

Tillaga um svæðaskiptingu Sóknaráætlunar 20/20

Ríkisstjórnin hefur samþykkt að landinu verði skipt í sjö svæði við gerð sóknaráætlana í landshlutum. Þeir verði: Vesturland, Vestfirðir, Norðurland vestra, Norðurland eystra, Austurland, Suðurland og Suðvestursvæði (Stór-höfuðborgarsvæði), þ.m.t. Suðurnes, sbr. meðfylgjandi kort.

Markmið með svæðaskiptingu þessari er að mynda stór og öflug atvinnu- og þjónustusvæði fyrir íbúa landsins. Með svæðaskiptingunni er leitast við að:

1. Styrkja samkeppnishæfni svæða og landsins í heild.
2. Stuðla að markvissari uppbyggingu opinberrar þjónustu um allt land og skilvirkari verkaskiptingu milli ríkis og svæða/sveitarfélaga.
3. Efla getu svæða/sveitarfélaga til þess að taka að sér verkefni og þannig stuðla að aukinni valddreifingu.
4. Auka samstarf sveitarfélaga og skilvirkni við nýtingu fjármagns.
5. Byggja upp öflugt höfuðborgarsvæði (suðvestursvæði) sem þjónar öllu landinu og styður við uppbyggingu um allt land.

Ekki er verið að leggja til að svæðaskiptingin leiði til nýs (þriðja) stjórnsýslustigs. Þá felst ekki í skiptingunni niðurstaða um verkaskiptingu ríkis- og sveitarfélaga þótt vissulega geti ný og öflug svæði verið forsenda valddreifingar og frekari verkefnaflutnings.

Samráð um svæðaskiptingu

Mikilvægt er að hafa í huga að erfitt er að leggja til svæðaskiptingu með óumdeilanlegum hætti. Sú skipting sem hér er lögð til horfir fyrst og fremst til uppbyggingar atvinnusvæða, innviða og veitingu opinberrar þjónustu. Grunnur tillögunnar er unnin af hópi verkefnisstjóra ráðuneytanna sem best þekkja til opinberrar áætlanagerðar, stjórnsýslu og þjónustu sem byggir á skiptingu landsins í svæði. Þá hefur verið haft samráð við Samband sveitarfélaga og landshlutasamtök á sveitarstjórnarstigi. Að ábendingum hinna síðarnefndu er að verulegu leyti byggt á núverandi skipulagi og svæðaskiptingu landshlutasamtaka. Með því er ætlunin að stuðla að sem breiðastri sátt um svæðaskiptinguna. Þannig ætti að vera hægt að hefjast þegar handa við vinnu að sóknaráætlunum í landshlutum fremur en að dvelja við mismunandi hugmyndir um svæðaskiptingu.

Landshlutasamtök sveitarfélaga munu leika stórt hlutverk við gerð áætlunar á hverju svæði. Landshlutasamtök eru tengiliðir við 20/20 Sóknaráætlun, skipuleggja og bera ábyrgð á samskiptum við hagsmunaaðila á svæðinu og sjá um gagnaöflun á hverju svæði. Þegar gagnaöflun liggur fyrir verða vinnustofur á hverju svæði undir handleiðslu ráðgjafa þar sem settir eru fram stefnumótandi valkostir og þeir ræddir. Þau svæði sem skarast samræma vinnuna á fyrstu stigum hennar. Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu og Samband sveitarfélaga á Suðurnesjum (SSS) falla innan marka "Stórhöfuðborgarsvæðisins" en til viðbótar þurfa Samtök sunnlenskra sveitarfélaga (SASS) og Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi (SSV) að vinna saman við gerð þeirrar áætlunar eða alls fjögur landshlutasamtök. Sóknaráætlun á þessu svæði kallar á samvinnu þessara samtaka og sveitarfélaga innan þeirra marka. Það þýðir að SASS og SSV koma að gerð tveggja áætlana. SASS og SSV þurfa einnig að koma að gerð áætlana fyrir sín svæði óskert. Árborg mun því t.d. verða í tveimur

áætlunum. Annars vegar sem þjónustukjarni fyrir Suðurland og hins vegar sem jaðarbyggð höfuðborgarsvæðisins. Eðlilegt er að í upphafi vinnunnar verði tekin afstaða til þess hvort ástæða er til að vinna sérstaka sóknaráætlun fyrir Suðurnes eða hvort hún verði alfarið unnin sem hluti heildstæðrar áætlunar fyrir allt svæðið.

Forsendur skiptingarinnar

Það verður þó að horfast í augu við að ójafnvægi í búsetu landsins gerir tilraunir til jafnvægis í skiptingunni örðuga. Sú svæðaskipting sem hér er lögð til byggir á sjö svæðum. Grunnur þeirra eru heildstæð atvinnusvæði, byggð á núverandi skipulagi og svæðaskiptingu landshlutasamtaka, fremur en núverandi skipting í opinber þjónustusvæði eða stjórnsýsluumdæmi. Enda hefur hið opinbera ekki notað færri en 14 mismunandi skilgreiningar á skiptingu landsins í umdæmi eða svæði. Mörk hinna nýju svæða munu því í einhverjum tilvikum skarast eftir því hvort um er að ræða uppbyggingu opinberrar þjónustu, atvinnuuppbyggingu eða annað.

Við þá skiptingu sem lögð er hér fram hefur verið horft til nokkurra þátta og miðar allt að því að ná fram sem breiðastri sátt um skiptinguna.

- Horft hefur verið til þess, hvernig íbúar einstakra byggðarlaga samsama sig ákveðnum landshlutum, eins og kemur m.a. fram í uppbyggingu atvinnuþróunarfélaganna og í landshlutasamtökum sveitarfélaga.
- Horft er til þess að á hverju svæði séu stærri byggðakjarnar sem staðið geta undir ákveðinni þjónustu. Þessir kjarnar eru gjarnan staðsettir nálægt miðju svæðanna.
- Heppilegt er talið að minni þjónustukjarnar séu í leiðinni þegar íbúar sækja þjónustu til stærri þjónustukjarna. Á sama hátt eflist þjónustuhlutverk fjarlægari staða ef þeir eru með góðar flugsamgöngur til Reykjavíkur. Litið er til þessa við ákvörðun svæðamarka.
- Að því marki sem unnt er, er leitast við að halda ákveðnu jafnvægi á milli svæðanna varðandi stærð og íbúafjölda.

Umdæmi og verkefnaflutningur frá ríkis til sveitarfélaga

Með nýrri svæðaskiptingu er ekki gert ráð fyrir nýju stjórnsýslustigi milli sveitarfélaga og ríkis. Samvinna milli sveitarfélaga og innan svæða er ein forsenda þess að hægt verði að gera tillögur að aukinni valddreifingu og verkefnaflutningi sem gæti orðið einn af hornsteinum öflugra sóknaráætlana í öllum landshlutum. Gengið er út frá því að sveitarfélögin á hverju svæði vinni saman að ákveðnum verkefnum og eins geti í stórum málum átt sér stað nán samvinna milli svæða og saman myndi svæðin sjö eina öfluga heild sem verði grunnur að sóknaráætlun fyrir Íslands til framtíðar.

Eitt af markmiðum nýrra umdæmaskiptingar landsins í 7 svæði er einmitt að stuðla að markvissari uppbyggingu opinberrar þjónustu um allt land og skilvirkari verkaskiptingu milli ríkis og svæða/sveitarfélaga. Þá er markmiðið að efla burði þessara svæða/sveitarfélaga til þess að taka að sér verkefni og auka valddreifingu.

Sameinuð sveitarfélög innan svæða, eða öflugt samstarf sveitarfélaga á hverju svæði fyrir sig er því í raun forsenda fyrir slíkum verkefnaflutningi. Markmiðið er að færa þjónustuna nær fólkinu á hverjum stað og tryggja að ákvarðanir séu teknar nærri þeim stöðum þar sem þjónustan verður veitt.

Hin nýju svæði eru ekki síst hugsuð til að veita viðspyrnu í atvinnumálum og eiga sem slík að geta verið grunnur fyrir öflugri verkefni og margvíslega áætlanagerð á sviði atvinnu-, byggða-, skipulags- og samgöngumála. Þá ættu að gefast ný og spennandi tækifæri til að setja fram sýn um nánari samvinnu og samþættingu í allri opinberri þjónustu. Í því efni er ástæða til að setja fram sýn á nýja verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga þegar til horft er til lengri framtíðar. Þau verkefni sem nefnd hafa verið í tengslum við verkefnaflutning á undanförunum árum auk þeirra sem snúa að atvinnu- og byggðamálum eru m.a. eftirfarandi:

1. Rekstur öldrunarstofnana
2. Rekstur svæðisskrifstofa málefna fatlaða.
3. Rekstur hjúkrunarheimila (flest rekin af í formi sjálfseignastofnana).
4. Heilsugæslustöðvar.
5. Framhaldsskólar.
6. Svæðisbundnar löggæslustöðvar.
7. Rekstur menningarstofnana.
8. Rekstur minni heilbrigðisstofnana (þ.e. væntanlega allra fyrir utan LSH).
9. Rekstur almenningssamgangna og viðhald vega.
10. Rekstur flugvalla.

Flest þessara verkefna tengjast rekstri og framkvæmd staðbundinnar þjónustu. Sum þeirra væri hægt að veita á sameiginlegum þjónustumiðstöðvum ríkis og sveitarfélaga s.s. á sviði velferðarþjónustu ef málaflokkar yrðu ekki fluttir yfir í heild. Almenn tætti þó að huga að því að hafa verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga sem skýrasta, tryggja að tekjustofnar fylgi með og forðast þannig ágreining í kjölfarið. Í því efni þarf jafnframt að hafa í huga stjórnsýsluverkefni sem nú eru rekin hjá sveitarstjórnnum en eiga betur heima hjá ríkisinu. Óháð því hvort af formlegum verkefnaflutningi á öllum viðkomandi sviðum verður í fyllingu tímans er mikilvægt að á hverju svæði verði sett fram sýn um möguleg samlegðaráhrif, samvinnu og samrekstur þar sem við á. Þess vegna er mikilvægt að samræma umdæmi og þjónustusvæði allrar opinberrar þjónustu til að stuðla þannig að einfaldari samskiptum og samvinnu, burt séð frá því hvaða verkefni eru og verða á hendi ríkisins og sveitarfélaga. Þá er ljóst að sum hinna sjö svæða eru það fámenn að skynsamlegt er að stjórnsýsluumdæmi nái yfir fleira en eitt svæði. Mikilvægt er að það verði hluti af gerð sóknaráætlunar að horfa til slíks samstarfs einstakra svæða við nærliggjandi svæði. Sem dæmi má nefna: hvort eða í hvaða tilvikum Vesturland, Vestfirðir og Norðurland-vestra séu eitt umdæmi eða hvort Norðurland-vestra verði í þeim skilningi fremur í samvinnu við Norðurland-eystra.

Nánar um einstök svæði:

Suðvestursvæði (Stór-höfuðborgarsvæði)

Lagt er til að sóknaráætlun fyrir höfuðborgarsvæðið nái til alls suðvesturhorns landsins, þ.e. hins hefðbundna höfuðborgarsvæðis en jafnframt Reykjaness í vestri, Árborgarsvæðis í austri og Akraness/Borgarfjarðar í norðri. Þetta styðst við þau rök að í raun er svæðið að verulegu leyti eitt atvinnusvæði sem verður að skoða heildstætt. Á hinn bóginn tilheyrja jaðrar svæðisins í austri og norðri jafnframt öðrum landshlutum. Þannig verður til stærra og minna suðvestursvæði eftir því hvort er verið að skoða t.d. atvinnusvæði eða uppbyggingu þjónustumiðstöðva.

Verulegur munur er á íbúafjölda á km² á suðvestursvæðinu (80-200 íbúar á km²) og á öðrum landssvæðum (0,5-1,26 íbúar á km²). Undantekning frá þessu eru einstaka kaupstaðir, sem að

Akureyri undanskilinni, eru með um eða innan við 4.000 íbúa. Á suðvestursvæðinu býr meirihluti þjóðarinnar og ýmiss konar sérstaða þess gerir það að sérstöku svæði.

Á Suðurnesjum er íbúafjöldinn 22.000 og 26 íbúar á km². Suðurnesin eru í innan við 40-50 mínútna akstursfjarlægð frá kjarna suðvestursvæðisins og á sama atvinnusvæði. Lagt er til að lágmarka fjölda svæða þannig að Suðurnesin verði hluti sóknaráætlunar suðvestursvæðisins þótt í vinnunni verði jafnframt hugað að sérstökum viðfangsefnum á því svæði, s.s. í atvinnumálum. Eðlilegt er að í upphafi vinnunnar verði tekin afstaða til þess hvort ástæða er til að vinna sérstaka sóknaráætlun fyrir Suðurnes eða hvort hún verði alfarið unnin sem hluti heildstæðrar áætlunar fyrir allt svæðið.

Norðvestursvæði

Á Norðvestursvæði búa um 7.500 manns. Sé einungis litið til fólksfjölda er svæðið nokkuð fámenn en styrkleikar þess eru m.a að landfræðileg staða býður uppá ýmsa möguleika öflugssamstarfs innan svæðis sem og við nærliggjandi svæði.

Svæðið er landfræðilega staðsett nálægt Eyjafirði sem er sterkur þjónustukjarni á Norðurlandi sem ætti að geta skapað sóknarfæri og samvinnu milli þessara tveggja svæða t.d. í atvinnumálum. Þá ætti nálægð svæðisins við Vesturland og tenging þess svæðis við Suðvestursvæðin einnig að vera styrkur fyrir Norðvestursvæðið.

Norðaustursvæði

Á Norðausturlandi er Akureyri og Eyjafjarðarsvæðið áberandi sterk miðja. Á Eyjafjarðarsvæðinu búa 24.000 manns og um 5.000 manns austan Eyjafjarðar. Svæðið í heild hefur því tæplega 30.000 íbúa og þar með alla burði til þess að verða öflugt svæði. Svæðið ætti einnig að geta verið styrkur fyrir nálæg fámennari svæði, þ.e. Austursvæði og Norðvestursvæði

Austursvæði

Á Austurlandi án Hornafjarðar eru tæplega 11.000 íbúar. Þar af eru um 8.500 í Fjarðabyggð og á Fljótsdalshéraði sem mynda sterka miðju í annars fámennu svæði. Ekki er talinn grundvöllur fyrir því að sameina þetta svæði norður- eða suðursvæði vegna fjarlægðar í þjónustukjarna þeirra.

Um Langanesbyggð og sveitarfélögin þar fyrir vestan, sem lagt er til að tilheyri norðursvæði, er rétt að taka fram:

1. það er vilja íbúanna að tilheyra norðursvæðinu,
2. fyrirsjáanlegar samgöngur tengja sveitarfélögin frekar norðursvæðinu og
3. það er eðlilegra fyrir íbúa svæðisins að sækja þjónustu í vesturátt, þar sem Húsavík, Akureyri og Reykjavík séu stækkandi þjónustukjarnar.

Suðursvæði:

Á Suðurlandi búa um það bil 26.000 manns, þar af rúmlega 12.000 manns í Ölfusi, Árborg og Hveragerði. Árborg með 8.000 íbúa er bæði í senn innan stærra suðvestursvæðisins og sterkur þjónustukjarni fyrir suðursvæðið og í leiðinni fyrir flesta sem þurfa að fara til höfuðborgarsvæðisins.

Um sveitarfélagið Hornafjörð, sem telur rúmlega 2.000 íbúa og lagt er til að tilheyri suðursvæði, gilda svipuð rök og um Langanesbyggð nema ljóst er að fjöldi íbúa þar gæti skipt máli fyrir austursvæðið. Vegna stærðar byggðarinnar og fjarlægðar frá stærri

þjónustukjörnum hvort sem er á Austur- eða Suðurlandi verður ákveðin grunnþjónusta að vera til staðar á Hornafirði. Talið er að vilja íbúanna sé að tilheyra suðursvæðinu og að hann eigi að ráða úrslitum um það.

Vesturlandssvæði

Í Kjósarhreppi, Hvalfjarðarsveit og á Akranesi, sem eru í senn innan stærra suðvestursvæðisins og er þjónustukjarni fyrir Vesturland búa um 7.500 manns. Á Vesturlandi, frá stærra-Suðvestursvæðinu að Vestfjörðum, búa um 9.000 manns og þar af tæplega 4.000 í Borgarbyggð. Svæðið nýtur góðs af sterkri tengingu við Suðvestursvæðið.

Vestfjarðarsvæði

Á Vestfjörðum búa um 7.000 manns. Líkt og Norðvestursvæðið eru Vestfirðir fámenn svæði og þyrfti uppbygging þar og skipulag samgöngubóta og opinberrar þjónustu að vera í góðu samhengi við Vesturlandssvæði.

Varðandi Bæjarhrepp þá horfa þeir til Húnaþings vestra frekar en Vestfjarða og eftir að vegur um Arnkötuldal verður aðal vegurinn til Vestfjarða er talið að hann eigi frekar samleið með norðursvæðinu en vestursvæðinu.