

— Minnisblað —

1. október 2012

# Íslensk hagskýrslusvæði á héraðsstjórnarstigi

*Ómar Harðarson*

*Jórunn Íris Sindradóttir*



**Hagstofa Íslands**

Sími Telephone +(354) 528 1000

Bréfasími Fax +(354) 528 1099

© Hagstofa Íslands *Statistics Iceland* • Borgartúni 21a 150 Reykjavík Iceland

Öllum eru heimil afnot af ritinu. Vinsamlegast getið heimildar. *Please quote the source.*

Skýrsla þessi er unnin með styrk frá Evrópusambandinu. Efni hennar er þó eingöngu á ábyrgð Hagstofu Íslands og getur ekki undir neinum kringumstæðum talist endurspegla afstöðu Evrópusambandsins.

## Samantekt

Í þessari greinargerð er fjallað um nauðsyn nýrrar afmörkunar íslenskra hagskýrslusvæða á héraðsstjórnarstigi. Helstu vandkvæði við núverandi hagskýrslusvæði eru reifuð, en þau eru einkum ójafnvægi í fólksfjölda á milli hagskýrslusvæðanna sem skapað hefur vandamál við vinnslu hagtalna. Í greinargerðinni er farið stuttlega yfir grunneiningar sem liggja að baki svæðaskiptingum, en hér á landi eru þær í flestum tilvikum sveitarfélög. Þá er gefið sögulegt yfirlit yfir afmörkun landsvæða á Íslandi sem og yfirlit yfir umdæmi innan íslenskrar stjórnsýslu. Gerð er grein fyrir þeim viðmiðum sem liggja þurfa til grundvallar nýrri afmörkun landsvæða til notkunar fyrir hagskýrslugerð og nokkrir valkostir landshlutaskiptingar mátaðir við viðmiðin. Greind eru sex meginviðmið sem notuð hafa verið til þessa: Lágmarksmannfjöldi, mörk stjórnsýslumdæma, einsleitni, jafnvægi í stærð, stöðugleiki og samfella, svo og stigveldisskipan.

Í skýrslunni er ráðið frá því að taka upp landsvæðaskiptingu Sóknaráætlunar 20/20 sem hagskýrslusvæði á héraðsstjórnarstigi. Þrír aðrir kostir eru mátaðir við viðmiðin, sem allir byggjast á því að skipta höfuðborgarsvæðinu upp í Reykjavík annars vegar og nágrennasveitarfélög Reykjavíkur hins vegar. Valkostirnir þrír byggjast að öðru leyti á því að skipta landsbyggðinni í fernt, þrennt eða til helminga. Allar skiptingarnar eiga sér sögulegar rætur, nema þrískiptingin sem tekur mið af núverandi kjördæmaskipan.

Ekki er tekin afstaða til þess í skýrslunni hver kostanna er vænlegastur.

## Efnisyfirlit

<b>Samantekt</b> .....	<b>2</b>
<b>Formáli</b> .....	<b>6</b>
<b>1 Inngangur</b> .....	<b>7</b>
<b>2 Núgildandi svæðaskipting</b> .....	<b>10</b>
2.1 Grunneiningar svæðaskiptingar .....	12
<b>3 Afmörkun landsvæða á Íslandi</b> .....	<b>14</b>
3.1 Stjórnsýsluumdæmi .....	14
3.2 Kjördæmi.....	15
3.3 Hagskýrslusvæði.....	15
3.4 Önnur umdæmaskipting í íslenskri stjórnsýslu .....	17
3.4.1 Landsfjórðungar .....	17
3.4.2 Heilbrigðis-, sóttvarnarumdæmi og umdæmi Matvælastofnunar .....	18
3.4.3 Löggæsla, dómsstólar og skattumdæmi.....	18
3.4.4 Aðrar stofnanir .....	19
3.4.5 Önnur svæði .....	20
3.4.6 Sóknaráætlun 20/20.....	20
<b>4 Hvernig skal afmarka hagskýrslusvæði?</b> .....	<b>21</b>
4.1 Evrópureglugerð um flokkunarkerfi hagskýrslusvæða.....	21
4.2 Hagskýrslusvæði á III. stigi í samræmi við ESB reglugerð nr. 1059/2003.....	22
4.3 Viðmið við afmörkun landsvæða á héraðsstjórnarstiginu .....	22
4.4 Lágmarksmannfjöldi landsvæða .....	23
4.5 Lögsagnarumdæmi og starfssvæði gagnaveitna virt.....	24
4.5.1 Einsleitni, misleitni og landfræðilegar aðstæður.....	25
4.6 Jafnvægi í stærð .....	25
4.7 Stöðugleiki og samfella í hagskýrslugerð .....	26
4.8 Stigveldisskipan.....	26
4.9 Samræmi á milli viðmiða og vægi þeirra.....	27
4.10 Breytingar á afmörkun hagskýrslusvæða.....	27
<b>5 Mátun svæða við viðmið um afmörkun hagskýrslusvæða</b> .....	<b>28</b>
5.1 Hagskýrslusvæði sem til greina koma .....	28
5.2 Höfuðborgarsvæðið .....	28
5.3 Sveitarfélagið Hornafjórður .....	29
5.4 Valkostir varðandi svæðaskiptingar .....	30
5.5 Mannfjöldapróun 1910–2010 eftir landsvæðum.....	33
5.6 Landsvæðaskipting í anda Sóknaráætlunar 20/20.....	34
5.7 Landsbyggðinni skipt í fjórðunga .....	35
5.8 Landsbyggðinni skipt í þriðjunga.....	36
5.9 Landsbyggðinni skipt í helminga .....	37
5.10 Landsvæði skoðuð með tilliti til atvinnuhátta.....	38
5.11 Samandregnar niðurstöður og umræða .....	39
5.11.1 Stærðarviðmiðið.....	40
5.11.2 Lögsagnarumdæmi og starfssvæði virt .....	41
5.11.3 Einsleitni, misleitni og landfræðilegar aðstæður.....	41
5.11.4 Jafnvægi í stærð .....	41

5.11.5	Stöðugleiki og samfella í hagskýrslugerð.....	41
5.11.6	Stigveldisskipan .....	42
<b>6</b>	<b>Lokaorð .....</b>	<b>43</b>
	<b>Heimildir .....</b>	<b>44</b>

## Töfluyfirlit

Tafla 1.	Mannfjöldi eftir landsvæðum 31. desember 2011 .....	11
Tafla 2.	Mannfjöldi eftir fjarlægð frá miðju höfuðborgarsvæðis og landsvæðum 31. desember 2011 (%). Bráðabirgðatölur. ....	11
Tafla 3.	Fjöldi sveitarfélaga og íbúa eftir stærð sveitarfélaga 31. desember 2011 .....	12
Tafla 4.	Mannfjöldi eftir landsvæðum og valkostum 1910–2011.....	34
Tafla 5.	Mannfjöldi eftir landshlutaskiptingu Sóknaráætlunar 31. desember 2011.....	35
Tafla 6.	Mannfjöldi eftir landsvæðum (fjórðungaskipun) 31. desember 2011 .....	36
Tafla 7.	Mannfjöldi eftir landsvæðum (þriðjungaskipun) 31. desember 2011.....	36
Tafla 8.	Mannfjöldi eftir landsvæðum (hellingaskipting) 31. desember 2011 .....	37
Tafla 9.	Búfé, afli, atvinnugreinaskipting og atvinnuleysi eftir landsvæðum .....	39
Tafla 10.	Yfirlit yfir styrkleika og veikleika hverrar landsvæðaskiptingar .....	40
Tafla 11.	Yfirlit yfir stærðardreifingu ólíkra landshlutaskiptinga .....	40

## Myndayfirlit

Mynd 1.	Hagskýrslusvæði Hagstofunnar 31. desember 2011 .....	10
Mynd 2.	Mannfjöldi eftir fjarlægð frá miðju höfuðborgarsvæðis 31. desember 2011 (%). Bráðabirgðatölur. ....	12
Mynd 3.	Landsvæðaskipting Sóknaráætlunar 20/20 .....	30
Mynd 4.	Landsbyggð skipt í fjórðunga .....	31
Mynd 5.	Landsbyggð skipt í þriðjunga .....	32
Mynd 6.	Landsbyggð skipt í hellinga.....	33
Mynd 7.	Frávikshlutfall ýmissa valkosta við landsvæðaskiptingu 1920–2011 .....	42

## Formáli

Með greinargerð þessari leggur Hagstofa Íslands fram valkosti vegna afmörkunar íslenskra hagskýrslusvæða á héraðsstjórnarstiginu. Hagstofan hefur frá stofnun skipt landinu í sex til átta hagskýrslusvæði á héraðsstjórnarstigi. Nú er svo komið að skipting þessi veldur vandkvæðum við vinnslu hagtalna, einna helst vegna ójafnvægis í fólksfjölda á milli hagskýrslusvæðanna. Þá vinnur Hagstofan að manntali um þessar mundir, en það hefur ýtt undir þörfina fyrir nýja skiptingu landsins í hagskýrslusvæði.

Að greinargerðinni unnu Ómar S. Harðarson og Jórunn Íris Sindradóttir frá Hagstofu Íslands. Greinargerðin var send til umsagnar til forsætisráðuneytis, iðnaðarráðuneytis, innanríkisráðuneytis, Byggðastofnunar, Sambands íslenskra sveitarfélaga, Landmælinga Íslands, Þjóðskrár Íslands og Skipulagsstofnunar. Eru þeim færðar bestu þakkir fyrir framlagið.

Í skýrslunni er ekki tekin afstaða til þess hvaða valkostur henti best. Skýrslunni er fyrst og fremst ætlað að vera innlegg í umræðu um heppilegustu landsvæðaskiptinguna á héraðsstjórnarstigi. Gert er ráð fyrir að ákvörðun um nýtt fyrirkomulag hagskýrslusvæða liggi fyrir eigi síðar en á vordögum 2013.

Hagstofu Íslands í júlí 2012  
*Ólafur Hjálmarsson, hagstofustjóri*

## 1 Inngangur

Skýrsla þessi fjallar um hagskýrslusvæði á Íslandi á héraðsstjórnarstigi. Hagstofan hefur frá upphafi starfsemi sinnar skipt landinu í sex til átta hagskýrslusvæði á héraðsstjórnarstigi, sem byggjast á fornum venjum um skiptingu landsins í landshluta. Þó er að einhverju leyti tekið tillit til búsetuþróunar á suðvesturhluta landsins.

Búsetuþróun landsins á síðustu öld hefur breytt verulega jafnvægi því sem í upphafi var á milli landshluta. Langstærsti hluti þjóðarinnar býr í Reykjavík og nágrennasveitarfélögum en á fámennustu landsvæðunum, Vestfjörðum og Norðurlandi vestra, hefur verið viðvarandi fólksfækkun og er svo komið að þar búa samanlagt innan við 5% þjóðarinnar.

Þetta misvægi veldur að öllu jöfnu ekki óhagræði við gerð hagskýrslna sem byggjast að mestu leyti á stjórnvaldsupplýsingum eða stjórnsýsluskrá. Á síðustu tveimur áratugum hefur Hagstofan hins vegar í vaxandi mæli reitt sig á úrtaksrannsóknir til að meta hagstærðir og félagslegar aðstæður. Vinnumarkaðsrannsókn Hagstofunnar, Rannsókn á útgjöldum heimilanna og Rannsókn á lífskjörum heimilanna eru allt stórar og umfangsmiklar kannanir á íslenskan mælikvarða. Eigi að síður er ókleift að birta tölulegar upplýsingar eftir landsvæðum á grundvelli þeirra. Sökum fámennis er ekki unnt að birta slíkar tölur fyrir smæstu landsvæðin svo að öruggt sé.

Héruð á Íslandi hafa frá miðöldum verið skilgreind í samræmi við skiptingu landsins í sýslur, sem sjálfar byggðust á þinghám þjóðveldisins. Hagstofan hefur frá öndverðu flokkað sýslur og kaupstaði saman í landsvæði sem byggjast á aldagömlum hefðum um skiptingu þingháa og sýslna í landsfjórðunga. Sýslufélög voru lögð niður árið 1986. Frá þeim tíma hefur ríkt óvissa um heppilegustu landshlutaskiptinguna fyrir hagskýrslugerð, enda sköpuðust þá tækifæri fyrir sveitarfélög að sameinast yfir fyrri sýslumörk, en það hefur leitt til breytinga á mörkum hagskýrslusvæða.

Jafnframt hafa einstök ráðuneyti og jafnvel undirstofnanir þeirra, ekki síst eftir kjördæma-breytinguna 1999, hneigst til að skipta landinu upp í umdæmi eftir eigin þörfum og án þess að taka sérstakt tillit til svæðaskiptingar að öðru leyti. Því hefur fylgt töluvert misræmi í landshlutaskiptingu á milli ólíkra aðila innan stjórnsýslunnar, bæði hvað varðar fjölda og skiptingu umdæma og starfssvæða. Óregla í skilgreiningu héraða og umdæma hefur á síðustu árum skapað nokkur vandamál við vinnslu hagtalna. Ekki er til dæmis hægt að bera saman tölur um dóma og afbrot eftir héruðum vegna mismunandi svæðaskiptingar.

Hagstofa Evrópusambandsins (Eurostat) skilgreinir fimm flokka hagskýrslusvæða, sem eru grundvöllur svæðisbundinna hagtalna í Evrópu. Í hagskýrslusvæðaflokkuninni eru skilgreind þrjú svæðisbundin stig, NUTS I, NUTS II og NUTS III.<sup>1</sup> Ísland er skilgreint sem eitt svæði á NUTS I og II stigi, en sem tvö svæði á NUTS III (höfuðborgarsvæði og landsbyggð).

Þá skilgreinir Eurostat tvö stig sem ná yfir staðbundnar stjórnsýslueiningar. Hið fyrra er kallað LAU 1-stig, en það er skilgreint sem héraðsstjórnarstig. Eins og að framan segir er héraðsstjórnarstigið ekki sérstakt stjórnsýslustig hér á landi. Hið seinna er LAU 2 sem jafngildir sveitarstjórnarstiginu.<sup>2</sup>

Í reglum Evrópska efnahagssvæðisins (EES) um fjárhagslegan stuðning til svæðisbundinna verkefna eru meðal annars gerðar kröfur til þess að styrkhæf landsvæði séu strjálbýl og ekki búi

<sup>1</sup> NUTS stendur fyrir franska heitið *Nomenclature d'unités territoriales statistiques*.

<sup>2</sup> LAU 1 var áður NUTS IV og að sama skapi var LAU 2 áður NUTS V. Skammstöfunin LAU stendur fyrir enska heitið *local administrative units*.

þar fleiri en 125 manns á hverja 10 ferkílómetra. Fram til 2007 var landsvæðaskipting Hagstofunnar nýtt til að meta hvaða landsvæði væru þannig styrkhæf. Eftir brotthvarf bandaríska hersins af Suðurnesjum árið 2005 varð mikil röskun á atvinnulífi landsvæðisins, en svæðið ekki styrkhæft samkvæmt Evrópureglum. Á árinu 2006 lagði Hagstofa Íslands til fyrir hönd íslenska ríkisins að landinu yrði skipt í tvö hagskýrslusvæði á NUTS III-stigi hagskýrslusvæðaflokkunar Evrópusambandsins (ESB), meðal annars með tilvísun til þess mikla munar sem er á þéttbýli innan og utan höfuðborgarsvæðisins og mikilvægis þess að strjálbýl svæði gætu notið styrkja. Þessi skipting í höfuðborgarsvæði og landsbyggð var tekin upp frá og með 2008 eftir að Eurostat samþykkti þessa tilhögun.

Að mörgu leyti er óhagstætt að skipta landinu í hagskýrslusvæði innan NUTS-flokkunarkerfisins. Héraðstölfræði ESB beinist í vaxandi mæli að því að fá upplýsingar á III. stigi NUTS, en til þessa hefur hún einkum miðast við svæðisupplýsingar á II. stigi svæðaflokkunarinnar. Þetta veldur nokkru viðbótarerfiði fyrir Hagstofuna, auk þess sem gildi þess að skipta landinu upp í tvö slík svæði virðist fyrst og fremst bundið við að allt svæðið utan höfuðborgarsvæðisins sé styrkhæft miðað við reglur EES. Sömu markmiðum mætti ná með því að breyta svæðaskiptingu landsins á héraðsstjórnsýslustiginu<sup>3</sup> og ná um leið öðrum markmiðum um jafnvægi í mannfjölda þeirra og samanburðarhæfni að öðru leyti.

Af framangreindu er ljóst að endurskoða þarf hagskýrslusvæði Hagstofunnar á héraðsstjórnarstigi. Hér á landi eru aðeins tvö stjórnsýslustig, landsstjórn og sveitarfélög. Því er ekki um að ræða neina fyrirframgefna svæðaskiptingu á milli landsins alls og sveitarstjórna. Þó er hvers konar svæðaskipting stjórnsýslunni og starfsemi hennar mikilvæg, meðal annars fyrir skilgreiningu starfssvæða, opinbera áætlanagerð og ákvarðanir. Slíkar skiptingar hafa síðan áhrif á hvers konar flokkarnir eru viðhafðar í hagskýrslum, enda eru stjórnvöld bæði helstu gagnaveitur Hagstofunnar og helstu notendur hennar.

Þegar litið er til alþjóðlegra krafna sem gerðar eru til Íslands varðandi flokkunarkerfi hagskýrslusvæða<sup>4</sup> kemur sérstaða Íslands berlega í ljós. Í lok árs 2011 voru tæplega 320.000 íbúar á landinu<sup>5</sup> og ríflega 60% þeirra bjuggu á höfuðborgarsvæðinu.<sup>6</sup> Heildaríbúafjöldi landsins er þannig svipaður og íbúafjöldi innan smæstu hagskýrslusvæða ESB.

Þá felst sérstaða landsins einnig í því að það hefur mjög sterkan kjarna, höfuðborgina, en er jafnframt afar strjálbýlt. Við afmörkun nýrra landsvæða þarf því að skoða hvaða skipting er eðlilegust í ljósi þessa. Þá þarf jafnframt að hafa í huga hvers konar skipting getur ýtt undir samræmi innan stjórnsýslunnar, geti verið stöðugt í tíma og rúmi og tekið tillit til ólíkra þarfa fyrir hagtölur.

Í skýrslunni er farið yfir tilurð landsvæðaskiptingar Hagstofunnar, lögsögumörk og starfssvæði mikilvægra gagnagjafa athuguð og lagðar fram tillögur um hvaða viðmið eigi að nota við afmörkun nýrra hagskýrslusvæða. Í lok skýrslunnar eru nokkrir kostir skoðaðir með tilliti til þessara viðmiða. Engin afstaða er tekin til kostanna að öðru leyti en því að reynt er að segja frá ágæti hvers um sig og annmörkum.

Ýmis álitamál og spurningar vakna við umfjöllun efnisins. Tæpt er á nokkrum þeirra í skýrslunni, s.s. skilgreiningu höfuðborgarsvæðisins. Annarra er látið ógetið, t.d. hvernig skoða megi

<sup>3</sup> Hér er átt við næsta stjórnsýslustig ofan við sveitarstjórnarstigið. Hjá hagstofu Evrópusambandsins er það nefnt „LAU 1“, þ.e. 1. stig staðbundinna stjórnsýslueininga (e. *local administrative units*), en sveitarfélög eru á 2. stigi.

<sup>4</sup> Commission Regulation (EC) No. 1059/2003.

<sup>5</sup> Hagstofa Íslands (2012a).

<sup>6</sup> Hagstofa Íslands (2012b). Endurskoðun hagskýrslusvæða er unnin í tengslum við manntal Hagstofu 2011. Viðmiðunardagur manntalsins er 31. desember 2011 og er því í þessari skýrslu miðað við mannfjöldann í árslok 2011, en ekki 1. janúar 2012 eins og venja er. Þetta veldur nokkru ósamræmi við samanburð eftir landsvæðum því 31. desember 2011 var sameining Bæjarhrepps og Húnaþings vestra yfir landsvæðamörk ekki komin til framkvæmda. Því verður ekki tekið tillit til þess við uppgjör manntalsins.

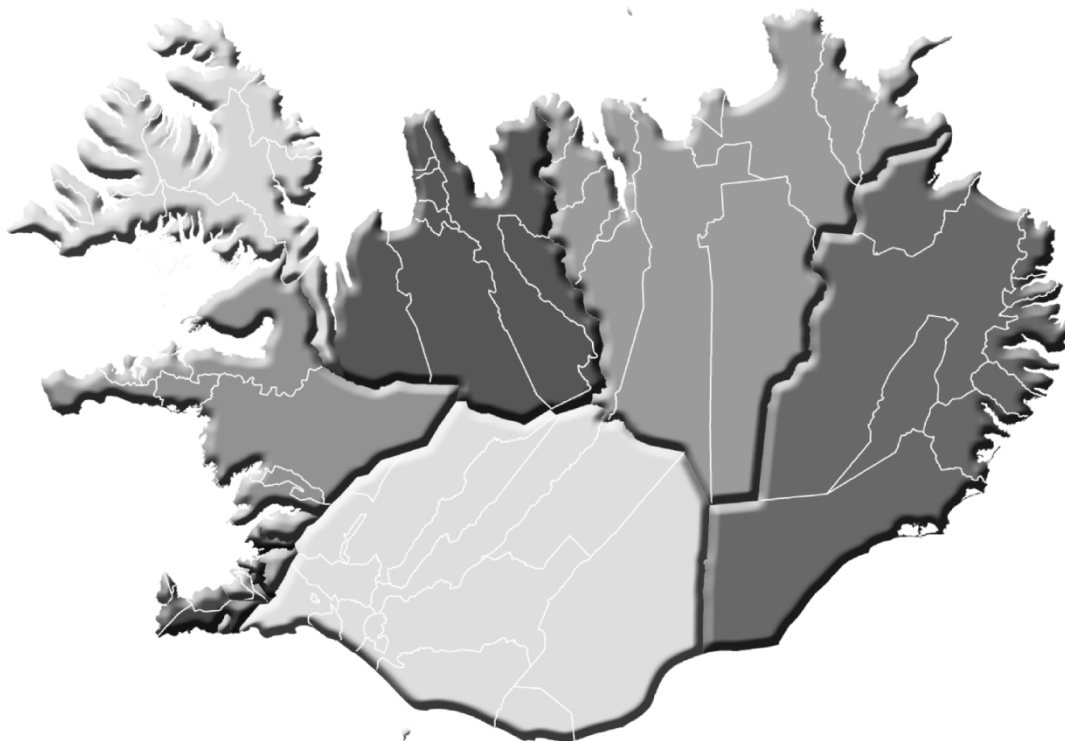


svæðaskiptinguna út frá reitakerfi Íslands, eða hvort æskilegt sé að kasta fyrir róða samfellu í skýrslugerð og skilgreina ný hagskýrslusvæði sem kljúfa þau eldri, t.d. með því að stofna til Suðvestursvæðis sem nær frá Árborg til Borgarbyggðar. Gert er ráð fyrir því að slík uppstokkun sé ekki æskileg með tilliti til embættismarka og umdæma í stjórnsýslunni, en ekki síður vegna þess hversu mikilvægt er að viðhalda samfellu í hagskýrslugerð. Þótt þessar spurningar og aðrar séu ekki ræddar í skýrslunni er ekki þar með sagt að þeim sé eindregið vísað á bug.

## 2 Núgildandi svæðaskipting

Hagskýrslusvæði landsins eru átta. Sé farið réttisælis kringum landið frá höfuðborgarsvæðinu náði það svæði til Reykjavíkur og nágrennasveitarfélaga þess hinn 31. desember 2011, frá Hafnarfirði í vestri til Kjósarhrepps í norðri. Vesturland nær yfir landsvæðið frá Hvalfjarðarsveit í suðri til Dalabyggðar í norðri. Vestfirðir ná yfir öll sveitarfélög norðan og vestan Reykhóla-sveitar og Bæjarhrepps að báðum meðtöldum. Norðurland vestra nær yfir öll sveitarfélög frá Húnaþingi vestra austur til Akrahrepps og Sveitarfélagsins Skagafjarðar. Norðurland eystra nær frá miðjum Tröllaskaga til Langanesbyggðar í austri. Austurland nær frá Vopnafjarðarhreppi í norðri til Sveitarfélagsins Hornafjarðar í suðri. Suðurland nær síðan frá Skaftárhreppi í austri til Sveitarfélagsins Ölfuss í vestri. Suðurnes ná yfir sveitarfélögin sem ótalin eru á Suðurnesjum, Grindavíkurbæ, Sandgerði, Sveitarfélagið Garð, Reykjanesbæ og Sveitarfélagið Voga.

**Mynd 1. Hagskýrslusvæði Hagstofunnar 31. desember 2011**



Skýring: Sveitarfélagsskipting 31. desember 2011.

Í töflum Hagstofunnar er venja að telja Suðurnes upp strax á eftir höfuðborgarsvæðinu, en nefna síðan landsvæðin í röð réttisælis í kringum landið.

Mannfjöldanum er mjög misskipt milli landsvæðanna. Höfuðborgarsvæðið er langfjölmennast. Þar bjuggu yfir 200 þúsund manns hinn 31. desember 2011, 63,7% landsmanna. Næstfjölmennast var Norðurland eystra með tæplega 30 þúsund íbúa. Smæstu landsvæðin, Vestfirðir og Norðurland vestra, höfðu um 7 þúsund íbúa. Höfuðborgarsvæðið var því nær 29 sinnum fjölmennara en fámennustu landsvæðin.

**Tafla 1. Mannfjöldi eftir landsvæðum 31. desember 2011**

	Fjöldi	Hlutfall	Km <sup>2</sup>	Fjöldi á hverja 10 km <sup>2</sup>
<b>Alls</b>	<b>319.575</b>	<b>100,0</b>	<b>102.712</b>	<b>31</b>
Höfuðborgarsvæði	203.594	63,7	1.044	1.950
Suðurnes	21.242	6,6	816	260
Vesturland	15.368	4,8	9.527	16
Vestfirðir	7.055	2,2	9.357	8
Norðurland vestra	7.199	2,3	12.591	6
Norðurland eystra	29.018	9,1	22.687	13
Austurland	12.356	3,9	22.013	6
Suðurland	23.743	7,4	24.677	10

Heimild: Hagstofa Íslands, Landmælingar Íslands.

Það er ekki aðeins svo að nær tveir þriðju hlutar landsmanna búi á höfuðborgarsvæðinu. Sé dreginn hringur með 50 kílómetra radíus frá þungamiðju höfuðborgarsvæðisins<sup>7</sup> kemur í ljós að 77% þjóðarinnar búa innan þess hrings. Allir íbúar á Suðurnesjum nema einn búa innan hringsins, 60,9% íbúa Vesturlands og 49,5% íbúa Suðurlands (sjá töflu 2 og mynd 2). Alls búa nær 80% þjóðarinnar í innan við 100 kílómetra fjarlægð frá miðju höfuðborgarsvæðisins.

**Tafla 2. Mannfjöldi eftir fjarlægð frá miðju höfuðborgarsvæðis og landsvæðum 31. desember 2011 (%). Bráðabirgðatölur.**

Hlutfall	0–12,5 km	0–25 km	0–50 km	0–100 km	0–200 km	200+ km
<b>Alls</b>	<b>63,4</b>	<b>65,7</b>	<b>77,0</b>	<b>79,5</b>	<b>84,2</b>	<b>15,8</b>
Höfuðborgarsvæði	99,4	99,9	100,0			
Suðurnes		0,1	100,0			
Vesturland		41,1	60,9	71,7	100,0	
Vestfirðir					30,7	69,3
Norðurland vestra					42,0	58,0
Norðurland eystra						100,0
Austurland						100,0
Suðurland			49,5	76,7	99,9	0,1

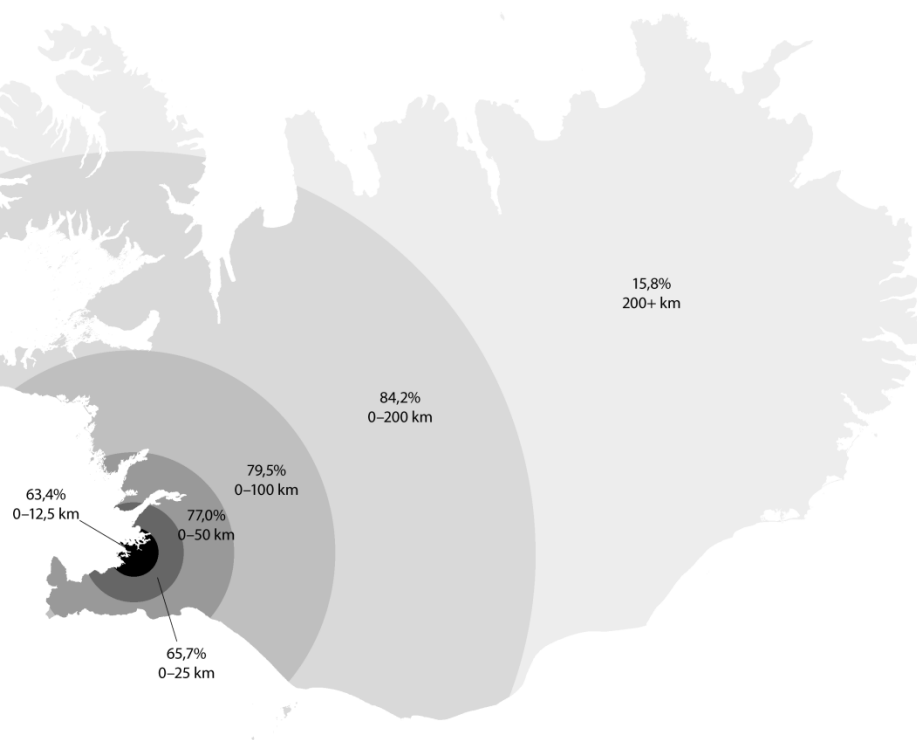
Skýring: Ekki er tekið tillit til 1.807 einstaklinga sem voru óstaðsettir í hús, búsettir erlendis vegna starfa fyrir íslensk sendiráð eða búsettir á heimilisföngum sem enn hafa ekki verið hnitsett.

Heimild: Hagstofa Íslands.

Frá og með árinu 2008 hafa verið skilgreind tvö hagskýrslusvæði á Íslandi á III. stigi NUTS-flokkunarkerfisins sem nýtt er innan EES, annars vegar höfuðborgarsvæðið og hins vegar landsbyggð. Hinn 31. desember 2011 bjuggu 115.981 á landsbyggðinni. Af þeim bjuggu 36,5% innan við 50 kílómetra frá miðju höfuðborgarsvæðisins, en 43,4% í innan við 100 kílómetra fjarlægð.

<sup>7</sup> Búsetumiðja höfuðborgarsvæðisins hinn 31. desember 2011 er í Fossvogsdalnum.

**Mynd 2. Mannfjöldi eftir fjarlægð frá miðju höfuðborgarsvæðis 31. desember 2011 (%). Bráðabirgðatölur.**



## 2.1 Grunneiningar svæðaskiptingar

Grunneiningar svæðaskiptingar Hagstofunnar hafa frá öndverðu verið lögsagnarumdæmin á sveitarstjórnarstiginu. Fram til 1986 voru það sýslur og kaupstaðir, en sveitarfélög eftir það. Það eru og þær einingar sem umdæmaskipting klýfur ekki eða sjaldan. Á Íslandi eru sveitarfélögin mörg og misstór. Hinn 31. desember 2011 voru sveitarfélög landsins 76, það minnsta með 52 íbúa en hið stærsta með 118.814 íbúa.<sup>8</sup> Alls höfðu 26 sveitarfélög færri en 500 íbúa, en í aðeins 9 sveitarfélögum bjuggu 5.000 íbúar eða fleiri (sjá töflu 3). Þetta veldur því að erfitt er að birta ýtarlegar hagskýrslur eftir sveitarfélögum.

**Tafla 3. Fjöldi sveitarfélaga og íbúa eftir stærð sveitarfélaga 31. desember 2011**

	Fjöldi sveitarfélaga	Íbúafjöldi
<b>Alls</b>	<b>76</b>	<b>319.575</b>
≥ 5.000	9	243.029
2.000–4.999	13	42.358
1.000–1.999	11	16.313
500–999	17	12.046
200–499	12	4.287
< 200	14	1.542

Heimild: Hagstofa Íslands.

Eins og fram kemur í þessari skýrslu veldur ójafnræði meðal sveitarfélaga nokkrum vandræðum við að flokka þau saman í landsvæði. Því stærri sem landsvæðin eru, því fleiri sveitarfélög falla innan þeirra, mörg hver smá. Það veldur því að yfirsýn getur glatast, en það er hlutverk

<sup>8</sup> Hagstofa Íslands (2012a).

hagskýrslusvæða að veita slíka yfirsýn. Ein leið úr þeim vanda væri að skilgreina einnig óformleg hagskýrslusvæði á sveitarstjórnarstiginu á þeirri forsendu að sveitarfélög séu einfaldlega ekki heppileg hagskýrslusvæði sökum smæðar og misstærðar. Það er hins vegar utan við efni þessarar skýrslu.

Aðrar grunneiningar sem nefna má eru póstnúmer, skólahverfi og sóknir eða prestaköll. Allar hafa þessar einingar landfræðilega tilvísun og hafa verið notaðar sem slíkar í stjórnsýslunni eða í hagskýrslugerð. Þessar grunneiningar er þó almennt ekki skynsamlegt að nýta til að byggja upp stærri svæði í hagskýrslugerð, enda taka þau tiltölulega örum breytingum, auk þess sem ekki er tryggt að samhengi sé ávallt á milli þeirra og annarra eininga.

Þótt sveitarfélögin teljist vera grunneiningar má oft skipta þeim í smærri einingar eftir landfræðilegum kennileitum eða þéttbýlisstigi. Þannig er Reykjavík gjarnan skipt upp í hverfi þar sem hverfaráð hafa vissu hlutverki að gegna í samskiptum við íbúa og borgaryfirvöld.<sup>9</sup> Hið sama gildir um hverfisnefndir á Akureyri.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Reykjavíkurborg (2012).

<sup>10</sup> Akureyri (2012).

### 3 Afmörkun landsvæða á Íslandi

Í þessum kafla er gefið sögulegt yfirlit yfir afmörkun landsvæða á Íslandi — allt frá landsfjórðungaskiptingu þinghalds að fornu, til þeirrar kjördæmaskipunar sem nú gildir. Fjallað verður um hagskýrslusvæði í sögulegu ljósi. Þá verður fjallað um helstu umdæmaskiptingar sem finna má innan íslenskrar stjórnsýslu.

#### 3.1 Stjórnsýsluumdæmi

Grunneiningin í íslenski stjórnsýslu voru fyrst þinghár sem að stóðu svokallaðir löghreppar — undanfarar sveitarfélaga. Heimildir um þessar grunneiningar ná allt aftur til Grágásar.<sup>11</sup> Ein fyrsta landshlutaskiptingin hér á landi var skipting í landsfjórðunga árið 965 til þinghalds og sökum dóma. Fjórðungarnir voru kallaðir Vestfirðingafjórðungur, Norðlendingafjórðungur, Austfirðingafjórðungur og loks Sunnlendingafjórðungur.<sup>12</sup>

Eftir þjóðveldið var tekin upp ný stjórnskipan. Sýslumenn konungs tóku við, en sýslur urðu starfssvæði þeirra. Þingin, eða starfssvæði sýslumanna, voru skilgreind í Jónsbók. Þau voru mynduð á grundvelli gömlu þingháanna, en samsvöruðu frá upphafi í stórum dráttum þeirri sýsluskiptingu sem afnumin var 1986. Með stofnun kaupstaða á síðari hluta einveldistímans urðu þeir einnig sérstök lögsagnarumdæmi.<sup>13</sup> Lögformlegri skiptingu landsins í kaupstaði og sýslur var afnumin með sveitarstjórnarlögum nr. 8/1986.<sup>14</sup> Eftir þann tíma urðu sýslur eingöngu landfræðileg hugtök, en ekki stjórnsýslueiningar, og hrepparnir jafnsettir kaupstöðum.<sup>15</sup> Þá voru sýslufélögin 23 og kaupstaðirnir 23.<sup>16</sup>

Á einveldistímanum urðu enn aðrar breytingar á stjórnskipan landsins, en Ísland varð þá skilgreint sem eitt stiftamt. Skipting landsins í ömt var nokkrum breytingum háð. Fyrst um sinn var landið allt eitt amt, en árið 1770 var landinu skipt í Suður- og Vesturamt annars vegar og Norður- og Austuramt hins vegar. Frá 1783 var Skaftafellssýsla öll lögð til Suður- og Vesturamtsins, en austurhluti hennar færður til Austuramtsins 1893.<sup>17</sup> Ömtin urðu síðan þrjú þegar Suður- og Vesturamti var skipt í tvennt um Hvítá í Borgarfirði. Árið 1890 urðu ömtin alls fjögur þegar Norður- og Austuramti var skipt um Reykjaheiði í Þingeyjarsýslu. Norður- og Austurömtin heyrðu eigi að síður undir sama amtmanninn. Þessari skipan var haldið þar til ný sveitarstjórnarlög voru sett 1905.<sup>18</sup>

Á síðasta áratug 20. aldar og fyrri hluta þeirrar 21. hófst mikil sameiningarhrina sveitarfélaga. Með afnámi sýslufélaganna 1986 skapaðist tækifæri til að sameina sveitarfélög yfir sýslumörk, en það var torsótt áður. Þannig kvarnaðist úr Snæfellsnes- og Hnappadalssýslu við sameiningu Skógarstrandarhrepps við Dalabyggð og Kolbeinsstaðahrepps við Borgarbyggð. Með sameiningu sveitarfélaganna í Borgarbyggð er ekki lengur unnt að skipta milli Mýra- og Borgarfjarðarsýslna eftir sveitarfélagsmörkum. Ennfremur minnkaði Strandasýsla er Bæjarhreppur sameinaðist Húnaþingi vestra 1. janúar 2012. Þá minnkaði Norður-Múlasýsla er Þórshafnar- og Skeggjastaðahreppar sameinuðust í Langanesbyggð, en venjan er að telja hið nýja sveitarfélag með Norður-Þingeyingum.<sup>19</sup> Áður hafði Gullbringusýsla hins vegar minnkað

<sup>11</sup> Lýður Björnsson (1972).

<sup>12</sup> Sigurður Línal (1974).

<sup>13</sup> Sigurður Línal (1974).

<sup>14</sup> Felld úr gildi skv. sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011, 133. gr.

<sup>15</sup> Guðmundur Jónsson og Magnús S. Magnússon (1997).

<sup>16</sup> Hagstofa Íslands (1987).

<sup>17</sup> Lýður Björnsson (1979).

<sup>18</sup> Sigurður Línal (1974) og Lýður Björnsson (1979).

<sup>19</sup> Sjá m.a. Samband íslenskra sveitarfélaga (2012b) um þessar sameiningar og aðrar.

þegar Garðahreppur (nú Garðabær) og Bessastaðahreppur (nú Sveitarfélagið Álftanes) voru færðir undir Kjósarsýslu árið 1974.<sup>20</sup>

### 3.2 Kjördæmi

Kjördæmaskipanin frá endurreisn Alþingis 1845 fram til 1959 byggðist á lögsagnarumdæmum sem þá voru sýslur og kaupstaðir. Á hinu fyrsta endurreista alþingi árið 1845 sátu 20 þingmenn úr 19 sýslum, auk eins þingmanns úr Reykjavík.<sup>21</sup> Árið 1959 var kjördæmunum fækkað verulega. Kjördæmunum sem höfðu miðast við sýslur eða kaupstaði var steipt saman í stærri kjördæmi eftir landsvæðum. Eftir stóðu átta kjördæmi — Reykjavík, Reykjanes, Vesturland, Vestfirðir, Norðurland vestra, Norðurland eystra, Austurland og Suðurland.<sup>22</sup>

Stjórnarskráin frá 1944 hefur að geyma fyrirmæli um skiptingu landsins í landsfjórðunga. Í 4. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um að forsetaefni skuli hafa tiltekinn fjölda meðmælenda „í landsfjórðungi hverjum“.<sup>23</sup> Skilgreining fjórðunganna hefur verið eftirlátin framkvæmdavaldinu. Frá upphafi voru þeir skilgreindir eins og ömtin fjögur á landshöfðingjatímabilinu.<sup>24</sup> Þeirri landfræðilegu afmörkun hefur verið haldið síðan þrátt fyrir breytingar á lögsagnarumdæmum. Þegar sveitarfélög hafa sameinast yfir landsfjórðungamörk er nú vísað til staðháttanna, t.d. Borgarbyggðar sunnan og vestan Hvítár og Norðurþings vestan og austan Reykjaheiðar.<sup>25</sup> Að öðru leyti þjóna þessir landsfjórðungar engu hlutverki við framkvæmd forsetakosninga. Hugtakið landsfjórðungur kemur hinsvegar fyrir í þremur öðrum lögum samkvæmt orðaleit í lagasafninu á vefsíðu Alþingis.<sup>26</sup>

Kosið var til Alþingis árið 2003 samkvæmt nýrri kjördæmaskiptingu með sex kjördæmum.<sup>27</sup> Þar er höfuðborginni skipt í tvö kjördæmi, þ.e. Reykjavíkurborg kjördæmi norður og Reykjavíkurborg kjördæmi suður. Suðvesturkjördæmi nær yfir hin sjö nágrannasveitarfélög Reykjavíkur,<sup>28</sup> suðurkjördæmi nær yfir Suðurnes og Suðurland ásamt Sveitarfélaginu Hornafirði, norðausturkjördæmi tekur yfir Austurland að öðru leyti og Norðurland eystra, og loks myndar norðvesturkjördæmi Norðurland vestra, Vestfirðir og Vesturland. Hin nýja kjördæmaskipan er frábrugðin þeirri eldri að því leyti að sveitarfélagamörkum er ekki fylgt fyrst að Reykjavíkurborg er skipt upp í tvö kjördæmi. Að öðru leyti fylgja hin nýju kjördæmi eldri sýslumörkum. Siglufjörður, sem hafði tilheyrt Eyjafjarðarsýslu áður en hann fékk kaupstaðaréttindi 1919,<sup>29</sup> var t.a.m. talinn til norðausturkjördæmis frá upphafi, en ekki norðvesturkjördæmis, þótt hann hafi verið innan Norðurlandskjördæmis vestra frá 1959.

### 3.3 Hagskýrslusvæði

Núgildandi skipting Hagstofunnar í landsvæði byggist á kjördæmunum sem afmörkuð voru 1959. Hún er þó að grunni til eldri. Þannig er mannfjöldinn í manntalinu 1920 gerður upp með svipaðri svæðaskiptingu og þeirri núverandi, að því undanskildu að höfuðborgarsvæðið, Suðurnes og Vesturland eru þar undir einum hatti og kallast Suðvesturland,<sup>30</sup> svo og Norðurland sem var skilgreint eitt svæði. Þessi landshlutaskipting kom fram fyrst í Hagtíðindum

<sup>20</sup> Hagstofa Íslands (1981), bls. 107.

<sup>21</sup> Alþingi (2012b).

<sup>22</sup> Stjórnskipunarlög nr. 51/1959.

<sup>23</sup> Lög nr. 33/1944. Sjá einnig 3. gr. laga nr. 35/1945 um framboð og kjör forseta Íslands.

<sup>24</sup> Forsætisráðherrann (1945).

<sup>25</sup> Forsætisráðuneyti (2008).

<sup>26</sup> Lög nr. 3/1955 um skógrækt, lög nr. 60/1992 um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur, og þjóðminjalögum nr. 107/2001.

<sup>27</sup> Lög um kosningar til Alþingis nr. 24/2000.

<sup>28</sup> Hafnarfjörður, Garðabær, Álftanes, Kópavogur, Seltjarnarnes, Mosfellsbær og Kjósarhreppur.

<sup>29</sup> Lýður Björnsson (1979).

<sup>30</sup> Hagstofa Íslands (1926).

árið 1918 í yfirliti um tölu búfánaðar.<sup>31</sup> Þessi landshlutaskipting lá síðan til grundvallar fyrstu töflu í öllum aðalmanntölum 1930<sup>32</sup>, 1940<sup>33</sup> og 1950.<sup>34</sup>

Núverandi landshlutaskipting var tekin upp við vinnslu manntalsins 1960<sup>35</sup> en í því var Norðurlandi skipt í tvennt og Suðvesturlandi sömuleiðis. Fékk annað svæðið heitið Vesturland en hitt Reykjavík, Reykjanessvæði. Þessi skipting byggðist á kjördæmaskipaninni, eins og hún var frá 1959, þó með því fráviki að Reykjavík var upphaflega talið með Reykjanessvæðinu.<sup>36</sup> Í fyrsta manntalinu sem íslenska heimastjórnin gerði, hinn 1. desember 1910, var ein yfirlitstafla byggð á landsfjórðungaskiptingunni, þ.e. hinum gömlu ömtum, þar sem Borgarfjarðarsýsla taldist til Suðurlands og Norður-Þingeyjarsýsla Austurlands.<sup>37</sup> Þar á undan, í manntalinu 1901, voru mannfjöldatölur framreiddar á grundvelli þrískiptingar landsins í þrjú tiltölulega jafnstór ömt.<sup>38</sup>

Þrátt fyrir þetta voru mannfjöldatölur að meginhluta birtar eftir kaupstöðum, sýslum og hreppum án yfirflokunar. Þannig var það mestan hluta aldarinnar fram til 1963 þegar nýju kjördæmunum var bætt við sem yfirflokkur í mannfjöldatöflum í Hagtíðindum. Í Hagtíðindum 1964 var í fyrsta skipti birt tafla með mannfjöldatölum 1. desember með samanburði við fyrri ár og þrjú undangengin aðalmanntöl. Þar var fylgt hinni nýju tilhögun, nema að Reykjavík, Seltjarnarnesi og Kópavogi var spyrnt saman í eitt „Reykjavíkursvæði“ og Reykjanessvæðið flokkað sérstaklega.<sup>39</sup> Þessari tilhögun var haldið fram til 1976, en þá var Reykjavíkursvæðið aukið með Hafnarfirði, Garðabæ, auk Bessastaða- og Mosfellshreppa. Heiti Reykjanessvæðisins var þá breytt í „Suðurnes, Kjalarnes, Kjós.“<sup>40</sup> Í Hagtíðindum 1979 er Reykjavíkursvæðið fyrst nefnt höfuðborgarsvæði í töflufyrirsögn.<sup>41</sup> Núverandi skilgreiningu höfuðborgarsvæðisins sér fyrst stað í mannfjöldatölum í Hagtíðindum 1984, þegar Kjalarnes- og Kjósarhreppi er bætt við svæðið. Þá fá Suðurnes einnig sitt endanlega heiti.<sup>42</sup>

Frá 1984 og til ársloka 2011 hafa tvönn sveitarfélög sameinast, þannig að mörk landsvæða Hagstofunnar hafa færst til. Í janúar 2006 sameinuðust Siglufjarðar- og Ólafsfjarðarkaupstaður í eitt sveitarfélag. Hið nýja sveitarfélag, Fjallabyggð, var talið til Norðurlands eystra. Í apríl sama ár sameinuðust Þórshafnarhreppur og Skeggjastaðahreppur í Langanesbyggð. Nýja sveitarfélagið var einnig talið til Norðurlands eystra.<sup>43</sup> Þriðja breytingin var svo í ársbyrjun 2012 þegar Bæjarhreppur og Húnaþing vestra sameinuðust undir nafni þess síðarnefnda. Húnaþing vestra mun áfram tilheyra Norðurlandi vestra.

Mannfjöldatölur á Hagstofunni hafa ekki aðeins verið flokkaðar eftir landsvæðum og lögsagnarumdæmum. Þær hafa líka verið birtar eftir sóknum, prestaköllum og prófastsdæmum. Í fyrstu aðalmanntölum á 20. öldinni (1910–1930) var mannfjöldanum einnig skipt eftir læknishéruðum, sem og í mannfjöldaskýrslum fram til 1970. Þó svo að enn séu birtar töflur um mannfjölda eftir sóknum, prestaköllum og prófastsdæmum Þjóðkirkjunnar, þá eru þær ekki birtar í tengsl-

<sup>31</sup> Hagstofa Íslands (1918).

<sup>32</sup> Hagstofa Íslands (1937).

<sup>33</sup> Hagstofa Íslands (1949).

<sup>34</sup> Hagstofa Íslands (1958).

<sup>35</sup> Hagstofa Íslands (1969).

<sup>36</sup> Hagstofa Íslands (1969), bls. 23\*.

<sup>37</sup> Stjórnarráð Íslands (1913).

<sup>38</sup> Statens statistiske Bureau (1904).

<sup>39</sup> Hagstofa Íslands (1963).

<sup>40</sup> Hagstofa Íslands (1977). Í skýringum við töfluna er rakin stuttlega ástæða þessarar breytingar: „Ástæða til þessarar breytingar er sú, að sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu mega teljast orðin ein heild nú frekar en áður að því er varðar búsetu og atvinnu, og þá einnig að því leyti sem tekur til efnis mannfjöldaskýrslna. Þar eð mannfjöldaskýrslur miðast að nokkru við hálfis áratugar tímabil, kemur þessi breyting til framkvæmda frá ársbyrjun 1976.“

<sup>41</sup> Hagstofa Íslands (1979).

<sup>42</sup> Hagstofa Íslands (1984).

<sup>43</sup> Sjá m.a. Samband íslenskra sveitarfélaga (2012b) um þessar sameiningar og aðrar.



um við aðalbirtingu mannfjöldatalna, heldur í tengslum við flokkun mannfjöldans eftir trúfélögum.

Á síðasta áratug 20. aldarinnar tók Hagstofan upp nýja landsvæðaskiptingu í tengslum við birtingu gagna úr úrtaksrannsóknunum. Í þeirri skiptingu var öllum landsvæðum utan höfuðborgarsvæðisins steipt saman í eitt svæði, sem ýmist hefur verið kallað „utan höfuðborgarsvæðisins“ eða „landsbyggðin“.<sup>44</sup> Þessi skipting hafði þó verið notuð um árabíl af öðrum, t.d. af Vinnumálastofnun, í tengslum við útgáfu atvinnuleysistalna.

Á síðari hluta árs 2006 var helmingaskipting landsins í tvö hagskýrsluumdæmi á þriðja stigi NUTS-flokkunarkerfisins samþykkt af framkvæmdastjórn ESB. Frá 1. janúar 2008 hefur Hagstofa Íslands skuldbundið sig til að skila Eurostat tölum sem hún þarfnast fyrir slík hagskýrslusvæði.

Landsvæðaskipting Hagstofunnar hefur einkum verið notuð við birtingar mannfjöldatalna. Á 20. öldinni voru gefnar úr tölur um búfé og uppskeru. Fram til ársins 1964 voru tölurnar jafnan birtar miðað við lögsagnarumdæmin, sýslur og kaupstaði.<sup>45</sup> Eftir það var tekin upp landsvæðaskipting Hagstofunnar að öðru leyti en því að höfuðborgarsvæðinu og Suðurnesjum var slegið saman í eitt „Reykjanessvæði“.<sup>46</sup>

Hagstofa Íslands er ekki eina íslenska stofnunin sem undirbýr og birtir hagtölur. Vinnuálastofnun,<sup>47</sup> Byggðastofnun<sup>48</sup> og Hagbjónusta landbúnaðarins<sup>49</sup> birta allar tölur samkvæmt landsvæðaskiptingu Hagstofunnar. Ríkisskattstjóri birtir hins vegar tölur í samræmi við fyrri umdæmaskiptingu sína. Hún er sniðin eftir kjördæmaskiptingunni frá 1959.<sup>50</sup>

### 3.4 Önnur umdæmaskipting í íslenskri stjórnsýslu

Stjórnvöld eru mikilvægasta gagnaveitan í hagskýrslugerð. Þau halda margvíslegar skrár við umsýslu mála, svo og til eftirlits. Hagstofan hefur í flestum tilvikum greiðan aðgang að þessum skráum eða hefur heimild til að krefja aðrar stofnanir og stjórnvöld um upplýsingar sem nýtast til hagskýrslugerðar. Því er, þó svo að ekki sé til neitt stjórnsýslustig milli sveitarstjórna og landsstjórnar, mikilvægt að líta til hvernig hin ýmsu stjórnvöld skipta starfsemi sinni milli landsvæða. Við afmörkun hagskýrslusvæða þarf að taka tillit til slíkra umdæma, enda fylgir því oft erfiði og umstang að skipta slíkum tölum upp.

#### 3.4.1 Landsfjórðungar

Eins og getið er hér að ofan hafa landsfjórðungarnir, í stjórnarskrá og lögum um framboð og kjör forseta, verið skilgreindir á grundvelli amtanna frá 19. öld. Ekki er nánar tiltekið hvernig skal afmarka landsfjórðunga sem getið er í öðrum lögum. Skógrækt ríkisins skal samkvæmt skógræktarlögum hafa að minnsta kosti einn skógarvörð í hverjum landsfjórðungi. Samkvæmt heimasíðu stofnunarinnar eru skógarverðir með starfsstöðvar á Austurlandi, Suðurlandi, Vesturlandi og Norðurlandi.<sup>51</sup> Ekki kemur þar fram hvert sé að öðru leyti starfssvæði skógarvarðanna. Í þjóðminjalögum<sup>52</sup> er kveðið á um í 5. gr. að byggðasöfn skuli leggja áherslu á söfnun muna sem meðal annars hafi gildi fyrir „hlutaðeigandi byggðarlag eða landsfjórðung.“

<sup>44</sup> Hagstofa Íslands (1997).

<sup>45</sup> Sjá þó Hagstofa Íslands (1918), en skýrsluhöfundar hafa ekki leitað að því í Hagtiðindum hvenær horfið var frá landshluta-skiptingunni frá 1917 vegna talna um búfénað og jarðargróður.

<sup>46</sup> Hagstofa Íslands (1969b).

<sup>47</sup> Vinnuálastofnun (2012a).

<sup>48</sup> Byggðastofnun (2012).

<sup>49</sup> Hagbjónusta landbúnaðarins (2012).

<sup>50</sup> Ríkisskattstjóri (2012).

<sup>51</sup> Skógrækt ríkisins (2012).

<sup>52</sup> Þjóðminjalög nr. 107/2001.

Byggðasöfnin eru hins vegar mun fleiri en sem nemur fjölda landsfjórðunga, þannig að hér er ekki beinlínis um umdæmi að ræða.

### 3.4.2 Heilbrigðis-, sóttvarnarumdæmi og umdæmi Matvælastofnunar

Í árslok 2011 voru heilbrigðisumdæmi alls sjö, þ.e. heilbrigðisumdæmi höfuðborgarsvæðis, Vesturlands, Vestfjarða, Norðurlands, Austurlands, Suðurlands og Suðurnesja.<sup>53</sup> Við ákvörðun heilbrigðisumdæmanna, en þau komu í stað læknishéraða og heilsugæsluumdæma, voru mörkin ekki nema að hluta til dregin í samræmi við fyrri meginreglu um að fylgja hinni fornu héraðskiptingu. Þannig nær heilbrigðisumdæmi höfuðborgarsvæðis einnig yfir hluta Bláskógabyggðar (Þingvallahrepp), heilbrigðisumdæmi Vesturlands nær auk hins eiginlega Vesturlands yfir Húnaþing vestra og sveitarfélaganna í fyrrum Strandasýslu og Austur-Barðastrandarsýslu. Þá skiptist Langanesbyggð milli heilbrigðisumdæmanna á Norður- og Austurlandi, en það er í samræmi við gömlu sýslumörkin milli Norður-Þingeyjarsýslu og Norður-Múlasýslu.

Sóttvarnarumdæmi eru afmörkuð eins og hagskýrslusvæði Hagstofunnar, með þeirri undantekningu þó að Norðurland er eitt umdæmi og Vestmannaeyjar sérstakt sóttvarnarumdæmi.<sup>54</sup>

Umdæmi Matvælastofnunar — en hún sinnir m.a. eftirliti dýralækna — voru sex við árslok 2011.<sup>55</sup> Skipting milli umdæmanna er í grófum dráttum sú sama og hagskýrslusvæði Hagstofunnar, nema að suðvesturumdæmið nær yfir Suðurnes og höfuðborgarsvæðið og vesturumdæmið nær yfir bæði Vesturland og Vestfirði.

Heilbrigðiseftirlitssvæðin, sem einnig eru í umsjá Matvælastofnunar, eru síðan tíu talsins. Þau fylgja skiptingu Hagstofunnar í landsvæði, en þó er höfuðborgarsvæðinu skipt upp í þrjú eftirlitssvæði.<sup>56</sup>

### 3.4.3 Löggæsla, dómsstólar og skattumdæmi

Þó svo að sýslufélögin hafi verið lögð af eru enn starfandi sýslumenn sem umboðsmenn framkvæmdavaldsins í héraði. Lögsagnarumdæmi sýslumanna koma fram í lögum um framkvæmdarvald ríkisins í héraði nr. 92/1989.<sup>57</sup> Í árslok 2011 voru embætti sýslumanna 24 talsins. Í öllum aðalatriðum fara umdæmi sýslumanna eftir hinum fornum sýslumörkum, með nokkrum undantekningum: Umdæmi Sýslumannsins á Blönduósi nær einnig yfir Bæjarhrepp, umdæmi Sýslumannsins á Akureyri nær einnig yfir Svalbarðsstrandarhrepp og Grýtubakkahrepp, umdæmi Sýslumannsins í Reykjavík nær yfir Seltjarnarnes, Mosfellsbæ og Kjósarhrepp auk Reykjavíkur, þá sinnir Sýslumaðurinn í Hafnarfirði Garðabæ og Álftanesi auk Hafnarfjarðar. Auk þessara eru nokkrir sýslumenn sem sitja yfir einu sveitarfélagi, þ.e. sýslumennirnir í Kópavogi, á Akranesi, í Bolungarvík, á Hornafirði og í Vestmannaeyjum.<sup>58</sup>

Lögregluumdæmin miðast einnig að einhverju leyti við gömlu sýslumörkin. Þeim hefur fækkað töluvert á síðustu árum og voru fimmtán í árslok 2011. Lögregluumdæmin fylgja sýslumannsumdæmunum með eftirfarandi undantekningum: Höfuðborgarsvæðið er eitt lögregluumdæmi, sömuleiðis Vestfirðir.<sup>59</sup> Þá nær lögregluumdæmið á Akureyri einnig yfir Fjallabyggð auk sýslumannsumdæmisins, og lögregluumdæmið í Borgarnesi nær yfir Dalabyggð ásamt Borgarbyggð, Hvalfjarðarsveit og Skorradalshrepp. Ennfremur nær lögregluumdæmi Sýslumannsins á Eskifirði yfir Sveitarfélagið Hornafjörð auk sveitarfélaga í fyrrum Suður-

<sup>53</sup> Lög um heilbrigðisþjónustu nr. 40/2007 og reglugerð um heilbrigðisumdæmi nr. 785/2007.

<sup>54</sup> Reglugerð um tilnefningu yfirleka heilsugæslustöðva til að sinna sóttvörnum nr. 834/2007.

<sup>55</sup> Lög um dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr nr. 66/1998.

<sup>56</sup> Matvælastofnun (2012).

<sup>57</sup> Sjá einnig reglugerð um stjórnarsýsluumdæmi sýslumanna og lögregluumdæmi lögreglustjóra nr. 66/2007.

<sup>58</sup> Sýslumenn á Íslandi (2012).

<sup>59</sup> Við sameiningu Bæjarhepps austur yfir Hrutafjörðinn færðist það lögregluumdæmi frá Vestfirðum.

Múlasýslu. Loks nær lögregluumdæmið á Hvolsvelli yfir sveitarfélögin tvö í fyrrum Vestur-Skaftafellssýslu.<sup>60</sup>

Héraðsdómsstólar voru átta í árslok 2011. Umdæmi þeirra eru þau sömu og hagskýrslusvæði Hagstofunnar, að undanskildu höfuðborgarsvæðinu og Suðurnesjum. Sveitarfélögin Kópavogur, Garðabær, Álftanes og Hafnarfjörður heyra til Héraðsdóms Reykjaness ásamt Suðurnesjum,<sup>61</sup> en sveitarfélögin Reykjavík, Seltjarnarnes, Mosfellsbær og Kjósarhreppur eru í umdæmi Héraðsdóms Reykjavíkur.<sup>62</sup>

#### 3.4.4 Aðrar stofnanir

Nokkrar aðrar stofnanir hafa starfsstöðvar utan höfuðborgarsvæðisins til að sinna verkefnum í hverjum landshluta.

Vinnueftirlit ríkisins hefur starfsstöðvar á hverju hinna átta landsvæða, sem skilgreind eru í samræmi við hagskýrslusvæði Hagstofunnar. Stofnunin hefur þó endurskipulagt eftirlitssvæðin, þannig að þau eru nú fjögur: Vestursvæði, sem skrifstofan í Reykjavík og starfsstöðvarnar í Reykjanesbæ, á Akranesi og Ísafirði sinna, norðursvæði sem skrifstofan á Akureyri, og starfsstöðvarnar á Sauðárkróki og Húsavík sinna, austursvæði sem skrifstofan á Egilsstöðum sinnir og suðursvæði sem skrifstofan í Hveragerði sinnir.<sup>63</sup>

Vinnumálastofnun hefur þjónustuskrifstofur á hverju hinna átta landsvæða, sem skilgreind eru í samræmi við hagskýrslusvæði Hagstofunnar.<sup>64</sup> Í árslok 2011 var engin undantekning frá þeirri afmörkun.

Vegagerðin hefur skipt landinu upp í fjögur svæði, sem „[h]vert um sig annast framkvæmdir, viðhald og rekstur vegakerfisins og sér um að veita vegfarendum þjónustu innan svæðisins.“<sup>65</sup> Svæðin eru suðursvæði, suðvestursvæði, norðvestursvæði og norðaustursvæði. Farið er að mestu eftir skiptingu landsins í kjördæmi, nema hvað varðar suðvestursvæðið. Þar heyra Suðurnes norðan Grindvíkur til suðvestursvæðis en ekki suðursvæðis. Önnur minni frávik eru og hér og þar, þá virðast þjónustusvæði einnig vera skilgreind í samræmi við fyrri kjördæmamörk.

Ríkisskattstjóri hefur starfsstöðvar á öllum landsvæðum, auk Vestmannaeyja. Áður náði umdæmi skattstjórans í Hafnarfirði til alls Reykjanessvæðisins utan Reykjavíkur. Sú starfssvæðaskipting gildir ekki lengur<sup>66</sup> en sér þó enn stað í skattatölfræði þeirri sem ríkisskattstjóri birtir á vefsíðu sinni eins og kom fram hér að ofan.

Svæðisskrifstofur fyrir fatlað fólk fylgdu áður kjördæmaskiptingunni eins og skattumdæmin. Með nýjum lögum um málefni fatlaðs fólks hafa þær verið lagðar af og málefnið fært til sveitarfélaga. Þeim er þó uppálagt að mynda samtök um þjónustuna þannig að ekki séu færri íbúar en 8.000 á hverju þjónustusvæði, þótt undantekningar séu leyfðar vegna landfræðilegra aðstæðna.<sup>67</sup> Í nóvember 2010 höfðu öll sveitarfélög landsins nema eitt gert með sér samkomulag um þjónustusvæði, eða ákveðið að mynda sitt eigið.<sup>68</sup> Öll svæðin rúmast innan ramma núverandi landsvæðaskiptingar Hagstofunnar.

<sup>60</sup> Lögreglulög nr. 90/1996 og reglugerð um stjórnarsýsluumdæmi sýslumanna og lögregluumdæmi lögreglustjóra nr. 66/2007.

<sup>61</sup> Héraðsdómur Reykjaness (2012).

<sup>62</sup> Héraðsdómur Reykjavíkur (2012).

<sup>63</sup> Vinnueftirlit ríkisins (2012).

<sup>64</sup> Vinnumálastofnun (2012b).

<sup>65</sup> Vegagerðin (2012a).

<sup>66</sup> Ríkisskattstjóri (2011).

<sup>67</sup> Lög um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1992.

<sup>68</sup> Samband íslenskra sveitarfélaga (Ártal vantar).

Í öðrum tilvikum hafa stofnanir starfsstöðvar utan Reykjavíkur, gjarnan á Akureyri, án þess að um eiginlega svæðaskiptingu sé að ræða. Ekki er þörf á því hér að telja þær stofnanir upp hér.

### 3.4.5 Önnur svæði

Loks má nefna að landsvæðaskiptingin hefur legið til grundvallar margvíslegum landshlutasamtökum sem stofnuð hafa verið. Landshlutasamtök sveitarfélaga eru dæmi, en samkvæmt 97. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 skulu þau ekki vera fleiri en átta talsins.<sup>69</sup> Í sömu grein segir ennfremur: „Starfssvæði landshlutasamtaka fer eftir ákvörðun aðildarsveitarfélaga sem staðfest hefur verið af ráðuneytinu“. Mörk landshlutasamtakanna fylgja að mestu hagskýrslu-svæðum Hagstofunnar, þó tilheyrir Sveitarfélagið Hornafjörður Samtökum sunnlenskra sveitarfélaga og því talið til Suðurlands en ekki Austurlands.<sup>70</sup> Formlegt samstarf milli sveitarfélaga mun oftast vera bundið við samstarf innan landshlutans. Þannig er t.d. háttáð um markaðsskrifstofur vegna ferðamála, en ferðamálasamtök starfa í hverju hinna átta landsvæða.<sup>71</sup> Þá hafa byggðasamlög um atvinnuþróunarskrifstofur verið myndaðar í sumum landshlutum en þar þekkjast þó félög um minni héruð, t.d. Atvinnuþróunarfélag Eyjafjarðar og Atvinnuþróunarfélag Þingeyinga.<sup>72</sup>

### 3.4.6 Sóknaráætlun 20/20

Sóknaráætlun 20/20 er sérstakt verkefni á vegum forsætisráðuneytisins þar sem lagðar eru fram sóknaráætlanir fyrir alla landshluta.<sup>73</sup> Í áætluninni er landinu skipt í átta svæði, þ.e. höfuðborgarsvæði, Vesturland, Vestfirði, Norðurland eystra, Norðurland vestra, Austurland, Suðurland og Suðurnes (sjá mynd 3, síðu 30). Landshlutaskiptingunni svipar mjög til hagskýrslu-svæða Hagstofunnar í árslok 2011, með þremur undantekningum. Líkt og með landshlutaskiptingu landsamtaka sveitarfélaga er Sveitarfélagið Hornafjörður talið til Suðurlands. Að auki er Kjósarhreppur talinn til Vesturlands í Sóknaráætlun 20/20, en ekki til höfuðborgarsvæðisins eins og gert er með flest önnur stjórnsýsluumdæmi sem eiga rætur í kjördæmaskipaninni gömlu. Loks er Bæjarhreppur talinn til norðvestursvæðis, en ekki Vestfjarða.

Auk ofangreindra svæða eru í Sóknaráætluninni skilgreind svæði sem ganga þvert á önnur svæði. Sér í lagi ber að nefna svokallað Suðvestursvæði sem nær allt frá Akranesi í vestri til Árborgar í austri.

<sup>69</sup> Sjá 97. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

<sup>70</sup> Samband íslenskra sveitarfélaga (2012).

<sup>71</sup> Ferðamálasamtök Íslands (2012).

<sup>72</sup> Athugun í fyrirtækjaskrá 23. febrúar 2012.

<sup>73</sup> Forsætisráðuneyti (2010).

## 4 Hvernig skal afmarka hagskýrslusvæði?

Í þessum kafla er fjallað um tillögur að viðmiðum sem líta þarf til þegar hagskýrslusvæði eru afmörkuð. Rýnt er í fyrri skilgreiningar Hagstofunnar og metið hvaða sjónarmið liggja þar að baki. Þá er greint frá viðmiðum sem birtast í reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) um flokkunarkerfi hagskýrslusvæða nr. 1059/2003 og viðmiðum sem Hagstofan þarf sérstaklega að líta til. Loks er fjallað um samræmi á milli viðmiða og vægi þeirra, auk breytinga á afmörkun hagskýrslusvæða.

### 4.1 Evrópureglugerð um flokkunarkerfi hagskýrslusvæða

Aðildarríki Evrópusambandsins eru flokkuð í hagskýrslusvæði samkvæmt reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) um flokkunarkerfi hagskýrslusvæða nr. 1059/2003.<sup>74</sup> Megintilgangur reglugerðarinnar er að samræma upplýsingaöflun, vinnslu og miðlun tölfraðilegra gagna fyrir hagskýrslugerð Eurostat. Í flokkunarkerfinu er hagskýrslusvæðum skipt niður í þrjú þrep. Skýrslugerð og greiningar eftir landsvæðum fara einkum fram á öðru stiginu en þriðja stigið er aðallega notað til sértækra greininga.<sup>75</sup> Sömuleiðis er greint á milli hagskýrslusvæða og stjórnsýslueininga eða staðbundinna eininga. Tvö þrep staðbundinna stjórnsýslueininga eru skilgreind, annars vegar LAU 2, sem stendur fyrir sveitarstjórnarstigið, og hins vegar LAU 1, sem stendur fyrir héraðsstjórnir. Ekki hafa verið gefnar skýrar leiðbeiningar um afmörkun LAU-svæða, en í ofangreindri reglugerð eru eingöngu sett fram viðmið um afmörkun NUTS-hagskýrslusvæða.

Reglugerðin nær ekki til EFTA-landanna. Hins vegar hafa EFTA-löndin samið sérstaklega við ESB um samkynja flokkun, sem kallast hagskýrslusvæði (e. *statistical regions*). Um hefur samist milli Íslands og ESB að Ísland teljist eitt svæði á I. og II. stigi, en á III. stiginu séu skilgreind tvö svæði, höfuðborgarsvæði og landsbyggð, eins og framfar hefur verið vikið að. Þá teljast sveitarfélögin falla undir LAU 2-skilgreininguna, en hagskýrslusvæðin átta (landsvæði) jafngildi 1. þrepi LAU.<sup>76</sup>

Tvö meginviðmið gilda í reglugerðinni við afmörkun hagskýrslusvæða. Þau eru stöðugleiki í afmörkun svæðanna yfir tíma og samanburðarhæfni þeirra á milli. Í 3. gr. reglugerðarinnar eru síðan sett fram almenn viðmið flokkunarkerfisins. Í fyrsta lagi skulu hagskýrslusvæði endurspeglja stjórnsýslueiningar (e. *administrative units*). Með stjórnsýslueiningum er átt við landfræðileg svæði sem endurspeglja stjórnsýsluumdæmi svæðisins. Í öðru lagi skulu stjórnsýslueiningarnar ná ákveðinni lágmarksstærð að meðaltali, en fyrir NUTS III svæði má meðaltal fólksfjöldans ekki vera lægri en 150.000 íbúar. Í þriðja lagi skal minni stjórnsýslueiningum steypst saman ef ekki eru til stjórnsýslueiningar af heppilegri stærðargráðu í einhverju landi.<sup>77</sup> Þá skal tekið tillit til félags- og efnahagslegra, sögulegra, menningarlegra og landfræðilegra aðstæðna.

Þegar stjórnsýslueiningum er steypst saman með slíkum hætti er ekki lengur hægt að tala um þær sem stjórnsýslueiningar, en þær mætti nefna óformlegar stjórnsýslueiningar (e. *non-administrative units*). Hver og ein óformleg stjórnsýslueining þarf að uppfylla viðmið um lágmarksfólksfjölda, þá dugir ekki að meðaltalið nái lágmarki eins og þegar um eiginlegar stjórnsýslueiningar er að ræða. Frá því geta þó verið undantekningar. Það má víkja frá fólksfjöldaviðmiðunum á óformlegum stjórnsýslusvæðum ef um er að ræða sérstakar

<sup>74</sup> Commission Regulation (EC) No. 1059/2003.

<sup>75</sup> Eurostat (2011).

<sup>76</sup> Eurostat (2008).

<sup>77</sup> Viðmiðin hvað varðar fólksfjölda innan hagskýrslusvæðanna eru eftirfarandi: Fyrir NUTS 1 er miðað við að lágmarki þrjár milljónir en að hámarki sjö milljónir, fyrir NUTS 2 að lágmarki 800.000 en að hámarki þrjár milljónir, og fyrir NUTS 3 að lágmarki 150.000 og að hámarki 800.000.

efnahags- og félagslegar, sögulegar, menningarlegar og landfræðilegar aðstæður, sér í lagi þó ef um er að ræða eyjur og jaðarsvæði.

Í 5. gr. reglugerðarinnar er síðan fjallað um hvernig má gera breytingar á hagskýrslusvæðum. Það telst ekki breyting á NUTS III-svæði ef breytingin varðar einu prósentu eða minna af fólksfjöldanum á viðkomandi hagskýrslusvæði. Aðrar breytingar þarf að tilkynna. Ef hagskýrslusvæðin byggjast á óformlegum stjórnsýslueiningum má gera á þeim breytingar ef þær minnka staðalfrávik fyrir stærð allra hagskýrslusvæða innan Evrópusambandsins. Hið síðastnefnda má orða almennt á þann veg að breytingar skulu ávallt stefna að því að auka jafnvægi í stærð hagskýrslusvæðanna.

#### 4.2 Hagskýrslusvæði á III. stigi í samræmi við ESB-reglugerð nr. 1059/2003

Mannfjöldi á Íslandi 31. desember 2011 var 319.575. Stjórnsýslustigin á landinu eru aðeins tvö, þ.e. sveitarfélög og landsstjórnin. Engar héraðsstjórnir eru skilgreindar né stærri svæðisstjórnir, eins og um hefur verið fjallað. Af því leiðir að hvers kyns greining landsins í NUTS-svæði verður að byggjast á óformlegum stjórnsýslueiningum.

EES-samningurinn nær ekki til byggðastefnu og því gildir reglugerðin um hagskýrslusvæði ekki hjá EFTA-löndunum. Þau taka eigi að síður tillit til hennar. Hagskýrslusvæði hafa verið skilgreind í EFTA-löndunum sem samsvara NUTS-flokkunarkerfinu.<sup>78</sup>

Í bréfi til Eurostat 9. júní 2006 fór Hagstofa Íslands þess á leit við Eurostat að Íslandi yrði skipt upp í tvö hagskýrslusvæði á NUTS III-stiginu, annars vegar höfuðborgarsvæði og hins vegar landsbyggð. Í bréfinu er bent á að þar sem skilyrði reglugerðar ESB nr. 1059/2003 um lágmarks-mannfjölda í óformlegum stjórnsýslueiningum (150 þúsund manns) séu ekki uppfyllt verði að rökstyðja skiptinguna með öðrum hætti eins og gert er ráð fyrir í 5. mgr. 3. gr. fyrrnefndrar reglugerðar. Í bréfinu er bent á tvennt sem geri það heppilegt að stíða á milli svæðanna tveggja, annars vegar sé gríðarlegur munur á þéttbýli á hinum tveimur svæðum og sá munur fari vaxandi, hins vegar sé gert ráð fyrir því í verklagsreglum á EES-svæðinu um stuðning í héraði<sup>79</sup> að mjög strjálbýl héruð geti notið fjárhagslegs stuðnings. Þá er miðað við færri en 12,5 íbúa á ferkílómetra.<sup>80</sup>

Með bréfi Eurostat frá 27. september 2006 var fallist á tillögu Hagstofunnar og lagt til að hin nýja skipan taki gildi frá og með 1. janúar 2008.<sup>81</sup>

Í lokakafla þessarar skýrslu verður vikið að því stuttlega hvort þörf sé á að halda þessari skiptingu til streitu, eða hvort leggja beri hana af. Við mótun hagskýrslusvæða á 1. stigi héraðsstjórnarsýslunnar er hins vegar ljóst að þau verða að falla að NUTS III-skipulaginu, sé því viðhaldið.

#### 4.3 Viðmið við afmörkun landsvæða á héraðsstjórnarstiginu

Í þessum undirkafla verður nánar fjallað um þau viðmið sem lögð eru til grundvallar greiningu á hinum ýmsu landshlutaskiptingum sem tillaga hefur verið gerð um, eða stungið er upp á í þessari skýrslu.

Í yfirliti yfir hagskýrslusvæðin hér að framan kemur í ljós að Hagstofan hefur þrisvar tekið upp nýja landshlutaskiptingu frá árinu 1913. Í fyrsta lagi þegar horfið var frá flokkun eftir landsfjórðungum/ömtum og grundvöllur að núverandi fyrirkomulagi lagður. Í öðru lagi þegar á þeirri skipan voru gerðar breytingar í kjölfar kjördæmabreytingarinnar 1959, annars vegar skipting

<sup>78</sup> Commission of the European Communities (2007).

<sup>79</sup> Grein 61(3)(c) í samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. gr. 87(3)(c) í EC samningnum.

<sup>80</sup> Hagstofa Íslands (2006).

<sup>81</sup> Eurostat (2006).

Norðurlands og Suðvesturlands í tvö svæði strax á sjöunda áratugnum og hins vegar þegar skilgreining höfuðborgarsvæðisins mótaðist á árabílinu 1976–1983. Í þriðja lagi þegar tekin var upp helmingaskipting landsins í höfuðborgarsvæði og landsvæði utan þess, landsbyggðin, fyrir niðurstöður vinnumarkaðsrannsókna árið 1996.

Þegar breytt landshlutaskipting var tekin upp 1918 var rökstuðningurinn fyrir þeirra skipan ekki ýtarlegur, heldur birtist hann í neðanmálgrein við yfirlitstöflu um fjölgun sauðfénaðar eftir landshlutum:

Hjer er vikið frá hinni óeðlilegu skiftingu í landsfjórðunga, sem miðaðist við ömtin gömlu. Langtum eðlilegri virðist skiftingin í 5 landshluta. *Suðvesturland* hefst á Gullbringusýslu og endar á Dalasýslu, *Vestfirðir* ná yfir Barðastrandar-, Ísfjarðar- og Strandasýslur, *Norðurland* hefst á Húnavatnssýslu og endar á Norður-Þingeyjarsýslu, *Austurland* nær yfir Múlasýslur og Austur-Skaftafellssýslu og *Suðurland* yfir þær sýslur, sem þá eru eftir.<sup>82</sup>

Í inngangi að manntalinu 1960 var sömuleiðis fremur stuttaraleg útskýring á breyttri landshlutaskiptingu, aðeins var vísað í kjördæmaskiptinguna samkvæmt stjórnskipunarlögum frá 1959 en ekkert útskýrt hvers vegna Reykjavíkur- og Reykjaneskjördæmum var steipt saman.<sup>83</sup>

Þegar helmingaskipting landsins í höfuðborgarsvæði og héruð utan þess var tekin upp við birtingu vinnumarkaðstalna var ástæða þess ekki rakin, heldur aðeins talin upp þau sveitarfélög sem mynduðu höfuðborgarsvæðið.<sup>84</sup> Þegar gerð var tillaga um að þessi svæði yrðu tekin upp sem hagskýrslusvæði á III. stigi NUTS innan EES-samningsins var sú tillaga rökstudd með tilliti til mismunar á þéttbýli og þarfar þess að skilgreina strjálbýl svæði miðað við Evrópureglur um stuðning við slík svæði.<sup>85</sup>

Að öðru leyti hefur Hagstofan aðeins tvisvar áður gert grein fyrir ástæðum þess að skilgreina sérstök landsvæði sem hagskýrslueiningar. Það var þegar Reykjavíkursvæðið var stækkað árið 1976 og svo aftur 1983 þegar höfuðborgarsvæðið náði núverandi mynd. Í fyrri skiptið var stækkun Reykjavíkursvæðisins rökstudd með því að benda á að „[s]veitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu mega teljast orðin ein heild nú frekar en áður að því er varðar búsetu og atvinnu, og þá einnig að því leyti sem tekur til efnis mannfjöldaskýrslna.“<sup>86</sup> Sama orðalag var notað árið 1984, nema hvað að þá voru skipulagsmál einnig talin upp meðal þeirra atriða sem sköpuðu heildstætt svæði.<sup>87</sup>

Þrátt fyrir að hagskýrslurnar séu fáorðar um hvernig eigi að afmarka hagskýrslusvæði er þó hægt að greina nokkrar reglur þegar litið er til þróunar landshlutaskiptingar Hagstofunnar á síðustu öld.

#### 4.4 Lágmarksmannfjöldi landsvæða

Eins og áður hefur komið fram er ein meginástæða þess að Hagstofan hefur hrint af stað endurskoðun á hagskýrslusvæðum sú að núverandi landsvæði eru of mörg og sum of fámenn til að geta nýst sem skyldi við birtingu og framsetningu gagna. Af því leiðir að mannfjölda-viðmiðið hlýtur að vera einna mikilvægasti þátturinn sem litið er til í þessari atrennu. Hagskýrslusvæðin þurfa að vera nægilega fjölmenn til að bjóða upp á ýtarlega og sundur-greinandi hagskýrslugerð.

<sup>82</sup> Hagstofa Íslands (1918).

<sup>83</sup> Hagstofa Íslands (1969).

<sup>84</sup> Hagstofa Íslands (1997).

<sup>85</sup> Hagstofa Íslands (2006).

<sup>86</sup> Hagstofa Íslands (1977).

<sup>87</sup> Hagstofa Íslands (1984).

Hlutverk hagskýrslusvæða er að hjálpa notendum að átta sig á heildarþróun tiltekinna landsvæða. Þá skiptir líka máli að landsvæðin séu af þeirri stærðargráðu að hugtakið „heildarþróun“ hafi einhverja merkingu. Mannfjöldaþróun hefur orðið afar mismunandi frá 1920, þegar landinu var skipt upp í landsvæði sem í stórum dráttum svipa til núverandi landsvæðaskiptingar. Fólksfækkun hefur beinlínis orðið á Vestfjörðum og vestanverðu Norðurlandi frá 1920, og mannfjöldi á Austurlandi hefur nánast staðið í stað (fjölgað um 2.000 manns). Á sama tíma hefur fólksfjöldi í landinu öllu rúmlega þrefaldast.

Engar sérstakar reglur eru til um lágmarksmannfjölda hagskýrslusvæða á héraðsstjórnarstigi. Skipting í höfuðborgarsvæði og landsbyggð frá árinu 1996 mun hafa byggst á því að geta sundurliðað niðurstöður úrtaksrannsókna eftir landsvæðum, en mörg þeirra voru of fámenn. Miðað við gefnar forsendur um heildarúrtaksstærð og skipulag fer lágmarksstærð úrtaks og þ.a.l. mannfjöldi á landsvæði eftir því hversu nákvæmrar mælingar, t.d. á atvinnuleysi, er krafist. Árið 2011 var atvinnuleysi á landsbyggðinni 5%, og skekkjumörk upp á  $\pm 0,9\%$  samkvæmt niðurstöðum vinnumarkaðsrannsóknar Hagstofu Íslands sem er ein stærsta slíka úrtaksrannsóknin á landinu.<sup>88</sup> Það ár voru um 116 þúsund manns búsettir utan höfuðborgarsvæðisins. Ef dugir að skekkjumörk fyrir 5% atvinnuleysi séu  $\pm 3\%$  þá má birta tölur af um 25 þúsund manna svæði. Við nákvæmni upp á  $\pm 2\%$  þyrfti svæðið að ná að lágmarki um 57 þúsund.

#### 4.5 Lögsagnarumdæmi og starfssvæði gagnaveitna virt

Við hagskýrslugerð þarf að setja saman upplýsingar úr mörgum áttum og frá ýmsum gagnaveitum. Það eru einkum stofnanir ríkisins og sveitarfélög sem veita Hagstofunni upplýsingar. Af því leiðir að draga verður mörk hagskýrslusvæða þannig að sem fæst starfssvæði og lögsögur verði skornar. Starfssvæði upplýsingagjafa héraðsmálefna, s.s. starfssvæði embætta, sveitarstjórna og einkaaðila, þurfa helst að falla saman við hagskýrslusvæðin. Sérstaklega verður þó að virða að sveitarfélögum sé ekki skipt á milli landsvæða. Hér er sjálfsagt að líta til Evrópu-reglugerðar nr. 1059/2003, en þar eru sveitarfélögin skilgreind sem minnstu stjórnsýslueiningar, þ.e. hagskýrslusvæði, eru safn slíkra eininga.

Umdæmi gagnaveita, þ.e. þeirra sem skyldir eru að senda Hagstofunni gögn, hafa jafnan skipt máli við framsetningu gagna. Þetta hefur skipt máli, t.d. varðandi skráningu bifreiða á sínum tíma eftir lögsagnarumdæmum (gamla bílnúmerakerfið), læknishéruð og fleira. Þegar Hagstofan tók alveg við ábyrgð á söfnun gagna um búfénað og jarðagróður á 7. áratugnum af hreppstjórum var það einnig tilefni til að taka á nýjan leik upp skiptingu eftir landsvæðum í staða sýslna og kaupstaða.<sup>89</sup>

Þegar saga hagskýrslna er skoðuð kemur glögg í ljós að grunneiningarnar eru alltaf óskipt sveitarfélög og lögsagnarumdæmi á sveitarstjórnarstiginu. Á 19. öldinni mynduðu ömtin héraðsstjórnsýslustig yfir sýslum og kaupstöðum. Þessi skipting endurspegladist líka í hagtölum. Þegar lögsagnarumdæmi hafa verið sameinuð yfir svæðamörk þá hefur jafnan verið gengið svo frá málum í hagskýrslum að mörkum landsvæðanna hefur verið breytt til samræmis.

Þessa meginreglu má umorða á þann veg að í henni felist lágmarkun á kostnaði við skýrslugerð eftir landsvæðum. Því meir sem svæðin víxlast því meiri vinnu þarf að leggja í að samræma og umbreyta svæði gagnaveitnanna yfir á staðlað svæðisnið. Af yfirlitinu yfir hin ýmsu embætti hér að framan að dæma má vera ljóst að það verður næstum ógjörningur að virða öll starfssvæðamörk.

<sup>88</sup> Hagstofa Íslands (2012e).

<sup>89</sup> Hagstofa Íslands (1969b).



#### 4.5.1 Einsleitni, misleitni og landfræðilegar aðstæður

Ísland er stórt en fámenn land. Af því leiðir að það er allsendis útilokað að komast hjá því að einhver svæði á landsbyggðinni verði í sögulegum skilningi ósamstæð og ólík. Þegar steypt er saman sveitarfélögum á landsbyggðinni eru einfaldlega ekki nógu mörg fjölmenn sveitarfélög nálægt hvert öðru til að byggja upp nægilega fjölmennar en landlitlar hagskýrslueiningar. Það er þó sennilega missýn vegna langrar hefðar að ætla að þar með sé misleitum einingum blandað saman. Þrátt fyrir allt er t.d. margt líkt með Vestfjörðum og suðurfjörðum Austfjarða, þótt langt sé á milli.

Áherslan á að landfræðilegar einingar og hagskýrslueiningar séu einsleitar, samstæðar og myndi eina heild jafngildir því að stefnt skuli að því að hámarka mun á milli eininga. Það má líka orða sem svo að markmiðið sé að þær séu eins líkar innbyrðis og hægt er og eins ólíkar hver annarri og hægt er.

Skipting landsins í ömt var að mörgu leyti óeðlileg, eins og fram kemur í athugasemd í Hagtíðindum 1918.<sup>90</sup> Það stafar væntanlega helst af sögulegum venjum en ekki síður af landfræðilegum ástæðum. Þannig var ekki eðlilegt að hafa Norður-Þingeyjarsýslu á sama landsvæði og Norður-Múlasýsla vegna samgangna. Þar á ofan höfðu Norður-Þingeyingar frá fornu fari tilheyrt Norðlendingum en ekki Austfirðingum. Þá var óeðlilegt að hafa Mýra- og Borgarfjarðarsýslur á sínu hvoru landsvæðinu, bæði vegna þess að um sama hérað var að ræða og vegna þess að þar var ávallt einn sýslumaður.<sup>91</sup> Aðrar landfræðilegar ástæður tengdar samgöngum voru skilin milli Austur- og Vestur-Skaftafellssýslna um Skeiðarársand og aðgreining Vestfjarða frá öðrum landshlutum.

Stórbættar samgöngur valda því að landfræðilegar aðstæður skipta ekki jafnmiklu máli nú og fyrr á tíð. Fjallvegir og ár sem áður voru erfiðir farartálmar, og mörkuðu eðlilega landsvæðaskiptingu, hafa ekki lengur sama gildi og áður. Raunar er það svo að ferðatími milli staða virðist nú vera aðalatriðið. Framhjá því verður ekki komist í jafn strjálbýlu landi og Ísland er.

Samgöngur valda því ekki lengur að tilteknir landshlutar einangrast. Það er helst vegalengd og tímasetning sem gæti haft áhrif á samskipti landshorna fremur en óbrúaðar ár og erfiðir fjallvegir. Af þéttbýlisstöðum er lengst á milli Bolungarvíkur og Djúpavogs, alls 991 kílómetri.<sup>92</sup> Það er því álit skýrsluhöfunda að landfræðilegar aðstæður skipta minna máli nú á tímum en áður. Það verður þó að gera þá kröfu að landsvæðin séu samfelld, þannig að ekki séu sett saman í eitt svæði sveitarfélög hvert úr sínu landshorninu nema öll sveitarfélög þar á milli séu á sama landsvæði. Tillögur um svæðaskiptingu sem ganga þvert á sögulegar hefðir eru ólíklegri en aðrar til að njóta stuðnings.

#### 4.6 Jafnvægi í stærð

Jafnvægi í fólksfjölda á milli hagskýrslusvæða er e.t.v. það sem er erfiðast að ná við íslenskar aðstæður. Í hagskýrslugerð er mikilvægt að geta borið saman landsvæði. Ef þau eru að öðru leyti tiltölulega samstæð, þá er kostur að geta borið saman landsvæði sem eru svipuð að stærð. Landsvæðaskipting Hagstofunnar byrjaði nokkuð vel í upphafi. Árið 1920 voru í manntalinu sex svæði skilgreind og var það stærsta 2,4 sinnum fjölmennara en það fámennasta. Búsetuþróunin síðan, þar sem straumurinn liggur frá landsbyggðinni til höfuðborgarsvæðisins, veldur því að í ársbyrjun 2011 var þetta hlutfall komið í 31,8 — en sökum breytinga á landsvæðaskipuninni, þar sem Suðvesturland skiptist nú milli Vesturlands, Suðurnesja og höfuðborgarsvæðisins, er höfuðborgarsvæðið nær 28 sinnum stærra en tvö minnstu landsvæðin. Mikilvægt er að draga úr þessum stærðarmun á landsvæðum svo að þau geti verið samanburðarhæf.

<sup>90</sup> Hagstofa Íslands (1918).

<sup>91</sup> Lýður Björnsson (1979).

<sup>92</sup> Vegagerðin (2012b). Þá er miðað við þá leið sem gefur stystu malarkaflana (48 km).

Búsetuþróunin á 20. öld hefur valdið annarri breytingu sem vert er að taka tillit til. Í upphafi aldar var landið nokkuð jafnt settið. Vöxtur þéttbýlis í Reykjavík og nágrenni hefur hins vegar valdið annars konar búsetumynstri. Um 64% mannfjöldans býr nú á höfuðborgarsvæðinu, en 77% búa í innan við 50 kílómetra radíus frá þungamiðju þess.<sup>93</sup> Þannig er höfuðborgarsvæðið yfirgnæfandi hvað varðar mannfjölda og efnahagslíf, og landið allt á áhrifasvæði þess, en þó síður er fjær dregur. Jaðarsvæði á landinu eru þá skilgreind með tilliti til höfuðborgarsvæðisins, en ekki vegna þess að þau myndi samstæðar heildir hvert með öðru.<sup>94</sup>

Afmörkun landsvæða sem tekur mið af þessu, þ.e. dregur mörkin í hring út frá höfuðborginni, er líklegri til að standast tímans tönn en aðrir valkostir, sem draga mörkin þvert á þetta búsetumynstur.

#### 4.7 Stöðugleiki og samfella í hagskýrslugerð

Það er kostur að mörk svæðanna séu dregin þannig að breytingar á þeim verði sem hægst. Erfitt getur reynst að sjá fram í tímann, en nokkurn lærdóm má draga af sögunni. Það er til dæmis ekki líklegt að höfuðborgarsvæðið hætti að vaxa hlutfallslega meira en aðrir landshlutar í bráð. Einnig er ólíklegt að skyndilega hægist á fólksfækkun á svæðum eins og Vestfjörðum og Norðurlandi vestra, svo og á Austfjörðum utan Mið-Múlasvæðisins. Svæðaskipting sem tekur mið af slíkri þróun er líklegri til að standa af sér fólksfjöldabreytingar en aðrar.

Hagstofan hefur frá upphafi lagt áherslu á stöðugleika og samfellu í hagskýrslugerðinni og svæðaskiptingu. Núverandi hagskýrslusvæði voru tekin upp að grunni til árið 1917. Frá þeim tíma hefur tveimur svæðum verið skipt upp, en að öðru leyti hafa þau staðið óbreytt með tveimur undantekningum, árið 2006 sameinaðist Skeggjastaðahreppur á Austurlandi og Þórshafnarhreppur á Norðurlandi og 1. janúar 2012 sameinaðist Bæjarhreppur á Vestfjörðum Húnaþingi vestra á Norðurlandi vestra.

Á sama tíma hefur Hagstofan þó verið sveigjanleg. Hún hefur verið tilbúin að laga landsvæðin að aðstæðum og þörfum notenda. Þannig var Norðurlandi skipt upp í tvö svæði eftir kjördæmabreytinguna 1959, sem og Suðvesturlandi. Þá voru Reykjavíkursvæðinu gerð sérstök skil eftir 1960 með tilliti til aðstæðna og mikils vaxtar þéttbýlisins í höfuðborginni og nágretta sveitarfélögum.

#### 4.8 Stigveldisskipan

Eins og fram kemur hér að framan verða hagskýrslusvæði á héraðsstjórnarstiginu að virða NUTS-flokkunarkerfið. Kerfið er stigveldiskerfi, þannig að ekki tjóir að hagskýrslusvæði á 1. héraðsstjórnarstigi heyri til fleiri en einu NUTS III-svæði.

Ákveðið misræmi er í stigveldisskiptingunni á milli skilgreindra NUTS III-svæða og LAU 1-svæða. Eins og áður hefur komið fram eru tvö NUTS III-svæði skilgreind á Íslandi, höfuðborgarsvæði og landsbyggð. Fyrsta héraðsstjórnarstiginu er ætlað að vera nánari útlistun á þeirri flokkun, en í núverandi skipan heldur höfuðborgarsvæðið sér óbreytt frá því sem skilgreint er á NUTS III en landsbyggðinni er skipt í sjö svæði.

Í hvers konar stigveldisskipan þarf einnig að ríkja nokkuð jafnvægi milli þrepa. Á Íslandi er sveitarstjórnarstiginu hins vegar þannig háttað að á því eru mörg sveitarfélög og flest lítil. Reykjavík gnæfir hins vegar yfir öll önnur. Ef sveitarfélögin eru látin mynda hagskýrslusvæði á LAU 2-stiginu verður hins vegar ekki komist hjá slíku ójafnvægi. Það verður aðeins lagað með því að stofna til óformlegra stjórnsýslueininga í stað sveitarfélaga eða með tíð og tíma eftir því sem fleiri sveitarfélög sameinast. Það stendur þó utan við svið þessarar skýrslu.

<sup>93</sup> Sjá töflu 2.

<sup>94</sup> Sjá t.d.: Þóroddur Bjarnason (2011). Hann stingur upp á að nota „landsbyggðir“ í stað „landsbyggðar“.

#### 4.9 Samræmi á milli viðmiða og vægi þeirra

Þegar viðmiðin sex eru skoðuð sem ein heild er ljóst að markmiðum þeirra verður ekki öllum náð í einni og sömu tillögunni. Viðmiðið um lágmarksmannfjölda landsvæða annars vegar og einsleitni og misleitni hins vegar stangast til dæmis á. Til að ná lágmarksmannfjölda landsvæðis í því skyni að bjóða upp á sundurgreinandi hagskýrslugerð þarf í einhverjum tilvikum að steypa saman fámennum og stundum ólíkum svæðum. Þetta getur leitt til þess að landsvæðin verði ósamstæð.

Markmiðið um jafnvægi í mannfjölda stangast einnig á við markmiðið um einsleitni og misleitni. Til að ná jafnvægi á milli landshluta í mannfjölda þurfa landsvæði á landsbyggðinni að vera fá til að veita mót vægi við höfuðborgarsvæðið. Hið sama gildir um samfellu og stöðugleika í hagskýrslum, færri landsvæði eru líklegri til að standa af sér breytingar á stjórnsýslumörkum eða fólksfjölda. Með fáum landsvæðum skapast þó hættu á einsleitni á milli svæða á landsbyggðinni og misleitni innan þeirra.

Mikilvægt er að taka tillit til allra viðmiða sem hér eru sett fram um afmörkun landsvæða á héraðsstjórnarstiginu, en sum þeirra eru beinlínis forsenda þess að unnt sé að bjóða nákvæma hagskýrslugerð á héraðsstjórnarstigi. Sé horft til birtingar talna úr úrtaksrannsóknum er lágmarksmannfjöldi eitt mikilvægasta viðmiðið, en eins og vikið var að hér að framan eru ákveðin landsvæði í núverandi landshlutaskiptingu of fámenn til að unnt sé nýta þau sem hagskýrslusvæði fyrir úrtaksrannsóknir.

Vægi viðmiða getur verið ólíkt eftir notendum. Í ýmiss konar stefnumótunavinnu tengdri byggðamálum er mikilvægt að staðbundin sérkenni svæða komi fram í hagskýrslum. Viðmið um einsleitni og misleitni skipta því líklega meira máli í því sambandi en mannfjöldaviðmiðið.

Loks ber að nefna að vægi viðmiða fer einnig eftir talnaefninu sem um ræðir og því þrepi hagskýrslusvæða sem það er birt á. Á efri þrepum, þar sem hagskýrslusvæði eru færri, vegur viðmið um lágmarksmannfjölda landsvæða þungt, en á neðri þrepum hagskýrslusvæða er sérlega mikilvægt að kröfur um einsleitni og misleitni landsvæða séu uppfylltar.

#### 4.10 Breytingar á afmörkun hagskýrslusvæða

Stöðugleiki og samfella í hagskýrslugerð eru mikilvæg viðmið við afmörkun hagskýrslusvæða. Þessum viðmiðum getur þó verið erfitt að mæta í reynd. Mannfjöldaþróun innan og milli landsvæða getur knúið fram breytingar. Þá liggja stjórnsýslu- og umdæmamörk til grundvallar allri hagskýrslusvæðaafmörkun. Skilgreining þeirra hefur hins vegar verið óstöðug í gegnum tíðina líkt og framar hefur verið vikið að. Í þessu sambandi eru sameiningar sveitarfélaga og breytingar á mikilvægum umdæmamörkum, einkum stjórnsýslu í héraði, stærstu óvissuþættirnir.

Þegar slíkar breytingar eiga sér stað verða mörk hagskýrslusvæða að vera sveigjanleg. Breytingar á afmörkun hagskýrslusvæða má einkum gera með tvenns konar hætti. Annars vegar má breyta þeim um leið og sveitarfélög sameinast eða mikilvæg umdæmamörk breytast, eða að láta slíkar breytingar taka gildi á tilteknum tíma, t.d. á heilum eða hálfum áratug. Þegar litið er til sögu hagskýrslusvæða hefur Hagstofan nýtt báðar aðferðirnar. Núverandi hagskýrslusvæði voru tekin upp við upphaf 7. áratugarins, en breytingar á svæðamörkum hafa eftir það verið gerðar jafnóðum. Ekki er gerð tillaga um að ein sérstök regla verði tekin upp. Eðlilegt er hins vegar að ný og gerbreytt hagskýrslusvæði verði tekin upp í tengslum við manntalið 2011.

## 5 Svæði mátuð við viðmið um afmörkun hagskýrslusvæða

Í þessum kafla er fjallað um þá kosti sem til greina koma við nýja afmörkun hagskýrslusvæða og þeir mátaðir við þau grundvallarviðmið sem rakin voru hér að framan og hafa verður í huga við afmörkun slíkra svæða.

### 5.1 Hagskýrslusvæði sem til greina koma

Athugaðir verða fjórir valkostir fyrir hagskýrslusvæði á héraðsstjórnarstiginu (LAU 1) auk núverandi hagskýrslusvæða Hagstofunnar. Í fyrsta lagi svæði Sóknaráætlunar 20/20, í öðru lagi lágmarkslagfæring á núverandi hagskýrslusvæðum þar sem landsbyggðinni er skipt upp eftir höfuðáttum eins og forn venja stendur til, í þriðja lagi svæði byggð á núverandi kjördæmaskipan til alþingis og í fjórða lagi svæði þar sem landsbyggðinni er skipt upp í tvö svæði, Norður- og Austursvæði og Suður- og Vestursvæði. Þessi svæði verða mátuð við meginviðmiðin sex sem voru útlistuð hér að framan. Fyrst verður þó hugað að spurningunni um hvort ástæða sé til að skipta upp höfuðborgarsvæðinu, auk þess sem velt er upp spurningunni um hvar flokka skuli Sveitarfélagið Hornafjörð.

### 5.2 Höfuðborgarsvæðið

Allar hugmyndir um svæðaskiptingu sem hér eru skoðaðar gera ráð fyrir því að höfuðborgarsvæðið sé aðgreint frá öðrum landshlutum. Þrjár þeirra gera auk þess ráð fyrir að því sé skipt í tvennt. Áður en lengra er haldið er því ástæða til að spyrja hvort rétt sé að skipta höfuðborgarsvæðinu í annars vegar Reykjavík og hins vegar nágrennasveitarfélög Reykjavíkur.

Á sínum tíma rökstuddi Hagstofan sameiningu sveitarfélaganna átta<sup>95</sup> í eitt höfuðborgarsvæði með tilvísun í að þau væru í vaxandi mæli eitt heildstætt svæði með tilliti til búsetu, atvinnu og skipulagsmála.<sup>96</sup> Séu þau rök skoðuð er ljóst að það á ekki síður við í dag en árið 1984 þegar hagskýrslusvæðið „höfuðborgarsvæðið“ tók á sig núverandi mynd.

Frá sjónarhóli hagskýrslugerðar getur þó verið skynsamlegt að skipta svæðinu upp, þannig að gerð sé sérstaklega grein fyrir Reykjavík. Kemur þar ýmislegt til.

Í fyrsta lagi hefur búsetuþróun verið með nokkrum öðrum hætti í nágrenni Reykjavíkur en í Reykjavík sjálfri. Frá 1. desember 1984 til ársloka 2011 fjölgaði íbúum Reykjavíkur um 33,7% en íbúum nágrennasveitarfélaganna um 103,7%.

Í öðru lagi myndi skipting höfuðborgarsvæðisins í tvennt ná þeim markmiðum í heild sinni að auka jafnvægið milli landsvæða hvað stærðarmun (þ.e. mannfjölda) varðar.

Í þriðja lagi fellur skiptingin að venjum og öðrum almennum sjónarmiðum í daglegu tali. Til dæmis hverfist kjördæmaskiptingin á höfuðborgarsvæðinu um þessi mörk.

Á móti kemur að höfuðborgarsvæðið er eitt atvinnusvæði. Það er þó frekar í eina áttina, eins og bílstjórar á annatímum á stofnbrautum Reykjavíkur hafa vafalaust tekið eftir. Í Reykjavík voru árin 2007–2011 starfandi hartnær helmingur allra vinnandi landsmanna, að meðaltali 84.200 einstaklingar, þar af 56.500 Reykvíkingar. Það komu því 27.800 til vinnu í Reykjavík úr öðrum sveitarfélögum, en 9.100 Reykvíkingar starfa utan Reykjavíkur. Í sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu utan Reykjavíkur voru á hinn bóginn að meðaltali 46.100 starfandi árin

<sup>95</sup> Hafnarfjarðarkaupstaður, Sveitarfélagið Álftanes, Garðabær, Kópavogsbær, Reykjavíkurborg, Seltjarnarneskaupstaður, Mosfellsbær og Kjósarhreppur.

<sup>96</sup> Hagstofa Íslands (1984).

2007–2011. Af þeim sóttu 24.700 vinnu til Reykjavíkur, eða 53,5%, en að meðaltali störfuðu 7.400 Reykvíkingar á höfuðborgarsvæðinu utan Reykjavíkur.<sup>97</sup>

Þá ná mörg starfssvæði embætta yfir fleiri sveitarfélög en Reykjavík. Það gildir t.d. um Héraðsdóm Reykjavíkur og Sýslumanninn í Reykjavík. Lögreglan á höfuðborgarsvæðinu nær yfir allt svæðið, sem og Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins. Þá nær heilbrigðishéraðið yfir allt höfuðborgarsvæðið og meira til.

Á móti skiptingu höfuðborgarsvæðisins í Reykjavík og nágrennasveitarfélög telur að ekki er hægt að tryggja samfellu í birtingu sögulegra gagna án þess að leggja á sig erfiði við að rýna í frumgögn að baki þegar birtum tölum.

Að þessu virtu er það þó álit skýrsluhöfunda að það sé að mörgu leyti æskilegt að skipta höfuðborgarsvæðinu í tvö undirsvæði, annars vegar höfuðborgina sjálfa og hins vegar nágrennasveitarfélögin. Í þeim tilvikum þar sem ekki er hægt að sundurgreina tölurnar, tryggir stigskiptingin að það sé engu að síður hægt að framleiða hagtölur í flestum tilvikum fyrir næsta stig fyrir ofan, þ.e. höfuðborgarsvæðið í heild.

Sú hugmynd hefur verið reifuð, og endurspeglast m.a. í Sóknaráætlun 20/20 að höfuðborgarsvæðið hafi stækkað þannig að hægt sé að tala um stór-höfuðborgarsvæði sem nái frá norðanverðum Hvalfirði til Suðurnesja. Undir þetta má taka, því byggðirnar í næsta nágrenni höfuðborgarsvæðisins tengjast því mjög, einkum með tilliti til atvinnusóknar. Árin 2007–2011 voru að meðaltali 26.100 einstaklingar í þessum sveitarfélögum<sup>98</sup> sem sóttu atvinnu til Reykjavíkur. Á sama tíma sóttu 8.100 Reykvíkingar atvinnu utan Reykjavíkur en á stórhöfuðborgarsvæðið.<sup>99</sup> Þannig má segja að Reykjavík sé aðdráttarsvæði annarra sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu hvað atvinnusókn varðar. Enn eru þó afgerandi mörk hvað varðar búsetu og búsetuþróun, þannig að sá valkostur að stækka höfuðborgarsvæðið er ekki skoðaður að sinni í þessari skýrslu.

### 5.3 Sveitarfélagið Hornafjörður

Landfræðilegar aðstæður gera Sveitarfélagið Hornafjörð, áður Austur-Skaftafellssýslu, að einu afskekktasta svæði landsins. Í hvers konar landsvæðaskiptingu verður svæðið þegar af þeim ástæðum jaðarsvæði. Þetta hefur einkennt meðferð héraðsins frá upphafi amtskiptingar árið 1770. Öll Skaftafellssýslan tilheyrði upphaflega austuramtinu, en var fljótlega færð til suðuramtsins, eins og áður hefur komið fram. Árið 1893 var sýslunni skipt og austursýslan færð undir austuramtið. Frá þeim tíma og til 2003 þegar fyrst var kosið eftir nýrri kjördæmaskipan heyrði Austur-Skaftafellssýsla og síðar Sveitarfélagið Hornafjörður til austurluta landsins.

Þrátt fyrir að Sveitarfélagið Hornafjörður falli undir Suðurkjördæmið núverandi og eigi aðild að landshlutasamtökum sunnlenskra sveitarfélaga hafa umdæmi á vegum ríkisstofnana aðeins að litlu leyti tekið mið af þeirri breytingu. Ástæðan er líklega sú að Höfn í Hornafirði er í umtalsverðri fjarlægð frá öðru þéttbýli á Suðurlandi. Það eru því að sinni fyrst og fremst pólitískar ástæður fyrir því að láta sveitarfélagið falla með Suðurlandi fremur en Austurlandi í svæðaskiptingu Hagstofunnar.

Yrði litið svo á að Sveitarfélagið Hornafjörður tilheyri suðursvæði í stað austursvæðis myndi fækka á því svæði sem nemur tæplega 2.150 manns. Þó hér sé ekki um að ræða mikinn fjölda, er ekki á ójafnvægi í stærð landshluta bætandi. Að auki myndi slík skipting brjóta í bága við umdæmaskiptingar héraðsdómstóla og lögregluumdæma. Því verður Sveitarfélagið

<sup>97</sup> Samkvæmt tölum úr Vinnumarkaðsrannsókn Hagstofu Íslands 2011.

<sup>98</sup> Þ.e. Reykjavík, Kópavogur, Seltjarnarnes, Garðabær, Hafnarfjörður, Sveitarfélagið Álftanes, Mosfellsbær, Kjósarhreppur, Reykjanesbær, Grindavíkurbær, Sandgerði, Sveitarfélagið Garður, Sveitarfélagið Vogar, Akranes og Hvalfjarðarsveit.

<sup>99</sup> Samkvæmt tölum úr Vinnumarkaðsrannsókn Hagstofu Íslands 2011.

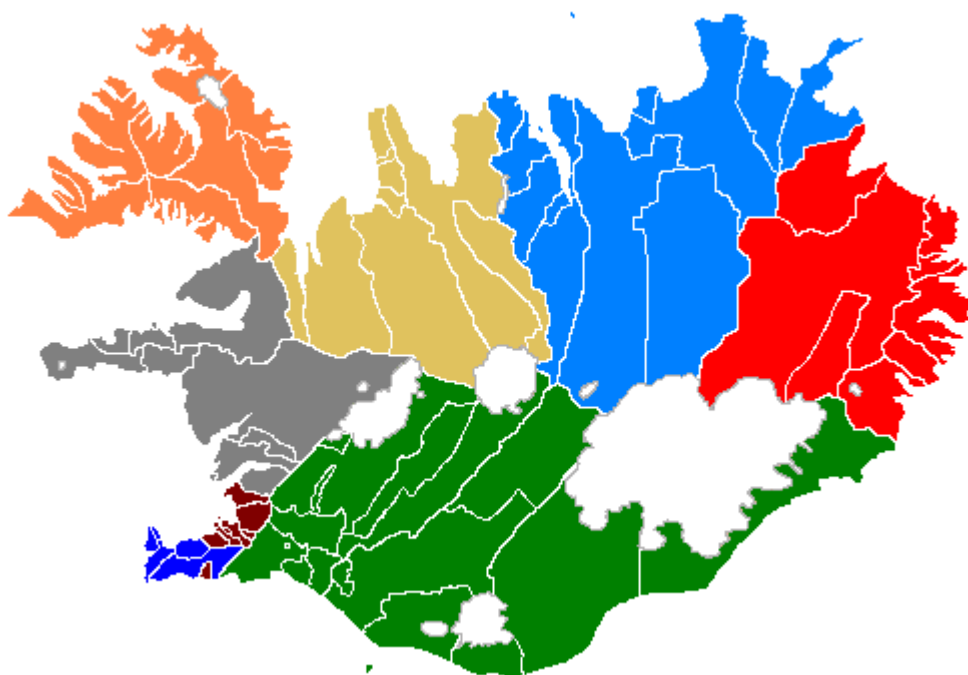
Hornafjörður látið fylgja öðrum sveitarfélögum á Austurlandi þegar dregnir verða upp valkostir um svæðaskiptingu.

#### 5.4 Valkostir varðandi svæðaskiptingar

Fjallað verður hér á eftir um fjórar hugmyndir um ný landsvæði á héraðsstjórnarstigi sem koma myndu í stað núverandi hagskýrslusvæða Hagstofunnar. Allar hugmyndirnar, nema sú fyrsta, byggjast á því að steypa saman núverandi hagskýrslusvæðum til að mynda ný svæði. Ekkert svæði er þá myndað sem klýfur eitthvert núverandi landsvæða. Þetta takmarkar valkostina, en hefur augljósa kosti, einkum hvað varðar samfellu í hagskýrslugerð.

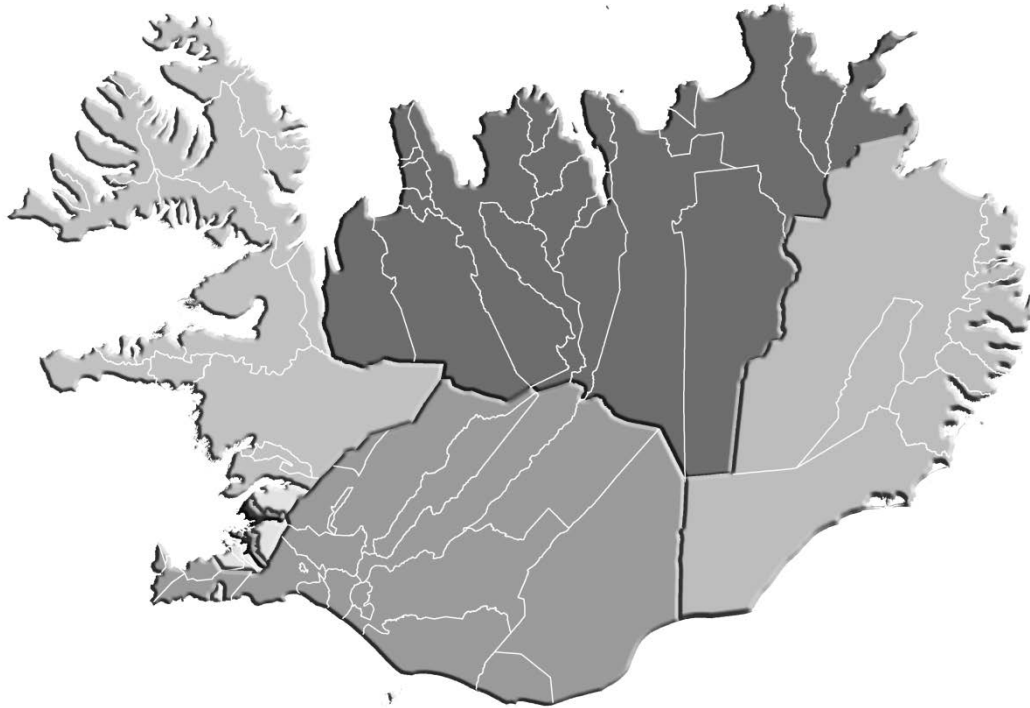
Í fyrsta lagi hefur komið fram tillaga um lítilsháttar breytingu á núverandi hagskýrslusvæðum í Sóknaráætlun 20/20. Skipting þeirra er keimlík hagskýrslusvæðum Hagstofunnar (sjá mynd 3), en byggist að mestu leyti á starfssvæðum landssamtaka sveitarfélaga. Eina breytingin er sú, miðað við mannfjöldatölur í árslok 2011, að þeir 220 íbúar Kjósarhrepps teljast til vestursvæðis í stað höfuðborgarsvæðis, þeir 2.143 sem bjuggu í Sveitarfélaginu Hornafirði teljast í Sóknaráætlun 20/20 til suðursvæðis í stað Austurlands, og 100 íbúar Bæjarhrepps teljast til norðvestursvæðis í stað Vestfjarða. Þetta síðastnefnda frávik var þó leyst þegar Bæjarhreppur sameinaðist Húnaþingi vestra hinn 1. janúar 2012. Hér er gert ráð fyrir að farið sé eftir sveitarfélagsskiptingunni, en miðhálandið ekki afmarkað sérstaklega.

**Mynd 3. Landsvæðaskipting Sóknaráætlunar 20/20**



Skýring: Sveitarfélagsskipting 31. desember 2011.  
Heimild: Forsætisráðuneyti (2010).

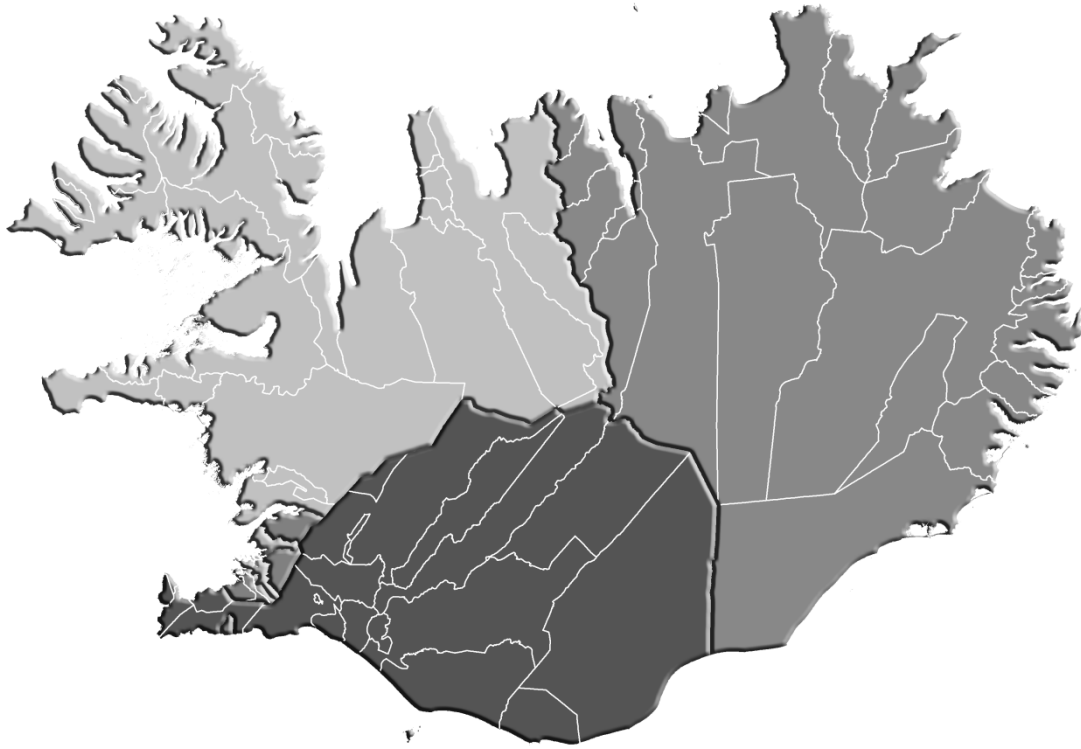
Í öðru lagi má hugsa sér að landsvæðaskiptingin fylgi eins og hægt er hinni gömlu landsfjórðungahugmynd, þannig að landsbyggðinni verði skipt í fjóra parta í stað sjö eins og nú er (sjá mynd 4). Þá myndu Vesturland og Vestfirðir mynda einn landshluta, Norðurland einn, Austurland einn en Suðurland og Suðurnes flokkast saman. Þá yrði höfuðborgarsvæðinu skipt í tvennt.

**Mynd 4. Landsbyggð skipt í fjórðunga**

Skýring: Sveitarfélagsskipting 31. desember 2011.

Í þriðja lagi hefur verið ásókn í að birta tölur eftir kjördæmum til alþingiskosninga frá árinu 1999. Þó hefur ekki verið gengið alla leið. Þannig er lítil eftirspurn eftir tölum um Reykjavík eftir kjördæmum og lítt líklegt að Hagstofan verði við slíkum beiðnum. Að öðru leyti fylgir landsvæðaskiptingin núverandi kjördæmaskipan landsins, þ.e. landsbyggðinni verði skipt í þrjá hluta (sjá mynd 5). Valkosturinn sem hér er dreginn upp gerir þó ráð fyrir að Sveitarfélagið Hornafjörður tilheyri Norðaustursvæðinu fremur en Suðursvæðinu eins og áður var rökstutt.

### Mynd 5. Landsbyggð skipt í þriðjunga

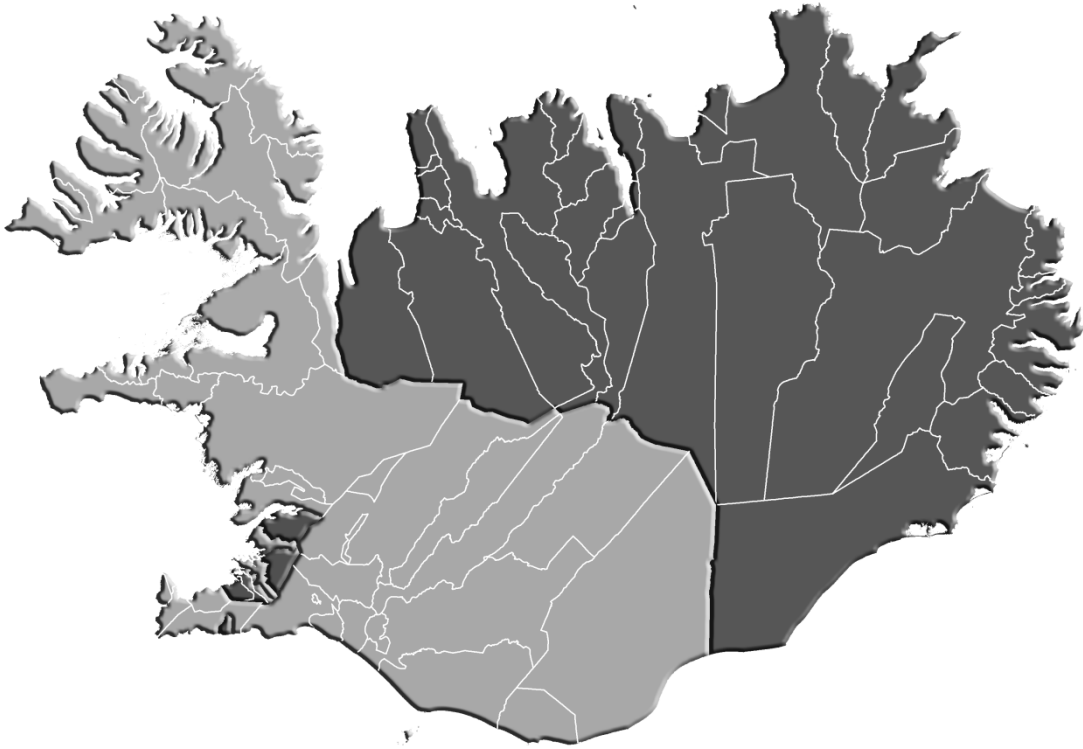


Skýring: Sveitarfélagsskipting 31. desember 2011.

Í fjórða lagi má hugsa sér að skipta landsbyggðinni í tvö svæði, Norður- og Austursvæði og Suður- og Vestursvæði (sjá mynd 6). Höfuðborgarsvæðinu væri áfram skipt í tvennt, þannig að hagskýrslusvæðin á héraðsstjórnarstiginu verða aðeins fjögur alls. Á einveldistímanum komst sú venja á að telja saman Vesturland, Suðurnes og Suðurland, en Norður- og Austurland saman. Vestfirðir gætu talist til hvors svæðisins um sig. Frá landfræðilegu sjónarmiði eru þeir jafn afskekktir frá norðursvæðinu sem suðursvæðinu. Þá er stór hluti svæðisins (fyrrum Strandasýsla) fremur tengdur vestur yfir Húnaflóann en suður í Dalina. Væri svæðið látið tilheyra Norður- og Austursvæði myndi mannfjöldaskipting ennfremur verða jafnari en ella. Vestfirðirnir hafa hins vegar frá upphafi byggðar í landinu fremur verið taldir með vestur- og því suðvesturhlutanum og er því haldið hér.



## Mynd 6. Landsbyggð skipt í helminga



Skýring: Sveitarfélagsskipting 31. desember 2011.

### 5.5 Mannfjöldapróun 1910–2010 eftir landsvæðum

Samkvæmt manntali 1. desember 1910 voru 85.183 íbúar á landinu. Einni öld seinna og þrettán mánuðum betur, þ.e. 31. desember 2011, voru landsmenn orðnir 319.575. Mannfjöldgunin var á þessum níu áratugum tæplega fjórföldun, eða 1,34% á ári að jafnaði. Eins og kemur fram í töflu 4 var fjöldguninni hins vegar mjög misskipt milli landshluta. Á Vestfjörðum og Norðurlandi vestra hefur orðið beinlínis mannfækkun. Alls staðar á landsbyggðinni utan Suðurnesja hefur mannfjöldgun verið að jafnaði minni en 1% á ári, hægst á Austurlandi og Vesturlandi.

Ef litið er til þriggja valkosta annarra en landsvæða Sóknaráætlunar þá hefur fækkað á öllum landsvæðum sem innihalda Vestfirði, nema í því tilviki er Vestfirðir eru látnir heyra til Suðvestursvæðis. Í öllum valkostum eru skörp skil milli svæða á landsbyggðinni hvað varðar mannfjöldapróun.

Tafla 4. Mannfjöldi eftir landsvæðum og valkostum 1910–2011

	Fjölgun á ári, %	1910	1930	1950	1970	1990	2011
<b>Hagskýrslusvæði</b>							
<b>Alls</b>	<b>1,32</b>	<b>85.183</b>	<b>108.861</b>	<b>143.973</b>	<b>204.578</b>	<b>255.708</b>	<b>319.575</b>
Höfuðborgarsvæði	2,65	14.534	33.867	64.813	106.152	145.980	203.594
Suðurnes	1,93	3.061	3.321	5.835	13.670	15.202	21.242
Vesturland	0,40	10.268	9.577	9.975	13.205	14.537	15.368
Vestfirðir	-0,63	13.386	13.071	11.166	10.050	9.798	7.055
Norðurland vestra	-0,15	8.358	7.890	7.249	7.748	8.631	7.199
Norðurland eystra	0,81	12.836	17.351	21.592	24.516	28.074	29.018
Austurland	0,26	9.490	10.180	9.496	11.185	13.084	12.356
Suðurland	0,58	13.250	13.604	13.847	18.052	20.402	23.743
<b>Landsbyggð í fjórðunga</b>							
Reykjavík	2,33	11.600	28.304	56.251	81.693	97.569	118.814
Nágrenni Reykjavíkur	3,38	2.934	5.563	8.562	24.459	48.411	84.780
Vestursvæði	-0,05	23.654	22.648	21.141	23.255	24.335	22.423
Norðursvæði	0,53	21.194	25.241	28.841	32.264	36.705	36.217
Austursvæði	0,26	9.490	10.180	9.496	11.185	13.084	12.356
Suðursvæði	1,01	16.311	16.925	19.682	31.722	35.604	44.985
<b>Landsbyggð í þriðjunga</b>							
Norðvestursvæði	-0,08	32.012	30.538	28.390	31.003	32.966	29.622
Norðaustursvæði	0,61	22.326	27.531	31.088	35.701	41.158	41.374
Suðursvæði	1,01	16.311	16.925	19.682	31.722	35.604	44.985
<b>Landsbyggð í helminga</b>							
Suður- og Vestursvæði	0,52	39.965	39.573	40.823	54.977	59.939	67.408
Norður- og Austursvæði	0,46	30.684	35.421	38.337	43.449	49.789	48.573

Skýring: Siglufjörður og Skeggjastaðahreppur eru öll árin talin til Norðurlands eystra.

Heimild: Guðmundur Jónsson og Magnús S. Magnússon (1997) (ítarefni á disk) og Hagstofa Íslands (2012c).

## 5.6 Landsvæðaskipting í anda Sóknaráætlunar 20/20

Þó svo að ekki sé ætlunin í þessari skýrslu að gera upp á milli valkosta blasir við að frávík landsvæðaskiptingar Sóknaráætlunar 20/20 frá núverandi hagskýrslusvæðum eru minniháttar. Fámennustu landsvæði eru enn of smá til að hægt sé að nýta þau til að birta tölur úr úrtaksrannsóknunum. Verði þessi landsvæðaskipting valin þyrfti því að halda áfram í skiptingu landsins í tvö NUTS svæði á stigi III. Landshlutaskipting Sóknaráætlunar 20/20 leysir því ekki úr vanda núverandi skiptingar í hagskýrslusvæði. Enn er mikið ójafnvægi á milli landshluta hvað fólksfjölda varðar.

**Tafla 5. Mannfjöldi eftir landshlutaskiptingu Sóknaráætlunar 31. desember 2011**

Landsvæði	Fjöldi	Hlutfall	Km <sup>2</sup>	Íbúar á hverja 10 km <sup>2</sup>
<b>Alls</b>	<b>319.575</b>	<b>100,0</b>	<b>102.712</b>	<b>31</b>
Höfuðborgarsvæði	203.374	63,6	760	2.676
Suðurnes	21.242	6,6	816	260
Vestursvæði	15.588	4,9	9.811	16
Vestfjarðasvæði	6.955	2,2	8.844	8
Norðvestursvæði	7.299	2,3	13.104	6
Norðaustursvæði	29.018	9,1	22.687	13
Austursvæði	10.213	3,2	15.703	7
Suðursvæði	25.886	8,1	30.987	8
Suðvestursvæði*	244.051	76,4	3.252	750

\* Höfuðborgarsvæði, Suðurnes, Akranes, Hvalfjarðarsvæði, Kjósarhreppur, Sveitarfélagið Ölfus, Hveragerði og Sveitarfélagið Árborg.

Heimild: Hagstofa Íslands, Landmælingar Íslands.

Þá er með skiptingunni gengið þvert á umdæmaskiptingu ýmissa aðila innan stjórnsýslunnar, eins og sjá má í lögum og reglugerðum þar að lútandi. Kjósarhreppur tilheyrir í langflestum tilvikum annað hvort Reykjavíkumdæmi (s.s. umdæmi sýslumanna,<sup>100</sup> héraðsdómstóla<sup>101</sup> og lögregluumdæmi) eða umdæmi höfuðborgarsvæðisins (s.s. heilbrigðisumdæmi<sup>102</sup> og sóttvarnarumdæmi).<sup>103</sup> Þá tilheyrir Sveitarfélagið Hornafjörður í flestum umdæmaskiptingum Austurlandi (s.s. umdæmi héraðsdómstóla, lögregluumdæmi og sóttvarnarumdæmi). Frá þessu er að finna undantekningar, en sveitarfélagið tilheyrir sunnlenska heilbrigðisumdæminu, landshlutasamtökum sunnlenskra sveitarfélaga<sup>104</sup> og fylgir Suðurlandi í nýlegri umdæmaskiptingu Vegagerðarinnar.<sup>105</sup>

Svæðaskiptingin fellur því ekki vel að því viðmiði að virða lögsögumörk eins margra embætta og völ er á, heldur er að því leyti lakari en núverandi skipting Hagstofunnar. Landsvæðaskipting af þessu tagi mun því valda auknu erfiði við að skipta stjórnsýslugögnum milli landsvæða. Þá fylgir henni rof í margskonar tímaröðum, en það vinnur gegn viðmiðum um samfellu í hagskýrslugögnum. Ennfremur er landsvæðaskipting í anda Sóknaráætlunar 20/20 jafn bjargarlaus gagnvart búsetuþróun undanfarinnar aldar og núverandi hagskýrslusvæði. Í framtíðinni er best að gera ráð fyrir meira af hinu sama, þannig að ójafnvægið muni halda áfram að aukast á milli landsvæðanna. Loks ber að geta þess að verði þessi landsvæða-afmörkun fyrir valinu þyrfti einnig að gera breytingar á NUTS III svæðaskiptingunni til að viðhalda stigveldi flokkunarinnar, þ.e. skilgreina Kjósarhrepp sem hluta af landsbyggð fremur en höfuðborgarsvæði.

## 5.7 Landsbyggðinni skipt í fjórðunga

Ef horfið er frá núverandi landsvæðaskiptingu liggur beinast við að skipta landsbyggðinni utan höfuðborgarsvæðisins í fjóra landsfjórðunga með því að sameina landsbyggðarsvæðin, auk þess sem höfuðborgarsvæðinu verði skipt í Reykjavík annars vegar og nágrennasveitarfélögin hins vegar.

<sup>100</sup> Reglugerð um stjórnsýsluumdæmi sýslumanna og lögregluumdæmi lögreglustjóra nr. 66/2007

<sup>101</sup> Lög um dómstóla nr. 15/1998.

<sup>102</sup> Reglugerð um heilbrigðisumdæmi nr. 785/2007.

<sup>103</sup> Reglugerð um tilnefningu yfirlækna heilsugæslustöðva til að sinna sóttvörnum nr. 834/2007.

<sup>104</sup> Samband íslenskra sveitarfélaga (2012).

<sup>105</sup> Vegagerðin (2012a).

**Tafla 6. Mannfjöldi eftir landsvæðum (fjórðungaskipun) 31. desember 2011**

Landsvæði	Fjöldi	Hlutfall	Km <sup>2</sup>	Íbúar á hverja 10 km <sup>2</sup>
<b>Alls</b>	<b>319.575</b>	<b>100,0</b>	<b>102.712</b>	<b>31</b>
Reykjavík	118.814	37,2	274	4.335
Nágrenni Reykjavíkur	84.780	26,5	770	1.101
Vestursvæði	22.423	7,0	18.884	12
Norðursvæði	36.217	11,3	35.278	10
Austursvæði	12.356	3,9	22.013	6
Suðursvæði	44.985	14,1	25.493	18

Heimild: Hagstofa Íslands, Landmælingar Íslands.

Þegar þessi skipting er mátuð við viðmiðin um afmörkun hagskýrslusvæða blasir við að Austurland er of fámennt til að geta nýst sem hagskýrslusvæði fyrir úrtaksrannsóknir. Sama máli gegnir raunar um Vesturland að viðbættum Vestfjörðum en svæðið nær aðeins um 22 þúsund manns.

Ef litið er til íbúapróunar til framtíðar má gera ráð fyrir að mannfjölgun á Austursvæðinu verði áfram hægari en landsmeðaltals, svo sem verið hefur, sem og að fólki haldi áfram að fækka á Vestursvæðinu. Það væri því hægt að búast við að þessi landsvæðaskipting standist fremur illa til frambúðar.

Að öðru leyti uppfyllir skiptingin önnur viðmið sem nefnd hafa verið. Hún virðir embættis- og starfssvæðamörk ekki síður en núverandi skipting, hún virðir stigveldisregluna, landfræðilega afmörkun, á sér sögulegar rætur og hún tryggir samfellu í hagskýrslugerð. Þá er að auki mun meira jafnvægi í stærð einstakra landshluta en í núverandi fyrirkomulagi.

### 5.8 Landsbyggðinni skipt í þriðjunga

Ef landsbyggðinni er skipt í þrjú hluta er eðlilegast að gera það á grundvelli kjördæma til alþingiskosninga eins og þau voru ákveðin 1999. Reykjavík yrði þó talið eitt umdæmi, og Sveitarfélagið Hornafjörður áfram talið til Norðaustursvæðisins.

**Tafla 7. Mannfjöldi eftir landsvæðum (þriðjungaskipun) 31. desember 2011**

Landsvæði	Fjöldi	Hlutfall	Km <sup>2</sup>	Íbúar á hverja 10 km <sup>2</sup>
<b>Alls</b>	<b>319.575</b>	<b>100,0</b>	<b>102.712</b>	<b>31</b>
Reykjavík	118.814	37,2	274	4.335
Nágrenni Reykjavíkur	84.780	26,5	770	1.101
Norðvestursvæði	29.622	9,3	31.476	9
Norðaustursvæði	41.374	12,9	44.699	9
Suðursvæði	44.985	14,1	25.493	18

Heimild: Hagstofa Íslands, Landmælingar Íslands.

Slík skipting myndi leiða til bóta hvað varðar jafnvægi í íbúafjölda svæðanna. Þá myndi skiptingin gera það að verkum að hagskýrslueiningarnar yrðu stærri og því hægt að bjóða upp á ýtarlegri hagskýrslur. Norðvestursvæðið er fámennasta svæðið með tæplega 30 þúsund manns, sem er í það minnsta, sé horft til birtingu talna úr úrtaksrannsóknnum.

Skipting landsbyggðarinnar í þrennt fellur að öðru leyti vel að flestum öðrum viðmiðum, nema því sem að neðan er rakið. Í þeim tilvikum þar sem starfssvæðum stofnana hefur verið breytt til samræmis við kjördæmisskipunina fellur slík skipting landsins jafnvel enn betur að embættis-svæðum en aðrar skiptingar.

Helstu ókostir við þessa skiptingu eru fjórir. Í fyrsta lagi er skiptingin að mörgu leyti óeðlileg í sögulegu tilliti þar sem hún skiptir landinu um mitt Norðurland.<sup>106</sup>

Í öðru lagi byggist þriðjungaskipting landsbyggðarinnar á kjördæmaskiptingunni. Það getur verið fallvalt að treysta á stöðugleika í núverandi kjördæmaskipan. Í hana eru innbyggð mörk um lágmarksfjölda þingmanna eftir kjördæmum og hámarksatkvæðamun að baki hverjum þingmanni. Þegar hefur borið á þrýstingi um að breyta þessari kjördæmaskipan.<sup>107</sup>

Í þriðja lagi samanstendur eitt landsvæðið, Norðvestursvæði, af þeim tveimur hagskýrslusvæðum sem beinlínis hefur fækkað í frá 1920, auk Vesturlands. Þá hefur mannfjölgun á Vesturlandi aðeins verið hálfdrættingur á við fjölgun landsmanna að öðru leyti. Samanlagt búa 10,2% færri íbúar á Norðvestursvæðinu í árslok 2010 en 1. desember 1920. Beri framtíðin í skauti sér meira af því sama þá eru líkur fyrir því að ójafnvægi í stærð landshlutanna haldi áfram að aukast.

Í fjórða lagi eru landsvæðin afar víðfeðm. Langt er milli ystu marka, einkum á Norðaustursvæðinu sem nær yfir tvo fimmtu af öllu flatarmáli Íslands. Frá Siglufirði til Hornafjarðar eru 597 km (þar af 7 km á malarvegi).<sup>108</sup> Þess má þó geta að þetta var einnig helsta gagnrýnisatriðið á hina nýju kjördæmaskipan þegar frá upphafi.<sup>109</sup>

## 5.9 Landsbyggðinni skipt í helminga

Hægt væri að ganga lengra í því að sameina núverandi landshluta, með því að skipta annars vegar höfuðborgarsvæði og hins vegar landsbyggð í helminga. Norðurland vestra, Norðurland eystra og Austurland mynda hið svokallaða Norður- og Austursvæði, en Suður- og Vestursvæði samanstendur af Suðurlandi, Suðurnesjum, Vesturlandi og Vestfjörðum.

**Tafla 8. Mannfjöldi eftir landsvæðum (helmingaskipting) 31. desember 2011**

Landsvæði	Fjöldi	Hlutfall	Km <sup>2</sup>	Íbúar á hverja 10 km <sup>2</sup>
<b>Alls</b>	<b>319.575</b>	<b>100,0</b>	<b>102.712</b>	<b>31</b>
Reykjavík	118.814	37,2	274	4.335
Nágrenni Reykjavíkur	84.780	26,5	770	1.101
Suður- og Vestursvæði	67.408	21,1	44.377	15
Norður- og Austursvæði	48.573	15,2	57.290	8

Heimild: Hagstofa Íslands, Landmælingar Íslands.

Skipting landsins í fjögur hagskýrslusvæði, þar sem landsbyggðin skiptist í Norður- og Austursvæði og Suður- og Vestursvæði myndi leiða til lágmarksmannfjölda sem vel er yfir þeim mörkum sem nefnd hafa verið.

Slík svæðaskipting myndi auk þess falla vel að öðrum viðmiðum við afmörkun hagskýrslusvæða. Samanborið við þriðjunga- og fjórðungaskiptingu landsins er slík skipting líklegri í sögulegum skilningi að standast tímans tönn en aðrar skiptingar, enda er ekkert landsvæðanna þannig að mannfólki hafi þar beinlínis fækkað eins og reyndin er hvað varðar Vestursvæðið og Norðvestursvæðið í hinum valkostunum tveimur.

<sup>106</sup> Hér er gripið til sömu röksemda og gert var þegar núverandi skipan var tekin upp, sbr. Hagstofan (1918). Þetta orðalag vísar hins vegar til sögulegra hefða um hvernig skipta eigi landinu.

<sup>107</sup> Sjá hér fyrst og fremst Stjórnlagaráð (2011).

<sup>108</sup> Vegagerðin 2012b.

<sup>109</sup> Sjá t.d. Morgunblaðið (2001) og Hjörleifur Guttormsson (1999).

Ókostir þessarar skiptingar eru þeir helstir að svæðin, einkum Suður- og Vestursvæðið, eru ógnarvíðfeðm. Frá Bolungarvík til Kirkjubæjarklausturs eru 710 km.<sup>110</sup> Þá er sömuleiðis lítill munur á milli svæðanna hvað varðar önnur kennimerki en mannfjölda, m.ö.o. spyrst er saman svæðum sem eru ólík innbyrðis.

### **5.10 Landsvæði skoðuð með tilliti til atvinnuhátta**

Þó svo að núverandi hagskýrslusvæði séu að mörgu leyti óheppileg til framsetningar vegna fámennis, þá eru landsvæðin hvert um sig að mörgu leyti sérstök um atvinnuhætti og annað, sem gerir það að verkum að verði þau dregin saman í stærri svæði verður alltaf eftirspurn eftir frekari sundurliðun. Þetta er bersýnilegt í töflu 9. Þar sést að höfuðborgarsvæðið sker sig úr hvað varðar atvinnuhætti. Þar eru þjónustugreinar helsti atvinnuvegurinn, en frumgreinar rétt rúmlega 1%. Á landsbyggðinni er hins vegar engin ein sérstök landshlutaskipting sem steypir saman samliggjandi landsvæðum þannig að þau séu sem einsleitust innbyrðis en hámarkar mun á milli þeirra að öðru leyti. Þó er greinilegt að fjórskipting landsbyggðarinnar kemst næst því að ná þessu markmiði.

---

<sup>110</sup> Vegagerðin 2012b.

Tafla 9. Búfé, afli, atvinnugreinaskipting og atvinnuleysi eftir landsvæðum

	Atvinnugreinaskipting 2005 (%)						Atv.lausir 2011, % af 20–64 ára	
	Naut- gripir	Sauðfé	Afli, þús. tonn	Land- búnaður og fiskveiðar	Iðnaður	Þjónusta		
<b>Hagskýrslusvæði</b>								
Alls	73.781	479.841	1.063,5	5,1	23,1	71,7	6,4	
Höfuðborgarsvæði	}	1.386	4.687	113,0	1,2	18,8	80,0	7,0
Suðurnes								
Vesturland	9.432	81.541	136,3	14,8	33,0	52,3	3,7	
Vestfirðir	2.484	47.081	48,9	16,2	25,8	58,1	2,9	
Norðurland vestra	11.259	109.638	25,9	11,3	25,6	63,1	2,6	
Norðurland eystra	17.270	75.924	208,0	11,5	39,1	49,4	4,6	
Austurland	4.830	80.680	270,3	14,0	28,0	58,0	3,7	
Suðurland	27.120	80.290	182,3	5,2	30,6	64,1	4,9	
<b>Landsbyggð í fjórðunga</b>								
Reykjavík	}	1.386	3.795	113,0	1,2	18,8	80,0	7,3
Nágrenni Reykjavíkur								
Vestursvæði	11.916	128.622	185,2	12,7	33,2	54,0	3,4	
Norðursvæði	28.529	185.562	234,0	12,5	25,6	61,8	4,2	
Austursvæði	4.830	80.680	270,3	11,5	39,1	49,4	3,7	
Suðursvæði	27.120	81.182	261,0	10,2	29,1	60,7	7,7	
<b>Landsbyggð í þriðjunga</b>								
Norðvestursvæði	23.175	238.260	211,1	13,7	31,1	55,2	3,2	
Norðaustursvæði	22.100	156.604	478,3	11,4	30,5	58,1	4,3	
Suðursvæði	27.120	81.182	261,0	10,2	29,1	60,7	7,7	
<b>Landsbyggð í helminga</b>								
Suður- og Vestursvæði	39.036	209.804	446,2	11,1	30,6	58,2	6,3	
Norður- og Austursvæði	33.359	266.242	504,3	12,2	29,7	58,1	4,1	

Skýringar: Tölur fyrir nautgripi, sauðfé og afla eru frá árinu 2010 og tölur um atvinnulausa eru meðaltal fyrir árið 2011. Tölur um nautgripi og sauðfé fyrir hagskýrslusvæði eru birtar fyrir Reykjanes í heild, þ.e. um er að ræða samtölur fyrir höfuðborgarsvæði og Suðurnes. Þá er um að ræða samtölur fyrir Reykjavík og Nágrenni Reykjavíkur fyrir allt talnaefni þar sem landsbyggð er skipt í fjórðunga, utan atvinnuleysistölu. Loks er hlutur Suðurnesja í tölum fyrir nautgripi og sauðfé á Suðursvæði annars vegar og Suður- og Vestursvæði hins vegar áætlaður á grundvelli skiptingar frá árinu 1990.

Heimild: Hagstofa Íslands (2006b, 2011a, 2011b, 2012c) og Vinnuálagstofnun (2012).

### 5.11 Samandregnar niðurstöður og umræða

Í þessari skýrslu hafa fjórir kostir fyrir nýja landsvæðaskiptingu í hagskýrsluskyni verið skoðaðir. Einn þeirra, sá sem byggist á landsvæðaskiptingu Sóknaráætlunar 20/20, er augljóslega ekki heppilegur kostur við núverandi skiptingu, þar sem hann viðheldur öllum ókostunum án þess að hafa neina sérstaka kosti umfram hana. Ekki verður því fjallað um hann frekar.

Hinir þrjú kostirnir byggjast allir á því að skipta landsbyggðinni upp í færri svæði en þau sjö sem nú er gert. Fyrsti valkosturinn skiptir landsbyggðinni í fjórðunga, sá annar í þriðjunga og hinn þriðji í helminga. Allir hafa valkostirnir það sér til ágætis að með þeim myndi ekki lengur vera þörf á því, vegna styrkhæfni einstakra svæða utan höfuðborgarsvæðisins, að skipta landinu að auki upp í tvö NUTS svæði á þriðja þrepi þeirrar flokkunar.

Í öllum valkostunum er gert ráð fyrir að skipta höfuðborgarsvæðinu í tvennt, Reykjavík annars vegar og nágrannasveitarfélögin hins vegar. Enn eru þó í gildi upphaflegar ástæður um að slá þessum svæðum saman, það er sameiginleg atvinnusókn og búseta. Þá eru og mörg starfs-

svæði einstakra stofnana og embætta sem ná yfir allt svæðið. Á hinn bóginn má finna rök fyrir uppskiptingu svæðisins, svo sem ólík búsetuþróun þar sem vöxtur nágrannasveitarfélaga Reykjavíkur hefur verið meiri en höfuðborgarinnar sjálfar, en einnig sú staðreynd að Reykjavík, fremur en höfuðborgarsvæðið allt, er miðstöð atvinnustarfsemi og því vinnusóknar.

Hér að neðan er fjallað um þau viðmið sem notuð voru við mat á valkostunum, en tafla 10 sýnir ýtarlega samantekt á þeim og hvar styrkleikar og veikleikar hvers valkosta fyrir sig liggja.

**Tafla 10. Yfirlit yfir styrkleika og veikleika hvernar landsvæðaskiptingar**

Viðmið	Hagskýrslu- svæði	Sóknar- áætlun	Fjór- skipting	Þrí- skipting	Tví- skipting
Lágmarksfólksfjöldi	--	--	-	+	++
Lögsögumörk	++	++	++	++	++
Umdæmamörk	++	+	+	++	-
Einsleitni	++	+	++	+	-
Misleitni	++	++	++	-	--
Landfræðilegar aðstæður	++	-	++	++	++
Söguleg hefð	++	--	++	-	+
Jafnvægi milli svæða	--	--	-	+	++
Búsetuþróun	--	--	--	--	++
Stöðugleiki stjórnýslu	--	--	-	-	++
Samfella í hagskýrslum	++	--	+	+	+
Stöðugleiki í hagskýrslum	--	--	-	+	++
Stigveldisskipan	--	--	++	++	++
Gagnsæi fyrir notendur	++	+	++	+	-

### 5.11.1 Stærðarviðmiðið

Helmingaskipting landsbyggðarinnar uppfyllir lágmarkskröfur um stærð fámennasta landshlutans. Norðvestursvæðið er fámennast í þriðjungaskiptingunni, en er þó nálægt 30 þúsund manns, sem er líklega í það fámennasta til að birta marktækar tölur um atvinnuskiptingu. Fjórðungaskiptingin heldur Austurlandi sem sérstöku landsvæði, en öllum hinum er slegið saman við annað landsvæði. Frá mannfjöldasjónarmiði er því landsfjórðungaskiptingin lökust og nær ekki settu markmiði, en helmingaskipting landsbyggðarinnar best.

**Tafla 11. Yfirlit yfir stærðardreifingu ólíkra landshlutaskiptinga**

	Fjöldi lands- hluta	Mannfjöldi			Staðal- frávik	Fjöldmennasta/ fámennasta svæði	Frávíks- hlutfall
		Minnsta svæði	Stærsta svæði	Meðal- tal			
Núverandi landsvæði	9	7.055	118.814	35.508	39.218	16,8	1,10
Landsbyggð í fjórðunga	6	12.356	118.814	53.263	40.679	9,6	0,76
Landsbyggð í þriðjunga	5	29.622	118.814	63.915	37.136	4,0	0,58
Landsbyggð í helminga	4	48.573	118.814	79.894	29.864	2,4	0,37

Skýring: Til að núverandi landsvæðaskipting verði sambærileg við aðra valkosti er höfuðborgarsvæðinu í töflunni skipt með sama hætti í Reykjavík annars vegar og nágrannasveitarfélög hins vegar.



### **5.11.2 Lögsagnarumdæmi og starfssvæði virt**

Allir valkostirnir draga mörkin samkvæmt sveitarfélagsmörkum og virða því lögsagnarumdæmi. Allir valkostirnir skipta upp höfuðborgarsvæðinu og fjórðungaskiptingin og helmingaskiptingin virða sömuleiðis flest starfssvæðin. Nokkrar stofnanir hafa tekið upp hjá sér að skipta starfssvæðum eftir kjördæmum og fellur því þriðjungaskiptingin betur að þeim. Þrískiptingin kemur því best út, þar sem hún nærði þá að auki til kjördæmanna og nýrra starfssvæðaskiptinga sem byggjast á þeim.

### **5.11.3 Einsleitni, misleitni og landfræðilegar aðstæður**

Tveir valkostanna fylgja sögulegum venjum um svæðaskiptingu, þ.e. fjórskipting og tvískipting landsbyggðarinnar. Skipting landsbyggðarinnar í þrjú svæði á sér í raun aðeins forsendur í kjördæmaskipan landsins frá 1999.

Þegar litið er til einsleitni innan héraða og hásmörkun mismunar milli héraða, þá stendur fjórskiptingin sig best, því næst þriðjungaskiptingin en lökust er tvískipting landsbyggðarinnar í Norður- og Austursvæði og Suður- og Vestursvæði.

Engin skiptingin er lakari en önnur ef litið er til landfræðilegra þátta. Erfiðir fjallvegir á veturnum eru innan allra svæðanna. Mörk milli svæða eru í öllum tilvikum eðlileg út frá landfræðilegum aðstæðum.

### **5.11.4 Jafnvægi í stærð**

Helmingaskipting landsbyggðarinnar nær best því viðmiði að hagskýrslusvæðin séu tiltölulega jafnfjölmenn. Þrískiptingin er nokkuð lakari en fjórskiptingin sýnu verst, en þar er Austursvæðið langfámennasta landsvæðið og aðeins rétt rúmlega hálfdrættingur á við næstfámennasta svæðið í vestri. Í þessu tilviki skiptir því miklu máli að Sveitarfélagið Hornafjörður sé talinn til Austursvæðis.

Ef litið er til búsetumynsturs landsins — öflug höfuðborg og síðan lög af landsvæðum út frá henni — þá fangar helmingaskipting landsbyggðarinnar þá mynd af landinu. Höfuðborgin, nágrannasveitarfélögin, Suður- og Vestursvæðið þar næst en fjærst Norður- og Austursvæðið. Þrískipting landsbyggðarinnar og fjórskipting taka ekkert tillit til þessa búsetumynsturs í landinu.

### **5.11.5 Stöðugleiki og samfella í hagskýrslugerð**

Allir valkostirnir eru byggðir upp af núverandi hagskýrslusvæðum Hagstofunnar. Það ætti að tryggja samfellu í hagskýrslugerð. Í öllum valkostunum er skipt milli Reykjavíkur og nágranna-sveitarfélaganna. Skipting höfuðborgarsvæðisins getur bakað vandræði við gerð sögulegra hagtalna, auk þess sem erfitt getur reynst að skipta upplýsingum frá embættum sem ná til höfuðborgarsvæðisins alls á milli tveggja undirsvæða.

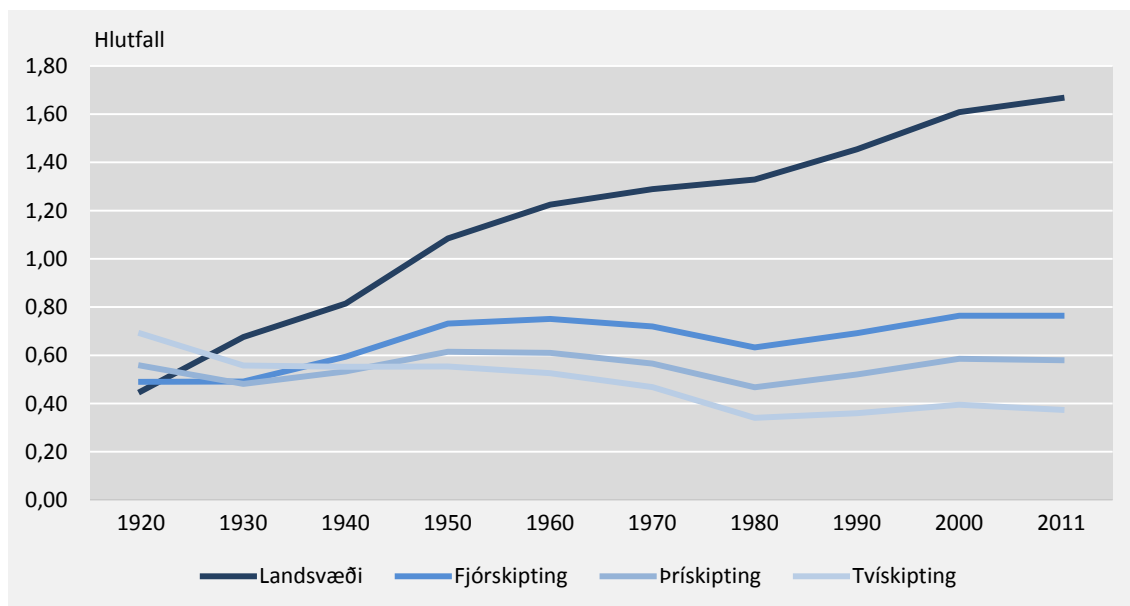
Erfitt er að meta stöðugleika í hagskýrslugerðinni. Núverandi landsvæðaskipting var tekin upp á sjöunda áratugnum og tók við af annarri svipaðri sem hafði gilt í rúma fjóra áratugi. Erfitt er að sjá fram í tímann, en fram kemur í töflu 4 að mannfækkun hefði orðið á Vestursvæðinu í fjórskiptingarvalkostinum og Norðvestursvæðinu í þrískiptingunni ef þau svæði hefðu gilt frá upphafi. Ef meta má framtíðina af því sem gerðist í fortíðinni myndi þessi þróun halda áfram og líkurnar á stöðugleika ekki eins miklar og þegar valkosturinn um tvískiptingu landsbyggðarinnar er skoðaður.

Frávíkshlutfall er hugtak sem notað er til að bera saman staðalfrávik í nokkrum ólíkum gagnasöfnum. Þá er staðalfrávikin borið saman við meðaltalið. Fyrir árið 2011 er þetta hlutfall sýnt í síðasta dálki í töflu 10. Á mynd 7 eru hinir ýmsu valkostir bornir saman hvað þetta varðar

í ljósi sögunnar. Þá sést að núverandi hagskýrslusvæði Hagstofunnar komu best út í upphafi tímabilsins en verulega hefur sigið á ógæfuhliðina síðan.

Af valkostunum sem hér hafa verið kynntir er mestur stöðugleikinn hvað varðar tví- og þrískiptinguna, en skipting landsbyggðarinnar í fjögur svæði kemur lakast út, þó svo að í öllum þremur tilvikum hafi náðst nokkur stöðugleiki á síðustu áratugum á þessum mælikvarða.

### Mynd 7. Frávíkslutfall ýmissa valkosta við landsvæðaskiptingu 1920–2011



Heimild: Hagstofa Íslands.

Einn valkosturinn, þriðjungaskipting landsbyggðar, byggist á nýjum kjördæmamörkum frá 1999. Í stjórnarskrána, sem þá var breytt, er hins vegar innbyggður þrýstingur á kjördæmiskerfið ólíkt breytingunni 1959. Gert er ráð fyrir því að munur á fjölda kjósenda að baki hverjum þingmanni geti mest orðið tvöfaldur, auk þess sem settur er lágmarksfjöldi þingmanna í hverju kjördæmi. Miðað við búsetuþróun í landinu er þess því ekki langt að bíða að finna þarf nýjar leiðir í kjördæmismálum. Af þeim sökum er óheppilegt að miða hagskýrslusvæði við gildandi kjördæmaskiptingu.

#### 5.11.6 Stigveldisskipan

Allir valkostirnir uppfylla það skilyrði að vera millistig milli sveitarstjórnarstigins og landsvæðaskiptingar á III. stigi NUTS-landsvæðaflokkunar Evrópusambandsins.

Ef lítið er til stærðarmunar milli þrepa í flokkunarkerfum, þá setur sveitarstjórnarfyrirkomulagið á Íslandi nokkrar skorður. Mörg og fámenn sveitarfélög í bland við nokkur stærri — en þó ekkert verulega stórt — gerir spyrðingu þeirra saman í stór landsvæði fremur kauðska og lítt fallna til greiningar. Þannig eru í tvískiptingu landsbyggðarinnar 39 sveitarfélög á Suður- og Vestursvæðinu, en 29 á Norður- og Austursvæði. Í þrískiptingunni eru 27 sveitarfélög á Norðvestursvæðinu, 21 á Norðaustursvæðinu og 20 á Suðursvæðinu. Við fjórskiptingu landsbyggðarinnar yrðu mest 20 sveitarfélög á einu svæði.

Til greina kemur að leysa þetta vandamál með því að stofna hagskýrslusvæði á sveitarstjórnarstiginu sem myndu ná yfir fleiri en eitt sveitarfélag. Þá yrði tekin sú afstaða að vegna þess hversu sveitarfélögin eru mörg og stór hluti þeirra fámennur, þá henti þau ekki sem einingar á því stigi. Valkostir við sveitarstjórnarstigið eru fáir en munu helst taka mið af hinni fornu sýsluskipan. Frekari umræða um þetta er þó utan við efni þessarar skýrslu.

## 6 Lokaorð

Núgildandi landsvæðaskipting Hagstofunnar er úr sér gengin og þjónar ekki lengur þeim megintilgangi sínum að hægt sé að framreiða ýtarlegar skýrslur um landshagi greint niður á landsvæði, einkum ef um er að ræða niðurstöður sem byggðar eru á úrtaksrannsóknum. Þá hefur svæðisskiptingin valdið því að þörf hefur reynst á formlegri skiptingu landsins í tvennt á NUTS III-stiginu, en af því leiðir margvíslegt óhagræði fyrir opinbera hagskýrslugerð. Þörf er á nýrri og stöðugri skiptingu landsins í hagskýrslusvæði á héraðsstjórnarstiginu.

Í þessari skýrslu hefur verið fjallað um þær meginreglur sem hafa þarf í huga til þess að afmörkun landsvæða í hagskýrslusvæði heppnist vel. Þessar reglur eru í meginráttum (1) lágmarksstærð, (2) virðing við lögsögu- og umdæmamörk, (3) að tekið sé tillit til einsleitni innan svæða og misleitni milli þeirra, auk landfræðilegra staðháttá, (4) gætt sé jafnvægis milli svæða, (5) samfella í hagskýrslugerð sé varðveitt og (6) ný svæðaskipting falli að stigveldis- skipan í svæðaskiptingu. Öll þessi atriði eiga að tryggja stöðugleika landsvæðaskiptingar, að hún nái að fanga breytingar innan stjórnsýslunnar og sé jafnframt gagnsæ fyrir notendur.

Fyrir íslenska hagskýrslugerð er erfiðleikum háð að finna heppilega svæðaskiptingu fyrir landið með tiltölulega fáum svæðum, en taka þarf tillit til íslenskra aðstæðna — fámennis þjóðarinnar og sérstæðrar búsetuþróunar. Ljóst er að sameina þarf svæði á landsbyggðinni til að hagskýrslusvæðin séu nægilega stór til að hægt sé að setja fram ýtarlegar greiningar. Þá má velta því upp hvort höfuðborgarsvæðið skuli áfram mynda eina einingu.

Með landshlutaskiptingunni sem fram kemur í Sóknaráætlun 20/20 er of skammt gengið í breytingum á landshlutum. Svæðaskiptingin sem þar er sett fram er aðeins að litlu leyti frábrugðin hagskýrslusvæðaskiptingu Hagstofunnar og því eru öll sömu vandamálin sem henni fylgja endurspegluð í svæðaskiptingu Sóknaráætlunarinnar. Hún er því ekki raunhæfur valkostur við afmörkun nýrra landsvæða Hagstofunnar á héraðsstjórnarstiginu.

Í greinargerðinni voru settar fram þrjár hugmyndir eða valkostir um skiptingu landsins í ný hagskýrslusvæði á héraðsstjórnarstigi. Í þeim öllum er lagt til að höfuðborgarsvæðinu sé skipt í tvennt, en landsbyggðinni skipt í tvennt, þrennt eða fernt. Allar gera hugmyndirnar ráð fyrir að Suðurnes myndi ekki lengur sjálfstætt hagskýrslusvæði, þannig að þörf stjórnsýslunnar fyrir að skilgreina tvö NUTS III-stig til að geta veitt nauðsynlegum styrkjum til þess svæðis mætti svara með því einfaldlega að nýta hagskýrslusvæðin á héraðsstjórnarstiginu, eins og gert var fyrir 2008.

Fyrsti kosturinn um skiptingu landsins í sex landshluta, þar af fjóra á landsbyggðinni, er lakstur hinna þriggja, fyrst og fremst vegna þess að fámennasta og jafnvel næstfámennasta svæðið er full fámennt til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt. Lítil munur er milli hinna tveggja kostanna. Kosturinn um skiptingu landsbyggðarinnar til helminga er þó að flestu leyti fýsilegri, hann verður líklega stöðugri þegar til lengdar lætur, auk þess sem minnsta landsvæðið er þar nægilega fjölmennt til að óhætt sé að birta flestar niðurstöður úrtaksrannsókna sundurliðaðar eftir landsvæðum. Sú svæðaskipting er ennfremur í betra samræmi við ráðandi búsetumynstur í landinu. Á móti kemur að því stærri sem landsvæðin eru, því meiri hætta er á að hagskýrslur um svæðin verði lítt upplýsandi, en meiri munur er milli landsvæða þegar valkosturinn um skiptingu landsbyggðarinnar í þriðjunga er skoðaður.

## Heimildir

- Akureyri (2012). *Hverfisnefndir á Akureyri*. Sótt 24. janúar 2012 á <[www.akureyri.is/is/stjornkerfid/hverfisnefndir](http://www.akureyri.is/is/stjornkerfid/hverfisnefndir)>.
- Alþingi (2012b). *Ráðgjafarþing 1845–1873*. Sótt 22. febrúar 2012 á <[www.althingi.is/vefur/radgjafarthing.html](http://www.althingi.is/vefur/radgjafarthing.html)>.
- Björn Þorsteinsson og Bergsteinn Jónsson (1991). *Íslandssaga til okkar daga*. Reykjavík, Sögufélagið.
- Byggðastofnun (2012). *Útgefið efni*. Sótt 5. mars 2012 á <[www.vinnumalastofnun.is/vinnumalastofnun/utgefid-efni-og-talnaefni/](http://www.vinnumalastofnun.is/vinnumalastofnun/utgefid-efni-og-talnaefni/)>.
- Commission of the European Communities (2007). Report from the Commission to the European Parliament and the Council on implementation of the NUTS Regulation (Regulation (EC) No 1059/2003). 4.6.2007. COM(2007) 287 final. Sótt 5. mars 2012 á <[eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0287:FIN:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0287:FIN:EN:PDF)>.
- Commission Regulation (EC) No. 1059/2003 (Official Journal of the European Union L 154/1, 21.06.2003).
- Eftirlitsstofnun EFTA (2008a). EFTA Surveillance Authority Decision No. 85/06/COL (Official Journal of the European Union L 54/1, 28.02.2008).
- Eftirlitsstofnun EFTA (2008b). EFTA Surveillance Authority Decision No. 378/06/COL (Official Journal of the European Union L 54/28, 28.02.2008).
- Eurostat (2006). *Bréf til hagstofustjóra vegna beiðni um ný hagskýrsluvæði fyrir Ísland*. 27. september 2006. Skjalasafn Hagstofu Íslands.
- Eurostat (2008). *Statistical regions for the EFTA countries and the Candidate countries 2008*. Sótt 28. febrúar 2012 á <[epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-RA-07-023/EN/KS-RA-07-023-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-07-023/EN/KS-RA-07-023-EN.PDF)>.
- Eurostat (2010). *European Regional and Urban Statistics Reference Guide*. Sótt 12. janúar 2012 á <[epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product\\_details/publication?p\\_product\\_code=KS-RA-10-008](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-RA-10-008)>.
- Eurostat (2011). *NUTS: Nomenclature of Territorial Units for Statistics*. Sótt 15. janúar 2012 á <[epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts\\_nomenclature/introduction](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction)>.
- Ferðamálasamtök Íslands (2012). *Landshlutasamtök*. Sótt 23. febrúar 2012 á <[www.ferdamalasalastok.is/](http://www.ferdamalasalastok.is/)>.
- Félagsmálaráðuneytið (1991). *Skipting landsins í sveitarfélög I: Tillögur og greinargerð*. Reykjavík: Félagsmálaráðuneytið.
- Forsætisráðherrann (1945). *Auglýsing um framboð og kjör forseta Íslands*. Lögbirtingarblaðið, 20. marz 1945.
- Forsætisráðuneyti (2008). *Auglýsing um framboð og kjör forseta Íslands*. 26.3.2008. Sótt 21. febrúar 2012 á <[www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/2889](http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/2889)>.
- Forsætisráðuneyti (2010). *Niðurstöður 20/20 Sóknaráætlunar*. Sótt 10. janúar 2012 á <[www.forsaetisraduneyti.is/verkefni/soknaraetlun-2020/lokaskyrsla/](http://www.forsaetisraduneyti.is/verkefni/soknaraetlun-2020/lokaskyrsla/)>.
- Guðmundur Jónsson og Magnús S. Magnússon (ritstj.) (1997). *Hagskinna: Sögulegar hagtölur um Ísland*. Reykjavík: Hagstofa Íslands.
- Hafnarfjarðarkaupstaður (2005). *Sameiningu Hafnarfjarðarkaupstaðar og Vatnsleysustrandarhrepps hafnað*. Sótt 9. febrúar 2012 á <[www.hafnarfjordur.is/hafnarfjordur/nanar\\_forsidu/?cat\\_id=3&ew\\_0\\_a\\_id=5906](http://www.hafnarfjordur.is/hafnarfjordur/nanar_forsidu/?cat_id=3&ew_0_a_id=5906)>.
- Hagstofa Íslands (1918). *Búpeningur á fardögum 1917*. Hagtíðindi, bls. 46–49.

- Hagstofa Íslands (1926). *Manntal á Íslandi 1. desember 1920*. Hagskýrslur Íslands 46 b. Reykjavík: Hagstofa Íslands.
- Hagstofa Íslands (1937). *Manntal á Íslandi 2. desember 1930*. Hagskýrslur Íslands 92. Reykjavík: Hagstofa Íslands.
- Hagstofa Íslands (1949). *Manntal á Íslandi 2. desember 1940*. Hagskýrslur Íslands 122. Reykjavík: Hagstofa Íslands.
- Hagstofa Íslands (1958). *Manntal á Íslandi 1. desember 1950*. Hagskýrslur Íslands II.18. Reykjavík: Hagstofa Íslands.
- Hagstofa Íslands (1964). *Mannfjöldi á Íslandi 1. desember 1960–63 og við þrjú undangengin aðalmanntöl*. Hagtíðindi, bls. 166–168.
- Hagstofa Íslands (1969). *Manntal á Íslandi 1. desember 1960*. Hagskýrslur Íslands II.47. Reykjavík: Hagstofa Íslands.
- Hagstofa Íslands (1969b). *Tala búfjár og jarðargróði árin 1965, 1966 og 1967*. Hagtíðindi, bls. 13–15.
- Hagstofa Íslands (1975). *Mannfjöldaskýrslur árin 1961–70*. Hagskýrslur Íslands II.61. Reykjavík: Hagstofa Íslands.
- Hagstofa Íslands (1977). *Mannfjöldi á Íslandi 1930–76*. Hagtíðindi, bls. 115–116.
- Hagstofa Íslands (1979). *Mannfjöldi á Íslandi 1930–78*. Hagtíðindi, bls. 142–143.
- Hagstofa Íslands (1981). *Mannfjöldi á Íslandi 1930–80*. Hagtíðindi, bls. 106–107.
- Hagstofa Íslands (1984). *Mannfjöldi á Íslandi 1930–83*. Hagtíðindi, bls. 118–119.
- Hagstofa Íslands (1987). *Mannfjöldi á Íslandi 1930–86*. Hagtíðindi, bls. 218–219.
- Hagstofa Íslands (1988). *Mannfjöldaskýrslur árin 1971–80*. Hagskýrslur Íslands II.89. Reykjavík: Hagstofa Íslands.
- Hagstofa Íslands (1997). *Vinumarkaður 1996*. Hagskýrslur Íslands III.51. Reykjavík: Hagstofa Íslands.
- Hagstofa Íslands (2006). *Bréf til hagstofustjóra Evrópusambandsins með beiðni um ný hagskýrsluvæði fyrir Ísland*. 9. júní 2006. Skjalasafn Hagstofunnar.
- Hagstofa Íslands (2006b). *Fjöldi starfandi eftir atvinnugreinum, ríkisfangi, kyni og landsvæðum 1998–2005*. Sótt 11. mars 2012 á <[www.hagstofa.is/Hagtolor/Laun,-tekjur-og-vinumarkadur/Vinumarkadur](http://www.hagstofa.is/Hagtolor/Laun,-tekjur-og-vinumarkadur/Vinumarkadur)>.
- Hagstofa Íslands (2011a). *Búpeningur eftir landsvæðum 1980–2010*. Sótt 11. mars 2012 á <[www.hagstofa.is/Hagtolor/Sjavarutvegur-og-landbunadur/Landbunadur](http://www.hagstofa.is/Hagtolor/Sjavarutvegur-og-landbunadur/Landbunadur)>.
- Hagstofa Íslands (2011b). *Afli og verðmæti afla eftir tegund löndunar og heimahöfn skipa 1992–2010*. Sótt 11. mars 2012 <[www.hagstofa.is/Hagtolor/Sjavarutvegur-og-landbunadur/Afli-og-verdmaeti](http://www.hagstofa.is/Hagtolor/Sjavarutvegur-og-landbunadur/Afli-og-verdmaeti)>.
- Hagstofa Íslands (2012a). *Mannfjöldi 1. janúar 2012*. Sótt 15. febrúar 2012 á <[hagstofa.is/Pages/95?NewsID=8962](http://hagstofa.is/Pages/95?NewsID=8962)>.
- Hagstofa Íslands (2012b). *Mannfjöldi eftir þéttbýlisstöðum, kyni og aldri 2011–2012*. Sótt 15. febrúar 2012 á <[hagstofa.is/Hagtolor/Mannfjoldi/Byggdakjarnar,-postnumer,-hverfi](http://hagstofa.is/Hagtolor/Mannfjoldi/Byggdakjarnar,-postnumer,-hverfi)>.
- Hagstofa Íslands (2012c). *Mannfjöldi eftir kyni, aldri og sveitarfélögum 1998–2012: Sveitarfélagaskipan 1. janúar 2012*. Sótt 15. febrúar 2012 á <[hagstofa.is/Hagtolor/Mannfjoldi/Sveitarfelog](http://hagstofa.is/Hagtolor/Mannfjoldi/Sveitarfelog)>.
- Hagstofa Íslands (2012d). *Landfræðilegar upplýsingar*. Sótt 25. janúar 2012 á <[hagstofa.is/Hagtolor/Land-og-umhverfi](http://hagstofa.is/Hagtolor/Land-og-umhverfi)>.
- Hagstofa Íslands (2012e). *Vinumarkaður 2011*. Hagtíðindi 97. árg. 4. tbl. Sótt 29. febrúar 2012 á <[www.hagstofa.is/Hagtolor/Laun,-tekjur-og-vinumarkadur](http://www.hagstofa.is/Hagtolor/Laun,-tekjur-og-vinumarkadur)>.
- Hagbjónusta landbúnaðarins (2012). *Útgáfa*. Sótt 5. mars 2012 á <[www.hag.is/utgafa.asp](http://www.hag.is/utgafa.asp)>.
- Héraðsdómur Reykjaness (2012). *Forsíða*. Sótt 23. febrúar 2012 á <[www.domstolar.is/reykjaness](http://www.domstolar.is/reykjaness)>.

- Héraðsdómur Reykjavíkur (2012). *Forsíða*. Sótt 23. febrúar 2012 á <[www.domstolar.is/reykjavik](http://www.domstolar.is/reykjavik)>.
- Hjörleifur Guttormsson (1999). *Lokasprettur kjörtímabils*. Sótt 3. apríl 2012 á <[www.eldhorn.is/hjorleifur/eldrvett/010299.htm](http://www.eldhorn.is/hjorleifur/eldrvett/010299.htm)>.
- Lýður Björnsson (1972). *Saga sveitarstjórnar á Íslandi*. Reykjavík: Almenna bókafélagið (Fyrri bindi).
- Lýður Björnsson (1979). *Saga sveitarstjórnar á Íslandi*. Reykjavík: Almenna bókafélagið (Síðara bindi).
- Lög nr. 35/1945 um framboð og kjör forseta Íslands.
- Lög nr. 136/2009 um breytingu á lögum nr. 90/2003 um tekjuskatt, og fleiri lögum.
- Lög um dómstóla nr. 15/1998.
- Lög um dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr nr. 66/1998.
- Lög um framkvæmdarvald ríkisins í héraði nr. 92/1989.
- Lög um heilbrigðisþjónustu nr. 40/2007.
- Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998.
- Lög um kosningar til Alþingis nr. 80/1987.
- Lög um kosningar til Alþingis nr. 16/2000.
- Lög um málefni fatlaðra nr. 59/1992.
- Lög um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar nr. 78/1997.
- Lögreglulög nr. 90/1996.
- Lögregluvefurinn (2012). *Akranes — 12 — Umdæmið*. Sótt 22. febrúar 2012 á <[www.logreglan.is/displayer.asp?cat\\_id=192](http://www.logreglan.is/displayer.asp?cat_id=192)>.
- Matvælastofnun (2012). *Heilbrigðiseftirlit — Heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga*. Sótt 22. febrúar 2012 á <[mast.is/heilbrigdiseftirlit](http://mast.is/heilbrigdiseftirlit)>.
- Morgunblaðið (2001). *Ný kjördæmaskipan sögð arfavitlaus*. Sótt 3. apríl 2012 á <[www.mbl.is/frettir/innlent/2001/03/10/ny\\_kjordaemaskipan\\_sogd\\_arfavitlaus/](http://www.mbl.is/frettir/innlent/2001/03/10/ny_kjordaemaskipan_sogd_arfavitlaus/)>.
- Reglugerð um heilbrigðisumdæmi nr. 785/2007.
- Reglugerð um stjórnsýsluumdæmi sýslumanna og lögregluumdæmi lögreglustjóra nr. 66/2007.
- Reglugerð um tilnefningu yfirlækna heilsugæslustöðva til að sinna sóttvörnum nr. 834/2007.
- Reykjavíkurborg (2012). *Hverfisráð*. Sótt 24. janúar 2012 á <[www.reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-2784/4398\\_view-814/](http://www.reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-2784/4398_view-814/)>.
- Ríkisskattstjóri (2011). *Ársskýrsla 2010*. Sótt 6. mars 2012 á <[www.rsk.is/ws/cm/file/rsk\\_1303\\_2010.is.pdf](http://www.rsk.is/ws/cm/file/rsk_1303_2010.is.pdf)>.
- Ríkisskattstjóri (2012). *Skattatölfræði*. Sótt 5. mars 2012 á <[www.rsk.is/rsk/skatttol](http://www.rsk.is/rsk/skatttol)>.
- Samband íslenskra sveitarfélaga (Ártal vantar). *Verkefni sveitarfélaga / Þjónustusvæði*. Sótt 13. mars 2012 á <[www.samband.is/verkefni/felagsthjonusta/flutningur-a-malefnum-fatladra/stjornsysla-vegna-yfirfaerslunnar/thjonustusvaedi/](http://www.samband.is/verkefni/felagsthjonusta/flutningur-a-malefnum-fatladra/stjornsysla-vegna-yfirfaerslunnar/thjonustusvaedi/)>.
- Samband íslenskra sveitarfélaga (2012). *Landshlutasamtök sveitarfélaga*. Sótt 10. janúar 2012 á <[www.samband.is/um-okkur/landshlutasamtok-sveitarfelaga/](http://www.samband.is/um-okkur/landshlutasamtok-sveitarfelaga/)>.
- Samband íslenskra sveitarfélaga (2012b). *Sameining sveitarfélaga*. Sótt 22. febrúar 2012 á <[www.samband.is/sveitarfelogin/sameining-sveitarfelaga/](http://www.samband.is/sveitarfelogin/sameining-sveitarfelaga/)>.
- Sigurður Líndal (ritstj.) (1974). *Saga Íslands I*. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.
- Skógrækt ríkisins (2012). *Starfsfólk og starfsstöðvar*. Sótt 22. febrúar 2012 á <[www.skogur.is/um-skograekt-rikisins/starfsfolk/](http://www.skogur.is/um-skograekt-rikisins/starfsfolk/)>.

- Statens statistiske Bureau (1904). *Manntalið á Íslandi hinn 1. nóvember 1901*. Kaupmannahöfn: Statens statistiske Bureau.
- Stjórnarráð Íslands (1913). *Manntal á Íslandi 1. desember 1910*. Reykjavík: Stjórnarráð Íslands.
- Stjórnarskipunarlög um breytingu á stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands nr. 51/1959.
- Stjórnarskipunarlög um breytingu á stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands nr. 77/1999.
- Stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.
- Stjórnlagaráð (2011). *Frumvarp*. Sótt 14. mars 2012 á <[www.stjornlagarad.is/](http://www.stjornlagarad.is/)>.
- Sveitarstjórnarlög nr. 8/1986 (fallin úr gildi).
- Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011.
- Sýslumenn á Íslandi (2012). *Aðsetur og umdæmi sýslumanna*. Sótt 22. febrúar 2012 á <[www.syslumenn.is/](http://www.syslumenn.is/)>.
- Vegagerðin (2012a). *Um Vegagerðina*. Sótt 7. febrúar 2012 á <[www.vegagerdin.is/um-vegagerdina/](http://www.vegagerdin.is/um-vegagerdina/)>.
- Vegagerðin (2012b). *Vegalengdir*. Sótt 5. mars 2012 á <[www.vegagerdin.is/vegakerfid/vegalengdir/](http://www.vegagerdin.is/vegakerfid/vegalengdir/)>.
- Vinnueftirlit ríkisins (2012). *Staðsetning og símanúmer aðalskrifstofu og svæðisskrifstofa/starfsstöðva*. Sótt 23. febrúar 2012 á <[vinnueftirlit.is/is/um\\_vinnueftirlitid/stadsetning\\_og\\_simanumer\\_hofudstodva\\_-\\_utibua/](http://vinnueftirlit.is/is/um_vinnueftirlitid/stadsetning_og_simanumer_hofudstodva_-_utibua/)>.
- Vinnumálastofnun (2012a). *Útgefið efni og talnaefni*. Sótt 5. mars 2012 á <[www.vinnumalastofnun.is/vinnumalastofnun/utgefid-efni-og-talnaefni/](http://www.vinnumalastofnun.is/vinnumalastofnun/utgefid-efni-og-talnaefni/)>.
- Vinnumálastofnun (2012b). *Þjónustuskrifstofur*. Sótt 23. febrúar 2012 á <[www.vinnumalastofnun.is/vinnumalastofnun/thjonustuskrifstofur/](http://www.vinnumalastofnun.is/vinnumalastofnun/thjonustuskrifstofur/)>.
- Þjóðminjasafn Íslands (2012). *Minjasöfn*. Sótt 22. febrúar 2012 á <[www.thjodminjasafn.is/um-safnid/samstarfsadilar/sofn-a-island/minjasofn/](http://www.thjodminjasafn.is/um-safnid/samstarfsadilar/sofn-a-island/minjasofn/)>.
- Þjóðskrá (2011). *Fasteignamat 2012*. Sótt 12. janúar 2012 á <[www.skra.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=7711](http://www.skra.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=7711)>.
- Póroddur Bjarnason (2010). *Mannfjöldi, samgöngur og búsetuþróun*. Sótt 16. janúar 2012 á <[www.forsaetisraduneyti.is/verkefni/soknaraaetlun-2020/landshlutar/mannfjoldi/](http://www.forsaetisraduneyti.is/verkefni/soknaraaetlun-2020/landshlutar/mannfjoldi/)>.
- Póroddur Bjarnason (2011). *Byggðastefna til framtíðar*. Sótt 5. mars 2012 á <[www.byggdastofnun.is/is/page/byggdastefna\\_til\\_framtidar/](http://www.byggdastofnun.is/is/page/byggdastefna_til_framtidar/)>.