hverjum landshluta og vinnusóknar- og þjónustusvæði þeirra. Uppbyggingu, þar á meðal samgangna, verði hagað þannig að hún sé til þess fallin að styrkja kjarnana sem sjálfbæra burðarása viðkomandi nærsamfélags.

Höfuðborgarstefna

Í markmiði „C. Stuðla að sjálfbærri þróun byggða um land allt“ er áhersla um að mótuð verði höfuðborgarstefna sem skilgreini hlutverk Reykjavíkur fyrir byggðaþróun í landinu og stöðu hennar á landsvísu og gangvart erlendum borgum.

Skipulagsstofnun fagnar því að fjallað sé um höfuðborgina í þingsályktun um stefnumótandi byggðaáætlun. Varðandi áform um mótun sérstakrar höfuðborgarstefnu telur stofnunin hins vegar ástæðu til að skoða samspil ólíkra stefnuskjala um höfuðborgarsvæðið með tilliti til skilvirkni og ábyrgðar ólíkra stjórnvalda. Þannig vinna sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu svæðisskipulag fyrir höfuðborgarsvæðið sem tekur á flestum þeim þáttum sem nefnd eru í tillögunni. Þá getur landsskipulagsstefna eftir atvikum markað stefnu um byggðaþróun á höfuðborgarsvæðinu og á þeim svæðum suðvestanlands, þar sem byggðaþróun er nátengd höfuðborgarsvæðinu.

Svæðisskipulag fyrir svæði sóknaráætlana

Í tillögunni eru sveitarfélög á hverju svæði sóknaráætlana hvött til samstarfs um gerð svæðisskipulags til að marka sameiginlega stefnu um málefni sem varða sameiginlega hagsmuni innan landshlutans.

Skipulagsstofnun fagnar þessari tillögu. Augljóst hagræði er af því að samtengja vinna við stefnumótun í skipulagsmálum á grundvelli skipulagslaga við stefnumótun um byggðamál á grundvelli laga um byggðaáætlun og sóknaráætlanir.

Umhverfismat

Samkvæmt lögum nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana skal umhverfismeta í samræmi við ákvæði laganna þær skipulags- og framkvæmdaáætlanir og breytingar á þeim sem marka stefnu er varðar leyfisveitingar til framkvæmda sem tilgreindar eru í lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Í athugasemdum við 4. gr. frumvarps þess er varð að 3. gr. laga nr. 105/2006 eru taldar upp í dæmaskyni áætlanir sem fallið geta undir lögin. Ein af þeim er þingsályktun um stefnumótandi byggðaáætlun.

Í fyrirbyggjandi drögum að tillögu til þingsályktunar felast meðal annars áform um að tengja markmið og aðgerðir sóknaráætlana við ákvarðanir um landnotkun, svo sem samgöngur, orkuflutning ferðaþjónustu. Sveitarfélög á hverju svæði sóknaráætlana eru hvött til samstarfs um gerð svæðisskipulags til að marka sameiginlega stefnu um málefni sem varða sameiginlega hagsmuni innan landshlutans. Einnig segir að í stefnumörkun fyrir eða innan landshluta verði fjallað um loftslagsbreytingar, möguleg áhrif þeirra, aðlögun og mótvægisáðgerðir, t.d. í svæðisskipulagi, þar sem meðal annars verði horft til möguleika á að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda tengda atvinnugreinum í héraði og breyttrar landnotkunar. Einnig má nefna áhersluatriði í tillögunni um flutnings- og dreifikerfi raforku.

Með hliðsjón af hlutverki byggðaáætlunar og fyrrgreindum dæmum er það mat Skipulagsstofnunar að ákvæði laga nr. 105/2006 eigi við tillöguna.


Einar Jónsson