



SAMEINING SVEITARFÉLAGA

ÁHRIF OG AFLEIÐINGAR

*Borgarfjarðarsveit, Dalabyggð, Fjarðabyggð,
Snæfellsbær, Sveitarfélagið Árborg, Sveitarfélagið
Skagafjörður og Vesturbyggð*

AÐFERÐIR, FORSENDUR OG NIÐURSTÖÐUR

Grétar Þór Eypórsson

**UNNIÐ MEÐ TILSTYRK
FÉLAGSMÁLARÁÐUNEYTISINS**

Efnisyfirlit

1. INNGANGUR	3
1.1. UM RANNSÓKNINA	4
1.2. AÐFERÐAFRÆÐI OG GAGNAÖFLUN	7
1.3. RANNSÓKNARHÓPUR	10
2. KENNINGALEGAR FORSENDUR OG TILGÁTUR	11
2.1. LÝÐRÆÐI OG SAMEINING SVEITARFÉLAGA	11
2.1.1. Lýðræði og kjósendur.....	12
2.1.2. Lýðræði og sveitarstjórnarmennirnir.....	12
2.1.3. Lýðræði og valdastaða svæðanna.....	12
2.2. ÞJÓNUSTA SVEITARFÉLAGA OG SAMEINING	13
2.3. STJÓRNSÝSLAN	13
2.4. REKSTUR OG FJÁRMÁL.....	14
2.5. BÚSETU-, BYGGÐAÞRÓUN OG ATVINNULÍF	15
3. HELSTU NIÐURSTÖÐUR ÚR SVEITARFÉLÖGUNUM SJÖ	16
3.1. ÁRBORG	16
3.2. BORGARFJARÐARSVEIT	18
3.3. DALABYGGÐ.....	19
3.4. FJARÐABYGGÐ.....	22
3.5. SKAGAFJÖRÐUR.....	24
3.6. SNÆFELLSBÆR.....	26
3.7. VESTURBYGGÐ	28
4. VIÐHORF TIL SAMEININGARMÁLA EFTIR GERÐUM SVEITARFÉLAGA	31
4.1. VIÐHORF FÓLKS Í MISMUNANDI GERÐUM SVEITARFÉLAGA	32
4.1.1. Gerð sveitarfélaga: Lýðræði	32
4.1.2. Gerðir sveitarfélaga: Þjónusta.....	33
4.1.3. Gerðir sveitarfélaga: Afstaða til sameiningar	36
4.2. VIÐHORF SVEITARSTJÓRNARMANNA Í MISMUNANDI GERÐUM SVEITARFÉLAGA..	37
4.2.1. Fulltrúalýðræðið, málefnið og starf sveitarstjórnarmannsins	37
4.2.2. Mat sveitarstjórnarmanna og embættismanna á þróun nokkurra mála	40
5. ÁHRIF AF SAMEININGU SVEITARFÉLAGA: NOKKRAR MEGINLÍNUR	43
6. HEIMILDIR	47

Töflu og myndaskrá

Tafla 1. Áhrif sameiningar á möguleika fólks á að hafa áhrif á gang mála að mati þess sjálfs (%).....	32
Tafla 2. Áhrif sameiningar á aðgengi fólks að fulltrúum sínum að mati þess sjálfs (%).....	33
Tafla 3. Valdið hefur safnast saman í þjónustu og stjórnsýslukjarnanum að mati fólksins (%).....	33
Tafla 4. Mat íbúa á þróun félagsþjónustu frá sameiningunni (%)	34
Tafla 5. Mat íbúa á þróun skólamála frá sameiningunni (%)	35
Tafla 6. Mat íbúa á því hvort þjónusta sé sambærileg allsstaðar í sveitarfélaginu (%).....	35
Tafla 7. Hvað myndirðu kjósa ef kosið yrði um sameiningu í dag? (%).....	36
Tafla 8. Mat sveitarstjórnarmanna á áhrifum sameiningar á möguleika fólksins á að hafa áhrif á gang mála. (%)	38
Tafla 9. Mat sveitarstjórnarmanna á áhrifum sameiningar á aðgengi fólksins að fulltrúum sínum. (%)	38
Tafla 10. Mat sveitarstjórnarmanna því hvort gagnrýni á störf sveitarstjórnarmanna hafi þróast frá því að vera persónuleg yfir í að vera málefnaleg. (%)	39
Tafla 11. Mat sveitarstjórnarmanna því hvort ákvarðanir séu umdeildari en fyrir sameiningu. (%)....	40
Tafla 12. Mat sveitarstjórnarmanna því hvort starf sveitarstjórnarmanns sé umfangsmeira en áður. (%)	40
Mynd 1. Mat sveitarstjórnarmanna á áhrif sameiningar á einstaka málaflökka.....	41

1. Inngangur

Í nóvember árið 1993 fóru fram atkvæðagreiðslur í 185 sveitarfélögum í landinu um það hvort sameina ætti sveitarfélög. Samkvæmt tillögum umdæmanefndanna sem unnu tillögurnar hefði sveitarfélögunum fækkað úr 196 í 43 með sameiningum á 32 svæðum – 11 sveitarfélög stæðu óbreytt. Skemmst er frá því að segja að tillögurnar voru felldar í öllum tilvikum nema einu, í sveitarfélögunum fjórum á utanverðu Snæfellsnesi. Verulegur skriður hefur þó komist á sameiningarmál síðan og fækkaði t.d. sveitarfélögunum um 37 prósent fram að sveitarstjórnarkosningunum árið 1998. Síðan þá hefur enn fækkað með frjálsum sameiningum. Er hér um að ræða bæði smærri og stærri sameiningar þar sem heimamenn hafa einkum haft frumkvæðið.

Þann 1. desember 2001 voru sveitarfélögin 122 að tölu og virðist sem að um frekari sameiningar verði að ræða í nánustu framtíð, en undirbúningur viðræðna stendur yfir á nokkrum stöðum á landinu og í nokkrum tilvikum hafa sameiningar þegar verið samþykktar.

Eitt af því sem telja má að hafi nokkuð háð umræðu um sameiningu sveitarfélaga er skortur á rannsóknum á því hvernig til hefur tekist. Hefur umræðan oftast en ekki einkennst af fullyrðingum sem ekki hafa átt sér nægilega stöð í rannsóknum á því hvernig til hefur tekist. Þannig hefur ekki verið varpað ljósi á hvað hefur tekist vel og hvað miður í þessum efnum. Í ljósi þess hve mikill skriður hefur komist á sameiningar sveitarfélaga eftir 1993 er bagalegt hve takmörkuð vitneskjan er um hvernig til hefur tekist, hvort gengið hafi verið til góðs eða ekki. Árið 1998 kom út doktorsritgerð skýrsluhöfundar, *Kommunindelningsspolitik i Island. Staten, kommunerna och folket om kommunsammanslagningar*. Niðurstaða þeirrar rannsóknar var m.a. sú að afstaða fólks sem og sveitarstjórnarmanna til sameiningar sveitarfélaga skýrðist einkanlega af þremur þáttum. Í fyrsta lagi að vænt staða eigin sveitarfélags í því nýja, þ.e. hvort það yrði í hlutverki kjarna eða ekki skýrði viðhorfið þannig að jákvæðni væri mun meiri í sveitarfélögum sem yrðu í kjarnahlutverki og að sama skapi væru viðhorfin almennt mun neikvæðari í garð sameiningar í sveitarfélögum sem sýnilega yrðu ekki í kjarnahlutverki. Þetta væri að nokkru leyti tengt innbyrðis stærðarhlutföllum sveitarfélaga á sameiningarsvæðinu, en ekki endilega raunstærð í íbúum talið. Þessi tilhneiging var mjög skýr bæði meðal kjósenda eins og þeir kusu í

sameiningarkosningum í landinu haustið 1993 svo og meðal 367 sveitarstjórnarmanna og embættismanna sem tóku þátt í könnun árið 1994.¹ Í þeirri rannsókn sem hér er framkvæmd hefur gefist gott tækifæri til að sannreyna hvort þessi kenning um viðhorf til sameiningar sveitarfélaga eigi við rök að styðjast með því að spyrja fólk nokkrum árum eftir að sameining hefur farið fram, þegar viðhorf þess, sem fyrir kann að hafa einkennst af óvissu er byggt á reynslu.

Rannsókn þessi er kostuð af félagsmálaráðuneytinu og er því hér þakkaður ómetanlegur stuðningur við verkefnið.

1.1. Um rannsóknina

Rannsóknin mun í meginatriðum taka til athugunar á áhrifum og afleiðingum sameininganna út frá fimm meginþáttum sem telja má að skipti miklu, en þó mismiklu þegar sameiningar og afleiðingar þeirra eru annars vegar. Þetta eru:

- **Lýðræðið**
 - *Bæði frá sjónarhóli fólksins og sveitarstjórnarmannanna, sem og í svæðalegu tilliti.*
- **Rekstur og fjármál**
 - *Sjónum verður beint að tekju- og útgjaldaþróun, í völdum málaflökkum, sem og rekstri og skuldastöðu.*
- **Þjónusta sveitarfélagsins**
 - *Hér verður sjónum fyrst og fremst beint að stóru málaflökkunum, félagsþjónustu og fræðslumálum, auk þjónustu almennt í svæðalegu tilliti.*
- **Stjórnsýsla**
 - *Einkanlega með tilliti til breytinga á fyrirkomulagi og skipan.*
- **Búsetu- og byggðaðróun**
 - *Hér verður sjónum einkum beint að búsetuskilyrðum, byggðaðróun og atvinnulífi.*

¹ Sjá í Grétar Þór Eypórsson (1998).

Tekið skal hér fram að þessi efnistökur eru alfarið byggð á hugmyndum höfundar og mati hans á því hvað kunni að vera þýðingarmikið þegar sameiningar eru skoðaðar. Með því er ekki sagt að engir aðrir þættir skipti máli fyrir sameiningu sveitarfélaga eða geti haft áhrif á árangur þeirra – rannsóknin hér snýr að þessum þáttum og verður að skoðast sem tilraun til nálgunar við viðfangsefnið á þeim forsendum og engum öðrum. Á það skal þó bent að á Norðurlöndunum hefur hingað til aðeins verið framkvæmd ein heildarúttekt á árangri sameiningar sveitarfélaga, en það var í Svíþjóð 1978. Sú skýrsla, *Utvärdering av Kommunblocksreformen*, er að miklu leyti fyrirmynd þessarar rannsóknar í efnistöku og nálgunum, nema hvað að sá hluti sem snýr að búsetu- og byggðapróun er nýlunda.

Rannsókn þessi hefur það fyrst og fremst að markmiði að skoða sjö sameiningar sem um margt voru ólíkar. Því er ekki um að ræða hreina kerfisbundna samanburðarrannsókn, enda er uppbygging, bakgrunnur og eðli sameininganna sjö með misjöfnum hætti. Árangur sameininganna þarf því að meta á forsendum hvers tilviks fyrir sig og verður hér ekki reynt á neinn hátt að meta hvort ein fremur en önnur sameining hafi tekist betur eða verr. Á hinn bóginn kann það að koma í ljós að í einhverjum tilfellum hafi ólíkum lausnum verið beitt við sambærilegar aðstæður og kann að vera að í slíkum tilvikum verði dreginn fram samanburður.

Ljóst er að í rannsókninni er reynt að spanna mörg svið með þeim fimm sem að ofan eru nefnd. Þau tengjast mismikið innbyrðis og því er erfitt að sleppa neinu þeirra alveg í efnistöku. Án efa hefði verið hægt að fara dýpra í hvert og eitt, en hér var talið fýsilegra að leita heildrænnar yfirlitsmyndar.

Mikilvægt er að taka fram að rannsóknin er ekki tæmandi úttekt á því hver þróun lýðræðismála hefur orðið eftir sameiningarnar. Hún getur aldrei gefið annað en mynd af því hvernig fólk upplifir þróun málanna. Á grundvelli hennar verður því ekki felldur dómur um hvort sameining sveitarfélaganna hafi haft góð eða slæm áhrif á lýðræði.

Rannsóknin getur heldur ekki kveðið upp endanlega dóma um hvort tiltekin sameining hafi haft í för með sér bættu, óbreyttu eða versnandi þjónustu við íbúana. Aðeins verða dregnar ályktanir út frá þeim gögnum sem tiltæk eru, sem og því er íbúar svara þegar þeir eru beðnir að meta þróun einstakra þjónustuliða. Hana ber því að túlka sem ákveðnar

vísbendingar um áhrif sameiningar á þjónustustig og viðhorf íbúanna til þjónustunnar.

Rannsóknin tekur einnig til stjórnsýslunnar. Hún er þó ekki stjórnsýslu-úttekt í þeim skilningi sem oft er lagður í það hugtak, heldur er henni fremur ætlað að sjá meginbreytingar á fyrirkomulagi stjórnsýslunnar og því hvaða afleiðingar breytingar hafa haft fyrir íbúa sveitarfélaganna og hvernig þeir líta á þær.

Rekstur og fjármál er enn einn þáttur rannsóknarinnar. Hún er þó ekki og verður aldrei tæmandi úttekt á öllum áhrifum sameiningarinnar á rekstur og fjárhag sveitarfélaganna. Henni er ætlað að sýna meginþróun í tekjum og útgjöldum, í rekstri sem og skuldastöðu og leitast er við að sjá hvort meginhreyfingar megi rekja til einhvers sem hefur með sameininguna sem slíka að gera. Ekki er því reynt að kveða upp neinn dóm um fjárhagsstöðu sveitarfélaganna eða fjármálastjórn þeirra, enda slíkt ekki tilgangur rannsóknarinnar. Einnig er rétt að geta þess að þar sem sveitarfélag er borið saman við önnur sveitarfélög á landsvísu er um að ræða samanburð við vegið meðaltal sveitarfélaga í sama stærðarflokki á sama hátt og gert er í Árbók sveitarfélaga. Innan hvers flokks sveitarfélaga samkvæmt flokkun Árbókarinnar er vitanlega um að ræða mismunandi sveitarfélög hvað varðar landfræðilega stærð og staðsetningu, íbúafjölda og samsetningu hans o.fl. Þá er rétt að hafa í huga að ekki fer allur rekstur sveitarfélaga í gegnum bæjarsjóði þeirra. Umtalsverður rekstur sveitarfélaganna er í fyrirtækjum í þeirra eigu. Loks er rétt að geta þess að þrátt fyrir að bókhaldsnefnd Sambands íslenskra sveitarfélaga hafi gefið út handbók um bókhald og reikningsskil sveitarfélaga árið 1991, þá mun enn nokkuð vanta upp á að farið sé eftir þeim reglum.

Mjög erfitt er að einangra áhrif samfélagslegra þátta í búsetuþróun og byggðapróun. Þannig er mjög erfitt að einangra áhrif þess að sveitarfélög hafi verið sameinuð, á fólksfjöldaþróun. Verður það því ekki reynt hér. Fremur verður leitast við að skoða tengsl sameiningar við uppbyggingu atvinnulífs eða forsendur slíks. Einnig verður reynt að tengja sameininguna við forsendur sveitarfélaga til að halda úti þjónustustigi sem samræmist kröfum fólks í upphafi 21. aldar.

1.2. Aðferðafræði og gagnaöflun

Í meginatriðum var rannsóknin unnin út frá eftirfarandi aðferðafræði:

- Framkvæmdar voru *skoðanakannanir* meðal íbúa í öllum sveitarfélögunum sem í hlut áttu og eiga. Um er að ræða úrtakskannanir meðal skráðra íbúa viðkomandi sveitarfélags sem náð höfðu tilteknum aldri þegar sameining fór fram. Í sveitarfélögunum sem sameinuð voru 1998 var dregið úrtak meðal íbúa 18-75 ára og í þeim sameiningum sem gerðar voru 1994 var dregið úrtak meðal íbúa 20-75 ára. Úrtakið var valið með slembiaðferð úr þjóðskrá. Úrtökin voru í flestum tilfellum lagskipt, þ.e. dregið var sérstakt úrtak fyrir hvert hinna gömlu sveitarfélaga til að tryggja lágmarksfjölda svara fyrir tiltekna undirhópa. Úr sveitarfélögunum 37 voru síðan gerð slembiúrtök 2198 íbúa. Alls reyndust 358 þeirra vera fluttir, látnir eða veikir. Endanlegt úrtak er því 1840. Mjög margir þessara 358 reyndust í raun vera búsettir á höfuðborgarsvæðinu, en með skráða búsetu í viðkomandi sveitarfélagi. Hlýtur þetta að vekja upp spurningar um raunverulegan íbúafjölda víða á landsbyggðinni. Af endanlegu úrtaki tóku 1262 þátt í könnuninum í sveitarfélögunum 7 og svarhlutfall því 68,6 prósent.
- Framkvæmdar voru póstkannanir meðal allra sveitarstjórnarmanna og helstu embættismanna í sveitarfélögum rannsóknarinnar. Leitast var við að kanna áhrif sameiningar á; stöðu þeirra sem fulltrúa, samband þeirra við fólk, þjónustuna, stjórnsýsluna, búsetuþætti, fjármál, rekstur og atvinnulíf. Sendir voru spurningalistar til 145 einstaklinga og bárust svör frá 88 þeirra, eða 60,7 prósent.
- Tekin voru viðtöl við valda kjörna fulltrúa og embættismenn í sveitarfélögunum, 6-9 á hverjum stað. Alls var talað við 55 manns vegna rannsóknarinnar. Tekin voru viðtöl við bæjar eða sveitarstjóra, aðra helstu embættismenn svo sem félagsmála- og fræðslustjóra, forseta bæjastjórna/oddvita, leiðtoga eða fulltrúa minnihluta, kjörna fulltrúa úr sem flestum hlutum (hverfum) sveitarfélagsins. Í einhverjum tilfellum voru jafnframt staðbundnar aðstæður eða málefni látin ráða vali á viðmælendum. Auk þessa var lögð áhersla á að hitta að máli kjörna fulltrúa sem höfðu gegnt slíkum störfum í einhverju gömlu sveitarfélaganna.
- Önnur gögn voru unnin upp úr skýrslum, ársreikningum og handbókum sem þegar eru fyrirbyggjandi sem og með viðtölum við

sveitarstjórnarmenn og upplýsingum frá viðkomandi sveitarfélögum um ýmis efni.

Eins og áður segir tók rannsóknin til 7 sveitarfélaga sem sameinuð voru á árunum 1994 og 1998 úr alls 37 sveitarfélögum. Sveitarfélögin eru:

Fjarðabyggð (myndað 1998). Áður Neskaupstaður, Eskifjörður og Reyðarfjarðarhreppur.

Hér er um að ræða sameiningu þriggja þéttbýlisstaða á Austfjörðum, þar af tveggja kaupstaða. Staðirnir eru allir sjávarbyggðir. Vegalengdir eru ekki miklar í sveitarfélaginu, en samgöngur milli Eskifjarðar og Neskaupstaðar geta verið erfiðar yfir vetrarmánuðina. Íbúatala við sameiningu var 3333.

Sveitarfélagið Skagafjörður (myndað 1998). Áður Saudárkrókur, Skefilsstaðahreppur, Skarðshreppur, Staðarhreppur, Seyluhreppur, Lýtingsstaðahreppur, Rípurhreppur, Viðvíkurhreppur, Hólahreppur, Hofshreppur og Fljótahreppur.

Sé miðað við fjölda sveitarfélaga er hér um að ræða stóra sameiningu, eða ellefu sveitarfélög alls. Einn stór kaupstaður sameinaðist mörgum litlum dreifbýlum landbúnaðarsveitarfélögum og einni lítilli sjávarbyggð. Eitt lítið sveitarfélag í héraðinu hafnaði sameiningu. Samgöngur eru góðar innan sveitarfélagsins, sem þó er landfræðilega nokkuð stórt.

Sveitarfélagið Árborg (myndað 1998). Áður Selfoss, Eyrarbakka-hreppur, Stokkseyrarhreppur og Sandvíkurhreppur.

Stór kaupstaður (Selfoss) sameinaðist tveimur minni sjávarbyggðum og einu fámennu landbúnaðarsveitarfélagi. Samgöngur eru greiðar og vegalengdir litlar. Svæðið er allt innan klukkustundar aksturs frá höfuðborginni.

Vesturbyggð (myndað 1994). Áður Barðastrandarhreppur, Rauðasands-hreppur, Patrekshreppur og Bíldudalshreppur.

Meðalstór sjávarbyggð (Patreksfjörður) sameinast einni minni (Bíldudal) og tveimur mjög litlum dreifbýlissveitarfélögum. Fólksfækkun hefur verið mjög mikil á svæðinu og auk þess hefur nokkuð verið deilt um sameininguna og til tals komið að rifta henni. Samgöngur eru erfiðar milli svæða í sveitarfélaginu og um tvo fjallvegi að fara, Kleifaheiði og Hálf dán. Eitt sveitarfélag á svæðinu, Tálknafjarðarhreppur hafnaði aðild að hinu nýja sveitarfélagi.

Borgarfjarðarsveit (myndað 1998). *Áður Andakílshreppur, Lundarreykjadalshreppur, Reykholtshreppur og Hálsahreppur.*

Fjögur lítil landbúnaðarsveitarfélög, þar sem tvö hafa litla þéttbýliskjarna sameinast. Vegalengdir ekki miklar og samgöngur greiðar.

Dalabyggð (myndað 1994). *Áður Laxárdalshreppur, Haukadalshreppur, Fellsstrandarhreppur, Skarðsstrandarhreppur, Suðurdalahreppur, Hörðudalshreppur og síðar Skógarstrandarhreppur (1997).*

Laxárdalshreppur, dreifbýli með litlum þéttbýlisstað (Búðardal) sameinaðist 6 litlum landbúnaðarsveitarfélögum. Hér sameinuðust öll sveitarfélög í sýslunni utan eitt, Saurbæjarhreppur. Atvinnulíf hefur verið nokkuð erfitt í héraðinu og fólksflótti töluverður á landsmælikvarða. Samdráttur í landbúnaði hefur öðru fremur einkennt ástandið og Dalabyggð er eitt af þeim svæðum sem Byggðastofnun telur vera í mestum vanda. Skólamál hafa sett nokkurn svip á umræðuna í sveitarfélaginu eftir mitt annað kjörtímabil frá sameiningunni. Samgöngur eru allgóðar, en um einn minniháttar fjallveg að fara, Svínadal.

Snæfellsbær (myndað 1994). *Áður Ólafsvík, Neshreppur utan Ennis, Breiðuvíkurbhreppur og Staðarsveit.*

Tveir sjávarútvegsstaðir sem liggja mjög nálægt hver öðrum, þar af annar kaupstaður, sameinaðist tveimur litlum landbúnaðarsveitarfélögum. Vegalengdir eru fremur stuttar, en Fróðárheiði getur verið farartálmi, milli þéttbýlisins að norðan og dreifbýlisins á sunnanverðu nesinu. Þetta er eina sveitarfélagið á landinu sem varð til beinlínis vegna atkvæðagreiðslanna um sameiningu í nóvember 1993.

Með vali þessara 7 sveitarfélaga er leitast við að endurspeglar sem flestar gerðir sveitarfélaga, samsetningu sameiningarsvæða, tilkomu sameiningar, bakgrunn og fleiri þætti, enda þótt sameinuð sveitarfélög á tímabilinu 1994 – 1998 séu talsvert fleiri. Þessi sveitarfélög eiga þannig að endurspeglar allvel það sameiningarlandslag sem er til staðar út frá þeim viðmiðunum sem áður gat um. Rétt er þó að nefna hér áhugaverðar sameiningar sem ekki eru til athugunar; Ísafjarðarbær, Borgarbyggð, Hornafjarðarbær, Austur-Hérað, Dalvíkurbyggð, Reykjanesbær, Húnaþing vestra og Norður-Hérað. Rétt er í þessu sambandi að hafa í huga að sá umfangs- og kostnaðarrámmi sem rannsókninni er settur rúmar ekki rannsóknir á fleiri sameiningarsvæðum.

1.3. Rannsóknarhópur

Rannsóknin er unnin við Rannsóknastofnun Háskólans á Akureyri. Hugmyndin að verkefninu er komin frá Dr. Grétari Þór Eyþórssyni, stjórn málafræðingi og forstöðumanni stofnunarinnar sem jafnframt er verkefnisstjóri. Vinna við verkefnið hefur ásamt Grétari verið í höndum Hjalta Jóhannessonar landfræðings og starfsmanns hjá RHA. Þá hefur Eva Marín Hlynsdóttir stjórn málafræðingur tekið þátt í ritun skýrslunnar um Sveitarfélagið Skagafjörð, en þess má geta að BA-ritgerð hennar frá HÍ fjallar um sameininguna þar. Aðrir sem komið hafa að vinnu við verkefnið við öflun gagna og yfirlstur texta eru Kjartan Ólafsson, félagsfræðingur og starfsmaður RHA, Hjördís Sigursteinsdóttir, rekstrar- og stjórnunarfræðingur og starfsmaður RHA og Hekla Gunnarsdóttir stjórn mála- og rekstrarfræðingur, starfsmaður RHA. Ýmsir aðrir aðilar, bæði sveitarstjórnarmenn í þeim sveitarfélögum sem rannsökuð voru og aðrir aðilar sem til málanna þekkja hafa aðstoðað á margvíslegan hátt og er þeim öllum þakkað sitt framlag. Það sem í skýrslunum stendur er þó eingöngu á ábyrgð höfunda hennar.

2. Kenningalegar forsendur og tilgátur

Ekki hafa margar athuganir verið gerðar á afleiðingum sameiningar sveitarfélaga. Ekki er því eftir mörgu öðru að fara en hinni ríflega 20 ára gömlu sænsku rannsókn Lennart Brantgärde. Val á efnistöfum byggist þó einnig á reynslu og vitneskju höfundar sem hann aflaði sér við ritun doktorsritgerðar sinnar *Kommunindelningsspolitik i Island. Staten, kommunerna och folket om kommunsammanslagningar* frá árinu 1998.

2.1. Lýðræði og sameining sveitarfélaga

Við sameiningu sveitarfélaga verða þær breytingar meðal annars að tvær eða fleiri misjafnlega stórar pólitískar og stjórnsýslulegar einingar renna saman í eina stærri. Í fulltrúalýðræði hefur þetta þær afleiðingar að kjörnum fulltrúum fækkar, allt eftir fjölda þeirra áður, sem og fjölda þeirra sveitarfélaga sem hlut eiga að máli. Hinar augljósu afleiðingar eru því þær að færri kjörnir fulltrúar endurspeglar vilja umbjóðenda sinna. Þetta þarf þó ekki nauðsynlega að þýða að lýðræði hraki, heldur má segja að forsendur fyrir virkara fulltrúalýðræði séu veikari en áður, í fulltrúum talið, og að lengra verði milli kjósenda og fulltrúa þeirra. Þetta þýðir samkvæmt skilgreiningunni skref í átt til miðlægni (centralisering). Á hinn bóginn hefur verið bent á að með sameiningu skapist forsendur fyrir auknu lýðræði, þrátt fyrir fækkun kjörinna fulltrúa. Þetta skýrist af því að með stærri og öflugri sveitarfélögum fái þau í raun meira vald yfir málefnum sínum og séu betur í stakk búin til að taka á sig fleiri verkefni. Þetta gefi ákvarðanatöku í sveitarstjórn meira vægi og innihald sem tvímælalaust megi túlka sem skref í átt til aukins lýðræðis – þótt þeir séu færri sem kosnir eru, taki þeir þýðingarmeiri ákvarðanir. Þessi rök hafa einkum heyrst frá þeim sem talað hafa fyrir sameiningu sveitarfélaga. Þannig hefur m.a. verið bent á að lítil vanmáttug sveitarfélög séu mörg með mikið af verkefnum sínum bundin í samstarfsverkefnum með nágrennasveitarfélögum og þar með sé hið pólitíska vald yfir miklu af starfseminni falið hjá ákvarðanatökuvaldi sem samanstandur af mörgum sveitarfélögum.

Þeir sem talað hafa gegn sameiningum hafa á hinn bóginn haldið því á lofti hversu fækkun fulltrúa sé slæm fyrir lýðræðið, nálægðin bitni á

Lýðræðinu og fólk hafi ekki sömu áhrif á nánasta umhverfi sitt og áður. Þá hefur einnig verið gripið til kennisetninga sem haldið hafa frammi kostum sveitarstjórna við að þjálfa upp stjórnámamenn til starfa á landsvísu, sem einhverskonar félagsmálaskóla. Þetta styrki lýðræði almennt.

2.1.1. Lýðræði og kjósendur

Frá sjónarhóli kjósenda er fulltrúalýðræðið og forsendur þess líklega meginatriðið. Því verður í þeim athugunum sem hér eru gerðar reynt að svara eftirfarandi spurningum: Hafa orðið breytingar á möguleikum fólksins til að hafa áhrif á ákvarðanir? Hefur fjarlægðin milli fólksins og fulltrúanna aukist með hlutfallslegri fækkun fulltrúa? Hefur fólk betri eða verri möguleika til að hafa áhrif á ákvarðanatöku en áður? Með öðrum orðum: Eru einhver merki þess að sameiningar hafi veikt lýðræðið?

2.1.2. Lýðræði og sveitarstjórnarmennirnir

Við þá breytingu, sem sameiningin er, á umfangi, pólitískri samsetningu og á stjórnsýslu er eðlilegt að ætla að starf stjórnámamanna breytist. Á þetta ekki síst við um þá sem koma úr minni sveitarfélögum, þar sem flest allt hefur verið einfaldara í sniðum. Því verður hér reynt að svara eftirfarandi:

Hefur breytingin frá minna til stærra sveitarfélags breytt forsendum sveitarstjórnarmanna og skilyrðum? Þýðir það aukið vinnuálag fyrir sveitarstjórnarmennina? Hefur samband þeirra við kjósendur breyst? Er erfiðara að spegla vilja fólksins, er erfiðara að ná til þess og verða áskynja um vilja þess og óskir? Er öðruvísi að vinna í bæjarstjórn/hreppsnefnd þar sem valdablokkir og/eða meiri- og minnihlutar vinna, fyrir þá sem koma úr hinum minni sveitarfélögum þar sem stjórnálin hafa í ríkari mæli snúist um persónur en flokka og fylkingar?

2.1.3. Lýðræði og valdastaða svæðanna

Þegar rætt er um valdahlutföll í nýju sveitarfélagi er meginspurningin hvort fólk úr litlu hreppunum sem stóðu að sameiningunni upplifi áhrifastöðu síns gamla hrepps breytta og hvort munur sé á upplifunum fólks eftir því hversu gamli hreppur þess var stór. Fyrri rannsóknir hafa sýnt að einn veigamesti skýringaþátturinn á afstöðu fólks og sveitarstjórnarmanna til sameiningar sveitarfélaga fyrirfram sé hin vænta staða eigin sveitarfélags í því sveitarfélagi sem til stendur að mynda.

Benda þær rannsóknir mjög eindregið til þess að afstaðan í minni sveitarfélögunum sé mun neikvæðari en í þeim stóru sem sýnt þykir að muni gegna hlutverki megin þjónustukjarna hins nýja sveitarfélags.²

Einnig þarf að athuga hver hin ytri skilyrði lýðræðis eru og hvort þau hafi breyst. Að hve miklu leyti hafa litlu hrepparnir í sameiningunni komið að sínu fólki í hina nýju bæjarstjórn? Upplifir fólk áhrifastöðu síns gamla hrepps breytta? Hefur einhver orðið útundan í svæðalegu tilliti?

2.2. Þjónusta sveitarfélaga og sameining

Spurning er hvaða áhrif sameining hefur haft á þjónustu, ekki bara á svæði hins nýja sveitarfélags sem heildar, heldur hvort nokkuð hafi breyst á einstökum svæðum/hverfum sem áður voru sveitarfélög. Hafa skilyrði fyrir því að veita ákveðnar tegundir þjónustu breyst og þá fyrir hverja, hvar sem þeir búa? Er þjónustan dreifð og ef svo er, er það að einhverju leyti á kostnað hagkvæmninnar af sameiningu?

Með fyrirkomulagi er átt við hvort breytingar hafi orðið á þjónustukerfinu í hinum ýmsu málaflokkum. Athuga þarf hvort stofnanir hafa verið sameinaðar, þeim fækkað, samreknar o.s.frv. Þetta þarf m.a. að kanna með þjónustu í hinum dreifbýlli hlutum sveitarfélagsins í huga.

Athuga þarf hvort magn og gæði veittrar þjónustu hefur tekið breytingum. Athuga þarf hvaða áherslur hafa verið lagðar varðandi samspil þjónustugæða og hagræðingarsjónarmiða. Þetta verður einkum gert með spurningum til íbúanna í könnun.

2.3. Stjórnsýslan

Sameining sveitarfélaga þýðir í flestöllum tilvikum að sveitarfélög sem að henni standa verða hluti af mun stærra stjórnkerfi en áður. Því verður hér reynt að svara því hvort það hafi einhverja þýðingu fyrir íbúa fyrrum lítilla stjórnsýslueininga verða hluti af einni einingu sem er stærri.

Þá verður skoðað hvort stjórnsýsla þjappist saman á einum stað eða hvort henni sé dreift á fleiri staði innan hins nýja sveitarfélags. Hugsa má sér þrennskonar lausn við fyrirkomulag stjórnsýslu þegar sveitarfélög eru

² Grétar Þór Eyþórsson 1994 og 1998.

sameinuð. Í fyrsta lagi má beita lausn sem kalla má mestu mögulegu samþjöppun, þ.e. að allri stjórnýslu og faglegri afgreiðslu mála sé fyrir komið á einum stað. Í öðru lagi má beita lausn þar sem stjórnýslu málaflokka er dreift á bæi eða staði í nýju sveitarfélagi og svokallaðri aðalstjórnýslu sé hvergi safnað á einn stað. Þriðja lausnin sem til greina kemur snýst um að yfirstjórnýsla og skrifstofa bæjarstjóra séu sett á einn stað, en faglegri afgreiðslu mála sé dreift á fleiri staði. Tvær síðarnefndu lausnirnar miða því að dreifingu með mismunandi áherslum, á meðan hin fyrstnefnda felur í sér lausn samþjöppunar. Tala má um fyrstnefndu lausnina sem *Stærstu mögulegu samþjöppun*, aðra leiðina sem *Dreifða stjórnýslu* og hina þriðju sem *Dreifða afgreiðslu með miðlægri aðalstjórnýslu*.³

Tengt þessu eru spurningar um það hvaða afleiðingar þessar lausnir hafa fyrir íbúa í dreifbýlli hlutum sveitarfélaga.

Ein af þeim röksemdum sem notaðar hafa verið fyrir sameiningum er að með því byggist upp sterkari og getumeiri stjórnýsla með hæfara fólki. Rannsókn frá 1995 hefur bent til þess að sveitarstjórnarmenn séu almennt þeirrar skoðunar, en í könnun frá því ári taldi meirihluti sveitarstjórnarmanna 73 sveitarfélaga af öllum stærðum að fagmennska í stjórnýslu ykist við sameiningar sem stækkuðu stjórnkerfi þeirra.⁴ Er einhver árangur í þessa veru merkjanlegur af sameiningunni?

2.4. Rekstur og fjármál

Í athugun á rekstri og fjármálum og áhrifum sameiningarinnar þar á, er sjónum beint að því hvort sameiningin hafi haft í för með sér hagræðingu í rekstri sveitarfélagsins, tekjur þess og útgjöld sem og á fjárhagsstöðu þess almennt, mælt bæði í framlegð og í skuldastöðunni. Í útgjaldahliðinni verður fyrst og fremst litið til þeirra tveggja málaflokka sem fjallað er um í þjónustukaflanum, þ.e. fræðslumála og félagsþjónustu, en þess má geta að þessir tveir málaflokkar einir veltu 61 prósent af útgjöldunum árið 1999, sé litið til allra sveitarfélaga í landinu. Þá er einnig litið til fjárhagslegra áhrifa að því er tekur til yfirstjórnar, en oftast en ekki setja menn sér þau markmið að ná fram hagræðingu í yfirstjórn með sameiningu. Yfirstjórn tekur að meðaltali 7 prósent af útgjaldaköku

³ Byggt á Kommunernes Landsforening (2001) og Kjær (2001).

⁴ Sjá í GÐE 1995:22-23

sveitarfélaganna. Alls taka þeir málaflokkar þar sem útgjaldapróun er skoðuð því ríflega 2/3 af útgjöldum sveitarfélaganna.

2.5. Búsetu-, byggðapróun og atvinnulíf

Ein þeirra almennu spurninga sem rannsóknarverkefnið mun leitast við að svara er hvort verið geti að sameining sveitarfélaga kunni að hafa einhverju hlutverki að gegna í byggðapróun. Er þar átt við hvort stækkun eininganna geri þær hæfari til að veita íbúum sínum þau lífsgæði, lífskjör og þjónustu sem yrðu þess valdandi að þeir hygðu síður á brottflutning til höfuðborgarsvæðisins eða annað. Í könnun sem gerð var meðal 367 sveitarstjórnarmanna árið 1994 var spurt:

Stærri og öflugri sveitarfélög á landsbyggðinni munu verða til þess að draga úr byggðaröskun og fólksflóttu til suðvesturhornsins.

Mikill meirihluti var þessu algerlega eða frekar sammála. Þannig má nefna að þar sem fylgið við fullyrðinguna var minnst (í sveitarfélögum með færri en 250 íbúa) voru 63% sammála fullyrðingunni og í sveitarfélögum með fleiri en 2500 íbúa voru 98% sammála henni. Ljóst er því að tilgáta sem þessi á sér nokkra stoð í skoðunum sveitarstjórnarmanna.⁵

Aðrar rannsóknir á ástæðum búferlaflutninga benda í þá átt að þjónustustig samfélaga á landsbyggðinni geti haft áhrif á búferlaflutninga. Má þar nefna fjölbreytni afþreyingar og menningarlífs (Gylfi Arnbjörnsson 1988) og umfang þjónustustarfa á landsbyggðinni (Hjalti Jóhannesson 1990). Nýleg rannsókn Stefáns Ólafssonar bendir þó til þess að talsverð ánægja ríki á landsbyggðinni með flestar tegundir opinberrar þjónustu og að óánægja með slíkt sé því ekki helsta ástæða byggðaröskunar. Niðurstöður þeirrar rannsóknar eru þó aðeins settar fram eftir kjördæmum og því um fáa einstaklinga að ræða að baki í einstaka sveitarfélögum. Eigi að grennslast fyrir um viðhorf til þjónustu í einstaka sveitarfélögum er því ljóst að full ástæða er til að fara betur í saumana á þessu með könnun á úrtaki sem inniheldur fleiri íbúa fámennra sveitarfélaga. Í þeirri athugun sem hér um ræðir verður á grundvelli hlutfallslega stórra úrtaka reynt að fá marktæk viðhorf íbúa til þjónustu- og búsetuþátta sem tengjast sveitarfélaginu sem slíku og hlutverki þess í búsetu og byggðapróuninni og atvinnulífinu.

⁵ GÐE 1995:32

3. Helstu niðurstöður úr sveitarfélögum sjö

Í þessum kafla er að finna samandregnar niðurstöður úr skýrslunum sem gerðar voru um sveitarfélögin sjö hvert fyrir sig. Ítarlegri niðurstöður um hvert sveitarfélag er að finna í sérskýrslunum fyrir hvert þeirra.

3.1. Árborg

- Þegar litið er til lýðræðislegra áhrifa sameiningarinnar telja íbúar í Árborg sig hafa minni möguleika til áhrifa á mál og verra aðgengi að fulltrúum sínum. Þetta á einkanlega við íbúa á Stokkseyri og á Eyrarbakka, en mun síður í dreifbýlinu og enn síður á Selfossi. Fulltrúarnir sjálfir meta þessi atriði að hluta til svipað, en hallast helst að því að ástand sé óbreytt að þessu leyti.

Líkt og í öðrum sameinuðum sveitarfélögum hefur starf sveitarstjórnarmannanna vaxið að umfangi, ef marka má þá bæjarfulltrúa sem svöruðu í könnuninni.

Þjónustuskrifstofur á Stokkseyri og Eyrarbakka virðast ná þeim tilgangi sínum að færa stjórnsýsluna nær fólkinu. Þetta er skoðun meirihluta fólks í öllum hverfum Árborgar. Engu að síður upplifa íbúar utan Selfoss það að valdið hafi þjappast saman á Selfossi, sem hýsir bæjarskrifstofurnar og á 6 bæjarfulltrúa af 9.

- Þegar litið er til þjónustu hefur þjónustustigið almennt hækkað að mati sveitarstjórnarmanna. Forsendur faglegrar og formfastari félagsþjónustu eru betri en áður, enda fleira fagfólki til að dreifa en áður þar sem stjórnsýsla Selfoss var mun burðugri en hinna. Forsendur hafa því fyrst og fremst batnað í minni sveitarfélögum. Litlar breytingar hafa orðið á fyrirkomulagi skólamála eftir sameiningu, enda voru sameiningar skóla og ýmis hagræðing í þeim málaflokki þegar afstaðin við sameininguna. Ráðist var í endurbætur leikskóla á Eyrarbakka eftir sameiningu.

Að mati íbúanna sjálfra hefur félagsþjónustan versnað í strandbyggðunum, en batnað í sveitinni. Breytinga sjást engin merki hjá Selfyssingum.

Skólamál sigla lygnan sjó og svo er að sjá að íbúunum þyki þar hafa horfið til betri vegar heldur en hitt.

Þrátt fyrir þetta hafna íbúar Stokkseyrar, Eyrarbakka og fyrrum Sandvíkurhrepps því upp til hópa að þjónustustig sé það sama í öllu sveitarfélaginu.

- Stjórnsýsla Selfossbæjar lá til grundvallar stjórnsýslu hins nýja sveitarfélags og bæjarstjórinn á Selfossi varð bæjarstjóri Árborgar. Því er um að ræða formfastari stjórnsýslu hjá minni sveitarfélögunum en áður og fleiri sérhæfða fagaðila er að finna í stjórnsýslunni. Dreifbýlisfólkið er enn nokkuð ráðvillt í hinu formlega stjórnkerfi og leitar gjarnan til gamla oddvitans um leiðsögn og ráðleggingar þar að lútandi.

Íbúar strandbyggðanna upplifa nokkuð fjarlægari stjórnsýslu en áður, þrátt fyrir að þjónustuskrifstofur sveitarfélagsins sé þar að finna. Þetta þarf þó ekki nauðsynlega að vera til marks um óánægju, enda telur verulegur hluti íbúanna að þjónustuskrifstofurnar hafi þrátt fyrir allt fært kerfið nær þeim.

- Tekjur sveitarfélagsins hafa hækkað eftir sameiningu, þrátt fyrir að framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga lækkuðu við hana. Skýringa er þó að leita í hærra útsvari og hugsanlega hærri tekjum fólks á svæðinu.

Kostnaður við yfirstjórn hækkaði fyrst eftir sameiningu en fór síðan niður á við aftur. Hann er sambærilegur við samanbærileg sveitarfélög, jafnvel þótt Sveitarfélagið Árborg haldi úti svæðisbundinni stjórnsýslu.

Útgjöld til félagsþjónustu hafa farið stig hækkanði frá sameiningu, en eru engu að síður í meðallagi miðað við samanburðarhóp. Að líkindum hefur þó þjónustustig í málaflokknum hækkað eftir sameininguna.

Útgjöld til skólamála hafa verið stígandi frá sameiningu og raunar allar götur frá yfirfærslu þeirra til sveitarfélaganna 1996. Útgjöldin í Árborg eru þó í takti við samanburðarhópinn.

Framlegð sveitarfélagsins hefur farið lækkandi frá sameiningarárinu og er nú talsvert lægri en hjá sambærilegum sveitarfélögum. Ekki er þó hægt að rekja þetta beinlínis til sameiningarinnar sem slíkrar.

Peningalegar eignir hafa aukist verulega og skuldir eru líka talsvert meiri.

- Íbúar Árborgar líta mjög til hlutverks sveitarfélagsins í uppbyggingu þjónustu. Nálægð Árborgarsvæðisins við höfuðborgarsvæðið skiptir máli þegar atvinnumál eru annars vegar, enda títt að íbúarnir sækji vinnu til Reykjavíkur. Sveitarfélagið gegnir því ekki endilega sama lykilhlutverki í uppbyggingu atvinnulífs og sveitarfélög á landsbyggðinni fjær höfuðborginni. Aðkoma þess að atvinnulífina hefur líka verið takmörkuð.

3.2. Borgarfjarðarsveit

- Að mati íbúanna hefur aðgengi þeirra að fulltrúum sínum sem og möguleikar til að hafa áhrif á mál hefur heldur horfið til hins verra eftir sameininguna. Þetta á við um íbúa í efri byggðum, þ.e. í fyrrum Hálsahreppi og Reykholtaldalshreppi. Afstaða íbúa neðri byggðanna, Lundarreykjadal og Andakíls, er hinsvegar skiptari. Fólki þar upplifir þróun lýðræðis ýmist í átt til betra og verra aðgengis að fulltrúum og til minni möguleika til að hafa áhrif á mál. Stærstur er þó hópurinn sem telur lítið hafa breyst og er það meginniðurstaðan. Í sveitarfélaginu ríkir mjög skapleg samstaða meðal íbúanna um staðsetningu skrifstofu sveitarfélagsins í Reykholti. Það kemur þó ekki á óvart að ánægja með þá staðsetningu er mest í þeim hreppum sem næst henni liggja. Sameining dreifbýlishreppanna fjögurra virðist því ekki hafa valdið því að fólk neins staðar upplifi að hið lýðræðislega vald hafi verið flutt frá því til annars svæðis, líkt og rannsókn okkar á sveitarfélögum sjö hefur sýnt í öðrum sameiningum.
- Félagsþjónusta var rekin áður með sameiginlegri nefnd á svæðinu, en virðist nú komin í fastari skorður og faglegri en áður þar sem keypt er að vinna félagsmálastjóra Borgarbyggðar. Íbúar sveitarfélagsins upplifa ekki miklar breytingar í þjónustunni.

Lítið hefur breyst í skólamállum, enn er svipað fyrirkomulag þar og fyrir sameininguna. Starfsemi leikskóla er að mestu óbreytt hvað fyrirkomulag varðar en þjónustustig hefur hækkað.

Sé lítið til þjónustu í heild sinni og hversu sambærileg hún sé milli svæðanna, telja íbúar efri byggðanna mun síður að hún sé sambærileg. Ef til vill hefur það eitthvað að gera með fjarlægð frá Borgarnesi.

- Skrifstofa sveitarfélagsins er staðsett í Reykholti sem er „ofan“ við landfræðilega miðju þess. Íbúar neðri byggðanna upplifa því frekar en hinir aukna fjarlægð frá stjórnsýslunni. Ekki er þetta þó stór hópur og telja verður að allgöð eining sé innan sveitarfélagsins um staðsetninguna.

Nefndakerfið er öflugra en var í sveitarfélögum fjórum áður og stjórnsýslan er formlegri, með fleira fagfólki en áður.

- Tekjur sveitarfélagsins hækkuðu við sameininguna og munaði þar miklu um aukin framlög úr Jöfnunarsjóði.

Útgjöldin hækkuðu bæði í félagsþjónustu og fræðslumálum, en lækkuðu til yfirstjórnunar.

Framlegð er lág og skuldir hafa farið vaxandi. Ekki eru augljós tengsl milli þessarar þróunar og sameiningarinnar, en leitt hefur verið að því líkum að kröfustig íbúanna hafi hækkað við sameininguna og að það sem slíkt geti torveldað viðsnúning í rekstri.

- Sveitarfélagið hefur enn sem komið er haft fremur lítil afskipti af atvinnumálum, að því er best verður séð.

Þjónustan stendur þó styrkari fótum og það hefur bætt búsetuskilyrði á svæðinu og átt þátt í að styrkja byggðina, sem þó hefur verið á undanhaldi. Ýmis sóknarfæri gætu skapast varðandi uppbyggingu vegna aukinnar nálægðar við Reykjavík. Sameinað og stærra sveitarfélag hefur betri forsendur til slíkrar sóknar.

3.3. Dalabyggð

- Athugun á lýðræðinu hefur sýnt að það er mat fólksins að fulltrúarnir hafi fjarlægst það – þetta á einkanlega við fólkið í hinum fyrrum dreifbýlu smáu hreppum. Á sama hátt telja kjósendurnir að forsendur þeirra til að hafa áhrif hafi versnað.

Fulltrúarnir sem spurðir voru í póstkönnun er þó á annarri skoðun og er því mat þessara tveggja hópa ólíkt. Fulltrúarnir telja ákvarðanir sveitarstjórnar umdeildari en áður og að starf þeirra sé meira að umfangi en áður.

Í sveitahreppunum er það skoðun meirihluta fólks að valdið hafi þjappast til Búðardals og að þéttbýlið drottnei í hinu nýja sveitarfélagi. Sameiningin hafi því út frá lýðræðislegum sjónarmiðum frekar verið í þágu þéttbýlisins og á kostnað sveitanna, ef marka má skoðanakönnun okkar.

Enda þótt fulltrúum á hvern íbúa hafi fækkað frá því fyrir sameiningu er það þó staðreynd að fjórir af sjö aðalfulltrúum í sveitarstjórn Dalabyggðar eru úr gömlu dreifbýlishreppunum og eiga því gömlu sveitahrepparnir í Dalabyggð meirihluta miðað við Laxárdalshrepp.⁶

- Ekki verður annað sagt en að sameining sveitarfélaganna í Dalasýslu hafi haft afleiðingar fyrir þróun skólamála í héraðinu. Ákvörðun um að leggja

⁶ Á árinu 2000 sagði Jón Egilsson sig úr hreppsnefnd og við tók Þóra Stella Guðjónsdóttir. Jón býr í fyrrum Laxárdalshreppi en Þóra í Fellsstrandarhreppi. Við þetta „misstu“ fyrrum Laxdælingar meirihluta í hreppsnefnd.

niður skólalald að Laugum og hafa alla kennslu í Búðardalsskóla hefur reynst umdeild og m.a. valdið deilum í sveitarfélaginu. Af þessum sökum sækja nokkur börn úr sveitarfélaginu nú skóla í nágrennasveitarfélaginu Saurbæjarhreppi. Tilburðir sveitarfélagsins Dalabyggðar til hagræðingar í skólamálum hafa valdið ákveðinni togstreitu milli þéttbýlis og dreifbýlis, einkanlega þó dreifbýlisins sem vestast er. Ekki verður hér reynt að leggja á það mat hvort ákvörðunin um niðurlagningu skóla að Laugum hafi verið eðlileg eða ekki – ljóst er að ekki hafa allir íbúar verið sáttir við þessa ráðstöfun. Ekki er líklegt að Skarðstrendingar hefðu sem sveitarfélag staðið fyrir því að leggja niður skólann að Laugum og væntanlega væru þeir að því leyti betur settir í dag. Hvort hinsvegar skóli að Laugum væri staðreynd í dag þó ekki hafi verið sameinað er svo önnur saga. Væri svo ekki væru Skarðstrendingar í sömu sporum.

Félagsþjónusta í Dölum hefur eftir sameiningu verið eflað mjög og meiru kostað til. Þetta staðfesta bæði reikningar sveitarfélagsins sem og viðtöl okkar við sveitarstjórnarmenn. Íbúar Dala virðast þó ekki hafa orðið mjög varir við þetta. Á hinn bóginn má benda á að hinn almenni borgari sem ekki er notandi þeirrar þjónustu sem félagsþjónustan ynnir af hendi, verður að öllu jöfnu lítið var við hana og því er spurning hversu dómbær hann er á málið.

Þegar litið er til þess hvort þjónusta almennt sé sambærileg allsstaðar í sveitarfélaginu skiptast Dalamenn í tvö horn í viðhorfi sínu til þess. Dreifbýlisfólkið telur svo ekki vera á meðan þéttbýlingar telja að svo sé. Það er vitanlega dýrt og ekki alltaf framkvæmanlegt að halda uppi sambærilegu þjónustustigi á öllum svæðum í dreifbýlu sveitarfélagi. Spurning er hversu raunhæft er að gera kröfu um slíkt. Það kemur og í ljós að dreifbýlingar í Dölum telja svo ekki vera, en athyglivert er að fólkið úr þéttbýlinu telur að svo sé. Spurning hlýtur að vakna um ástæður slíks skoðanamunar.

- Stjórnsýsla hefur öll verið færð á einn stað, en hún var þó lítil sem engin fyrir annarsstaðar. Þetta felur fyrst og fremst í sér breytingu fyrir fyrrum sveitahreppana. Mikið var þó fyrir af samstarfsverkefnum í héraðinu og því auðvitað spurning hversu stórtæk breytingin var í sumum mála-flokkum. Stjórnkerfi Laxdælinga hefur haft góðar forsendur til að taka yfir stjórnsýslu sveitahreppana, enda Laxárdalshreppur gamli blandað þéttbýlis- og dreifbýlissveitarfélag. Ekki er því hægt að tala um að neinar

verulegar breytingar hafi orðið stjórnsýslulega í Dölum vegna sameiningarinnar.

- Stígandi hefur verið í útgjöldum sveitarfélagsins öll árin eftir sameininguna. Hafa ber í huga að aukning verður 1996 vegna yfirtöku grunnskólans, en rekstur virðist verða hagkvæmari eftir 1999. Framkvæmdir við hitaveitu halda hinsvegar útgjöldum uppi. Tekjur hafa farið hækkandi allt tímabilið.

Sé litið til einstakra málaflokka hækkaði yfirstjórnunarkostnaður eftir 1997, eftir að hafa staðið í stað og jafnvel lækkað fyrstu árin eftir sameininguna. Eftir 1997 fer kostnaður Dalamanna yfir yfirstjórnunarkostnað samanburðarsveitarfélaganna.

Útgjöld til félagsþjónustu hækkuðu um 20 prósent þegar eftir sameiningu og síðan verulega milli 1995 og 1997. Árið 2000 voru útgjöldin fjórföld miðað við árið 1993. Ljóst er að umfang þjónustunnar var takmarkað í dreifbýlinu fyrir sameininguna og skýrir það líklega þennan vöxt.

Erfitt er að bera útgjöld til skólamála saman milli tímabils fyrir og eftir sameiningu, en sveitarfélög tóku yfir grunnskólann 1996. Kostnaður Dalamanna var orðinn hár á árinu 1999. Svo virðist sem niðurlagning skóla á Laugum hafi valdið hagræðingu sem skilaði sér í verulegri lækkun þegar árið 2000.

Framlegðin versnaði eftir sameiningu. Líklega tengdist það útgjaldaaukningu í skólamálum og félagsþjónustu. Viðsnúningur í fjárhag sveitarfélagsins á árinu 2000 er talsverður. Hann skýrist að hálfu leyti af rekstrarhagræðingu skólamála.

Skuldir hafa aukist eftir sameininguna, einkanlega þó frá og með árinu 1999. Skýringar þessa eru væntanlega uppbygging hafnar, framkvæmdir á Laugum og nú síðast hitaveitan, en hún hefur stóraukið skuldir og eignir.

Enda þótt útgjöld hafi aukist til mikilvægra málaflokka með sameiningunni virðist sveitarfélagið vera að ná betri tókum á fjármálum sínum. Aukningu skulda og eigna má rekja til sameiningarinnar, en þær stafa af framkvæmdum sem telja má líklegt að ekki hefði verið farið í án sameiningar.

- Þjónusta í lykilmálaflokkum eins og félagsþjónustu hefur styrkst við sameininguna á meðan úrlausnir í skólamálum hafa valdið deilum og ákveðnum kloffningi. Ekki er tekist á um gæði skóla eða skólastarfs, heldur er þar tekist á um nálægð þjónustunnar við dreifðari byggðir.

Nokkur lykilatriði valda því að telja verður að sameiningin hafi gegnt talsverðu hlutverki í byggðaþróun, þó svo að fólksflótti hafi ekki stöðvast við hana. Hér má nefna þætti sem styrkt hafa atvinnulíf eins og t.d. uppbygging hafnanna og uppbyggingu í ferðaþjónustu á svæðinu. Tilkoma hitaveitu er jafnframt að bæta búsetuskilyrði í Dölum. Sameiningin hefur því styrkt stöðir atvinnulífsins og hjálpað til við að hamla á móti fólksfækkun með m.a. bættri þjónustu við íbúana. Íbúarnir telja jafnframt að sameiningin hafi haft góð áhrif að þessu leyti.

3.4. Fjarðabyggð

- Almennt séð er fólkið á þeirri skoðun að forsendum lýðræðis hafi hrakað að því leyti að aðgengi að kjörnum fulltrúum sé minna en áður og að erfiðara sé að hafa áhrif á mál eða gang þeirra en áður. Þetta er jafnframt tilfinning hinna kjörnu fulltrúa í sveitarfélaginu. Samanburður á fjölda fulltrúa fyrir og eftir sameiningu styður þessi sjónarmið. Þarna á milli eru þó engin sjálfgefin tengsl.

Í hugum hinna kjörnu fulltrúa er breytingin á starfi þeirra frá því sem áður var fyrst og fremst aukning á umfangi þess og vinnuálagi á þeim. Sameiningin í Fjarðabyggð er þeirrar gerðar að þrjú þéttbýli, þar sem flokkastarf og flokkadrættir voru fyrir, sameinast. Við slík skilyrði felur sameiningin ekki í sér neinar eðlisbreytingar á hinu pólitíska lífi og baráttu. Raunar nefndu bæjarfulltrúar þeir sem við hittum að máli að flokksstarf væri mun flóknara í sniðum en áður, þar sem nú væru þrír bæir í sveitarfélaginu í stað eins áður.

Það er skoðun meirihluta íbúa Eskifjarðar og Reyðarfjarðar að valdið hafi þjappast saman í Neskaupstað. Þetta þarf ekki að koma á óvart, því enda þótt stjórnarsýsla sé vel dreifð á bæina þrjá er bæjarstjóri með aðalaðsetur í Neskaupstað, stærsta bænum, og þaðan kemur einnig forseti bæjarstjórnar. Á móti kemur m.a. að formaður bæjarráðs kemur frá Eskifirði og þar er heimilisfang Fjarðabyggðar. Staðsetning bæjarstjóra virðist vera táknræn og því þarf þessi skoðun eða tilfinning íbúa hinna bæjanna ekki að koma á óvart. Svipaðar tilhneigingar má jafnframt finna í öðrum sveitarfélögum sem rannsóknin *Sameining sveitarfélaga; Áhrif og afleiðingar* tekur til. Þrátt fyrir þetta viðhorf er það almennt talið meðal íbúa Fjarðabyggðar að lýðræðisleg stjórnarsýsla hafi náð markmiðinu um jöfnuð í aðgengi að henni.

- Litlar breytingar hafa orðið í skólamállum við sameininguna. Helst er bent á að sameiningin hafi gefið betri forsendur til faglegra starfs. Skólar voru fyrir í bæjunum þremur er starfa enn. Ekki er að sjá að neinar breytingar á því sé í farvatninu. Skoðun íbúanna staðfestir að lítið hafi í raun breyst.

Félagsþjónusta hefur ekki heldur orðið miklum breytingum undirorpin við sameininguna. Bent er á að aukin fjarlægð með stærra sveitarfélagi kunni að styrkja forsendur faglegs starfs á sumum sviðum. Könnun meðal íbúanna leiðir heldur ekki í ljós að þeir hafi skynjað miklar breytingar á málaflokknum.

Að mati meirihluta íbúa Fjarðabyggðar er þjónustustig almennt sambærilegt á öllum stöðum í sveitarfélaginu. Skoðunin er þó ekki eins afdráttarlaus á Reyðarfirði og Eskifirði eins og í Neskaupstað.

- Það viðhorf hefur verið viðrað af einstaka sveitarstjórnarmönnum að dreifing stjórnsýslunnar sé óæskileg, hún geri aðgang flókinn, sé óskilvirk og þar að auki mjög dýr í rekstri. Þeir hafa jafnframt flutt um það tillögur í bæjarstjórn að færa stjórnsýslu sveitarfélagsins á einn stað og að byggja skuli undir hana nýtt húsnæði sem rúmi hana alla. Þessar tillögur eru nú til umræðu. Könnun meðal íbúa Fjarðabyggðar leiðir hins vegar í ljós að meirihluti þeirra telur að stjórnkerfið sé ekki of flókið eins og það er. Einnig hefur komið fram áður að íbúarnir telji flestir að við núverandi fyrirkomulag ríki allgóður jöfnuður milli bæja í aðgengi að stjórnsýslunni. Þetta staðfestist enn í því að mikill minnihluti íbúa upplifir aukna fjarlægð frá stjórnkerfinu.

Þetta hlýtur að vekja upp spurningar. Spyrja má hvort sjálfgefið sé að stokka upp stjórnsýsluskipan sem íbúar eru tiltölulega sáttir við. Dreifð stjórnsýsla er dýrari en miðlæg að öllu jöfnu, en á móti kemur byggingarkostnaður vegna miðlægrar stjórnsýslu. Staðsetning stjórnsýslu á einn stað myndi aukin heldur hafa í för með sér skiptar skoðanir á staðsetningu hennar. Ekki er heldur víst að lausn á slíkri rökræðu sé fljótfengin.

- Ekki hafa orðið neinar stórar sviptingar í fjármálum Fjarðabyggðar. Eftir erfið fjárhagsár 1998 og 1999 horfir nú til betri vegar þegar lítið er til skuldastöðu og framlegðar. Engu að síður er sveitarfélagið nokkuð skuldsett. Kostnaður við yfirstjórn virðist í nokkru jafnvægi eftir að hafa farið upp 1998-1999. Svo er að sjá sem það hafi tekið 2 ár að ná tökum á því. Útgjöld til félagsþjónustu og skólamála hafa hækkað að raunvirði frá sameiningu. Sú aukning virðist þó vera í takti við samanburðarhóp

sveitarfélaga á landinu. Menn hafa skýrt öldudal 1998-1999 með erfiðleikum í atvinnulífi sem hafi haft áhrif á fjárhaginn. Að einhverju leyti virðist þó mega rekja málið til þess að verið var að ná tökum á fjármálastjórn hins nýja sveitarfélags fyrstu árin.

Guðmundur Bjarnason bæjarstjóri bendir einnig á nokkuð sem varðar áhrif sameiningarinnar og kann raunar að gilda þó víðar en í Fjarðabyggð væri leitað. Hann telur það besta sem áður hafi verið til staðar sé og verði alltaf viðmiðunin í nýju sveitarfélagi. Á hann þar við að hæsta þjónustustig og lægstu gjöld liggi til viðmiðunar. Eitt og sér hljóti slíkt því að virka neikvætt fjárhagslega fyrir sameinað sveitarfélag.

- Svo er að sjá sem skýr tengsl séu milli byggðapróunar, atvinnulífs og sveitarfélagsins í Fjarðabyggð. Íbúarnir líta mjög til þeirra þjónustupátta sem sveitarfélagið og bolmagn þess ræður við, sem og þess hve sameiningin hafi verið mikilvæg fyrir atvinnulífið á svæðinu. Þetta viðhorf er mjög ofarlega í hugum sveitarstjórnarmanna, sem raunar ganga lengra og segja sameininguna hafa verið forsendu þess að álverið í Reyðarfirði hafi komist á dagskrá í núverandi mynd.

3.5. Skagafjörður

- Í upphafi var mörkuð sú stefna að hafa stóra sveitarstjórn eða með alls 11 fulltrúum. Nú í lok kjörtímabilsins hefur verið ákveðið að fækka fulltrúunum í níu. Að sögn hefur virknin ekki verið sem skyldi og talið að 11 fulltrúar sé of mikið fyrir ekki stærra sveitarfélag. Enn horfir því til fækkunar kjörinna fulltrúa í Skagafirði, en ekki þarf þó þar með að vera sagt að lýðræði verði minna eða óskilvirkara.

Hverfanefndir sem gert var ráð fyrir að koma á voru aðeins valkvæðar og því var þar ætlast til að frumkvæðið kæmi frá borgurunum. Sveitarstjórn gekk ekki í fararbroddi um að skapa lýðræðislegan grundvöll, né heldur voru hverfanefndunum ætluð nein formleg völd. Yfirgnæfandi meirihluti íbúa telur í könnun að koma þurfi upp hverfanefndum. Ef til vill hefði verið raunsærra af nýrri sveitarstjórn að hafa forgöngu um stofnun hverfanefnda í hverfunum ellefu. Aukinheldur var nefndunum ekki ætlað neitt formlegt vald og kann það að hafa dregið úr áhuga fólks. Með því að fela hverfanefndum völd yfir t.d. ákveðnum þáttum starfsemi sveitarfélagsins hefðu forsendur stofnunar þeirra e.t.v. verið betri.

Þjónustufulltrúar hafa nú verið lagðir niður, allsstaðar nema í Varmahlíð. Meginstarf þess þjónustufulltrúa er að vera starfsmaður landbúnaðar-nefndar. Hlutverk þjónustufulltrúa var ekki skilgreint skýrt og því hefur varla verið auðvelt fyrir íbúana að vita hvað heyrði til þeirra og hvað ekki. Kann þetta að hafa dregið úr samskiptum fólks við þá.

Samkvæmt könnun meðal íbúanna eiga þeir verra með að hafa áhrif á gang mála sem fjær búa Sauðárkróki, þar sem miðstöð valdsins og stjórnsýslunnar er staðsett og það er einnig mat þessara íbúa að aðgengi þeirra að fulltrúunum hafi versnað, enda hefur kjörnum fulltrúum fækkað mjög verulega.

Það eru vísbendingar um að áhugi á sveitarstjórnarmálunum sé eitthvað rýrari í jaðarbyggðunum. Raunar eru undantekningar á þessu. Ekki er því ótvírætt að fólk á þeim svæðum, sem teljast hér til jaðarbyggða sé með öllu áhugalaust um málefni sveitarfélagsins líkt og dæmi eru um í öðrum sameinuðum sveitarfélögum.

- Félagspjónusta hefur aukist eftir sameininguna, t.d. með því að þjónustustig varð sambærilegt við það sem var á Sauðárkróki fyrir sameininguna, auk fjölgunar starfsmanna, dagvistunar fyrir aldraða og forvarnarstarfsemi. Ekki virðast þó upplýsingar um þetta hafa náð eyrum íbúanna.

Skólar hafa ekki verið lagðir niður nema fyrir frumkvæði íbúanna. Því kemur óánægja í könnuninni nokkuð á óvart. Án þess að dómur íbúanna á jaðarsvæðunum yfir skólunum sé á neinn hátt vefengdur fer ekki hjá því að neikvæð umræða um skólamál á þeim tíma sem rannsókn þessi var í gangi kunni að hafa valdið þar nokkru um.

Ekki leikur vafi á að erfitt hefur reynst að halda uppi sama þjónustustigi í öllum hverfum sveitarfélagsins. Þarf það kannski ekki að koma á óvart þar sem fámennustu hverfin eru jafnframt lengst frá miðstöð stjórnsýslunnar.

- Breytingar í stjórnsýslu urðu mestar fyrir íbúa smáhreppanna, sem fengu að glíma við stærra og flóknara kerfi en áður þekktist. Niðurlagning þjónustufulltrúanna virðist ekki hafa verið nægilega rökstudd, að minnsta kosti lítur út fyrir að skortur á skilgreiningu á hlutverki þeirra hafi gert starfið ómarkvisst. Úr Skagafirði má einnig draga þann lærdóm að aðlaga þurfi stjórnkerfi og stjórnsýslu að nýju hlutverki og umbjóðendum þegar bæjarskrifstofur stærsta sveitarfélagsins halda áfram starfsemi lítið breyttar eftir sameiningu.

- Ekki var lagt upp við sameininguna með fjárhagslegan ávinning að megin leiðarljósi. Hagræðing hefur þó að einhverju leyti náðst og hún nýtt til að auka og bæta þjónustu við íbúana.

Ekki verður séð annað en að þróun í fjármálum sveitarfélagsins hafi verið fremur neikvæð árin eftir sameininguna. Hvort þar er um að kenna ytri aðstæðum eða einhverju sem rekja má til sameiningarinnar er varasamt að fullyrða um. Þó liggur fyrir að raunútgjöld til stórra málaflokka, þ.e. fræðslumála og félagsþjónustu hafa aukist á tímabilinu. Að því marki sem sameiningin hefur aukið þau útgjöld má rekja fremur erfiða fjárhagsstöðu til hennar, en á hinn bóginn hafa Skagafirðingar fengið betri þjónustu.

- Í hugum fólks í Skagafirði er klár tenging á milli sameiningarinnar og þróunar byggðar. Könnunin sýnir að það tengir saman sameininguna og framtíðarþróun. Væntingar um byggð í framtíðinni virðast tengjast getu sveitarfélagsins til að veita þá þjónustu sem mikilvæg er talin til að bæir og héruð sporni gegn byggðapróuninni. Enda þótt hér sé ekki lögð fram afdráttarlaus sönnun þess að sameining Skagafjarðarsveitarfélaganna ellefu hafi gegnt hlutverki í byggðapróuninni eru hér lögð fram gögn sem styðja slíka fullyrðingu. Íbúarnir líta þó mjög til hlutverks sveitarfélagsins í því að skapa blómlegri byggð í héraðinu.

3.6. Snæfellsbær

- Meirihluti íbúa í öllum hverfum Snæfellsbæjar upplifa það erfiðara að hafa áhrif á mál eftir sameininguna. Þetta er þó meira áberandi í dreifbýlishverfunum. Sömu línur eru varðandi aðgengi fólks að kjörnum fulltrúum; fólk metur það hafa horfið til hins verra í dreifbýlinu, en er nokkuð tvískiptara meðal íbúa þéttbýlisstaðanna. Þessi niðurstaða er vísbending um að forsendum virks lýðræðis hafi hrakað, enda hefur kjörnum fulltrúum fækkað og er enginn þeirra lengur úr dreifbýlinu. Það þarf því ekki að koma svo á óvart að þetta sé einkum skoðun meðal fólks úr dreifbýlinu. Þetta kemur einnig fram í því sem túlka mátti sem meira áhugaleysi á bæjarmálunum í dreifbýlinu, en þekking á nöfnum bæjarfulltrúa er mun minni þar en í þéttbýlinu.

Aðspurðir eru íbúar Snæfellsbæjar frekar á því að vald hafi safnast í of miklum mæli saman á Hellissandi en í Ólafsvík. Þetta er merki um að staðsetning bæjarskrifstofanna hafi í hugum fólksins mjög táknað gildi,

Því á Hellissandi eru bæjarskrifstofurnar, en í Ólafsvík búa hins vegar fimm af sjö bæjarfulltrúum.

- Félagspjónustan hefur eflst mjög eftir sameiningu, ekki síst í dreifbýlinu, þar sem hún var lítil fyrir. Auk þess virðist samvinna Snæfellsbæjar um félagspjónustu með sveitarfélögunum á norðanverðu Snæfellsnesi hafa eflt þennan þjónustubátt.

Skólahald á Lýsuhóli var aukið og nú eru allir bekkir grunnskóla kenndir þar. Þetta var ákvörðun hins sameinaða sveitarfélags.

Ekki verður annað séð en að íbúarnir séu sáttir við þróun í málaflokkunum fræðslumálum og félagspjónustu. Þó verður að hafa í huga að grunnskólinn var færður alfarið yfir á sveitarfélög eftir sameininguna. Kann það að hafa áhrif á mat fólks.

Um það hvort þjónustan almennt sé sambærileg allsstaðar í Snæfellsbæ eru mestar efasemdir í Breiðavíkurbreppi, en svarendur eru raunar fáir þar. Flestir Ólafsvíkinga eru þessarar skoðunar sem raunar virðist vera meirihlutaskoðun fólks í þéttbýlinu.

- Eftir sameiningu var valin leið dreifðrar stjórnarsýslu, þar sem hluti hennar, auk þjónustufulltrúa var staðsett í Ólafsvík, en meirihluti hennar á Hellissandi. Í upphafi annars kjörtímabils var hún færð alfarið á Hellissand. Þessi tilhögun veldur því m.a. að Ólafsvíkingar telja valdið hafa farið of mikið þangað og vilja frekar hafa stjórnarsýsluna dreifðari. Það er fátítt í sameiningum sveitarfélaga hérlendis að fyrrum kaupstaður verði algerlega án stjórnarsýslu sveitarfélagsins sem hann sameinast og því líklegt að hér sé um nokkurn tilfinningalegan missi að ræða.
- Tekjurnar hafa farið stig hækkandi frá sameiningu. Stökk frá 1995-1997 skýrist þó af auknum tekjum vegna yfirtöku grunnskólans, en einnig virðist mega þakka þetta uppsveiflu í atvinnulífínu.

Við sameininguna náðist hagræðing í yfirstjórn sveitarfélagsins og enn frekari hagræðing milli árána 1999 og 2000, þ.e. þegar bæjarskrifstofurnar voru alfarið fluttar á Hellissand.

Félagspjónustan tók stökk við sameininguna og varð mun dýrari, enda var henni vart til að dreifa í dreifbýli fyrir þann tíma. Jafnvægi hefur þó ríkt að mestu síðan.

Skólamálaútgjöld hækkðu strax árið 1995. Síðan þá hafa útgjöld verið há. Þetta skýrist m.a. af uppbyggingu á Lýsuhóli og fjölgun bekkja þar.

Það hefur verið meðvitað hjá sveitarstjórnnum Snæfellsbæjar að taka ekki stór skref í hagræðingu, m.a. til að viðhalda einingu.

Framlegð minnkaði fyrst eftir sameininguna og síðan fyrst eftir yfirtöku grunnskólans, en er á mikilli uppleið frá og með árinu 1999.

Skuldir hafa aukist eftir sameiningu, en eru þó nokkuð í takti við auknar fjárfestingar, t.d. í íþróttahúsi í Ólafsvík, endurbætur á Lýsuhólsskóla og framkvæmdir við höfnina á Arnarstapa.

- Fyrir sameiningu voru uppi ákveðnar væntingar um þátt hennar varðandi eflingu byggðar og atvinnulífs. Þjónusta verið byggð upp og styrkt síðan og er tvímælalaust jafnari yfir sveitarfélagið sem heild en áður. Á svæðinu virðist vera öflugra þjónustusamfélag en áður.

Sameiningin hefur einnig styrkt þróun atvinnulífsins, t.d. með framkvæmdum við höfnina á Arnarstapa. Þá er því einnig haldið fram að sameiningin hafi dregið úr rígi á svæðinu og þannig átt þátt í að gera atvinnusvæðið heildstæðara.

Samgöngubætur innan marka sveitarfélagsins hafa hjálpað til við eflingu atvinnulífs og þjónustustigs, en þær efndir ríkisvaldsins komu þó mun seinna en ætlað var.

3.7. Vesturbyggð

- Það kemur fram í könnun meðal íbúanna að talsverður meirihluti þeirra telur möguleika sína á að hafa áhrif á gang mála hafa versnað, sérstaklega á þetta við um íbúa utan Patreksfjarðar. Á svipaðan hátt, þótt það sé ekki í jafn miklum mæli telja íbúarnir sig hafa verra aðgengi að fulltrúum sínum í sveitarstjórn en áður. Fulltrúarnir hafa um margt sömu upplifun og kjósendur þeirra af báðum þáttunum.

Á Bíldudal, þar sem óánægja með sameininguna í sveitarfélagið Vesturbyggð er mest, er þekkingin á því hverjir eru bæjarfulltrúar mest. Þaðan koma þó ekki meira en þriðjungur bæjarfulltrúanna. Ef til vill er um að ræða tengsl óánægju og þess hversu vel fólk setur sig inni mál og það sem í kringum þau er.

Fulltrúarnir eru ekki á þeirri skoðun að pólitíkin sé málefnalegri en áður. Hinsvegar er deilt meira um málin að þeirra mati. Ekki þarf það að koma á óvart, m.a. í ljósi þess að meirihluti bæjarstjórnar Vesturbyggðar hefur sprungið á báðum kjörtímabilunum eftir sameininguna. Fulltrúarnir, telja

líkt og í öðrum sameinuðum sveitarfélögum að starf þeirra hafi vaxið mjög að umfangi eftir sameininguna.

Valdið hefur þjappast saman á Patreksfirði, þar sem meginstjórnsýslan er staðsett og þaðan sem flestir bæjarfulltrúar koma. Þetta segja aðallega Bílddælingar, en íbúar dreifbýlishreppanna í nokkrum mæli einnig.

- Litlar breytingar hafa orðið varðandi starf skólana. Þeir voru þó skipulagðir sem ein heild árið 1999 og skólalald í Örlygshöfn að hluta til fært til Patreksskóla haustið 2001. Auk þessa hefur nú verið settur einn skólastjóri yfir alla grunnskóla Vesturbyggðar og fyrrum skólastjórar gerðir að deildarstjórum. Óánægja er nokkur utan Patreksfjarðar með þróun skólamála og líka með síðustu úrlausn, sem fólst í flutningi á eldri börnum í Örlygshöfn til Patreksfjarðar. Engu að síður er almennt talið meðal íbúa að hagræða þurfi í málaflokknum! Starfsemi félagsþjónustu var færð undir eina og sömu nefnd, en félagsráðgjöf er öll aðkeypt. Ekki er til staðar félagsmálastjóri, en formaður nefndarinnar virðist sinna slíku hlutverki að einhverju leyti. Enda þótt á sumum sveitarstjórnarmönnum megi skilja að lítil félagsleg vandamál séu til staðar í sveitarfélaginu, er ekki allsstaðar ánægja með félagsþjónustuna. Hvort það er til marks um efnislega óánægju eða hvort það er angi af almennri óánægju með sameininguna verður ekki dæmt um hér.

Meirihluti íbúanna á öllum svæðum er ósammála því að þjónusta sveitarfélagsins sé sambærileg allsstaðar, nema Patreksfirðingar.

- Niðurstöður athugunar okkar varðandi stjórnsýsluna sýna að íbúar upplifa samþjöppun kerfisins á einn stað – Patreksfjörð. Íbúar upplifa stjórnsýsluna fjær sér en áður. Þetta kann að vera í fullu gildi á Bíldudal, en stjórnsýsla var ekki mikil fyrir í dreifbýlinu. Það virðist hafa sýnt sig að niðurlagning þjónustuskrifstofu á Bíldudal hafi neikvæð áhrif á eininguna um sveitarfélagið. Í það minnsta hefur verið horfið til þess að koma á stöðu þjónustufulltrúa þar. Mikill niðurskurður í starfsmannahaldi í stjórnsýslu átti sér þó stað fljótlega eftir sameininguna. Aðhaldið má fyrst og fremst rekja til erfiðrar fjárhagsstöðu sveitarfélagsins.
- Tekjur sveitarfélagsins hafa verið stígandi frá sameiningu, þrátt fyrir verulega fækkun fólks. Góð samsvörun hefur verið milli gjalda og tekna þess. Litlar sem engar fjárfestingar hafa verið á tímabilinu.

Kostnaður við yfirstjórnun er og hefur verið hár. Þó hefur kostnaður heldur farið niðurávið á síðustu árum. Kostnaður við yfirstjórn er þó t.d. 2,5 faldur miðað við meðaltal sveitarfélaga í samanburðarhópi.

Útgjöld til félagsþjónustu hækkuðu mikið milli árana 1994 og 1995. Síðan þá hafa þau þó farið lækkandi hægt og bítandi, en eru þó enn miklu hærri en 1994. Athyglivert er að útgjöldin eru samt mun lægri en hjá viðmiðunarhópi sambærilegra sveitarfélaga. Kann þar m.a. að ráða einhverju um að ráðgjöf er aðkeypt og framlag nefndarformanns verulegt.

Útgjöld til skólamála hækkuðu um 15 prósent þegar við sameininguna, þ.e. milli árana 1994 og 1995. Síðan hefur orðið sprenging í þessum útgjaldalið eftir yfirfærsluna frá ríki til sveitarfélaga árið 1996 og kostnaður er hár. Frávik Vesturbyggðar frá samanburðarhópi er nokkuð yfir meðallagi hans.

Framlegð hefur verið breytileg, en má teljast vel við unandi í dag og í fullu samræmi við samanburðarhóp sveitarfélaga.

Þróun í átt til mikillar skuldaaukningar var þegar hafin við sameininguna 1994, sé litið til sveitarfélaganna sem heildar fyrir 1994. Um virðist að kenna þátttöku sjávarbyggðanna í atvinnulífnum á tímum erfiðleika í þessari undirstöðuatvinnugrein byggðarlagsins. Skuldir Vesturbyggðar hafa þó ekki aukist sem neinu nemur frá því árið 1995. Skuldirnar eru engu að síður mjög miklar miðað við samanburðarhóp og er aðeins eitt sveitarfélag á landinu með meiri skuldir á íbúa.

- Sé litið til hugmynda íbúanna um hvað það sé sem stuðli að blómlegri byggð er ljóst að það telur sveitarfélagið og þjónustuframboð þess hafa þar mikilvægt hlutverk. Vegna erfiðrar skuldastöðu sem hefur verið sveitarfélaginu erfiður dragbítur, hafa fjárfestingar verið í lágmarki og því lítið aflögu til uppbyggingar þjónustu. Þó er ekki hægt annað en að varpa fram þeirri spurningu hvort þetta sé að einhverju leyti spurning um forgangsroðun mála. Þróun mála í sjávarútvegi hefur alls ekki verið sveitarfélaginu Vesturbyggð hagstæð. Íbúar telja það nauðsynlegt að fá Tálknafjarðarhrepp inn í sveitarfélagið til að styrkja það og auka jafnvægið í byggðinni á sunnanverðum Vestfjörðum.

4. Viðhorf til sameiningarmála eftir gerðum sveitarfélaga

Þegar rætt er um sveitarfélög af ólíkum gerðum þegar sameining er annarsvegar er hér átt við stöðu og hlutverk gömlu sveitarfélaganna í því nýja. Því er í raun verið að hugsa og greina viðhorfin til sameiningar út frá þeim forsendum sem ríktu fyrir sameiningu. Þetta er gert til þess að varpa ljósi á m.a. „afdrif“ þeirra sveitarfélaga sem að sameiningum standa.

Í þessum kafla verða athuguð viðhorf bæði íbúanna og sveitarstjórnarmannanna til lýðræðismála, þjónustubátta, stjórnsýslu og að auki eru sett fram svör íbúanna við því hvað þeir myndu kjósa í dag um sameininguna, fengju þeir tækifæri til að kjósa. Hér eru þessi svör greind eftir því sem hér að ofan var lýst sem stöðu og hlutverki gömlu sveitarfélaganna í því nýja. Í sérskýrslum fyrir hvert sveitarfélag eru viðhorf íbúa greind eftir hverju þeirra, en ekki sveitarstjórnarmannanna, enda eru svör þeirra það fá að framsetning á þeim eftir einstökum sveitarfélögum gæti í einstaka tilvikum höggvið nærri nafngreiningu.

Með gerðum sveitarfélaga er, eins og áður segir, átt við hlutverk og stöðu gömlu sveitarfélaganna í því nýja. Flokka má þau í þrennt; í fyrsta lagi þau sveitarfélög sem eru *kjarni þjónustu og stjórnsýslu*, venjulega þau stærstu. Í öðru lagi það sem hér er kallað *Jaðarbyggðir I* og eru sveitarfélög sem eru hlutfallslega stór innan hins nýja sveitarfélags, en eru ekki í kjarnahlutverkinu. Þetta eru gjarnan sveitarfélög sem þegar voru nokkurs megnug, þ.e. höfðu eigin stjórnsýslu og höfðu byggt upp þjónustu fyrir íbúa sína. Í þriðja lagi er um að ræða það sem kallað er *Jaðarbyggðir II*. Hér ræðir um litlu landbúnaðarhreppana sem eru hlutfallslega litlir í hinu nýja sveitarfélagi og eru sveitarfélög sem ekki höfðu byggt upp neina teljandi stjórnsýslu eða þjónustu á sínum tíma. Oftar en ekki var kosið þar persónukosningum til sveitarstjórnar.⁷ Fyrri rannsókn á viðhorfum og kosningahegðun í sameiningarkosningum hefur sýnt að í kjarnasveitarfélögum var langstærstur hluti íbúa hlynntur sameiningu, í jaðarbyggðum I voru langflestir mótfallnir og að í Jaðarbyggðum II voru fleiri mótfallnir en meðmæltir, þó ekki jafn mótfallnir og í Jaðarbyggðum I.⁸

⁷ Þessi flokkun var upphaflega sett fram í grein eftir Grétar Þ Eypórsson í Sveitarstjórnarmálum 1994:4 bls. 179-182.

⁸ Sama grein.

4.1. Viðhorf fólks í mismunandi gerðum sveitarfélaga

4.1.1. Gerð sveitarfélaga: Lýðræði

Hér verða athuguð svör íbúanna við þremur spurningum sem tengjast lýðræði og áhrifum sameiningarinnar á það.

Þegar íbúar eru beðnir að meta áhrif sameiningarinnar á möguleika sína á að hafa áhrif á gang mála og málefna er niðurstaðan sú að í öllum gerðunum upplifa fleiri verra ástand en betra (sjá töflu 1). Þetta á þó langsíst við um kjarnana, þar sem raunar yfir helmingur telur ástandið jafngott. Það er hinsvegar í jöðrunum sem fólk telur möguleika sína að þessu leyti hafa versnað og er þar um að ræða um 2/3 allra þátttakenda sem búa ekki í kjörnunum. Ljóst er því að almennt séð versna þessi lýðræðisskilyrði í öllum þessum flokkum.

Tafla 1. Áhrif sameiningar á möguleika fólks á að hafa áhrif á gang mála að mati þess sjálfs (%)

<i>Gerð sveitarfélags</i>	<i>Mun betri</i>	<i>Nokkuð betri</i>	<i>Jafn góða</i>	<i>Nokkuð verri</i>	<i>Mun verri</i>	<i>Ekki skoðun</i>	<i>Betri – Verri</i>	<i>Alls</i>	<i>Fjöldi</i>
<i>Kjarni</i>	2	9	52	19	9	9	- 17	100	613
<i>Jaðarbyggð I</i>	2	5	22	33	33	5	- 59	100	352
<i>Jaðarbyggð II</i>	3	7	21	29	35	4	- 54	100	189

Þegar mat á aðgengi að fulltrúum ber á góma kemur upp mjög svipað mynstur og þegar spurt var um möguleika á áhrifum (sjá töflu 2). Ekki verður vart við nema litlar breytingar í kjörnunum, en talsvert meira í jaðarbyggðum I og II þar sem fólk þykir aðgengi hafa versnað. Þarf vart að undra, enda hafa jaðarbyggðir, einkanlega þó þær minnstu orðið fyrir hlutfallslega mestri skerðingu á kjörnum fulltrúum miðað við íbúafjölda. Alls eru það 42-46 prósent aðspurðra þar sem upplifir verra aðgengi en áður.

Tafla 2. Áhrif sameiningar á aðgengi fólks að fulltrúum sínum að mati þess sjálfs (%)

Gerð sveitarfélags	Mun betri	Nokkuð betri	Jafn góða	Nokkuð verri	Mun verri	Ekki skoðun	Betri - Verri	Alls	Fjöldi
Kjarni	2	6	70	8	4	11	- 4	101	613
Jaðarbyggð I	1	6	38	24	22	9	- 39	100	352
Jaðarbyggð II	2	8	40	22	20	8	- 32	100	189

Í næstu töflu ræðir um skoðun á því hvar valdið hefur þjappast saman. Hér skiptast íbúar kjarnanna mjög í tvö horn í afstöðu sinni, eru bæði sammála og ósammála þessari fullyrðingu. Við annan tón kveður í hinum hópnum, en þó einkanlega í þeim sveitarfélögum sem hér teljast tilheyra jaðarbyggðum I. Eru alls 78 prósent þar frekar eða mjög sammála þessu og raunar 55 prósent mjög sammála henni. Yfir 60 prósent í smáhreppnum eru sammála þessu. Ljóst er því að íbúar jaðarbyggðanna upplifa í talsverðum mæli að valdið hafi þjappast saman þar sem stjórnsýslan og þjónustan eru einkanlega. Í flestum þeirra sveitarfélaga sem voru í rannsókninni voru einnig flestir hinna kjörnu fulltrúa búsettir í kjarnanum. Veldur þetta því sennilega mestu um hér.

Tafla 3. Valdið hefur safnast saman í þjónustu og stjórnsýslukjarnanum að mati fólksins (%)

Gerð sveitarfélags	Mjög sammála	Frekar sammála	Frekar ósammála	Mjög ósammála	Ekki skoðun	Betri - Verri	Alls	Fjöldi
Kjarni	22	24	21	26	8	- 1	101	634
Jaðarbyggð I	55	23	10	7	5	61	100	301
Jaðarbyggð II	31	30	17	15	7	29	100	168

Það kemur hér nokkuð ótvírætt fram að ef marka má þessi svör eru það kjarnarnir sem tapa minnstu við sameiningu frá lýðræðislegu sjónarmiði. Þeir sem tapa í þessum skilningi eru íbúar þeirra svæða sem ekki eru í kjarna- eða miðstöðvarhlutverkinu. Þetta á í heldur meiri mæli við um íbúa í því sem hér hefur verið kallað *Jaðarbyggðir I*.

4.1.2. Gerðir sveitarfélaga: Þjónusta

Þegar um er að ræða mat íbúanna á þróun stærstu þjónustubátta sveitarfélaganna, félagsþjónustu og skólamálu, kemur einnig upp munur eftir gerðum sveitarfélaganna.

Athuganir okkar í mörgum sveitarfélögum, sérstaklega litlu sveitahreppunum sýndu að þjónustustig félagsþjónustu jókst eftir sameiningu. Þegar gömlu sveitahrepparnir voru orðnir hluti af stærri heildum þar sem nálægðin hamlaði ekki úrvinnslu viðkvæmra mála tengdum barnavernd eða fjárhagsaðstoð, virðist hafa komið þar upp á yfirborðið þörf sem ekki var sýnileg áður. Þetta olli m.a. hækkunum á útgjöldum til félagsþjónustu. Hvað segja íbúarnir um þetta? Upplifa íbúar þeirra svæða sem sagt er að hafi fengið hækkað þjónustustig þetta? Í stuttu máli er svarið nei, að minnsta kosti tæplega. Yfir helmingur svarenda í öllum gerðunum þremur telur ástandið svipað. Í stærri jaðarbyggðunum eru þeir fleiri sem hafa upplifað neikvæða þróun en jákvæða og tiltölulega litlu munar í hinum hópunum. Það virðist því ekki vera sem íbúarnir upplifi sterkt þá eflingu félagsþjónustunnar, sem í mörgum tilfellum hefur orðið.

Tafla 4. Mat íbúa á þróun félagsþjónustu frá sameiningunni (%)

Gerð sveitarfélags	Batnað mikið	Batnað nokkuð	Svipað	Versna nokkuð	Versnað mikið	Ekki skoðun	Betri - Verri	Alls	Fjöldi
Kjarni	3	21	59	6	2	8	16	101	634
Jaðarbyggð I	1	13	50	14	11	10	- 11	100	301
Jaðarbyggð II	5	17	56	7	7	7	10	100	168

Einnig var spurt um þróun skólamála. Þessi málaflokkur er öllu flóknari þegar meta skal áhrif af sameiningu. Í þremur sveitarfélögum af sjö var sameinað 1994 og því var grunnskólinn fluttur alfarið til sveitarfélaganna eftir þær sameiningar. Kann það að einhverju leyti að hafa áhrif á mat fólks, þó ekki sé það víst. Niðurstöður eru að í kjörnunum upplifir fólk mest jákvæða þróun, en þess ber að geta að í öllum tilvikum er það stærsti hópurinn sem telur ástand vera svipað. Ljóst er þó að þessi þróun hefur komið verst út í minnstu sveitarfélögunum (Jaðarbyggðum II). Þetta er þó ekki einhlítt, t.d. upplifðu íbúar Staðarsveitar (Snæfellsbær) framför frá sameiningu, en þar var byggt upp frekara nám á Lýsuhóli eftir sameiningu. Á hinn bóginn hefur þróun víða orðið sú að upp hefur komið umræða um hagræðingu með fækkun og niðurlagningu skóla.⁹ Hefur hagræðingarumræðan oftast beinst að þeim fámennu skólum sem

⁹ Hér má t.d. nefna niðurlagða skóla eftir sameiningar: Steinsstaðaskóla í Skagafirði, Laugaskóla í Dalasýslu og ennfremur umræðu um niðurlagningu skóla eins og Sólgarðaskóla í Skagafirði og Örlygshöfn í Vesturbyggð.

staðsettir eru í hinum dreifðu, fámennu jaðarbyggðum. Er það því líkleg skýring á því af hverju íbúar þar eru neikvæðastir þegar áhrif sameiningar á skólamál eru metin.

Tafla 5. Mat íbúa á þróun skólamála frá sameiningunni (%)

Gerð sveitarfélags	Batnað mikið	Batnað nokkuð	Svipað	Versna nokkuð	Versnað mikið	Ekki skoðun	Betri - Verri	Alls	Fjöldi
Kjarni	4	28	47	7	2	11	23	101	634
Jaðarbyggð I	3	14	54	11	6	12	0	100	301
Jaðarbyggð II	4	20	40	15	17	4	- 8	100	168

Þá var spurt um þjónustu sveitarfélagsins, almennt og hvort hún væri sambærileg allsstaðar innan þess. Ekki þarf að fara í grafgötur með að erfitt getur reynst að halda úti sambærilegri þjónustu óháð landfræðilegri legu innan sveitarfélags, sérstaklega ef um landfræðilega stórt sveitarfélag er að ræða. Raunin varð hinsvegar sú að fólk virðist hafa svarað þessu mjög útfra eigin aðstæðum. Þannig telja 56 prósent íbúa í kjörnum að þjónustan sé sambærileg allsstaðar. Það gera hlutfallslega mun færri í öðrum hópum, t.d. einungis fjórðungur í minni jaðarbyggðum. Það eru og fyrst og fremst íbúar þaðan sem telja þjónustuna ekki sambærilega.

Tafla 6. Mat íbúa á því hvort þjónusta sé sambærileg allsstaðar í sveitarfélaginu (%)

Gerð sveitarfélags	Mjög sammála	Frekar sammála	Hvorugt	Frekar ósammála	Mjög ósammála	Sammála - ósammála	Alls	Fjöldi
Kjarni	26	31	6	22	15	20	101	634
Jaðarbyggð I	19	20	3	22	36	- 19	100	301
Jaðarbyggð II	11	14	6	24	44	- 45	100	168

Niðurstaðan hér er að ef marka má svör íbúanna, hafi félagsþjónusta ekki þróast til hins betra eftir sameiningar og alls ekki frekar í dreifbýlinu. Þar verður einnig vart við ákveðinn en þó líklega staðbundinn kurr vegna skólamála. Loks er þjónusta alls ekki sambærileg allsstaðar innan hinna sameinuðu sveitarfélaga og eru fámennu dreifbýlu svæðin þar mest afskipt.

4.1.3. Gerðir sveitarfélaga: Afstaða til sameiningar

Að lokum verður litið til þess hvernig íbúarnir segja sig myndu kjósa, verði gengið til sameiningarkosninga nú. Um er að ræða einskonar dóm þeirra á því hvernig til hefur tekist með sameininguna. Niðurstöður, greindar eftir gerðum sveitarfélaga benda ótvírætt til þess að íbúar þeirra gömlu sveitarfélaga sem eru hlutfallslega stór innan hins nýja sveitarfélags, og eru ekki í kjarnahlutverkinu, hafi tapað mest á sameiningunum. Í það minnsta myndi meirihluti þeirra fella sameiningu yrði kosið í dag. Þetta er ekki raunin í kjörnunum og í litlu dreifbýlu sveitarfélögum. Íbúar kjarnanna eru með sameiningum, almennt séð, í miklum meirihluta og góður meirihluti er einnig með í minnstu sveitarfélögum. Þetta sést í töflu 8:

Tafla 7. Hvað myndirðu kjósa ef kosið yrði um sameiningu í dag? (%)

Gerð sveitarfélags	Með sameiningu	Móti sameiningu	Kysi ekki/skilaði auðu	Alls	Fjöldi
Kjarni	66,1	28,3	5,6	101	605
Jaðarbyggð I	41,6	51,6	6,8	100	339
Jaðarbyggð II	57,5	35,6	6,9	100	174

Hér stendur eftir sú spurning af hverju þessi munur kemur fram á viðhorfi hópanna. Ekki þarf að fara í grafgötur með viðhorf íbúa kjarnanna, en hitt er meiri ráðgáta. Hér verður þó sett fram sú skýring að í sveitarfélögum sem fyrir sameiningu voru nokkurs megnug og höfðu stjórnslu og þjónustu eigi fólk erfitt með að sætta sig við að hafa með sameiningunni tapað forræðinu yfir þeirri þjónustu og stjórnslu sem byggð hafði verið upp. Með öðrum orðum að úr nokkrum söðli hafi verið að falla og að það fall mælist illa fyrir. Um ástæður þess að litlir og dreifbýlir hreppar upplifi sameiningarnar jafn jákvætt og raun ber hér vitni er ekki gott að fullyrða. Ljóst virðist þó að reynsla íbúa þessara litlu sveitarfélaga er oftast en ekki jákvæð. Þar kann að valda um m.a. hækkað þjónustustig og þar með betri búsetuskilyrði.

4.2. Viðhorf sveitarstjórnarmanna í mismunandi gerðum sveitarfélaga

4.2.1. Fulltrúalyðræðið, málefnið og starf sveitarstjórnarmannsins

Í póstkönnun sem send var til sveitarstjórnarmannanna voru þeir m.a. spurðir spurninga sem tengdust lýðræðisþróun eftir sameininguna. Var þar annars vegar um að ræða spurningar um möguleika fólks á áhrifum og hins vegar aðgengi þess að fulltrúunum. Eru þær því sambærilegar við þær spurningar sem íbúarnir fengu í sinni könnun. Aukinheldur var sjónum beint að breyttum aðstæðum sveitarstjórnarmanna eftir sameiningar. Er þar um að ræða breytingar á eðli stjórnmalabaráttunnar í sveitarstjórn, en fyrir minni sveitarfélög felur sameining oftast í sér að baráttan þróast úr því að vera á persónulegum grundvelli, þar sem gjarnan er reynt að ná sameiginlegri lendingu í málum yfir í baráttu þar sem flokkar eða framboð deila um málefni. Auk þessa má vænta breytinga á umfangi starfs sveitarstjórnarmannsins. Fyrir suma verða málefnið og úrlausnarefnið fleiri, flóknari og umfangsmeiri og fyrir alla verður það svæði sem til umfjöllunar er stærra og fjölbreytilegra. Fyrir fulltrúa dreifbýlisins verða e.t.v. skipulags- og gatnamál framandi á meðan fulltrúar þéttbýlis þurfa skyndilega að setja sig inn í mál eins og fjallskil. Er því ekki síst vísað hér til þeirra sameininga þar sem dreifbýlis- og þéttbýlissveitarfélög sameinuðust. Var reynt í könnuninni að fá sjónarhorn sveitarstjórnarmanna sjálfra á þetta, í ljósi reynslunnar.

Í töflu 8 sjást svör þeirra við spurningu um mat á möguleikum kjósenda til að hafa áhrif á mál. Í stuttu máli kemur upp svipað mynstur og í svörum kjósenda; þ.e. að í öllum gerðum sveitarfélaga upplifa fleiri verra ástand en betra. Þetta á þó allra síst við um kjarnana, þar sem 2/3 telja ástandið jafngott og áður. Það er hinsvegar í jöðrunum sem sveitarstjórnarmenn telja möguleika fólks hafa versnað. Ljóst er því að almennt séð versna þessi lýðræðisskilyrði í þessum þremur flokkum sveitarfélaga, þó mest í milliflokknum (Jaðarbyggð I). Í öllum megindrátum er mat sveitarstjórnarmanna í samræmi við upplifanir kjósenda þeirra.

Tafla 8. Mat sveitarstjórnarmanna á áhrifum sameiningar á möguleika fólksins á að hafa áhrif á gang mála. (%)

Gerð sveitarfélags	Mun betri	Nokkuð betri	Jafn góðir	Nokkuð verri	Mun verri	EKKI skoðun	Betri - Verri	Alls	Fjöldi
Kjarni	3	7	67	20	0	3	- 10	100	30
Jaðarbyggð I	0	13	27	33	27	0	- 47	100	15
Jaðarbyggð II	17	17	8	42	17	0	- 25	100	12

Í töflu 9 eru niðurstöður úr spurningu um möguleika á aðgenginu. Eru sveitarstjórnarmennirnir meðvitaðir um hvort fólk þarf að hafa meira fyrir því að ná til þeirra en áður, nú þegar fulltrúunum hefur fækkað hlutfallslega? Niðurstaðan er hér eilítið á skjön við upplifun íbúanna, en þar var skýr áherslumunur milli kjarnanna og íbúa annarra svæða. Vissulega er hér áherslumunur milli kjarna og jaðarbyggða I, en það sem stingur í stúf er að sveitarstjórnarmennirnir í fyrrum litlu dreifbýlis-sveitarfélögunum telja aðgengi fólks að sér hafa batnað, ef eitthvað er! Rétt er þó að geta þess að langstærsti hluti þeirra sér enga breytingu og sveitarstjórnarmenn í fámenna dreifbýlinu sem svöruðu eru of fáir til að hægt sé að draga víðtækar ályktanir.

Tafla 9. Mat sveitarstjórnarmanna á áhrifum sameiningar á aðgengi fólksins að fulltrúum sínum. (%)

Gerð sveitarfélags	Mun betri	Nokkuð betri	Jafn góðir	Nokkuð verri	Mun verri	EKKI skoðun	Betri - Verri	Alls	Fjöldi
Kjarni	0	7	73	20	0	0	- 13	100	30
Jaðarbyggð I	0	7	40	27	27	0	- 47	100	15
Jaðarbyggð II	8	17	58	0	17	0	8	100	12

Allgóður samhljómur er því með fólkinu og fulltrúum þess á því hver áhrif sameining hefur haft á forsendur fulltrúalýðræðisins, eins og það er sett fram hér.

Næstu þrjár töflur fjalla um breytingar á starfsumhverfi hinna kjörnu fulltrúa. Tafla 10 sýnir dreifingu á því hvernig brugðist var við fullyrðingu um að gagnrýni á störf fulltrúa hafi þróast frá persónulegri gagnrýni yfir í málefnalega gagnrýni. Þessu voru fulltrúar í kjarnasveitarfélögunum mjög ósammála, en 69 prósent þeirra svöruðu því til. Nokkuð í samræmi við þá tilgátu sem sett var fram að framan skiptust svör í öðrum sveitarfélögum á

annan hátt. Þar lýsir meirihluti, þó ekki væri mjög mikill, sig sammála fullyrðingunni. Að einhverju leyti virðist því svo að baráttan verði minna persónuleg og meira málefnaleg í stærri sveitarfélögunum, en í þeim sem minni eru. Þessar línur eru þó ekki alveg skýrar og kann m.a. að stafa af flokkuninni hér, en í flokknum jaðarbyggð I er m.a. að finna bæina Eskifjörð, Reyðarfjörð, Bíldudal, Stokkseyri og Eyrarbakka – sveitarfélög sem lentu ekki í kjarnahlutverki eftir sameiningu en höfðu að meira eða minna leyti virkt stjórnmalalíf áður. Megintilhneigingin í töflunni er þó á þann veg að fulltrúar „jaðarbyggðanna“ upplifi minni einkenni persónustjórnála við það að verða hluti af stærri heild.

Tafla 10. Mat sveitarstjórnarmanna því hvort gagnrýni á störf sveitarstjórnarmanna hafi þróast frá því að vera persónuleg yfir í að vera málefnaleg. (%)

<i>Gerð sveitarfélags</i>	<i>Mjög sammála</i>	<i>Frekar sammála</i>	<i>Frekar ósammála</i>	<i>Mjög ósammála</i>	<i>Ekki skoðun</i>	<i>Sammála – ósammála</i>	<i>Alls</i>	<i>Fjöldi</i>
<i>Kjarni</i>	0	21	55	14	10	- 48	100	29
<i>Jaðarbyggð I</i>	0	47	27	13	13	7	100	15
<i>Jaðarbyggð II</i>	0	50	42	0	8	8	100	12

Í næstu töflu er til umfjöllunar spurning af sama meiddi, en hér er spurt um hvort ákvarðanir séu umdeildari en áður. Þetta gæti hugsast stafa af tvennu. Megintilgátan er sú að mál séu umdeildari í stærra og flóknara samhengi, en í fámennara dreifbýli þar sem 3-5 einstaklingar reyna að ná sameiginlegri lendingu í málum. Því séu breytingar meiri fyrir fulltrúa hinna fyrrum minni eininga. Tafla 11 staðfestir þetta nokkuð skýrt. Þannig skera t.d. fulltrúar minnstu eininganna sig mjög úr – 84 prósent þeirra eru frekar eða mjög sammála því að ákvarðanir séu umdeildari en áður. Þetta er reyndar skoðun um og yfir helmings aðspurðra í hinum hópunum. Það virðist því vera ljóst af þessu að ákvarðanir verða umdeildari í hinum nýju stærri og oft flóknari einingum – sérstaklega fyrir sveitarstjórnarmenn af minnstu svæðunum.

Tafla 11. Mat sveitarstjórnarmanna því hvort ákvarðanir séu umdeildari en fyrir sameiningu. (%)

Gerð sveitarfélags	Mjög sammála	Frekar sammála	Frekar ósammála	Mjög ósammála	Ekki skoðun	Sammála – ósammála	Alls	Fjöldi
Kjarni	14	34	34	7	10	7	100	29
Jaðarbyggð I	13	40	40	0	7	13	100	15
Jaðarbyggð II	17	67	8	0	8	76	100	12

Loks voru sveitarstjórnarmenn beðnir um að meta breytingar á umfangi starfs síns. Áður hefur verið sett fram sú tilgáta að sameiningin feli í sér breytingar fyrir alla fulltrúa, en þó mismiklar. Þannig má t.d. ætla að mun fjölbreyttari úrlausnarefni en áður bíði fulltrúa hinna fámennari byggða í sveitarstjórn sem oftast en ekki hefur mörgum sinnum fleiri íbúa á bak við sig, auk flóknara samfélags. Tafla 12 sýnir svo ekki verður um villst að sveitarstjórnarmenn upplifa þetta svona, en með örfáum undantekningum eru þeir mjög eða frekar sammála þeirri tilgátu sem felst í spurningunni, þ.e. að starfið sé umfangsmeira en áður.

Tafla 12. Mat sveitarstjórnarmanna því hvort starf sveitarstjórnarmanns sé umfangsmeira en áður. (%)

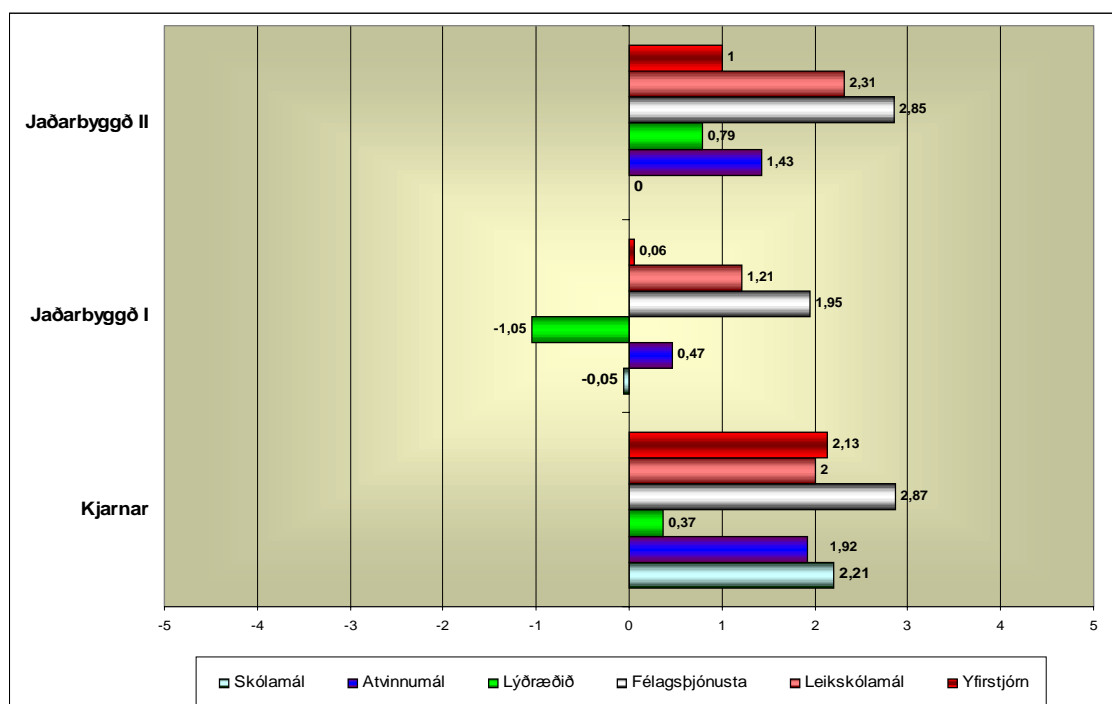
Gerð sveitarfélags	Mjög sammála	Frekar sammála	Frekar ósammála	Mjög ósammála	Ekki skoðun	Sammála – ósammála	Alls	Fjöldi
Kjarni	41	45	0	3	10	83	100	29
Jaðarbyggð I	73	7	0	13	7	67	100	15
Jaðarbyggð II	58	42	0	0	0	100	100	12

4.2.2. Mat sveitarstjórnarmanna og embættismanna á þróun nokkurra mála

Loks verða hér dregin fram svör sveitarstjórnarmanna og embættismanna við spurningum þar sem þeir voru beðnir að leggja mat á þróun nokkurra málaflokka og málefna frá því fyrir sameiningu. Var um að ræða kvarðann ÷5 til 5 þar sem lægri talan þýddi verstu mögulegu þróun en sú hæsta bestu mögulegu. Málaflokkarnir voru: skólamál, atvinnumál, félagsþjónusta, leikskólar, yfirstjórn, auk þess sem spurt var um þróun lýðræðis.

Þegar *skólamál* eru skoðuð kemur í ljós að sveitarstjórnarmenn úr kjörnum virðast mun ánægðari en aðrir með þróun mála (meðalgildi 2,21). Í öðrum flokkum er meðalgildið við núll, sem þýðir í raun miðja

vegu á kvarðanum. Skoðanir þar eru mun skiptari, þ.e. hluti er bærilega ánægður og hluti ekki.¹⁰ Er því ljóst að tal um hagræðingu og niðurlagningu skóla hefur haft að einhverju leyti neikvæð áhrif á mat á þróun þessa málaflokks, bæði hjá íbúum, stjórnendum og fulltrúum hinna fámennari eða afskiptari svæða. Þetta sést vel á myndinni að neðan:



Mynd 1. Mat sveitarstjórnarmanna á áhrifum sameiningar á einstaka málaflokka.

Mat stjórnenda og fulltrúa á *atvinnumálin* og áhrif sameiningar á þau er á heildina litið jákvæðara. Þannig fær þróun atvinnumála frá sameiningu einkunn á bilinu 0,47 – 1,92, sem verður að teljast fremur góður vitnisburður. Rétt er þó að taka fram að hæsta gildið er í kjarnabyggðunum. Taflan gefur ekki frekari tilefni til efnislegra túlkana, en um það er vísað til sérskýrslanna sjö um sveitarfélögin þar sem umfjöllun er ítarlegri um þennan þátt.

Mat fulltrúa og stjórnenda á þróun *félagsþjónustu* er mjög jákvætt (1,95-2,87). Þetta á ekki síður við í litlu jaðarbyggðunum, þar sem því hefur verið haldið mjög fram að félagsþjónusta hafi verið aukin mjög mikið, enda sýnir þróun útgjalda til málaflokksins nær allsstaðar hækkun. Matið hér styður þetta, en á hinn bóginn virðist sem þeir íbúar sem tóku þátt í

¹⁰ Þetta sést t.d. á staðalfrávikum, en þau eru fyrir Kjarna=2,12, Jaðarbyggðir I=3,12 og Jaðarbyggðir II=3,26. Fjöldi svarenda var 81-83, en þó einungis 68 þegar spurt var um yfirstjórn.

skoðanakönnun okkar hafi ekki verið mjög meðvitaðir um þetta. Hefur því ef til vill einhversstaðar farist fyrir að koma upplýsingum um þetta á framfæri, eða þá hitt að félagsþjónusta er ekki málaflokkur sem allir íbúar eru í beinni snertingu við. Hugsanlega á fólk því erfiðara með að sjá breytingar.

Um *leikskóla* er það að segja að fólk upplifir jákvæða þróun í öllum gerðum sveitarfélaganna (1,21 – 2,21). Er lítið meira um það að segja, en raunar hafa athuganir okkar sýnt að aukin þjónusta leikskóla var almenn þróun í landinu á síðasta áratug. Svarendur úr minni jaðarbyggðum og kjörnum upplifa þetta í samræmi við það.

Þróun *lýðræðis* er það málefni þar sem sveiflur eru hvað mestar ($\div 1,05 - 1,78$). Þar sker sig úr mat úr jaðarbyggðum II, eða það sem segja má að séu stærri sveitarfélögin sem ekki eru í kjarnahlutverkinu í nýju sveitarfélagi. Fulltrúar og stjórnendur úr þeim flokki sveitarfélaga eru sýnu óánægðari með þróun lýðræðis eftir sameiningu en kollegar þeirra. Spurningar hljóta að vakna við þær niðurstöður að hæsta meðalgildi kemur frá þeim sem fylla flokk hinna fámennari jaðarbyggða. Er svo að sjá sem fulltrúar þaðan telji lýðræði hafa þróast í rétta átt við það að sveitarfélagið varð hluti af mun stærri heild, með fækkun fulltrúa og nefndarmanna sem afleiðingu. Lýðræðið hlýtur þá að liggja í einhverju öðru. Er það svo að lýðræðið er virkara í stærra sveitarfélagi? Eru of mörg verkefni hinna smáu bundin í samstarfi við aðra og því hafi þeir ekki valdið nema yfir hluta verkefna sinna, eins og stundum hefur verið haldið fram? Er vald smásveitarfélagsins yfir eigin málum hugsanlega meira þegar það er orðið hluti af stærri heild sem tekur ákvarðanir um eigin mál sjálf? Vitanlega er ekki hægt að túlka niðurstöðurnar þannig með ótvíræðum hætti, en óneitanlega vekur þessi niðurstaða upp slíkar spurningar.

5. Áhrif af sameiningu sveitarfélaga: Nokkrar meginlínur

Þessi rannsókn á því hver áhrif sameining sveitarfélaganna hefur haft tekur til þeirra sjö sveitarfélaga sem áður getur um. Setja verður þann fyrirvara að engin sameining er í raun „eins“, þ.e. að ekki er hægt að segja að neinar tvær sameiningar séu fyllilega sambærilegar. Verður því að taka þeim meginlínunum sem reynt verður að draga í þessum lokakafla með þeim fyrirvörum að þær geta átt við í mörgum tilvikum og öðrum ekki. Þannig má t.d. benda á það að gerð sameininganna í Dalabyggð og í Húnaþingi vestra er um margt mjög svipuð, þ.e. að í báðum tilvikum sameinast mörg fámenn dreifbýlissveitarfélög einum þéttbýliskjarna. Kunna því ýmsar af þeim niðurstöðum og þeirri reynslu sem fengist hefur úr Dölum að kunna að vera yfirfæranlegar á Húnaþing vestra. Þetta er þó einungis tekið hér sem dæmi um ákveðinn „skyldleika“, án þess að það hafi á neinn hátt verið skipulega skoðað.

Sé litið á *félagsþjónustu* sérstaklega útfrá þeim rannsóknnum sem gerðar hafa verið má fullyrða að þjónustustig hennar hefur víðast aukist, einkanlega í smáu dreifbýlu sveitarfélögunum. Því fela sameiningar í sér mestar breytingar á félagsþjónustu þar sem þéttbýli og dreifbýli sameinast. Svo virðist sem þarna valdi meðal annars það að félagsleg vandamál séu dulin í fámenninu og því komi þjónustuhörf í dreifbýlu fámenni ekki upp á yfirborðið fyrr en fjarlægð við stjórnkerfi eykst. Fólk virðist þá tilbúnara en áður að leita eftir aðstoð félagsþjónustu sem hefur yfir að ráða fagfólki. Þessar breytingar sjást jafnframt gjarnan í því formi að kostnaðarhækkunarir verða til málaflokksins.

Fræðslumál eru einnig tengd gerð sameininga, þ.e. áhrifin eru meiri þar sem dreifbýli og þéttbýli sameinast. Þar kemur krafa eða að minnst kosti umræða um hagræðingu upp fyrr eða síðar. Yfirleitt snúast málin þá um hina fámennu dreifbýlisskóla. Skólamál í kjölfar sameiningar koma hvað skýrast upp í Dalabyggð, Vesturbyggð og í Skagafirði. Á hinn bóginn er Árborg dæmið um að slíkt komi ekki upp, en það er vegna þess að börn úr fyrrum Sandvíkurhreppi sækja skóla á Selfossi frá því löngu fyrir sameiningu. Kostnaður við skólamál fer almennt stígandi upp á við eftir 1997. Þetta gildir jafnt um eldri og yngri sameiningarnar. Líklegast er hér

um að ræða þætti sem ekki tengjast sameiningunum beint, heldur fremur yfirfærslu grunnskólans til sveitarfélaga sumarið 1996. Er því líklegra að hér ráði almenn þróun skólamála, eins og t.d. einsetning skólanna.

Stjórnsýsla hinna nýju sveitarfélaga virðist almennt verða skilvirkari og ekki síst faglegri. Ræður þar ekki síst um að eiginleg stjórnsýsla verður til í fyrsta sinn fyrir íbúa hinna fámennu dreifbýlishreppa.

Ný sveitarfélög hafa beitt mismunandi lausnum varðandi fyrirkomulag og staðsetningu stjórnsýslunnar. Ef draga á upp mynstur í þeim efnum virðist sem að þegar fleiri en einn þéttbýlisstaður sameinast sé reynt að dreifa stjórnsýslunni. Þetta gert á mismunandi hátt. Fjölmennari sveitarfélög með blöndu af dreifbýli og þéttbýli koma upp *dreifðri stjórnsýslu með miðlægri aðalskrifstofu* (Vesturbyggð, Skagafjörður, Snæfellsbær og Árborg). Fjölmennari sveitarfélög með eingöngu þéttbýli reyna *algerlega dreifða stjórnsýslu* (Fjarðabyggð). Fámennari sveitarfélögin fara leið *sambjöppunar* á einn stað (Dalabyggð, Borgarfjarðarsveit). Hér skal þó ekki reynt að alhæfa útfrá þessu, en hér virðist þó vera um að ræða mynstur lausna sem mótast af því hvernig nýtt sveitarfélag er samsett. Með því að velja dreifða stjórnsýslu hafa hin nýju sveitarfélög reynt að fara leið sem er lýðræðisleg og fellur íbúunum í geð, en slíkar lausnir kosta þó gjarnan meira fé.

Íbúar jaðarsvæða, þ.e. þeirra sveitarfélaga sem ekki eru í hlutverki þjónustu- og stjórnsýslukjarna upplifa yfirleitt *lýðræðislega stöðu* sína veikari en áður gagnvart sambandi sínu við fulltrúa sína, sem og möguleikum á að hafa áhrif á framgang málefna. Þetta er jafnframt mat hinna kjörnu fulltrúa. Enda þótt íbúar fyrrum minnstu dreifbýlissveitarfélaganna tapi flestum kjörnum fulltrúum miðað við íbúa eru þeir þó ekki neikvæðari gagnvart lýðræðisþróun en stærri jaðarsveitarfélög. Svæðalega eru það klárlega kjarnarnir sem eru þeir sem tapa minnstu vegna sameininganna en jaðarbyggðirnar tapa í meiri mæli. Þar sem þjónusta og stjórnsýsla hefur verið til staðar í nokkrum mæli fyrir og sveitarfélagið verður ekki kjarni hins nýja sveitarfélags er fólk neikvæðara í garð sameininganna. Þetta eru þeir bæir eða þéttbýlisstaðir sem höfðu byggt upp ákveðið þjónustustig og stjórnkerfi af eigin rammleik en urðu síðan ekki í meginhlutverki eftir sameininguna.

Greinileg dæmi eru um það í nokkrum hinna nýju sveitarfélaga að staðsetning bæjar- eða sveitarstjórans og skrifstofu hans hefur mjög táknrænt gildi í augum fólksins. Þetta hefur m.a. áhrif á mat þess á því

hvar völdin liggja, án tillits til búsetu kjörinn fulltrúa. Snæfellsbær og Fjarðabyggð eru dæmi um þetta.

Fá af sveitarfélögunum settu sér það markmið að beinlínis hagnast á sameiningunni. Var þó gjarnan litið til reglna Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og áhrifa þeirra í því sambandi. Útgjaldaaukning varð nær gegnumgangandi í stærstu málaflokkunum, félagsþjónustu og fræðslumálum. Víst er og að rekstrarhagræðing hefur víða náðst með sameiningu, en hún hefur nánast sjálfvirkt farið til þess að auka og jafna þjónustustigið á öllu svæðinu. Ekki verður því séð að sameinuðu sveitarfélögin eigi meira inni í sjóði, en á móti kemur að oftast en ekki hefur hagræðing óbeint skilað því að búsetuskilyrði og þjónusta hafa batnað í staðinn. Auknar framkvæmdir sem í einhverjum tilvikum eru afleiðing sameiningar hafa gjarnan snúist um að byggja upp grunngerð og þjónustu til framtíðar, en um leið hafa þá skuldir vaxið, að minnsta kosti tímabundið. Dæmi er þó um sveitarfélag sem í viðjum mikilla skulda gat lítið sem ekkert framkvæmt eða byggt upp. Vegna slæmrar skuldastöðu voru því lakari forsendur til að nýta hin jákvæðu færi sem sameiningin skapaði.

Með sameiningunum má fullyrða að sveitarfélögin hafa orðið sterkari einingar til uppbyggingar á þeim þjónustupáttum sem fólkið telur mikilvæga. Í nokkrum tilvikum var sameiningin alger forsenda þess að hægt yrði að ráðast í uppbyggingu grunngerðar í þágu uppbyggingar atvinnulífs og eflingu búsetuskilyrða. Áhrif sameininganna á atvinnulífið virðast þó taka nokkurn tíma að virka, í það minnsta varð þessa helst merki í Dalabyggð og Snæfellsbæ, tveimur af hinum eldri sameiningum.

Sé litið á áhrif sameininganna út frá tímabættinum er nokkuð ljóst að í sameiningunum frá 1994 virðast fulltrúar telja sig minna bundna af því sem sagt var fyrir sameiningu. Virðist því muna nokkru hvort um er að ræða fyrsta eða annað kjörtímabil. Fyrsta kjörtímabil virðist á margan hátt vera tímabil aðlögunar, þar sem sveitarstjórnir og íbúar eru að átta sig á hinu nýja sveitarfélagi. Breytingar á tilhögun mála og málaflokka eru fyrst og fremst reyndar í fyrsta lagi í lok fyrsta kjörtímabilstímabils og síðan í mun ríkari mæli á öðru tímabili nýs sveitarfélags. Dæmi um slíkar breytingar eru fækkun bæjarfulltrúa, einföldun nefndakerfis, hagræðing í stjórnslu og hagræðing í skólumálum.

Af nógu er að taka þegar reynt er að taka saman hvaða þættir standa uppúr og hvaða meginlínur má draga í reynslunni af sameiningu sveitarfélaga. Verður þó látið hér staðar numið, en þó ekki án þess að minnast á eitt

atriði sem ekki lætur mikið yfir sér en er líklega mikilvægara en í fljótu bragði virðist. Þetta er það sem kalla mætti samkennd eða *ídentitet*, eins og sagt er á skandinavísku. Til þess að sameining, ekki bara takist í framkvæmd, heldur einnig að nýtt sveitarfélag og byggð í því geti þróast á eðlilegan hátt, öllum til heilla, er mikilvægt að íbúar þess sjái sig sem hluta af sömu heild. Sé slíkt ekki til staðar, er meiri hætta á hagnuna-árekstrum og togstreitu sem eiga sér rætur í fortíðinni. Þegar hugað er að því að sameina sveitarfélög er mikilvægt að nýtt sveitarfélag sé heild að þessu leyti. Það eykur líkur á vel heppnaðri sameiningu verulega.

6. Heimildir

- Grétar Þór Eypórssón (1994): *Fylgi og andstaða við sameiningu sveitarfélaga*. Í Sveitarstjórnarmál 1994:4
- Grétar Þór Eypórssón (1995): *Íslenskir sveitarstjórnarmenn og sameining sveitarfélaga*. Óútgefið fjölrít.
- Grétar Þór Eypórssón (1998): *Kommunindelningarspolitik i Island. Staten, kommunerna och folket om kommunsammanslagningar*. CEFOS, Göteborg, 1998. Doktorsritgerð.
- Gylfi Arnbjörnsson (1988): *Industrins regionala omfördelning på Island 1972-1984*.
- Hjalti Jóhannesson (1990): *Internal migration in Iceland 1983-1987*.
- Kjær, Ulrik (2002): *Kommunesammenlægninger – Afstemningen den 29. maj 2001 på Bornholm som case*. Nexö. Bornholms Forskningscenter.
- Kommundepartementet: *Utvärdering av Kommunindelningsreformen. Förslag till forskningsprogram. Delbetänkande I av kommunaldemokratiska kommittén*. Ds Kn 1978:5
- Kommunernes Landsforening (2001): *Rapport om kommunestrukturen på Bornholm*. København. Kommunernes Landsforening.
- Stefán Ólafsson (1997): *Búseta á Íslandi. Rannsókn á orsökum búferlaflutninga*.

Eftirtaldir einstaklingar hafa veitt okkur aðstoð við gerð skýrslunnar með athugasemdum og ábendingum, auk þeirra 55 sveitarstjórnarmanna, embættismanna og einstaklinga í sveitarfélögunum og getið er í sérskýrslum:

Garðar Jónsson, Félagsmálaráðuneytinu

Gunnlaugur Júlíusson hagfræðingur Sambands Sveitarfélaga

Halldór Halldórsson bæjarstjóri á Ísafirði

Hermann Sæmundsson, Félagsmálaráðuneytinu

Þorvarður Hjaltason framkvæmdastjóri SASS