



SAMGÖNGURÁÐUNEYTIÐ

Almenningssamgöngur á Norðurlandi eystra

Greinargerð



Nefnd:
Eiríkur Jónsson
Hermann Einarsson
Ólafur Jakobsson, formaður
Reinhard Reynisson

September 2009

Efnisyfirlit

Inngangur	3
Megin niðurstöður og tillögur	4
Forsendur og markmið almenningsamgangna á Eyþingssvæðinu	5
Stjórnun og rekstur almenningsamgangna	7
Stefnumótun	9
Uppbygging leiðakerfis.....	10
Upplýsinga- og greiðslukerfi	14
Heimildir.....	17

Inngangur

Með bréfi dags. 25. maí 2009 skipaði samgönguráðherra nefnd um almenningssamgöngur á Norðurlandi eystra. Samkvæmt skipunarbréfinu er markmiðið nefndarstarfsins að „...leggja grundvöll að samstarfi sveitarfélaga á svæðinu um resktur almenningssamgangna í þágu íbúa þess.“ Skyldi nefndin hafa til hliðsjónar skýrslur sem unnar hafa verið á undanförunum árum um almenningssamgöngur í landinu, m.a. skýrslu um eflingu almenningssamgangna sveitarfélaga og skýrslu sem unnin var af Rannsókn- og þróunarmiðstöð Háskólans á Akureyri (RHA) fyrir Eyþing.¹

Í nefndina voru skipaðir Ólafur Jakobsson, tilnefndur af Eyþingi og er hann jafnframt formaður nefndarinnar, Guðmundur Haukur Sigurðsson, tilnefndur af samgönguráðherra, Eiríkur Jónsson, tilnefndur af samgönguráðherra, Hermann Einarsson, tilnefndur af Eyþingi og Reinhard Reynisson, tilnefndur af Eyþingi. Vegna anna baðst Guðmundur Haukur undan störfum í nefndinni og ekki var skipaður maður í hans stað.

Þar sem verktími nefndarinnar er frekar takmarkaður og tekur þess utan yfir hefðbundinn sumarleyfistíma var strax ljóst að afmarka þyrfti viðfangsefnið frekar þröngt. Stefnt var að því að unnt væri að skila skilgreindum niðurstöðum án þess þó að leggjast í ýmsa þá rannsóknarvinnu sem telja verður nauðsynlega áður en unnt er að taka ákvarðanir um nánari útfærslur þeirra tillagna sem hér eru lagðar fram.

Nefndin hefur fengið til fundar við sig gesti, bæði til upplýsingaöflunar en einnig til umræðna um umfang verksins. Til fundar við nefndina komu formaður og framkvæmdastjóri Eyþings, þau Sigrún Björk Jakobsdóttir og Pétur Þór Jónasson þar sem farið var yfir megin forsendur og væntingar forsvarsmanna Eyþings til nefndarstarfsins. Til umræðna og upplýsingaöflunar kom Jón Þorvaldur Heiðarsson höfundur skýrslu RHA sem getið var hér að framan. Þá komu til fundar við nefndina forsvarsmenn sérleyfis- og hópferðafyrirtækja sem reynslu hafa af þjónustu á svæðinu. Frá Fjallasýn kom Rúnar Óskarsson framkvæmdastjóri, frá SBA-Norðurlandi Gunnar M. Gunnarsson framkvæmdastjóri og frá Bílum og fólki (TREX) komu Óskar Stefánsson framkvæmdastjóri og Drengur Óla Þorsteinsson markaðs- og kynningarfulltrúi. Frá samgönguráðuneytinu kom Karl Alvarsson skrifstofustjóri samgangna í samgönguráðuneytinu, en ráðuneytið vinnur nú að greiningu á nýtingu almenningssamgangna og stefnumótun í málaflokknum. Er gestum nefndarinnar og öðrum þeim sem aðstoðað hafa við verkið kærlega þakkað þeirra framlag.

Nefndin hefur haldið 9 bókaða fundi og nýtt tölvusamskipti þess á milli við vinnu sína og skrif greinargerðar.

¹ Samgönguráðuneytið (2008) og Jón Þorvaldur Heiðarsson (2008)

Greinargerðin er byggð upp þannig að fyrst eru dregnar saman megin niðurstöður og tillögur nefndarinnar. Fjallað er um forsendur og markmið með skipan almenningssamganga á svæðinu, stjórnun og rekstur almenningssamgöngukerfisins, stefnumótun, uppbyggingu leiðakerfis og mögulegar útfærslur á þjónustu.

Megin niðurstöður og tillögur

- ✓ Það svæði sem tillögur nefndarinnar taka til er starfssvæði Eyþings, þ.e. sveitarfélögin Fjallabyggð, Dalvíkurbyggð, Arnarneshreppur, Hörgárbyggð, Akureyrarkaupstaður, Eyjafjarðarsveit, Svalbarðsstrandarhreppur, Grýtubakkahreppur, Þingeyjarsveit, Skútustaðahreppur, Norðurþing, Tjörneshreppur, Svalbarðshreppur og Langanesbyggð.
- ✓ Sveitarfélögin sem standa að Eyþingi stofni sérstakt einkahlutafélag – samgöngufélag - undir forystu samtakanna sem sjái um þróun, stjórnun og eftirfylgni með uppbyggingu og rekstri samhæfðra almenningssamgangna á svæði Eyþings.
- ✓ Skilgreina þarf og flokka svæðið niður í mismunandi byggðastig, t.a.m.: þéttbýli, innra dreifbýli, ytra dreifbýli og fámenni. Þannig verði myndaðar forsendur fyrir því að beita heimildum um opinberan stuðning og samþættingu mismunandi flutningsþátta (fólk, póstur, vörur) án þess að það fari í bága við ákvæði samkeppnislaga og regluverk á EES svæðinu.
- ✓ Á grundvelli flokkunar svæðisins verði skilgreindar mismunandi áætlunarleiðir. Stofnleiðir liggi á milli skilgreindra þéttbýlisstaða innan svæðisins með tengingum út fyrir svæðið. Héraðsleiðir liggi á milli skilgreindra þéttbýlisstaða innan svæðisins. Fámennisleiðir tengi ytra dreifbýli og fámenni við héraðsleiðir og stofnleiðir eftir atvikum.
- ✓ Komið verði á samhæfðu kerfi almenningssamgangna á svæðinu sem tengist sambærilegum einingum(kerfum) á öðrum svæðum og öðrum ferðamáttum (áætlunarflugi og reglubundnum ferjusiglingum).
- ✓ Komið verði upp altæku og samhæfðu upplýsingakerfi þar sem notendur geta fengið á einum stað allar upplýsingar um ferðir á milli staða.
- ✓ Sett verði upp samræmt/miðlægt farmiðasölukerfi með áherslu á rafræn viðskipti.

- ✓ Byggð verði upp samgöngumiðstöð á Akureyri sem tengi saman almenningssamgöngur á landi, almenningssamgöngur innanbæjar og áætlunarflug. Jafnframt verði komið upp miðstöðvum og skiptistöðvum annars staðar eftir því sem skipulag kerfisins kallar á.
- ✓ Gerður verði fimm ára þróunarsamningur á milli samgöngufélags sem stofnað verði á starfssvæði Eyþings og samgönguyfirvalda þar sem svæðið verði notað sem þróunarmódel fyrir almenningssamgöngur í landinu.

Til að unnt sé að hrinda tillögum nefndarinnar í framkvæmd þarf undirbúningstíma sem að mati nefndarinnar þarf að vera u.þ.b. eitt ár. Skv. núverandi fyrirkomulagi renna samningar um sérleyfi á svæðinu út um næstu áramót. Til að skapa svigrúm fyrir þá þróunar og undirbúningsvinnu sem nauðsynleg er þarf því að framlengja núverandi samninga. Lagt er til að það verði gert og þeir framlengdir til 1. október 2010. Sú tímasetning er að mati nefndarinnar eðlileg sem skil sumar- og vetraráætlunar en heppilegra er að nýtt fyrirkomulag og þegar því er að skipta, nýr rekstraraðili, taki við þjónustunni á þeim tímapunkti fremur en við áramót eða við upphaf sumaráætlunar þegar háannatími með tilheyrandi álagi er framundan. Þannig gefst nýjum rekstraraðilum færi á að nýta vetrartímamann til að ná góðum tókum á þjónustuveitingunni og vera reiðubúnir til að mæta álagstímanum.

Forsendur og markmið almenningssamgangna á Eyþingsvæðinu

Í stefnuyfirlýsingu núverandi ríkisstjórnar er lögð áhersla á almenningssamgöngur sem þátt í því að efla svokallaðar sjálfbærar samgöngur sem OECD hefur skilgreint þannig að um sé að ræða samgöngur sem hvorki stefni almannaheilsu né vistkerfum í hættu, uppfylli þarfir um aðgengi jafnhliða því að notkun endurnýjanlegra orkugjafa sé (a) minni en endurnýjun þeirra og (b) að notkun óendurnýjanlegra orkugjafa sé minni en sem nemur framleiðslu endurnýjanlegra orkugjafa.² Til að ná þessum markmiðum er gert ráð fyrir að unnin verði „... áætlun um sjálfbærar samgöngur í samvinnu við sveitarfélögin, með það að markmiði að draga úr þörf fyrir einkabílinn. Í slíkri stefnu verði almenningssamgöngur um allt land stórefldar og fólki auðveldað að komast leiðar sinnar gangandi eða á reiðhjóli. Almenningsamgöngur verði sjálfsagður hluti samgönguáætlunar.“³

²OECD (2000)

transportation does not endanger public health or ecosystems and meets needs for access consistent with (a) use of renewable resources below their rates of regeneration, and (b) use of non-renewable resources below the rates of development of renewable substitutes.

³ Stjórnarráðið (2009)

Sé litið til þessarar markmiðssetningar er ljóst að ráðast þarf í umfangsmiklar aðgerðir sem bæði taka til fjárhagslegra forsendna hinna mismunandi samgöngumáta hvað varðar skattlagningu en einnig er nauðsynlegt að bæta verulega hraða og tíðni almenningssamganga frá því sem nú er. Einnig er nauðsynlegt að vinna jafnhliða að ákveðinni hugarfarsbreytingu meðal almennings hvað varðar notkun almenningssamgangna. Til að árangur náist þurfa ríki og sveitarfélög í samstarfi við atvinnulífið að vinna náið saman þannig að tryggt sé, eins og kostur er, að markmiðssetning og aðgerðir vinni allar að sama marki.

Eyþing fyrir hönd nokkurra sveitarfélaga á svæðinu óskaði á síðasta ári eftir viðræðum við ríkisvaldið um að taka að sér almenningssamgöngur á tilteknum leiðum á svæðinu. Nánar tiltekið var um að ræða sérleyfi á leiðunum Akureyri-Ólafsfjörður og Akureyri-Húsavík. Viðræður voru teknar upp á milli aðila en ekki náðist saman þar sem mikið bar í milli aðila varðandi nauðsynleg fjárframlög til verkefnisins. Engu að síður liggur fyrir að áhugi sveitarfélaganna er fyrir hendi að takast á við verkefnið, enda hér um að ræða þjónustu sem stuðlað getur að bættum búsetuskilyrðum á svæðinu.

Þær efnahagslegu aðstæður sem þjóðin býr við um þessar mundir, ásamt sífellt hækkandi orkuverði á heimsmarkaði eru mikilvægar ástæður fyrir því að skoða kosti öflugra almenningssamgangna nú. Þær efnahagslegu þrengingar sem þjóðin býr nú við eru væntanlega tímabundnar en til lengri tíma litið er allt sem bendir til þess að orkuverð muni einungis hækka. Öflugar almenningssamgöngur sem leyst geta af hólmi hluta þeirrar umferðar sem í dag fer fram með einkabílum er því öflug leið til orkusparnaðar. Með auknum almenningssamgöngum er hægt að auka afköst umferðarmannvirkja sem eru nálægt hámarksnýtingu, einkum innan þéttbýlis og á fjölförnustu leiðum ásamt því að heildarfjárfesting samfélagsins í ökutækjum ætti að minnka. Þessu til viðbótar má einnig sjá ákveðin merki um breytt viðhorf, sérstaklega hjá yngri kynslóðinni, til notkunar náttúruauðlinda og þeirrar sóunar og neikvæðu umhverfisáhrifa sem hinn mikla notkun einkabíla hefur í för með sér.

Vegabætur og styttingar í vegakerfinu, m.a. með jarðgöngum og þverun fjarða, stækka þjónustusvæði þéttbýliskjarnanna. Ferðatími á milli staða styttist sem leiðir til fjölgunar ferða og þar með styrkari forsendna fyrir almenningssamgöngum en lág ferðatíðni og langur ferðatími eru þekktir veikleikar almenningssamgangna.⁴

Þróun atvinnuhátta hefur á undanförmum árum m.a. leitt til þess að ýmis þjónusta hefur verið að þjappast saman á færri og staði sem leitt hefur til þess að íbúar dreifbýlis og minni þéttbýlisstaða þurfa að sækja þjónustuna um lengri veg. Þessi þróun hefur ekki síður átt sér stað varðandi ýmsa opinbera þjónustu, sérstaklega ríkis en einnig sveitarfélaga. Það má því segja að það sé ein af skyldum hins opinbera, í því að jafna aðstöðu þegnanna, að halda úti nothæfu kerfi almenningssamgangna gegn

⁴ Sjá t.d. Samgönguráðuneytið (2009)

hóflegu gjaldi til handa þeim sem sækja þurfa opinbera þjónustu og aðra þjónustu um lengri eða skemmri veg.

Umhverfismálin, alþjóðlegar skuldbindingar og markmiðssetning stjórnvalda um minnkun koltvísýringslosunar kalla á það að samgöngukerfi landsins sé tekið til gagnerrar endurskoðunar. Í þeirri endurskoðun hlýtur að verða horft til almenningssamgangna sem mikilvægs þáttar í því að ná þeim markmiðum sem að samgöngunum snúa. Kveða ætti á um í lögum að skipulagsákvæðanir um umferðarmannvirki falli að þessum markmiðum.

Að gefnum þeim forsendum og markmiðum sem hér að framan hefur verið lýst telur nefndin að til þess að almenningssamgöngur á svæðinu geti orðið raunhæfur kostur við einkabílinn þurfi að þróa heildstætt kerfi, sem varðandi tíðni, tímasetningar, verðlag og upplýsingagjöf (einfalt og gagnsætt leiðarkerfi) verði samkeppnisfært við notkun einkabílsins.

Stjórnun og rekstur almenningssamgangna

Í skýrslu starfshóps, sem skipaður var af samgönguráðherra, um að efla almenningssamgöngur á vegum sveitarfélaga sem út kom í júlí 2008 er m.a. nokkuð fjallað um skipulag almenningssamgangna á hinum Norðurlöndunum. Samkvæmt því sem þar kemur fram er í öllum löndunum einhvers konar svæðisbundin stjórnun á málaflokknum þó með nokkuð mismunandi hætti sé.⁵ Samhæfing á landsvísu er hins vegar á vegum ríkisvaldsins. Megin forsendur þessa fyrirkomulags eru alls staðar þær sömu; að samhæfa kerfi almenningssamgangna þannig að kerfið sé skilvirkt gagnvart neytendum og þjóni sem þáttur í uppbyggingu og efnahagsstarfasemi á einstökum svæðum.

Í Danmörku og Svíþjóð eru í gildi lög um svokölluð samgöngufélög (d. trafikselskab, s. trafikhuvudman) og leggur starfshópurinn til að hér á landi verði lagt fram frumvarp um slík félög að þeirri fyrirmynd. Samkvæmt upplýsingum úr samgönguráðuneytinu er vinna við slíkt frumvarp ekki hafin enda óljóst á hvaða þáttum slík löggjöf tæki sem ekki væri unnt að takast á við með þeim rekstrarformum sem þegar eru fyrir hendi. Einnig væri æskilegt að sem fyrst lægi fyrir almenn stefnumörkun um uppbyggingu og fyrirkomulag almenningssamgangna sem löggjöf þar um myndi styðja.⁶

Nefndin tekur undir tillögu starfshópsins og hvetur stjórnvöld til að marka sem fyrst stefnu í almenningssamgöngum sem m. a. taki þá á stjórnunarþættinum í formi laga um sérstök samgöngufélög að hinni norrænu fyrirmynd.

⁵ Samgönguráðuneytið (2008); bls. 26-37.

⁶ Karl Alvarsson (2009).

Þó svo að ekki liggi fyrir sér lög um samgöngufélög leggur nefndin til að Eyþing í samvinnu við aðildarsveitarfélög sambandsins, stofni með sér félag sem sjái um þróun, stjórnun og eftirfylgd með uppbyggingu og rekstri almenningssamgangna á svæðinu. Það er að mati nefndarinnar nauðsynlegt til að ná fram þeirri samræmingu og heildarsýn sem nefndin telur nauðsynlega, eigi kerfi almenningssamganga að virka. Slíkt félag gæti t.a.m. verið einkahlutafélag þar sem hlutur sveitarfélaganna skiptist innbyrðis í samræmi við íbúafjölda þeirra.

Hlutverk félagsins væri að þróa kerfi almenningssamgangna á svæðinu og hafa yfirumsjón með rekstri þess. Það yrði handhafi allra sérleyfa innan svæðisins á skilgreindum áætlunarleiðum. Einnig tæki félagið við þeim opinberu framlögum sem til verkefnisins yrði varið og ráðstafaði þeim ásamt þeim sértekjum (fargjaldatekjum) sem starfsemin aflaði. Félagið hefði því einnig með höndum ákvarðanir um verðlagningu þjónustunnar gagnvart notendum. Framkvæmd þjónustunnar, sjálfan aksturinn og farmiðasölu, myndi félagið bjóða út eða semja við einstaka aðila eftir atvikum, eins og t.a.m. Strætisvagna Akureyrar varðandi innanbæjarakstur á Akureyri.

Að mati nefndarinnar er mikilvægt að einbeita kröftum félagsins að þróun og yfirstjórn og reyna eins og frekast er kostur að bjóða út og semja við starfandi rekstraraðila um rekstur einstakra þjónustubátta. Þannig ætti að nást fram hagræðing í heildarkerfi fólksflutninga á svæðinu.

Til að hrinda af stað nauðsynlegu þróunarstarfi varðandi almenningssamgöngur leggur nefndin til að gerður verði fimm ára þróunarsamningur milli samgöngufélagsins og ríkisvaldsins. Starfssvæði félagsins hefur að mati nefndarinnar allt það til að bera sem þarf til að þróa og prófa heildstætt kerfi almenningssamgangna sem yfirfæra mætti á landið allt. Innan svæðisins er tiltölulega stórt þéttbýli með strætósamgöngum (Akureyri). Á svæðinu eru einnig stærri þéttbýlisstaðir sem myndað geta forsendur fyrir nokkuð lífvænlegum áætlunarleiðum (Húsavík, Dalvík, Ólafsfjörður, Siglufjörður) inn til megin kjarnans (Akureyri). Þá eru einnig á svæðinu minni þéttbýlisstaðir (Bakkafjörður, Þórshöfn, Raufarhöfn, Kópasker, Reykjahlíð, Laugar, Grenivík, Svalbarðseyri, Hrafnagil, Kristnes, Hjalteyri Hauganes og Litli-Árskógssandur) og víðfeðmt dreifbýli sem bæði liggur nærri þéttbýli en einnig fjarri. Þessi fámennari og dreifðari hluti svæðisins gefur tækifæri til að þróa þjónustuframboð sem hentar á þeim leiðum en tengist jafnframt fjölfarnari leiðunum. Þá eru á svæðinu reknar tvær ferjuleiðir (Hrísey, Grímsey) sem gefur færi á samþættingu við þann samgöngumáta. Áætlunarflug er til Akureyrar frá Reykjavík og ríkisstyrkt flug á milli Akureyrar og Þórshafnar og Vopnafjarðar annars vegar og Grímseyjar hins vegar. Samþætting landsamgangna við þetta flug er mikilvægur skipulagsþáttur sem færi er á að þróa á þessu svæði en tenging landsamgangna við áætlunarflug frá Akureyri er mikið hagsmunamál þeirra byggðarlaga sem ekki eiga kost á áætlunarflugi.

Stefnumótun

Í mörgum þeim skýrslum sem unnar hafa verið á undanförunum árum um almenningssamgöngur hefur verið bent á nauðsyn almennrar stefnumótunar í málaflokknum og eftir henni kallað. Í áður tilvitnaðri stefnuyfirlýsingu núverandi ríkisstjórnar má segja að grunnur sé lagður að slíkri stefnumótun. Til að slík stefnumótun verði að veruleika er nauðsynlegt að ríkisvaldið grípi til nauðsynlegra aðgerða og skapi forsendur fyrir þeim efnahagslegu hvötum sem geri notkun almenningssamgangna raunverulega samkeppnisfærar við notkun einkabílsins. Einnig þarf að sjá til þess að nauðsynleg samhæfing verði á milli mismunandi samgönguþátta og tryggja að svæðisbundin kerfi almenningssamgangna tengist með þeim hætti að til verði eitt heildstætt kerfi, bæði innan svæðis og á landsvísu. Kjarninn þarf að vera virkt kerfi almenningssamgangna á skilgreindum atvinnu- og þjónustusvæðum. Eftir því hefur m.a. verið kallað á fundum sem samgönguráð hefur staðið fyrir sem hluta af vinnu sinni við undirbúning Samgönguáætlunar 2010-2021.⁷

Jafnhliða stefnumótun ríkisvaldsins er nauðsynlegt að sveitarfélögin á skilgreindum atvinnu- og þjónustusvæðum taki höndum saman um þróun og rekstur almenningssamgangna á sínu svæði. Slík stefnumótun á að mati nefndarinnar að vera hluti þeirra sóknaráætlana sem áður tilvitnuð samstarfsyfirlýsing núverandi ríkisstjórnar gerir ráð fyrir en þar segir að ríkisstjórnin undir forystu forsætisráðuneytisins muni efna til víðtæks samráðs um „... sóknaráætlanir fyrir alla landshluta til eflingar atvinnulífs og lífsgæða til framtíðar. Markmiðið er að kalla fram sameiginlega framtíðarsýn og að samþættar verði áætlanir í samgöngumálum, fjarskiptamálum, ferðamálum og byggðaáætlanir auk áætlana um eflingu sveitarstjórnarstigsins...“⁸ Hér er með skýrum hætti gert ráð fyrir að samgöngumálin og þ.m.t. almenningssamgöngur verði virkur þáttur í áætlanagerð fyrir einstaka landshluta.

Eins og fram hefur komið er þróun og uppbygging heildstæðs samgöngukerfis samstarfsverkefni ríkis og sveitarfélaga og því er nauðsynlegt að þessir aðilar komi sér saman um verkaskiptingu þar sem bæði er tekið á ábyrgð varðandi veitingu þjónustunnar og einnig hvernig hún verður fjármögnuð. Eins og hér er lagt upp með er gert ráð fyrir að ábyrgðin á veitingu þjónustunnar innan einstakra samgöngusvæða verði á ábyrgð sveitarfélaganna í gegnum sameiginleg samgöngufélög þeirra. Samhæfing á milli svæða og almenningssamgöngur á langleiðum sem tengja saman svæði er að mati nefndarinnar á verksviði ríkisvaldsins í samstarfi við viðkomandi samgöngufélög. Fjármögnun almenningssamgangna utan þéttbýlis, af hendi hins opinbera, hefur hingað til alfarið verið á hendi ríkisvaldsins og leggur nefndin til að svo verði áfram. Megin rökin eru þau að vegna dreifingar byggðar í landinu munu almenningssamgöngur verða mjög misjafnlega í stakk búnar til að verða efnahagslega sjálfbærar á grundvelli notendagjalda. Því er nauðsynlegt að ríkisvaldið gegni hér

⁷ Samgönguráðuneytið (2009)

⁸ Stjórnarráðið (2009)

jöfnunarhlutverki en að þeir fjármunir sem notaðir verða í þessu skini fari í gegnum hin svæðisbundnu samgöngufélög vegna þeirra verkefna sem þau sinna á grundvelli hlutlægra reglna sem byggja á skilgreindu og samþykktu þjónustustigi. Fjármunum sem veitt er til þeirra leiða sem ríkisvaldið ber framkvæmdalega ábyrgð á verði veitt beint til viðkomandi þjónustuaðila skv. efnislega hliðstæðum reglum.

Til að nýta þær heimildir til opinbers stuðnings sem evrópskar reglur á sviði byggðamála fela í sér er nauðsynlegt að skilgreina mismunandi byggðastig innan einstakra svæða. Þannig þarf að skilgreina hvað telst þéttbýli, innra dreifbýli, ytra dreifbýli og fámenni, en slíkar skilgreiningar eru forsenda þess að unnt sé að beita undanþágum frá ákvæðum samkeppnilaga bæði til opinbers stuðnings og einnig til samþættingar mismunandi flutningsþátta (fólk, vörur, póstur). Í þessu samhengi er einnig nauðsynlegt að skilgreina bæði réttindi og skyldur þeirra þjónustuaðila sem taka að sér rekstur á skilgreindum leiðum þannig að aðrir aðilar geti ekki, án neinna skuldbindinga, fleytt rjómann af ákveðnum leiðum, t.d. yfir háferðamannatímum án neinna skuldbindinga á öðrum árstímum.

Uppbygging leiðakerfis

Eigi að ná því markmiði sem hér er sett fram um að komið verði á samþættu kerfi almenningssamgangna sem verði þáttur í heildarstefnumótun um uppbyggingu atvinnulífs og byggðaðróunar er nauðsynlegt að skilgreina þá markhópa sem kerfið þarf að ná til. Í vinnu nefndarinnar hefur það verið lagt til grundvallar að kerfið þurfi að þjóna íbúum svæðisins hvort sem er til vinnusóknar, skólasóknar eða til að sækja ýmis konar þjónustu vítt og breytt um svæðið og út fyrir það.

Þeir markhópar sem þannig má skilgreina eru:

- ✓ Nemendur háskóla, framhaldsskóla og ýmissa sérskóla sem sækja nám út fyrir göngufæri frá heimili
- ✓ Starfsmenn fyrirtækja og stofnana sem sækja vinnu út fyrir göngufæri frá heimili
- ✓ Íbúar svæðisins og aðrir sem sækja þjónustu innan og utan svæðisins, hvort sem er á almennum markaði eða opinbera þjónustu.
- ✓ Ferðamenn – innlendir sem erlendir – sem ferðast um svæðið, inná það eða útaf því.

Sú nálgun sem nefndin leggur til er að horfa til þarfa íbúa svæðisins og einstakra markhópa sem þeir hafa verið skilgreindir í, en líta á ferðamennina sem ákveðinn bónus og hvata fyrir þjónustuaðila til frekari markaðssetningar þjónustunnar.

Í úttekt sem Vegagerðin vann fyrir samgönguráðuneytið í ársbyrjun 2009 á nýtingu og skiptingu kostnaðar í almenningssamgöngum sem styrktar eru af almannafé kemur skýrt fram að nýting

samgöngutækjanna er afar lítil.⁹ Þetta bendir til þess að í mörgum tilfellum sé verið að nota alltof stór samgöngutæki miðað við þann farþegafjölda sem vænta má. Með heildstæðu kerfi eins og hér er lagt til að komið verði á fót aukast líkur á því að unnt sé laga t.d. stærð bifreiða að ætluðum farþegafjölda á einstökum leiðum. Eitt af því sem skoða þarf í þessu sambandi er skattlagning hins opinbera á mismunandi stærðir bifreiða. Í núverandi kerfi er skattalegur hvati til notkunar bifreiða fyrir 18 farþega eða fleiri. Að mati nefndarinnar ætti skattlagning frekar að hvetja til notkunar minni bifreiða sem gæti leitt til meiri ferðatíðni og aukinnar notkun.

Ein leiðin til að hámarka nýtingu samgöngutækjanna er að skoðaðir séu möguleikar á því að samkeyra mismunandi flutningsmáta (fólk, vörur, póstur) á fáfarnari (grönnum) leiðum. Eins og fram hefur komið er forsenda þess að unnt sé að beita þessari aðferðafræði sú að svæðið og einstakar leiðir innan þess séu skilgreindar út frá markaðsforsendum og byggðastigi þannig að heimilt sé að víkja frá almennum reglum evrópsks samkeppnisréttar.

Með sama hætti er ástæða til þess að skoða möguleika á nýtingu skólabifreiða til almennra fólksflutninga á fáförnustu leiðunum og þá með þeirri útfærslu að far sé bókað fyrirfram, enda verður almennt að gera ráð fyrir því að ekki sé mikið umframpláss í skólabifreiðum. Einnig þarf að huga að því hvort reglur sem um skólaakstur gilda, rúmi það að almennir farþegar séu fluttir með skólabörnum. Almennt telur nefndin erfitt að samþætta skólaakstur vegna grunnskóla öðrum þáttum almenningssamgangna, m.a. vegna þess að erfitt virðist að samræma tímasetningar ásamt því að ferðatími skólabifreiða er almennt langur vegna mikils fjölda viðkomustaða á hverri akstursleið.¹⁰

Einn af lykilþáttum í bættri þjónustu við notendur er að litið sé á alla þætti almenningssamgangnanna sem eitt samstætt kerfi og hægt sé að komast greiðlega milli staða þó ferðin sé farin með fleiri en einum flytjanda. Ekki er hægt að líta á að kerfið sé samþætt nema að tengistaðir séu fyrir hendi og hægt sé að skipta greiðlega milli flytjendanna. Umfang umferðamiðstöðva sem koma þarf upp í þessum tilgangi er háð aðstæðum, á Akureyri t.d. ætti að koma upp umferðamiðstöð sem væri upphafsstöð allra áætlunarbíla, strætisvagnamiðstöð, leigubílastöð og útstöð fyrir flugstöð Akureyrarflugvallar. Án slíkrar miðstöðvar verður staðan að því leyti óbreytt frá því sem nú er, að um er að ræða þrjú almenningssamgöngukerfi sem hafa nánast enga samtengingu og nýtast því alls ekki með þeim hætti sem ella gæti verið.

Á öllum þéttbýlisstöðum svæðisins sem almenningssamgöngurnar ná til ætti að koma upp einhverskonar fastri aðstöðu, afgreiðslu áætlunarbíla og ferja þar sem það á við. Umferðamiðstöðvar og slíkar stöðvar eru til þess fallnar að auka sýnileika almenningssamgangnanna, festa tilvist þeirra í huga fólks og vitneskju um hvar upplýsingar um ferðamatann er að finna. Staðsetja ætti afgreiðslu-

⁹ Samgönguráðuneytið (2009)

¹⁰ Jón Þorvaldur Heiðarsson (2008)

eða umferðamiðstöðvarnar við þjónustukjarna staðanna þannig að þær styrki einnig viðkomandi staði sem best.

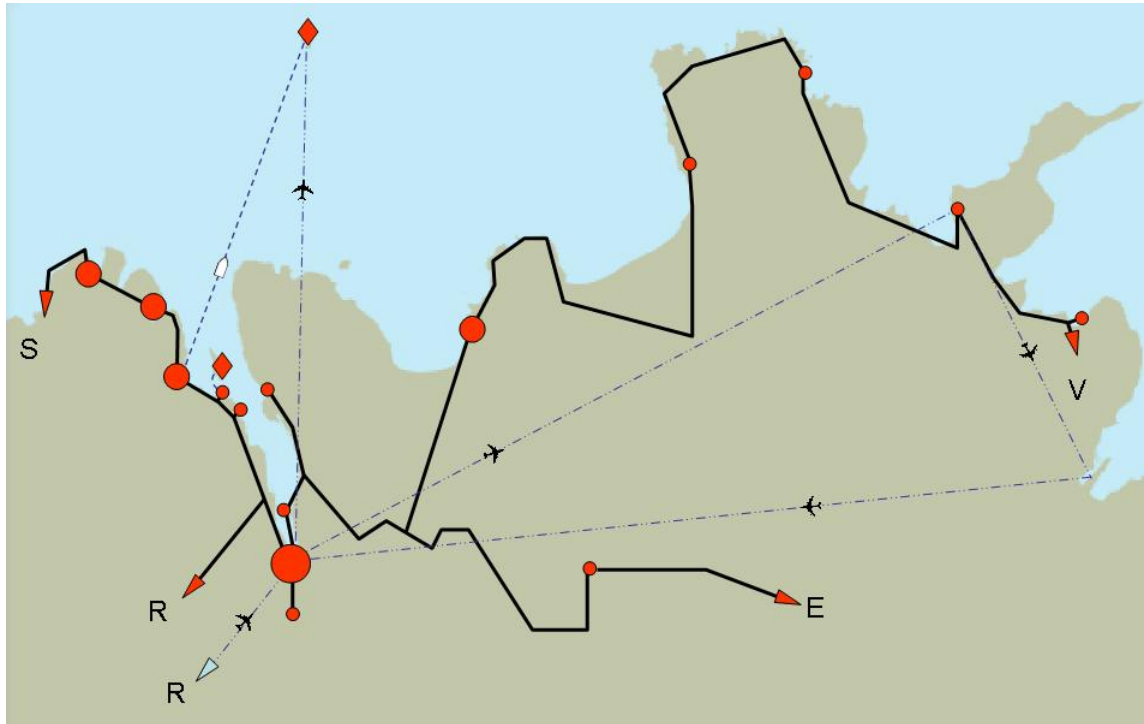
Til að tryggja nauðsynlega festu og stöðugleika er hér lagt til að slíkar samgöngumiðstöðvar séu í eigu eða a.m.k. á forræði hins opinbera eða svæðisbundins samgöngufélags. Sú staða sem víða er uppi í dag, að einstakir þjónustuaðilar séu eigendur slíkra miðstöðva gerir það að verkum að grunnþættir í þessari þjónustu taka breytingum nánast í hvert skipti sem skipt er um þjónustuaðila á ákveðnum áætlunarleiðum. Þetta veldur viðskiptavinum kerfisins oft óþægindum og er til þess fallið að draga úr aðgengileika almenningssamgangna.

Tenging áætlunarbifreiða við ferjuleiðir á svæðinu er eitt af því sem hafa þarf í huga við heildarskipulag almenningssamgangna þannig að þær standi undir því að mynda heildstætt kerfi. Í því sambandi þarf að horfa til þess að laga tímasetningar ferjusiglinga að tímasetningum áætlunarbíla ekki síður en að tímasetningar áætlunarbíla séu lagaðar að tímasetningum ferjusiglinganna.

Mikilvægur þáttur almenningssamgangna á svæðinu er tenging landsamgangna við flugsamgöngur, sérstaklega áætlunarflugið á milli Akureyrar og Reykjavíkur. Skipuleggja þarf kerfið með þeim hætti að sem flestar áætlunarferðir til og frá Akureyri innan svæðisins séu tímasettar þannig að þær geti jafnframt nýst flugfarþegum. Líkt og varðandi ferjusiglingarnar þarf einnig að horfa til tímasetninganna í fluginu ekki síður en landsamgöngunum til að nauðsynleg samtenging náist.

Líkt og varðandi áætlunarflugið er góð tenging við leiðakerfi Strætisvagna Akureyrar mikilvægur þáttur í því að tryggja heildstætt kerfi sem þjónar fólki á svæðinu vegna vinnu- skóla- og þjónustusóknar í þessum langstærsta þjónustukjarna svæðisins.

Myndin hér að neðan sýnir megin drætti þess kerfis sem nefndin sér fyrir sér að byggt verði upp á svæðinu. Um er að ræða heildstætt kerfi almenningssamgangna um svæðið með tengingum við ferjusiglingar til Hríseyjar og Grímseyjar, áætlunarflug til og frá Akureyri og almenningssamgöngur til annarra svæða. Við frekari þróun kerfisins geta fleiri leiðir komið inn, s.s. á milli Húsavíkur og Reykjahlíðar (Mývatnssveitar). Þá eru einnig fyrir hendi leiðir innan svæðisins sem einkum byggjast á flutningi ferðamanna, s.s. hringleiðin Húsavík-Ásbyrgi-Dettifoss-Mývatn, sem eflaust eiga eftir að eflast með tilkomu heilsársvegakerfis á leiðinni.



Mynd 1 Norðausturland. S: Skagafjörður, R: Reykjavík, E: Egilsstaðir, V: Vopnafjörður.

Eins og varðandi tengingar þess svæðisbundna kerfis almenningssamgangna við önnur svæðisbundin kerfi og það sem kalla má landskerfi samgangna, er einnig nauðsynlegt að greina mismunandi valkosti varðandi tengingar svæðisins við útlönd. Þeir tveir megin kostir sem þar koma til skoðunar, eins og málum er nú háttað, eru að mati nefndarinnar beint millilandaflug frá Akureyrarflugvelli, eða tenging við millilandaflug um Keflavíkurflugvöll, með tengiflugi til Keflavíkur eða um Reykjavíkurflugvöll.

Beint utanlandsflug til og frá svæðinu i hefur þá kosti að einfaldara og ódýrara ætti að vera að ferðast til og frá útlöndum en með því að fara um Keflavíkurflugvöll. Megin ókostir eða veikleikar beina flugsins eru þeir að ferðatíðni verður mjög lítil (líklega ekki nema 2-4 brottfarir vikulega, a.m.k. fyrst í stað) í samanburði við Keflavíkurflugvöll sem hefur góðar tengingar bæði austur og vestur um haf.

Megin kostur þess að tengjast millilandaflugi um Keflavíkurflugvöll með beinu flugi af svæðinu er að komast í tengingu við þá ferðatíðni sem völluminn býður upp á. Vankantarnir kunna að liggja í því að tæplega er raunhæft að tengjast þannig morgunflugi Keflavíkurflugvallar. Varðandi komur erlendra ferðamanna til landsins kann þessi kostur þó að vera betri, til þess að tryggja betra aðgengi að því svæði sem hér er til umfjöllunar. Tengingu við millilandaflugið um Reykjavíkurflugvöll má einnig bæta frá því sem nú er. Væntanleg samgöngumiðstöð þar mun einfalda flutning farþega innanlandsflugsins til og frá Keflavíkurflugvelli.

Að mati nefndarinnar er grundvallarspurningin sú sama og þegar verið er að tala um samgöngur innan svæðisins, þ.e. hvort vænlegra sé að mynda hnútpunkta (e. hubs) þar sem gott er að dreifa umferð útfra eða að halda úti fleiri beinum leiðum þar sem fjöldi farþega og þar með tíðni ferða verður minni.

Upplýsinga- og greiðslukerfi

Til að skýra þær tillögur sem fyrir liggja og þær væntingar sem nefndin hefur til þróunar á vegum samgöngufélagsins er rétt að lýsa í stuttu máli því upplýsingakerfi sem nefndin sér fyrir sér.

Neytandinn fer inná heimasíðu samgöngufélagsins og slær inn brottfararstað og áfangastað ásamt óskuðum brottfarartíma eða komutíma. Honum eru þá gefnir upp þeir ferðamöguleikar sem best henta áætlaðri ferð. Þetta er þegar í boði hjá Strætó bs eins og sjá má á myndinni fyrir neðan og er vel þekkt víða erlendis s.s. í Danmörku. Útvíkkun á slíku kerfi sem tekur á öllum samgöngum fyrir landið allt er síðan markmið til framtíðar.

Leiðavísir **Leiðakerfi** **Um Strætó** **Kaupa kort**

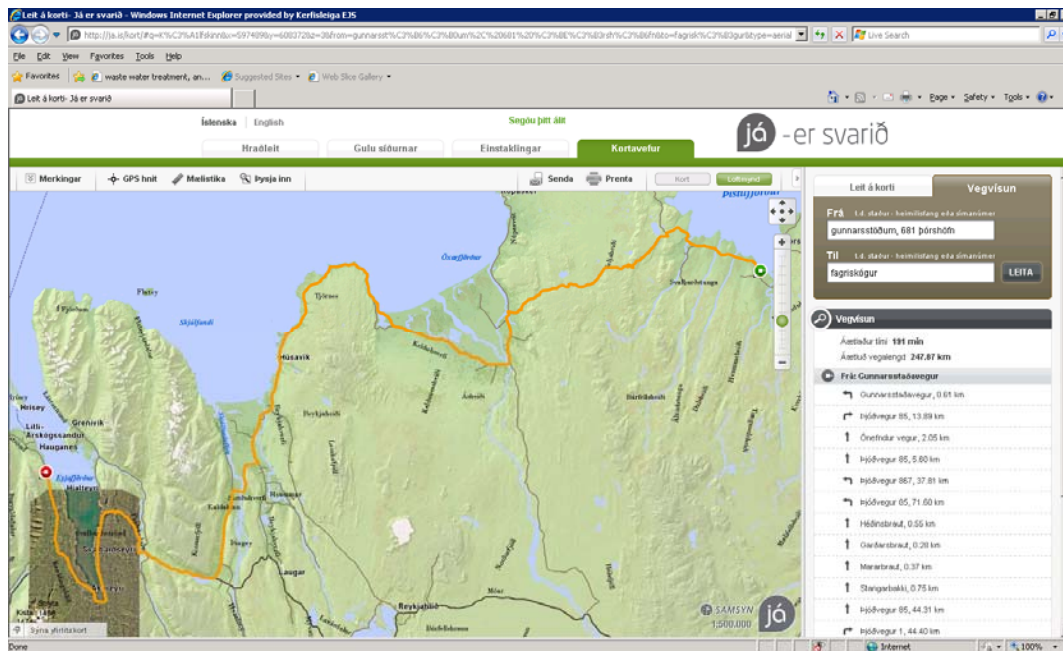
➔ **Flétturimi 14, 112 Reykjavík - Flúðasel 48, 109 R**
 Virkur dagur - rétt fyrir kl. 10:30
 Leitinn skilaði 2 niðurstöðum. Fljótfasti kosturinn er efst.

Tillaga 1: Vagnar 6 og 12		38 mínútur	
Frá: Flétturimi 14, 112 Reykjavík	10:38	Gengið 150 metra	🚶
Langirimi v/Flétturima	10:40	Leið 6	🚗
Ártún	10:50	Gengið 80 metra	🚶
Breiðhöfði (bið 8 mínútur)	10:59	Leið 12	🚗
Seljabraut v/Flúðasel	11:12	Gengið 270 metra	🚶
Til: Flúðasel 48, 109 Reykjavík	11:16		

Mynd 2 Leiðavísir Strætó bs á straeto.is

Þeir gagnagrunnar og hugbúnaður sem þarf til þess að koma slíku kerfi á eru að mestu leyti fyrir hendi. Kostnaður við að koma upp slíku heildarupplýsingakerfi fyrir almenningssamgöngur ætti því ekki að vera óyfírstíganlegur. Nú þegar er hægt að slá inn upphafs- og áfangastaði, hvort sem um er að ræða heimilisföng í þéttbýli eða dreifbýli og fá leiðina upp á korti, eins og sést á myndinni hér að neðan.¹¹ Með því að bæta áætlun almenningssamgangna sem þekju ofan á slíkt kort fengi notandinn greinargóðar upplýsingar um þá ferðamöguleika sem í boði væru.

¹¹ Sjá ja.is



Mynd 3 Vegvísun á kortavef ja.is

Hluti þessa kerfis gæti verið bókunar- og miðasölukerfi þar sem greitt er með kreditkorti og viðurkenning móttékin líkt og er í innanlandsfluginu. Möguleiki á greiðslu með SMS er einnig fyrir hendi líkt og nú er verið að gera tilraun með á Kaupmannahafnarvæðinu, sjá mynd 4. Einnig má nefna það kerfi sem olúfélögin nota; bæði fyrirframgreidd kort og dælulyklar.

Fá overblikket
**SE DINE
SMS-BILLETTER**

NÅR DU SKAL MED BUS, TOG ELLER METRO...

**Betal billetten med mobilen
- det er meget lettere**

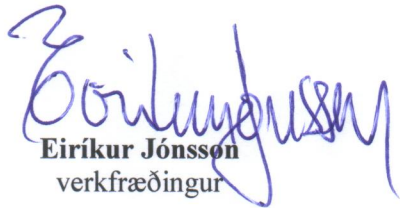
SMS-billet - helt kort

- 1 Send en SMS til 1415 med følgende oplysninger:
 - Startzone (eller stationsnavn eller S og stoppestedsnummer fx s552) mellemrum
 - Antal zoner (fra 2 til 8 eller alle) mellemrum
 - Billettype (voksen, barn, cykel eller tilkøb). (Eks.: 42 3 barn cykel). Skal du kun have billet til din cykel, så send cykel. Tilkøbsbillet kan også købes til 1 zone.
- 2 Du modtager en bekræftelses-SMS.
- 3 Du bekræfter købet ved at svare JA til 1415. Bekræfter du ikke SMS'en inden for 1 minut, annulleres bestillingen.
- 4 Du modtager derefter din SMS-billet. SMS-billetter kan kun købes umiddelbart før de skal bruges.

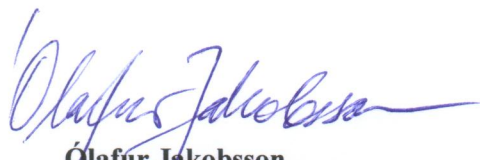
Prisen på en SMS-billet er billettprisen + alm. SMS-takst og udbydes af trafikelskaberne i Hovedstadsområdet. SMS-billet kan anvendes hos alle danske mobiltelefon selskaber med undtagelse af enkelte mindre udbydere og taletidkort fra Telia. Hvis du er i tvivl, så spørg dit telefontelskab.

Mynd 4 SMS miðar – tilraun sem er í gangi í Kaupmannahöfn - <http://www.1415.dk/>.

Akureyri 14. september 2009.


Eiríkur Jónsson
verkfræðingur


Hermann Einarsson
bæjarfulltrúi í Fjallabyggð


Ólafur Jakobsson
tæknifræðingur


Reinhard Reynisson
framkvæmdastjóri Atvinnuþróunarfélags
Þingeyinga

Heimildir

Jón Þorvaldur Heiðarsson (2008), *Strætó milli Akureyrar og nágrannabyggða*, Akureyri: Rannsókn- og þróunarmiðstöð Háskólans á Akureyri. [www.rha.is]

OECD (2000), *Environmentally sustainable transport: GUIDELINES*, Vín: OECD
[<http://www.oecd.org/dataoecd/53/21/2346679.pdf>]

Samgönguráðuneytið (2008) *Starfshópur um að efla almenningsamgöngur sveitarfélaga*, Samgönguráðuneytið. [www.samgonguraduneyti.is]

Samgönguráðuneytið (2009) *Almenningsamgöngur*, Óbirt umræðuskjal.

Stjórnarráðið (2009), Samstarfsyfirlýsing ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstrihreyfingarinnar græns framboðs; Reykjavík: Stjórnarráðið.
[http://www.stjornarrad.is/Stefnuyfirlýsing/#Umhverfi_og_audlindir]

Karl Alvarsson, skrifstofustjóri skrifstofu samgangna í Samgönguráðuneytinu, Símtal 29. júlí 2009.