

# Samgönguráðuneytið

## Átak um eflingu sveitarstjórnarstigsins

### Úttekt



Október 2008

## Efnisyfirlit

1. Formáli	3
2. Helstu niðurstöður	4
3. Aðferðafræði og nálgun	6
4. Sögulegt yfirlit	8
5. Sameiningarkosningar 2005	14
6. Niðurstöður viðhorfskönnunar	17
7. Framkvæmd sameiningarátaks	52
8. Kostnaður og fjárstuðningur	58
9. Markmið átaksins	62
10. Næstu skref	73

# 1. Formáli

Skýrsla þessi er unnin af Stjórnsýsluráðgjöf ehf. fyrir sveitarstjórnarskrifstofu samgönguráðuneytisins og Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Í skýrslunni er gerð grein fyrir úttekt á átaki til eflingar sveitarstjórnarstigsins sem stjórnvöld og Samband íslenskra sveitarfélaga stóðu fyrir á árunum 2003-2006, en náði hámarki með sameiningarkosningum í 66 sveitarfélögum 8. október 2005.

Markmið þessa verkefnis er annars vegar að gera úttekt á framkvæmd og áhrifum af áðurnefndu átaksverkefni og hins vegar að leggja fram ábendingar, á grundvelli niðurstöðu úttektarinnar og mats á henni, um þau atriði sem ráðgjafar telja að hafa beri í huga við endurskoðun á stefnu stjórnvalda og hagsmunaaðila varðandi eflingu sveitarstjórnarstigsins í komandi framtíð.

Sigurður Tómas Björgvinsson hjá Stjórnsýsluráðgjöf ehf. hafði umsjón með allri efnisöflun og ritstjórn skýrslunnar. Jafnframt sá fyrirtækið um framkvæmd og úrvinnslu viðtala við sveitarstjórnarmenn og aðra þá sem komu að átakinu um eflingu sveitarstjórnarstigsins. Könnun og rannsókn á viðhorfum stjórnámálanna til íslenskra sveitarstjórnarstigsins var unnin af Viðhorfi ehf með aðstoð Outcome ehf sem sá um framkvæmd netkönnunar. Dr. Grétar Þór Eypórssón prófessor í stjórnmálafræði við Háskólann á Akureyri veitti ráðgjöf við fræðilega umfjöllun og tölfraðilega úrvinnslu úttektarinnar.

Skýrslan er þannig uppbyggð að fyrst er gerð grein fyrir aðferðafræði og þeim verkfærum sem beitt er við úttektina. Síðan er að finna sögulegt yfirlit yfir sameiningar sveitarfélaga og þróun sveitarstjórnarstigsins á Íslandi. Því næst er sérstakur kafli um sameiningarkosningarnar 2005, úrslit þeirra og reynt að leggja mat á þann árangur sem náðist. Í fimmta kafla er gerð grein fyrir niðurstöðum rannsóknar á viðhorfum stjórnámálanna til sameiningarátaksins og framtíðarsýn þeirra varðandi eflingu sveitarstjórnarstigsins. Í tveimur næstu köflum er lagt mat á framkvæmd sameiningarátaksins og fjallað um kostnað við það og fjárstuðning við þau sveitarfélög sem samþykktu sameiningu. Þá er lagt mat á það hvort þau markmið sem lagt var upp með í sameiningaráttakinu náðust eða ekki. Að lokum er að finna kafla um næstu skref í þróun og styrkingu sveitarstjórnarstigsins og þá möguleika sem ráðgjafar telja að stjórnvöld og hagsmunaaðilar standi frammi fyrir.

## 2. Helstu niðurstöður

- Þrátt fyrir að aðeins ein sameiningartillaga af sextán hafi verið samþykkt í sameiningarkosningunum 2005, þá er of snemmt að kveða uppúr um raunveruleg áhrif sameiningarátaksins sem stóð frá 2003 til 2006. Þó er ljóst að áhrifin í kjölfar kosninga verða ekki eins mikil eins og í áttunum 1993.
- Þegar úrslit kosninganna 2005 eru skoðuð kemur á óvart hversu víða sameiningartillagan var felld með yfirgnæfandi meirihluta atkvæða. Dæmi eru um að íbúar hafi felld tillöguna með 88-99% mun. Það hlýtur að vera umhugsunarefni fyrir þá sem nú vinna að framtíðarskipan sveitarstjórnamála.
- Miðað við þann árangur sem náðist á þeim tíma sem átakið náði yfir þá er ljóst að sameiningar sem verða vegna frumkvæðis heimamanna eru mun líklegri til þess að verða samþykktar en tillögur stjórnvalda.
- Þær 11 sameiningar sem hafa verið samþykktar síðan átakið hófst hafa ekki haft afgerandi áhrif á stærðarhlutföll og getu íslenskra sveitarfélaga til þess að taka við stærri verkefnum af ríkinu. Sextíu prósent þeirra sveitarfélaga sem sameinuðust í áttunum og í kjölfar þess náðu ekki 1.000 íbúum eftir sameiningu.
- Ef gögn og aðgerðir sameiningarnefndar og verkefnisstjórnar um sameiningarátakið eru skoðuð, er ekki annað að sjá en að vel hafi verið staðið að undirbúningi og framkvæmd áttaksins.
- Flestir þeir sem rætt var við um átakið og meirihluti þeirra sem tjáðu sig í könnun töldu að samráð stjórnvalda við sveitarfélögin hefði verið gott varðandi undirbúning og mótun sameiningartillagna.
- Draga verður í efa þá aðferðafræði sem beitt var í áttunum, þar sem sveitarstjórnarfulltrúum á tilgreindum sameiningarsvæðum var falið að kynna kosti og galla sameiningar þrátt fyrir að fyrirfram hafi verið vitað að heilu sveitarstjórnirnar voru 100% á móti sameiningu.
- Áætluð framlög Jöfnunarsjóðs vegna áttaksins er 2,2 milljarður króna. Flestir eru sammála um að þessum fjármunum hafi verið vel varið og nauðsynlegt sé fyrir sameinuð sveitarfélög að hafa aðgang að fjármagni til þess að standa straum af breytingum og uppbyggingu stjórnsýslu og þjónustu í kjölfar sameiningar. Þó eru til þeir aðilar sem telja að of miklum fjármunum hafi verið varið í áttunum, miðað við árangur.
- Þrátt fyrir að ákveðnir áfangasigrar hafi unnist í sameiningaráttakinu þá er ljóst að meginmarkmið þess náðust aðeins að litlum hluta. Yfirmarkmið áttaksins um að sveitarfélög myndi heildstæð atvinnu- og þjónustusvæði, þau geti sinnt lögbundnum verkefnum sínum og haldið úti faglegri stjórnsýslu, náðust aðeins að takmörkuðu leyti.
- Þessi markmið náðust þó hjá nokkrum sveitarfélögum sem sameinuðust á tíma áttaksins, en sveitarstjórnarmenn telja að átakið hafi skilað sér í bættri þjónustu við íbúa, faglegri stjórnsýslu, skilvirkari yfirstjórn og styrkari fjárhag.
- Í viðhorfskönnun, sem gerð var vegna úttektarinnar, eru fleiri sem telja að markmið stjórnvalda með áttakinu hafi náðst en þeir sem telja að svo hafi ekki verið. Líkleg skýring á því er að nær helmingur svarenda var ekki í sveitarstjórnunum þegar átakið átti sér stað og þá eru einnig 3 ár síðan átakið var og margir búnir að gleyma niðurstöðum og staðreyndum.

- Þeir sem telja að átaksverkefnið hafi ekki skilað tilætluðum árangri nefna einkum fimm ástæður fyrir því: (a) Að átakið hafi ekki verið tímabært þar sem það vantaði skýr svör um verkefnaflutning og tekjustofna. (b) að framkvæmdin og kynningin hafi virkað sem valdboð að ofan. (c) aðferðarfræðin hafi verið röng þar sem nauðsynlegt sé að frumkvæðið komi frá heimamönnum. (d) Skortur hafi verið á pólitískum stuðningi frá ríkisstjórn, Alþingi og sveitarstjórnnum. (e) Þá hafi ótti íbúa við breytingar verið áberandi og sögur um neikvæð áhrif fyrri sameininga einnig haft áhrif á niðurstöðuna.
- Mikill stuðningur er meðal sveitarstjórnarmanna við að flytja fleiri verkefni frá ríki til sveitarfélaga. Samband ísl. sveitarfélaga markaði þá stefnu 2006 að verkefnaflutningur þurfi ekki nauðsynlega að tengjast fækkun sveitarfélaga. Horfa þurfi á verkefni og þjónustu sveitarfélaga og skilgreina ákveðin þjónustusvæði, þar sem sveitarfélögin geti unnið saman að því að veita þjónustu þar sem þörf er á.
- Skýrsluhöfundar telja að ekki sé skynsamlegt fyrir stjórnvöld að leggja upp með annað átaksverkefni í anda þess sem gert var 1993 og 2005. Nauðsynlegt sé þó að vinna áfram að eflingu sveitarstjórnarstigsins með því að færa ýmsa nærpjónustu frá ríki til sveitarfélaga. Slík yfirfærsla er þó óráðleg nema samhliða verði gripið til ákveðinna aðgerða til þess að gera sveitarfélögunum kleift að taka við fleiri verkefnum og veita nýja þjónustu.
- Sveitarstjórnarmenn hafa mesta trú á því að hægt sé að efla sveitarstjórnarstigið með hefðbundinni samvinnu sveitarfélaga. Litlu færri telja að það verði ekki gert nema með lögbindingu, aðrir vilja skilgreina þjónustueiningar og hefja verkefnaflutning. Síðan er ákveðinn hópur sem vill frekari sameiningar með frjálsum kosningum að frumkvæði heimamanna.
- Mikill meirihluti stjórnámálanna vill hækka lögbundinn lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga. Fulltrúar fámennustu sveitarfélaganna eru þó í meira mæli á móti slíkri breytingu. Um 44% svarenda í könnuninni eru sammála hugmyndum samgönguráðherra um að lágmarksfjöldi í sveitarfélagi skuli vera 1.000 íbúar í stað 50 nú.
- Það getur falist mikil pólitísk áhætta í því að sameina sveitarfélög með lagasetningu, þar sem ekki eru nema 3 ár síðan íbúar í 41 sveitarfélagi felldu sameiningartillögur stjórnvalda og Sambands sveitarfélaga.
- Ef hækka á lögbundinn lágmarksíbúafjölda þá er nauðsynlegt að hafa í huga að Samband ísl. sveitarfélaga og ýmsir vinnuhópar á vegum ríkisins hafa lagt til að nauðsynlegur íbúafjöldi á bak við þjónustusvæði sem geti tekið við málaflokkum eins og málefnum fatlaðra og aldraðra verði að vera 7-8.000 en ekki 1.000.
- Í skýrslunni eru kynntar fjórar leiðir til eflingar sveitarstjórnarstigsins. Ein þeirra er hækkun lágmarksíbúafjölda. Önnur leggur áherslu á skilgreiningu þjónustusvæða samhliða flutningi verkefna frá ríki til sveitarfélaga, þar sem sveitarfélögunum verði falið að útfæra framkvæmdina óháð frekari sameiningum. Þriðja leiðin leggur einnig áherslu á myndun þjónustusvæða, en þar er kallað eftir stýringu stjórnvalda að ofan og formlegum tillögum um stærð og mörk þjónustueininga. Í fjórða lagi er talað um hefðbundin og ný samstarfsform án inngríps stjórnvalda.

## 3. Aðferðafræði og nálgun

Við vinnslu verkefnisins var fyrst og fremst beitt fjórum verkfærum við greiningu og úrlausn úttektarinnar. Í fyrsta lagi var unnið með ýmsar skjalfestar heimildir sem tengjast sameiningaráttakinu með formlegum eða óformlegum hætti. Í öðru lagi var notast við viðtöl við valda aðila sem ýmist tóku beinan þátt í áttakinu eða fylgdust með því úr fjarlægð. Í þriðja lagi var framkvæmd viðhorfskönnun meðal sveitarstjórnarfulltrúa, sveitarstjóra og alþingismanna. Fjórdá aðferðin inniheldur síðan greiningu niðurstaðna. Hér á eftir verður gerð grein fyrir áður nefndum aðferðum.

### Skjalfestar heimildir

Stuðst var við ýmsar skjalfestar heimildir við framkvæmd úttektarinnar. Rýnt var í ýmis stefnumótandi skjöl sem tengjast viðfangsefninu, sem gefin hafa verið út af stjórnvöldum, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, einstökum sveitarfélögum, landshlutasamtökum og ýmsum öðrum aðilum. Ennfremur var notast við ýmsar skýrslur, kannanir og rannsóknir sem unnar hafa verið af innlendum og erlendum háskólum og sérfræðingum.

### Viðtöl

Einn umfangsmesti verkþáttur rannsóknarinnar fólst í persónulegum viðtölum við fjölda einstaklinga sem komu að sameiningaráttakinu með einum eða öðrum hætti. Rætt var við ýmsa aðila sem tóku beinan þátt í áttakinu. Tekin voru viðtöl á vettvangi í flestum tilfellum en notast var við símaviðtöl þegar ekki var hægt að koma á persónulegum fundum. Alls voru framkvæmd 30 viðtöl við sveitarstjórnarfulltrúa, sveitarstjóra, embættismenn, starfsmenn og ráðgjafa sem tóku þátt í sameiningaráttakinu og sameiningarverkefnum almennt á árunum 2003 til 2006. Einnig þótti mikilvægt að fá fram skoðanir þeirra sem ekki tóku beinan þátt í sameiningaráttakinu, en sátu ýmist í sveitarstjórnnum á síðasta kjörtímabili eða komu inn sem nýir fulltrúar eða sveitarstjórar eftir sveitarstjórnarkosningar 2006.

Viðtölin voru byggð á stöðluðum spurningalistum, þar sem rætt var um markmið sameiningaráttaksins, framkvæmd þess og framtíðarhorfur sveitarstjórnarstigsins. Bein viðtöl af þessu tagi gefa tækifæri til að fylgja svörum eftir með frekari spurningum og fá þannig meiri dýpt í viðtölin en hægt er í hefðbundnum spurningalistakönnunum.

### Viðhorfskönnun

Gerð var viðhorfskönnun meðal núverandi sveitarstjórnarmanna, alþingismanna og sveitarstjóra, auk þess sem reynt var að hafa upp á og ná til einstaklinga sem sátu í sveitarstjórn á kjörtímabilinu 2002-2006, en eiga ekki sæti í sveitarstjórn í dag. Alls fengust svör frá 404 einstaklingum úr þessum hópum, að mestu með netkönnunaraðferð. Könnunin var send út í júlí og sendar út þrjár ítrekanir til þeirra

---

sem ekki höfðu svarað. Jafnframt höfðu ráðgjafar samband við nokkurn hóp til að ýta enn frekar á eftir skilum.

Spurningarnar í könnuninni snerust einkum um tvennt: Annars vegar snerust þær um viðhorf svarenda til ýmissa þátta sem lúta að sameiningaráttakinu 2003 – 2006. Hins vegar snerust þær um afstöðu til eflingar sveitarstjórnarstigsins, frekari sameininga og aðferða í því sambandi og frekari tilflutnings verkefna frá ríki til sveitarfélaga.

## 4. Sögulegt yfirlit

Það getur verið gagnlegt að hafa yfirlit yfir þróun sveitarstjórnarstigsins og sameiningar sveitarfélaga í sögulegu ljósi. Ekki verður þó um að ræða ítarlega umfjöllun heldur stiklað á stóru um fjölda sveitarfélaga á hverjum tíma og reynt að rýna í ástæður þess af hverju sveitarfélög sameinast eða af hverju þeim fjölga eða fækka á ákveðnum tímum.

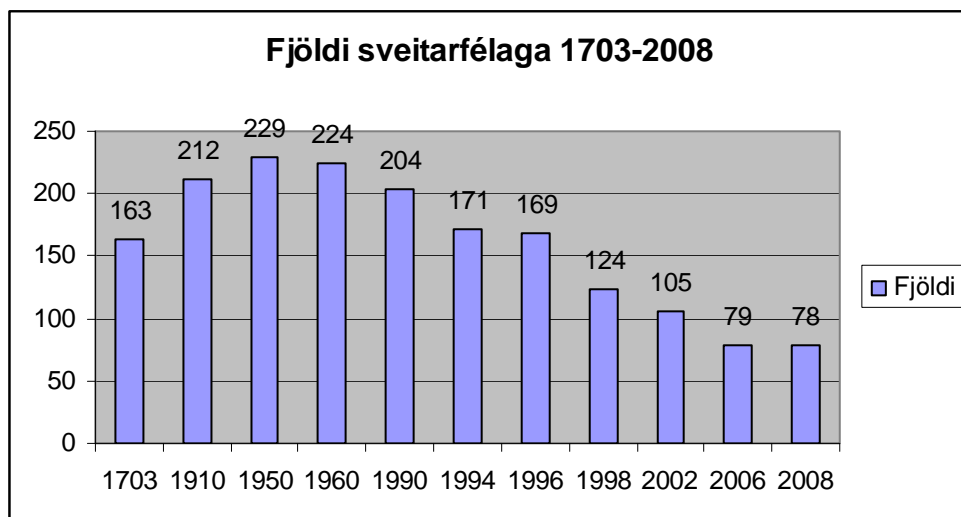
### Forsaga

Rekja má upphaf sveitarfélaga á Íslandi alveg aftur á þjóðveldisöld, en elsta heimild um myndun sveitarfélaga eru tíundarlögin frá 1097. Síðan var hreppaskipan þjóðveldisaldarinnar staðfest með Jónsbók árið 1281. Samkvæmt heimildum voru helstu verkefni hreppanna fyrr á öldum m.a: Fátækra og framfærslumál; tryggingar við ýmsum óhöppum, slysum og tjónum og einnig voru ákveðnar reglur um sveitafesti sem hrepparnir sáu um að fylgja.<sup>1</sup>

Í gegnum aldirnar veiktist sveitarstjórnarstigið talsvert mikið, og þá sérstaklega undir stjórn danska konungsveldisins. Sveitarstjórnarstigið var síðan endurreist með sérstökum lögum 1872 og hreppsnefndum og bæjarstjórnnum formlega falin stjórn sveitarstjórnarmála.<sup>2</sup>

### Stærð og fjöldi sveitarfélaga

Einungis eru til traustar heimildir um stærð og fjölda sveitarfélaga frá því að fyrsta manntalið var gert árið 1703. Þá voru 163 hreppar á Íslandi eins og sést á meðfylgjandi mynd.<sup>3</sup>



Mynd 1. Fjöldi sveitarfélaga á Íslandi frá 1703 til 2008.

<sup>1</sup> Lýður Björnsson, 1979:33-46.

<sup>2</sup> Grétar Þór Eypórssón, 2003:141.

<sup>3</sup>Tölfræðilegar heimildir: Heimasíða Sambands íslenskra sveitarfélaga, 2008.



Sveitarfélögum fjölgaði jafnt og þétt allt til ársins 1950, en það ár voru sveitarfélög samtals 229 og hafa aldrei verið fleiri á Íslandi. Þróunin var hins vegar fremur hægt næstu 40 árin, því það er ekki fyrr en upp úr 1990 sem sveitarfélögum fer að fækka verulega. Má það meðal annars rekja til átaks um sameiningu sveitarfélaga 1993 og flutning stórra verkefna frá ríki til sveitarfélaga 1996.

Dr. Grétar Þór Eypórsson, sem rannsakað hefur þróun sveitarstjórnarstigsins og sameiningu sveitarfélaga sérstaklega, telur að fjölgun sveitarfélaga framan af 20. öldinni megi einkum rekja til búseturöskunar, þéttbýlismyndunar og breyttra atvinnuhátta. En allir þessir þættir tengjast síðan innbyrðis. Fækkun sveitarfélaga eftir miðja öldina má síðan rekja til þess að nokkrir fámennir sveitahreppar lögðust af og til sameininga sveitarfélaga, sem einkum áttu sér stað á síðasta áratug 20. aldar.<sup>4</sup>

Íbúafjöldi	1703	1910	1960	1992	1994	1998	2002	2008
< 100	4	1	18	23	19	17	14	8
100-499	80	82	65	49	49	44	38	28
500-999	14	14	11	11	13	13	16	22
1000-1999	1	2	3	9	9	11	12	14
2000-9999	0	1	3	6	7	12	14	22
> 10000	0	1	1	2	3	3	5	6

Mynd 2. Hlutfallslegur fjöldi sveitarfélaga eftir stærðarhópum 1703-2008.<sup>5</sup>

Fjöldi sveitarfélaga er ekki eini mælikvarðinn á þróun sveitarstjórnarstigsins, því það er ekki síður gagnlegt að horfa á hlutfallslega skiptingu eftir stærðarhópum sveitarfélaga sem oft eru notaðir í þessum samanburði. Á töflunni hér að ofan sést að skipting Íslands í sveitarfélög hélst nánast óbreytt fram undir lok 20. aldar. Það er í raun ekki fyrr en áhrif sameiningarátaksins 1993 og áhrif af yfirfærslu grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga eru komin fram að mjög fámennum sveitarfélögum fer verulega fækkandi. Þetta gerist í raun ekki fyrr en undir lok síðustu aldar og í byrjun nýrrar aldar, þ.e.a.s. á síðustu 6-10 árum.

Þannig eru í dag 8% sveitarfélaga (6 sveitarfélög) með færri en 100 íbúa, 28% með íbúa á bilinu 100 til 499 og 22% sveitarfélaga með íbúa á bilinu 500 til 999. Samt sem áður horfumst við í augu við þá staðreynd að 58% íslenskra sveitarfélaga eru með færri en 1000 íbúa á miðju ári 2008.

Núverandi ráðherra sveitarstjórnarmála nefndi nýlega að e.t.v. þyrfti að breyta lögum þannig að lágmarksíbúafjöldi í sveitarfélagi væri 1000 í stað 50 í dag, með það að markmiði að sveitarfélögin væru betur í stakk búin til þess að sinna núverandi verkefnum sínum og tilbúin að taka við fleiri og stærri verkefnum frá ríkinu. Í dag eru hins vegar aðeins 42% sveitarfélaga með yfir 1000 íbúa og 28% með yfir 2000 íbúa. Það hlýtur hins vegar að teljast skref í rétta átt að sveitarfélögum með 2000 íbúa og yfir hefur fjölgað verulega s.l. 15 ár.

## Hvatar breytinga

Bent hefur verið á að það sé einkum þrennt í þjóðfélagsþróuninni á síðustu öld sem hafði áhrif á breytingar í skiptingu sveitarfélaga og þá einkum í átt til sameininga og

<sup>4</sup> Grétar Þór Eypórsson, 2003:142.

<sup>5</sup> Tölfræðilegar heimildir: Heimasiða Sambands íslenskra sveitarfélaga 2008.

fækkunar þeirra. “Í fyrsta lagi var það iðnvæðingin sem hófst í upphafi aldarinnar og olli stórfelldum breytingum á atvinnuháttum þegar mikill fjöldi fólks flutti úr sveitum til sjárvarsíðunnar... Í öðru lagi var það vöxtur velferðarríkisins ... sem olli því að hin fámennari sveitarfélög áttu erfiðara með að uppfylla þær vaxandi kröfur sem gerðar voru til sveitarfélaga ... Með vexti velferðarþjónustunnar jókst um leið þörfin á að hún væri innt af hendi af staðbundnum aðila en ekki ríkisvaldinu... Í þriðja lagi varð stór bylting í samgöngum og samgöngutækni á öldinni sem leið... ýmsar samgöngubætur ollu því að sú skipting í félagsleg og þjónustuleg svæði sem áður gildi varð úrelt.”<sup>6</sup>

### Sameiningartilraunir

Segja má að umræðu um sameingar sveitarfélaga megi rekja aftur á miðja síðustu öld, en árið 1952 skoraði Samband íslenskra sveitarfélaga á ráðherra að beita sér fyrir stækkun og fækkun sveitarfélaga. Það var þó ekki fyrr en 40 árum síðar að einhver verulegur skriður komst á málið. Frá 1960 til 1990 voru ýmsar hugmyndir ræddar á Alþingi, nefndir og starfshópar skiluðu tillögum en lítið var um lög eða reglugerðir sem leiddu til breytinga.

Árið 1986 voru þó sett lög sem heimiluðu félagsmálaráðherra að sameina sveitarfélög sem höfðu haft færri en 50 íbúa þrjú ár samfleytt, án þess að leita þyrfti samþykkis íbúa. Þá var í fyrsta sinn afnumin sú grundvallarregla að sveitarfélög verði ekki sameinuð án samþykkis íbúanna.<sup>7</sup> Þessu ákvæði var þó aðeins að litlu leyti fylgt eftir með umræðu og þrýstingi, því 5 árum síðar voru enn 13 sveitarfélög undir 50 íbúa markinu.

Það var síðan í ársbyrjun 1991 sem félagsmálaráðherra skipaði nefnd sem leggja átti fram það sem kallað var “samræmdar tillögur um æskilega skiptingu landsins í sveitarfélög”, sem segja má að hafi verið upphafið að “sameiningaráttakinu hinu fyrra” Nefndin lagði fram þrjár leiðir;

1. Lágmarkstærð sveitarfélaga yrði miðuð við 500 íbúa, sem þýddi fækkun sveitarfélaga í 60-70.
2. Að sameina öll sveitarfélög innan hvernar sýslu, þar sem aðstæður leyfðu og þýddi fækkun í 25 sveitarfélög.
3. Að sameina alls ekki, en efla í staðinn samstarf sveitarfélaga.

Það skal tekið fram að nefndin tók síðan ekki afstöðu til leiðanna þriggja. Ráðherra skipaði í kjölfarið aðra nefnd sem vildi fylgja leið 2 í meginatriðum. Nefndin átti einnig að leggja fram frekari tillögur um breytta verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga, tekjustofna þeirra og breytta skipan sveitarfélaga. Í framhaldinu voru skipaðar svokallaðar umdæmanefndir sem lögðu til að sveitarfélögum skyldi fækkað úr 196 í 43. Hér var um að ræða ákveðna málamiðlun frá leið 2, en engu að síður var um róttæka breytingu að ræða. Gert var ráð fyrir að mynda 32 ný sveitarfélög með sameiningum, en 11 skyldu standa óbreytt. Meirihluta kjósenda þurfti í öllum sveitarfélögum á hverju sameiningarsvæði til þess að sameining hlyti samþykki. “

<sup>6</sup> Grétar Þór Eypórsson, 2002:143-144.

<sup>7</sup> Grétar Þór Eypórsson, 2002: 147-148.

Í nóvember 1993 var kosið um sameiningar í 185 sveitarfélögum. Niðurstöðurnar urðu fylgismönnum sameininga veruleg vonbrigði því íbúar 118 sveitarfélaga sögðu nei, en sameining var samþykkt í 67 sveitarfélögum. Það sem skipti þó meira máli var að aðeins ein af 32 tillögum umdæmanefnda um ný sveitarfélög var samþykkt. Það var á utanverðu Snæfellsnesi þar sem í kjölfarið varð til sveitarfélagið Snæfellsbær.

Þessi niðurstaða varð eðlilega talsvert áfall fyrir stjórnvöld og þá aðila sem talað höfðu fyrir sameiningu og verulegum breytingum á sveitarstjórnarstiginu. Ýmsir andstæðingar sameiningar vildu meina að sameiningarátakið 1993 hefði algjörlega mistekist. Þegar þróunin næstu árin er skoðuð má færa rök fyrir því að átakið 1993 hafi aðeins verið upphafið að sameiningum sveitarfélaga sem áttu sér stað næstu 5-10 árin eða hafi a.m.k. ýtt undir þær.

### Sameiningar 1993 – 2003

Nokkrar sameiningar urðu í kjölfar sameiningarkosninganna 1993 sem byggðu á varaákvæði eða hinni svokölluðu 2/3 reglu. Þessi regla hljóðar svo; “Hljóti tillaga umdæmanefndar ekki samþykki í öllum hlutaðeigandi sveitarfélögum en þó meirihluta greiddra atkvæða í a.m.k. 2/3 þeirra er viðkomandi sveitarstjórnnum heimilt að ákveða sameiningu þeirra sveitarfélaga sem samþykkt hafa sameininguna enda hamli ekki landfræðilegar aðstæður”.<sup>8</sup> Þegar kosið var til sveitarstjórna árið 1994 hafði sveitarfélögum fækkað um 24, eða úr 196 þegar ákveðið var að ráðast í sameiningarátakið, í 172<sup>9</sup> sveitarfélög í kosningunum 1994. Á þessu tímabili náðust mikilvægir áfangar í sameiningu sveitarfélaga og til urðu sveitarfélögin Reykjanesbær, Dalabyggð, Vesturbyggð og Borgarbyggð. Átaksverkefnið hafði því þegar haft talsverð áhrif sjö mánuðum eftir atkvæðagreiðsluna.

Veruleg hreyfing komst á sameiningar sveitarfélaga á kjörtímabilinu 1994 – 1998. Sex sveitarfélög á Vestfjörðum sameinuðust í Ísafjarðarbæ árið 1996 og mikil skriða sameininga varð fyrir kosningarnar 1998, sem eflaust má að stórum hluta rekja til þess að rekstur grunnskóla var færður frá ríki til sveitarfélaga árið 1996. Þannig sameinuðust 11 sveitarfélög í Skagafirði í samnefnt sveitarfélag, Fjarðabyggð varð til við sameiningu þriggja sveitarfélaga á Austfjörðum, fjögur sveitarfélög mynduðu Árborg og Húnaþing vestra varð til við sameiningu sjö sveitarfélaga. Við lok kjörtímabilsins voru sveitarfélögin í landinu 124 og hafði fækkað um 48 frá 1994.

Aðeins ein sameining var samþykkt á árunum 1998 – 2000, en það var þegar þrír hreppar í Eyjafirði sameinuðust í Hörgárbyggð. Talsverður skriður komst á sameiningar næstu tvö árin, en þá varð t.d. til sveitarfélagið Þingeyjarsveit úr fjórum hreppum, Bláskógabyggð myndaðist við sameiningu þriggja hreppa, Rangárþing eystra varð til með sameiningu sex hreppa og á sama svæði varð til Rangárþing ytra með sameiningu þriggja sveitarfélaga. Á kjörtímabilinu 1998-2002 fækkaði sveitarfélögum um 19, þannig að þegar gengið var til sveitarstjórnakosninga 2002 var kosið í 105 sveitarfélögum.

<sup>8</sup> Lög um breytingu á Sveitarstjórnarlögum nr. 8 1986. 1992-93. 116 löggjafarþing, 515. mál.

<sup>9</sup> Sameining Stykkishólmsbæjar og Helgafellssveitar var afturkölluð við upphaf kjörtímabils 1994-98.

## Þróunin í aðdraganda sameiningarkosninga 2005

Fyrsta sameining kjörtímabilsins 2002-2006 átti sér stað þegar kosið var um sameiningu Stöðvarhrepps og Búðarhrepps á Austfjörðum. Atkvæðagreiðslan fór fram samhliða alþingiskosningum 2003. Sameiningin var samþykkt og hlaut sveitarfélagið nafnið Austurbyggð í kjölfarið.

Eins og áður hefur verið minnst á var á árinu 2002 mörkuð sú stefna á vettvangi Sambands íslenskra sveitarfélaga að unnið skyldi markvisst að stækkun og eflingu sveitarfélaganna með frjálsri sameiningu á kjörtímabilinu. Sambandið lagði sérstaka áherslu á að frekari verkefnaflutningur frá ríki til sveitarfélaga væri nauðsynlegur undanfari sameiningarátaksins. Einnig að sameiningartillögurnar ættu að taka mið af því að sveitarfélögin yrðu næjanlega stór til að sinna þeim umfangsmiklu verkefnum sem flutt yrðu frá ríkinu.

Sambandið tók þessa stefnumörkun sérstaklega upp við nýjan félagsmálaráðherra að afloknum alþingiskosningum 2003 og í ágúst sama ár var skipuð sérstök sameiningarnefnd sem markaði upphaf átaksins sem hér er til umfjöllunar. Í desember sama ár skipaði ráðherra svo verkefnisstjórn um eflingu sveitarstjórnarstigsins og sameiningu sveitarfélaga.<sup>10</sup> Starf og tillögur nefndarinnar voru mest áberandi á síðari hluta ársins 2004 og síðan á árinu 2005 og fram til kosninga í október það ár.

Næsta sameining átti sér stað þegar tillaga um sameiningu Akureyrar og Hríseyjar var samþykkt í atkvæðagreiðslu sem fór fram samhliða forsetakosningum sumarið 2004. Hríseyingar áttu frumkvæði að sameiningunni sem m.a. mátti rekja til skuldastöðu og erfiðleika í rekstri hreppsins.

Síðari hluta árs 2004 áttu sér stað þrjár sameiningar sem að einhverju leyti má rekja til sameiningarátaksins og vinnu sameiningarnefndarinnar. Þrjú sveitarfélög á Austurlandi samþykktu sameiningu í atkvæðagreiðslu samhliða forsetakosningunum 2004. Hún tók gildi 1. nóvember 2004 og til varð sveitarfélagið Fljótshálsa. Þann 20. nóvember 2004 fóru fram tvennar kosningar þar sem sameiningar voru í báðum tilfellum samþykktar. Annars vegar í austur Húnavatnssýslu þar sem fjórir hreppar sameinuðust í Húnavatnshrepp<sup>11</sup> og hins vegar þegar fjórir hreppar sunnan Skarðsheiðar runnu saman í eitt sveitarfélag, sem síðar hlaut nafnið Hvalfjarðarsveit. Þessar sameiningar tóku þó ekki gildi fyrr en í júní 2006.

Undirbúningur sameininga í Borgarfirði (norðan Skarðsheiðar) tók langan tíma. Sveitarfélögin höfðu frumkvæði að því að leggja til sameiningu Borgarbyggðar, Borgarfjarðarsveitar, Hvítársíðuhrepps og Skorradalshrepps, og síðar bættist Kolbeinsstaðahreppur við þennan hóp. Eftir að íbúar Skorradalshrepps höfðu hafnað sameiningu í fyrri atkvæðagreiðslunni 2004, ákváðu hin sveitarfélögin fjögur að halda sameiningarvinnunni áfram og samþykktu sameiningu undir nafni Borgarbyggðar í apríl 2005. Sameiningin tók gildi í júní 2006.

<sup>10</sup> Heimasíða félagsmálaráðuneytisins, október 2005.

Lokatillögur nefndar um sameiningu sveitarfélaga, mars 2005.

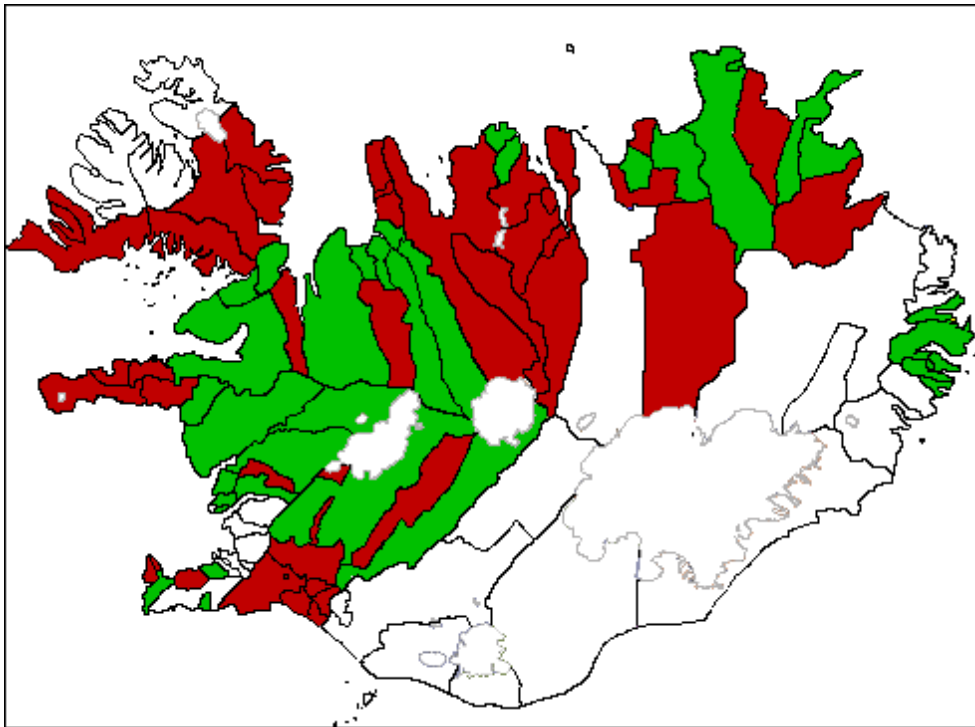
<sup>11</sup> Um var að ræða tvær sameiningar á þessu svæði. Fyrst sameinuðust Bólstaðahreppur, Sveinsstaðahreppur, Svínavatnshreppur og Torfalækjahreppur í Húnavatnshrepp 1. janúar 2006. Síðan sameinuðust Húnavatnshreppur og Áshreppur 12 júní 2006.

---

Þetta var síðasta sameiningin fyrir sameiningarkosningarnar 8. október 2005, en þá hafði sveitarfélögum þegar fækkað um 13 frá sveitarstjórnarkosningum 2002. Fjöldi sveitarfélaga hafði farið úr 105 í 92 á þremur árum. Það mátti að hluta til rekja til vinnu sameiningarnefndar sem hafði samráð við þær sveitarstjórnir sem vildu láta reyna á sameiningu að eigin frumkvæði áður en tillögur nefndarinnar kæmu fram.

## 5. Sameiningarkosningar 2005

Kosið var um sameiningu í 61 sveitarfélagi þann 8. október 2005, og var það í raun hápunktur þess sameiningarátaks sem hér er til umfjöllunar. Kosið var um 16 tillögur um sameiningu sveitarfélaga. Alls voru 69.144 kjósendur á kjörskrá, en atkvæði greiddu aðeins 22.271. Það þýðir að kjörsókn var 32,2% í heildina yfir landið sem verður að teljast mjög dræm kosningabáttaka. Af þeim voru 9.622 fylgjandi sameiningu í sínu sveitarfélagi (43,8%), en 12.335 voru andvígir (56,2%).<sup>12</sup>



Mynd 3. Niðurstöður sameiningarkosninga 2005.

Hér að ofan má sjá niðurstöður kosninganna með myndrænum hætti. Rauði liturinn sýnir þau sveitarfélög þar sem sameining var felld, en græni liturinn þýðir að sameining hafi verið samþykkt í viðkomandi sveitarfélagi. Þannig var sameining samþykkt í 20 sveitarfélögum, en íbúar í 41 sveitarfélagi felldu viðkomandi sameiningartillögur.

Aðeins ein sameiningartillaga var hins vegar samþykkt, en það voru íbúar í Austurbyggð, Fáskrúðsfjarðarhreppi, Fjarðabyggð og Mjóafjarðahreppi sem samþykktu sameiningu. Þessi sveitarfélög sameinuðust síðan undir nafninu Fjarðabyggð í sveitarstjórnarkosningunum í júní 2006.

Niðurstöður kosninganna leiddu einnig til þess að nauðsynlegt reyndist að kjósa aftur um sameiningu um tvær sameiningartillögur. Annars vegar voru það íbúar í Aðaldælahreppi, Kelduneshreppi, Skútustaðahreppi og Tjörneshreppi sem kusu

<sup>12</sup> Heimasiða félagsmálaráðuneytisins 9. október 2005.

aftur um sameiningu við Húsavíkurbæ, Öxafjarðarhrepp og Raufarhafnarhrepp. Hins vegar greiddu íbúar Reykhólahrepps aftur atkvæði um sameiningu við Dalabyggð og Saurbæjarhrepp. Sameining á báðum þessum svæðum var einnig felld í seinni atkvæðagreiðslunni og lokaniðurstaðan varð því sú að aðeins ein sameiningartillaga var samþykkt í sameiningaráttakinu haustið 2005.

Þegar niðurstöður kosninganna eru skoðaðar vekur athygli hve víða sameining var felld með miklum meirihluta atkvæða. Þannig sögðu 99% íbúa í Grýtubakkahreppi og 88,5% íbúa í Hörgárbyggð nei við tillögu um sameiningu níu sveitarfélaga í Eyjafirði og nágrenni. Að sama skapi felldu 93% íbúa í Ölfusi og 88% íbúa í Hveragerði sameiningu sex sveitarfélaga í Ölfusi og Flóa. Í aðdraganda sameiningarkosninga áttu margir von á því að sameining yrði samþykkt í Hveragerði, en andstaðan var þekkt í Ölfusi. Í Austur-Húnavatnssýslu höfðu 91,6% íbúa Höfðahrepps sameiningu fjögurra sveitarfélaga á svæðinu. Þá var tillaga um sameiningu þriggja sveitarfélaga á Suðurnesjum felld með 91% atkvæða í Sandgerði. Hér er aðeins minnst á hæstu tölurnar og í raun var sameining hvergi felld með litlum mun. Niðurstaðan var því afgerandi.

### **Sameiningar í kjölfar kosninga**

Þrátt fyrir að aðeins ein sameiningartillaga hafi verið samþykkt í sjálfum kosningunum í október 2005, þá hófust víða þreifingar um “minni” sameiningar í kjölfar atkvæðagreiðslunnar. Þessar umræður hófust allar vegna frumkvæðis heimamanna á hverju svæði án íhlutunar stjórnvalda eða Sambands íslenskra sveitarfélaga. Jöfnunarsjóður sveitarfélaga gaf þó skýr svör um það að þau sveitarfélög sem myndu ákveða að sameinast fyrir sveitarstjórnarkosningar 2006 ættu rétt á sækja um framlög úr sjóðnum vegna “sameiningarverkefna”, enda voru þær hluti af sameiningaráttakinu. Í viðtölum við sveitarstjórnarmenn sem tekin voru í tenglum við þessa úttekt kom fram að aðgangur að sérstökum fjárframlögum úr Jöfnunarsjóði skipti verulegu máli þegar kom að sameiningarviðræðum í kjölfar kosninganna 2005.

Frá því í ársbyrjun 2006 og fram að sveitarstjórnarkosningum í júní sama ár voru sjö nýjar sameiningartillögur samþykktar af íbúum í sérstökum atkvæðagreiðslum. Samþykkt var að sameina Siglufjörð og Ólafsfjörð í sveitarfélag sem síðar hlaut nafnið Fjallabyggð. Sömuleiðis náði tillaga um sameiningu Húsavíkur, Raufarhafnar, Kelduneshrepps og Öxafjarðarhrepps fram að ganga, en þar varð til sveitarfélagið Norðurþing. Nágrannasveitarfélögin Þórshafnarhreppur og Skeggjastaðahreppur sameinuðust í Langanesbyggð. Dalabyggð og Saurbæjarhreppur sameinuðust á þessum tíma undir nafni Dalabyggðar og þar með hafði tekist að sameina öll sveitarfélögin í Dalasýslu. Þá samþykktu íbúar að sameina Áshrepp og Húnavatnshrepp í austur Húnavatnssýslu undir nafni þess síðarnefnda. Á Ströndum var samþykkt að sameina Hólmavík og Broddaneshrepp í Strandabyggð. Loks ákváðu íbúar sveitahreppanna þriggja í austanverðum Flóa, Gaulverjabæjarhrepps, Hraungerðishepps og Villingaholtshrepps, að sameinast í kosningum sem fram fóru í byrjun árs 2006.

Vitað er að fleiri sveitarfélög áttu í óformlegum viðræðum um sameiningu í kjölfar kosninganna haustið 2005, en ekki var kosið um fleiri sameiningartillögur fyrr en eftir sveitarstjórnarkosningar 2006. Gerð var tilraun til þess að sameina Þingeyjarsveit, Skútustaðahrepp og Aðaldælahrepp á árinu 2007 en íbúar Skútustaðahrepps höfðu sameiningu. Í kjölfarið var kosið um sameiningu Þingeyjarsveitar og

---

Aðaldælahrepps í byrjun árs 2008 og var tillaga þess efnis samþykkt af íbúum og sameinað sveitarfélag heitir nú Þingeyjarsveit. Þannig má segja að í sameiningarátkainu hafi samtals ellefu sameiningartillögur verið samþykktar og til urðu tíu ný sveitarfélög. Með þessum sameiningum fækkaði sveitarfélögum um 14, en þau voru 92 fyrir sameiningarkosningarnar í október 2005, en eru 78 í dag.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Miðað er við ágúst 2008.



## 6. Niðurstöður viðhorfskönnunar

### Um könnunina

Ákveðið var að leita eftir sjónarmiðum kjörinna sveitarstjórnarmanna, framkvæmdastjóra sveitarfélaga og alþingismanna, auk þeirra sem sátu í sveitarstjórnnum kjörtímabilið 2002-2006. Þótt fyrir lægi, að erfiðara gæti reynst að hafa upp á þessum einstaklingum en núverandi sveitarstjórnarmönnum og alþingismönnum, eru sjónarmið þeirra einstaklinga mikilvæg, í ljósi þess að þeir áttu sæti í sveitarstjórn á þeim tíma sem sameiningarátakið var gert. Því var ákveðið að freista þess að hafa upp á sem flestum úr þessum hópi, þótt það væri líklegt að það hefði neikvæð áhrif á svarshlutfall.

Hvergi er á einum stað haldið utan um netföng sveitarstjórnarmanna og því allmikil vinna að koma slíku heim og saman. Framkvæmdaaðilar höfðu aðgang að skráum sem Rannsóknamiðstöð Háskólans á Bifröst höfðu tekið saman vegna fyrri rannsókna. Það er þó ljóst, að þeir netfangalistar, einkum frá fyrra kjörtímabili, voru talsvert ófullkomnir.

Könnunin var send út í byrjun júlí. Sendar voru út þrjár ítrekanir í tölvupósti, en auk þess var haft samband við allnokkra einstaklinga sem ekki höfðu svarað á síðari tíma framkvæmdatímans.

Upphaflega voru sendir spurningalistar á 912 netföng. Alls reyndust 102 þeirra ekki gild, langflest hjá þeim sem voru í sveitarstjórn á síðasta kjörtímabili en eru ekki lengur. Alls bárust svör frá 404 einstaklingum, eða 49,9%. Það hlýtur að teljast ásættanlegt, að teknu tilliti til þess sem áður er sagt um samsetningu hópsins. Framkvæmdatíminn, en könnunin var framkvæmd yfir sumarmánuðina, kann einnig að hafa dregið eitthvað úr svörum.

Í könnuninni voru nokkrir flokkar spurninga. Í fyrsta lagi var spurt um viðhorf svarenda til ýmissa atriða í tengslum við sameiningarátakið 2003-2005. Í öðru lagi var um að ræða flokk spurninga sem lúta að viðhorfum til sameiningarmála og verkaskiptingar ríkis og sveitarfélaga og í þriðja lagi voru spurningar um stöðu viðkomandi, m.a. vegna úrvinnslu.

### Svarendahópurinn

Eins og fram hefur komið, var leitað til núverandi sveitarstjórnarmanna, þeirra sem sátu í sveitarstjórn 2002-2006, alþingismanna og framkvæmdastjóra sveitarfélaganna. Skipting svarenda var eftirfarandi:

	Fjöldi	Hlutfall
Sveitarstjórnarmaður	211	52,2
Var í sveitarstjórn 2002-2006	218	54
Sveitar/bæjarstjóri	45	11,1
Alþingismaður	16	4

Sumir svarenda gegna fleiri en einu af ofangreindum störfum og/eða voru í sveitarstjórn á síðasta kjörtímabili, þannig að samanlagt hlutfall er meira en 100%.

Í könnuninni var spurt um kynferði, aldur og stærð sveitarfélags. Skiptingin var eftirfarandi.

	Hlutfall
Karlar	62,2
Konur	37,8

Karlar voru alls rúmlega 62% svarenda í könnuninni, en konur tæp 38%.

Aldur	Hlutfall
Svöruðu ekki	1,2
Yngri en 30 ára	2
31-40 ára	14,6
41-50 ára	42,6
51-60 ára	28,7
61-70 ára	8,7
71 ára eða eldri	2,2

Langstærstur hluti svarenda er á aldursbilinu frá 40-60 ára, eða um 70%, 2% eru yngri en 30 ára og önnur 2% eru eldri en 70 ára. Tæp 9% eru á bilinu 60-70 ára og tæp 15% á bilinu 30-40 ára.

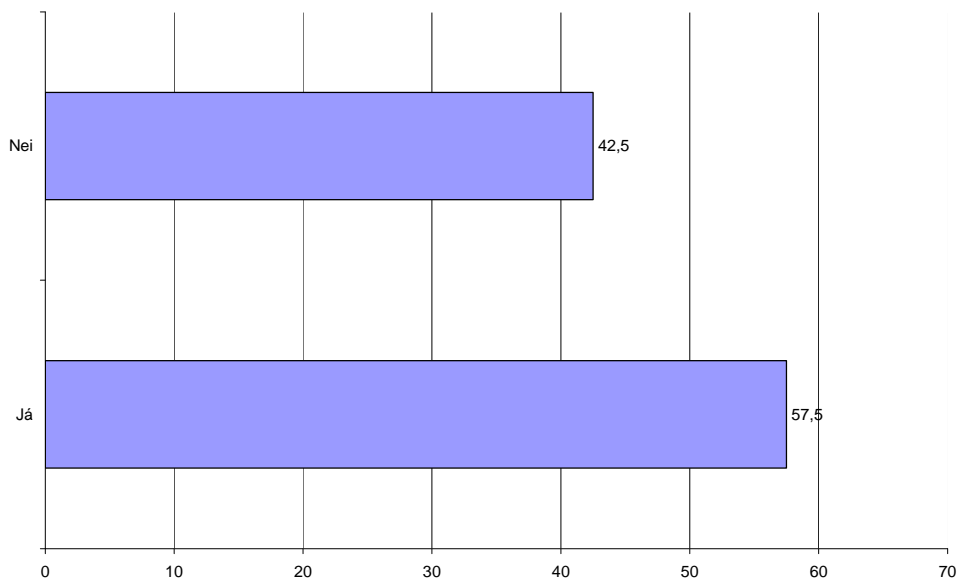
Stærð	Hlutfall
< 500	20,9
501-1000	20,6
1001-2000	14,8
2001-5000	24,1
5001-10000	6,5
10000 >	13,1

Um fimmtungur svarenda kemur frá sveitarfélagi sem í búa færri en 500 íbúar, álíka margir úr sveitarfélagi sem í búa á bilinu 500-1.000 íbúar, um 15% úr sveitarfélagi þar sem búa 1.000-2.000 og fjórðungur í sveitarfélagi sem telur 2.000-5.000 íbúa. Svarendur úr sveitarfélagi sem er 5-10.000 íbúa eru 6,5% af hópnum og 13% svarenda koma frá sveitarfélagi sem íbúar eru fleiri en 10.000.

## Niðurstöður

### Var kosið í þínu sveitarfélagi í sameiningaráttakinu 2005?

Fyrst var spurt hvort kosið hefði verið í sveitarfélagi svaranda í sameiningaráttakinu árið 2005.

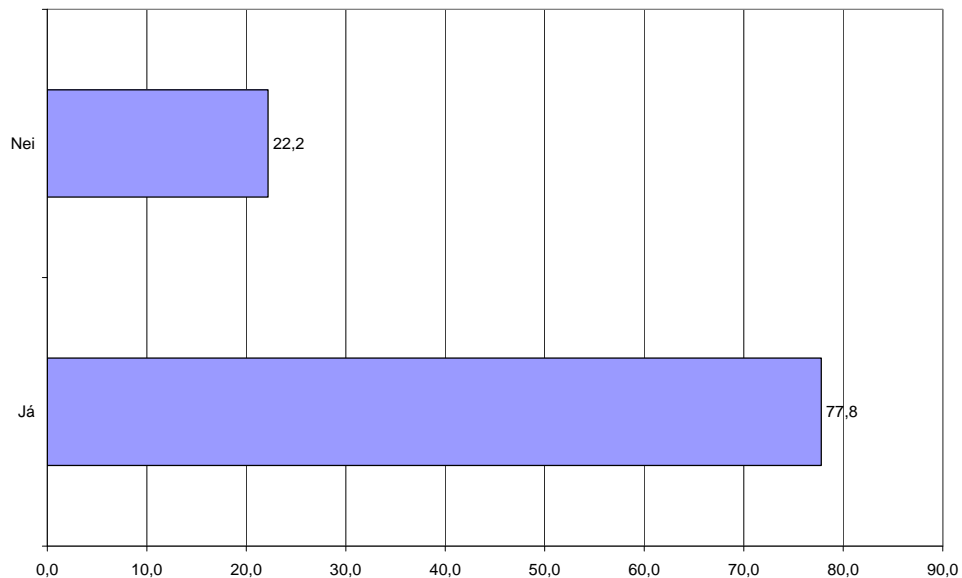


Mynd 4. Var kosið um sameiningu í þínu sveitarfélagi í sameiningaráttakinu 2005?

Meirihluti svarenda, eða 57,5% svöruðu því játandi.

### Hefur verið kosið í sveitarfélaginu frá 1990?

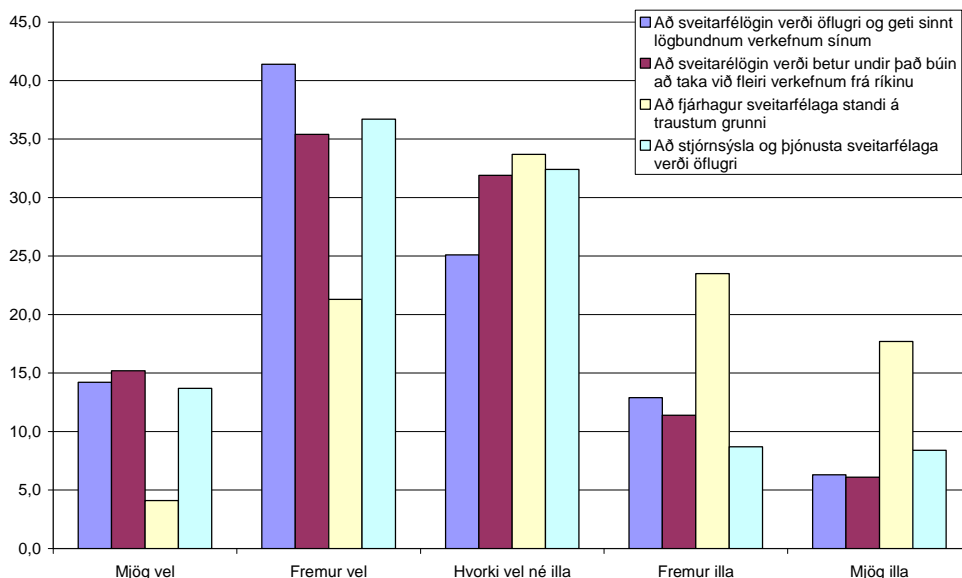
Í framhaldi var spurt hvort einhvern tíma hafi verið kosið um sameiningu í viðkomandi sveitarfélagi frá því 1990, einkum til að finna út hvort sveitarfélög þeirra sem búa í sveitarfélögum sem ekki tóku þátt í sameiningaráttakinu, hafi einhvern tíma gengið í gegnum sameiningarkosningar. Næstum fjórir af hverjum fimm úr þeim hópi hafa farið í gegnum slíka kosningar.



Mynd 5. En hefur verið kosið um sameiningu í sveitarfélaginu síðan eftir 1990?

### Hvernig tókust markmið stjórnvalda?

Meðal markmiða stjórnvalda með sameiningaráttakinu 2003-2005 var að gera sveitarfélögin öflugri og betur fallin til að sinna lögbundnum verkefnum, taka við fleiri verkefnum, gera þau fjárhagslega sterkari og að efla þjónustu þeirra. Svarendur voru beðnir að segja til um hversu vel þeir teldu markmiðin hafa náðst.

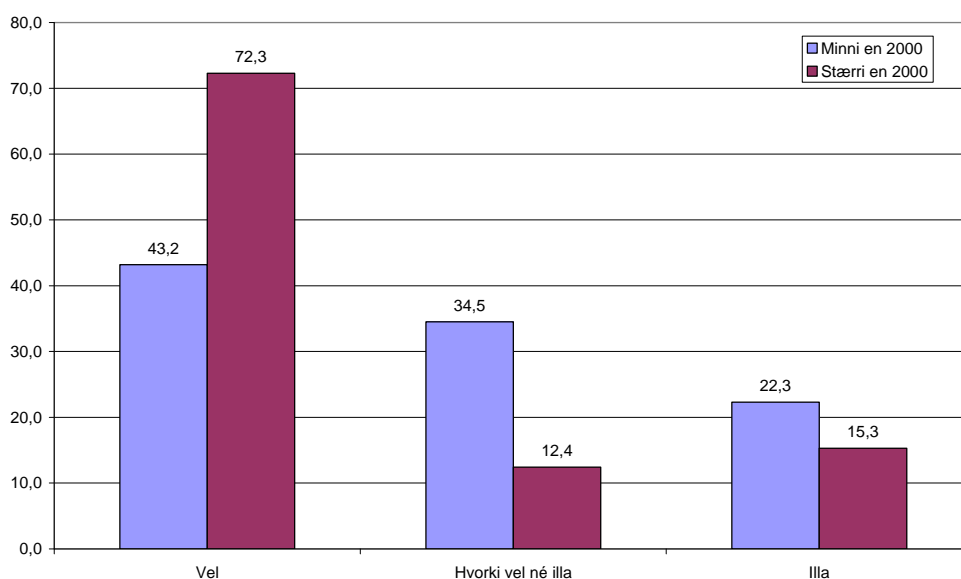


Mynd 6. Meðal markmiða stjórnvalda með sameiningaráttakinu 2003-2005 var að gera sveitarfélögin öflugri og betur fallin til að sinna lögbundnum verkefnum, taka við fleiri verkefnum, gera þau fjárhagslega sterkari og að efla þjónustu þeirra. Hversu vel eða illa telur þú að hvert eftirtalinnna markmiða hafi náðst?

Það vekur strax athygli við skoðun þessa súlurits hversu margir telja að markmiðin hafi hvorki tekist vel né illa. Það vekur jafnframt athygli, að allmiklu fleiri telja að það markmið hafi náðst mjög eða fremur vel, að sveitarfélög eflist og geti betur sinnt lögbundnum verkefnum, heldur en þeir sem telja að það hafi náðst illa. Sama gildir um að sveitarfélög séu betur búin undir að taka við fleiri verkefnum frá ríkinu og að stjórnsýsla og þjónusta verði öflugri. Aftur á móti kemur allt annað fram varðandi hvort það markmið hafi náðst að fjárhagur sveitarfélaga standi á traustum grunni. Í því sambandi eru þeir allmiklu fleiri sem telja að það hafi tekist illa, en þeir sem telja að það hafi tekist vel.

Séu einungis þeir skoðaðir sem búa í sveitarfélögum sem tóku þátt í sameiningaráttakinu 2003-2005, er myndin svo að segja nákvæmlega eins í öllum tilvikum. Það er enginn munur.

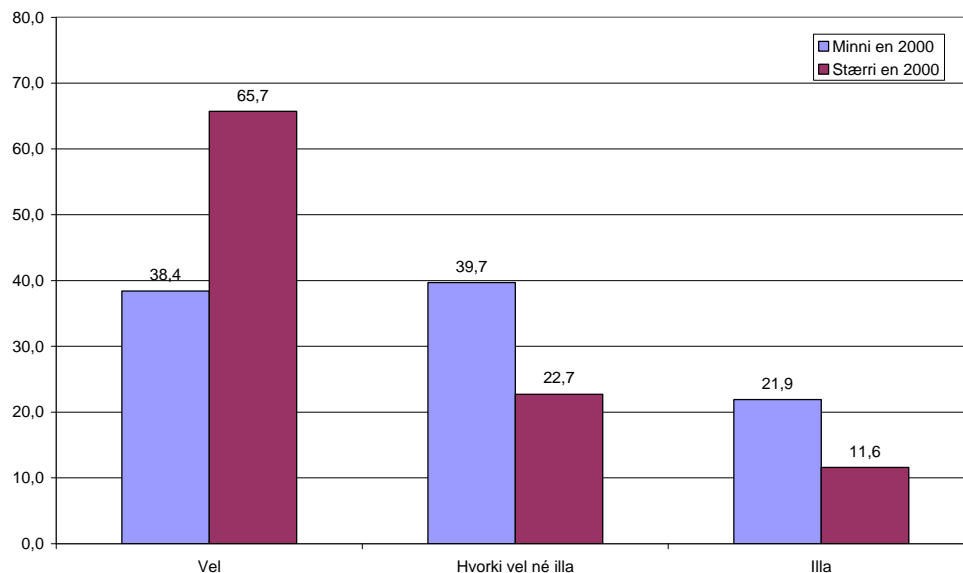
Aftur á móti er mikill munur hvað þetta varðar eftir stærð sveitarfélaga. Hér hafa verið settir saman þeir sem segja mjög vel og fremur vel, annars vegar og þeir sem segja fremur illa og mjög illa hins vegar. Sveitarfélögin eru einnig skoðuð í tveimur stærðarflokkum, þar sem íbúar eru annað hvort færri en 2.000 eða fleiri en 2.000.



**Mynd 7. Hversu vel eða illa náðist eftirfarandi markmið:  
Að sveitarfélögin verði öflugri og geti betur sinnt lögbundnum verkefnum – eftir stærð sveitarfélaga**

Sveitarstjórnarfolk í stærri sveitarfélögunum var mun oftast þeirrar skoðunar að markmið um öflugri sveitarfélög sem geti betur sinnt lögbundnum verkefnum hafi náðst, eða tæplega þrjár af hverjum fjórum, en innan við helmingur svarenda í minni sveitarfélögum var sömu skoðunar og næstum fjórðungur þeirra taldi beinlínis að markmiðin hefðu náðst illa.

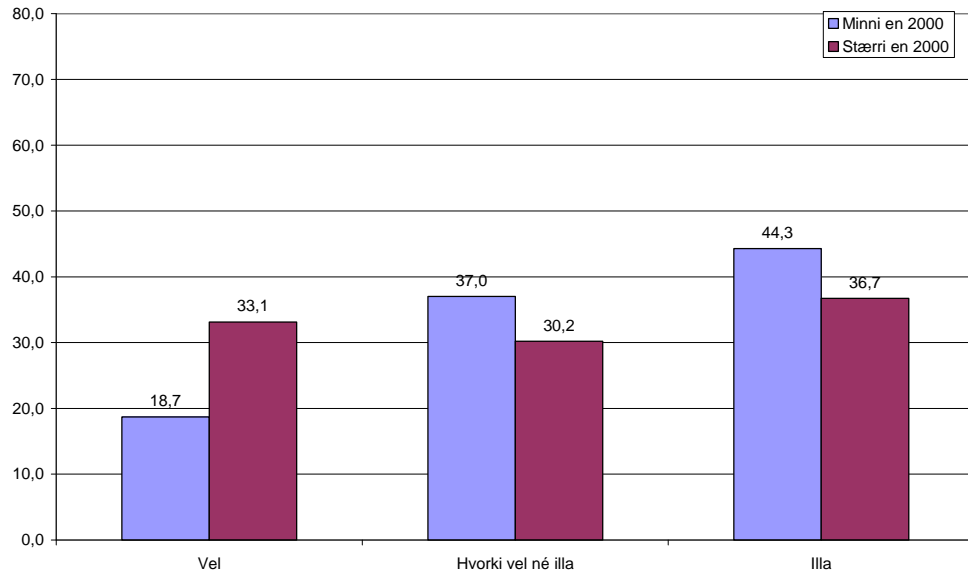
**Að sveitarfélögin verði betur undir það búin að taka við fleiri verkefnum frá ríkinu.**



**Mynd 8. Hversu vel eða illa náðist eftirfarandi markmið:  
Að sveitarfélögin verði betur undir það búin að taka við fleiri verkefnum frá ríkinu – eftir stærð sveitarfélaga.**

Hér er svipað uppi á teningnum. Tveir af hverjum þremur svarendum í sveitarfélögum með fleiri en 2000 íbúa er þeirrar skoðunar að það markmið að gera sveitarfélögin betur undir það búin að taka við fleiri verkefnum frá ríkinu, hafi tekist vel, en tveir af hverjum fimm í hinum smærri.

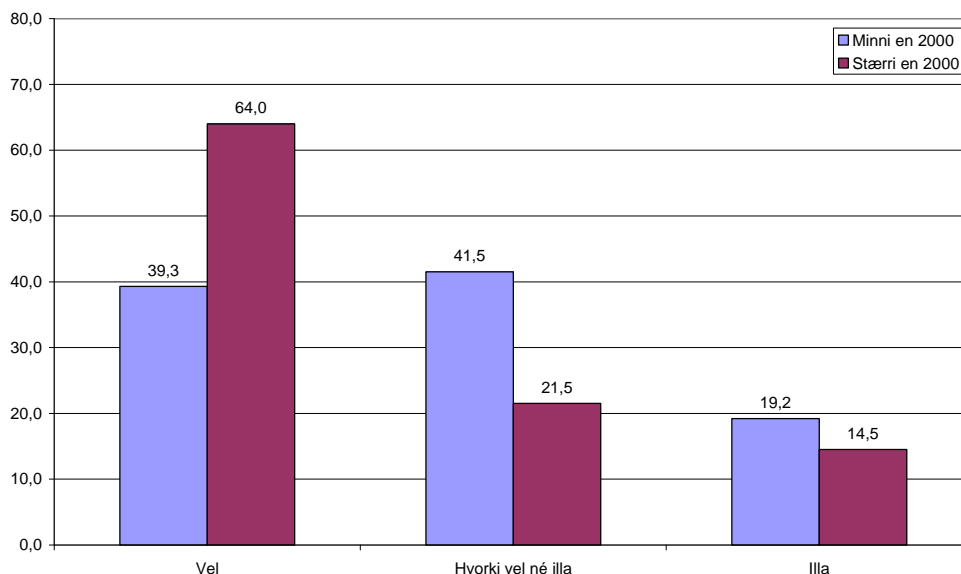
## Að fjárhagur sveitarfélaga standi á traustum grunni



**Mynd 9. Hversu vel eða illa náðist eftirfarandi markmið:  
Að fjárhagur sveitarfélaga standi á traustum grunni.**

Þegar kemur að spurningunni um hvort markmið um að treysta fjárhagslega stöðu sveitarfélaga hafi náðst í sameiningaráttakinu, telja fleiri þátttakendur að það hafi tekist illa en vel. Innan við fimmtungur þátttakenda frá sveitarfélagi með innan við 2.000 íbúa telur það hafa tekist vel og um þriðjungur frá sveitarfélögum með fleiri íbúa en 2.000. Um 45% þátttakenda frá minni sveitarfélögum telja að það hafi tekist illa og um þriðjungur frá hinum stærri.

## Að stjórnsýsla og þjónusta sveitarfélaga verði öflugri



**Mynd 10. Hversu vel eða náðist eftirfarandi markmið:  
Að stjórnsýsla og þjónusta sveitarfélaga verði öflugri.**

Næstum tveir af hverjum þremur svarenda í stærri sveitarfélögum töldu að það markmið að efla stjórnsýslu og þjónustu hafi náðst mjög eða fremur vel, en um 40% íbúa í hinum smærri. Um fimmtungur íbúa í smærri sveitarfélögum taldi það aftur á móti hafa náðst illa, en talsvert færri í hinum stærri.

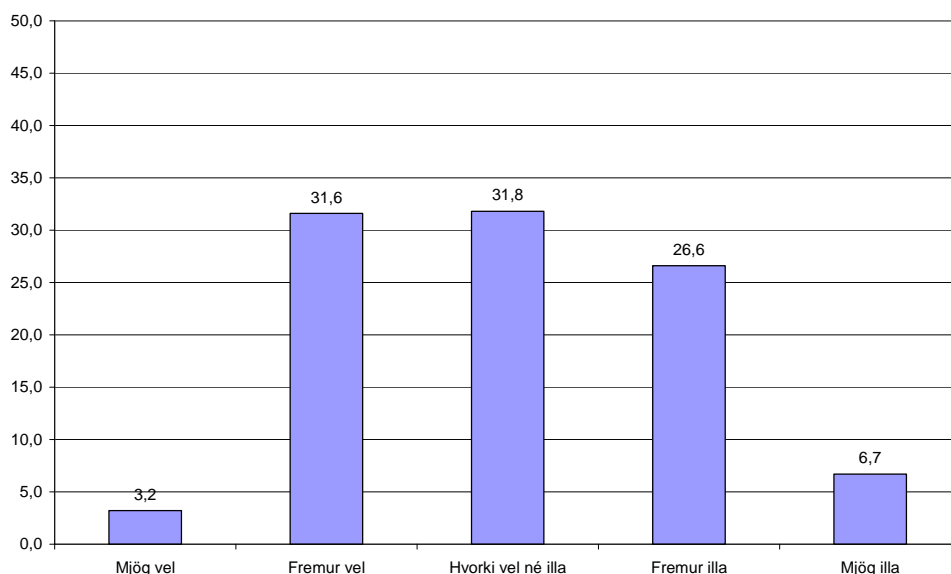
Það vekur athygli varðandi allar þessar fjórar spurningar hversu margir svara því þannig að markmiðin hafi hvorki náðst vel né illa.

Svörin við þessum spurningum og spurningunni um hvernig átakið hafi tekist, almennt séð, eru umhugsunarefni, þegar haft er í huga hve mikill munur er á þeim og þeim viðhorfum sem birtust í svörum viðmælenda í beinum viðtölum sem voru tekin við vinnslu þessarar úttektar. Auk þess eru þau talsvert frábrugðin því sem álykta mætti út frá almennri umræðu um sveitarstjórnarmál undanfarin misseri. Það er freistandi að ætla, að svarendur hafi almennt svarað þessari spurningu með hliðsjón af sveitarfélögum sem sameinuðust í kosningum og almennum viðhorfum til sameininga sveitarfélaga. Það sem einkum rennir stoðum undir það sjónarmið er sú staðreynd, að beinar sameiningar til komnar vegna átaksins, voru tiltölulega fáar og því allmargir og raunar flestir sem svara út frá öðru en eigin reynslu. Það að svarendur úr stærri sveitarfélögum telja oftast en svarendur úr smærri sveitarfélögum rennir enn frekar stoðum undir þetta sjónarmið, því sameiningarátakið var yfirleitt ekki stórmál í stærri sveitarfélögum. Það er því e.t.v. ekki óvarlegt að ætla, að svörin við þessum spurningum lýsi ekki síður almennum viðhorfum til sameiningar sveitarfélaga, en viðhorfum byggðum á reynslu svarenda úr áttakinu.



## Hvernig tókst átakið almennt séð?

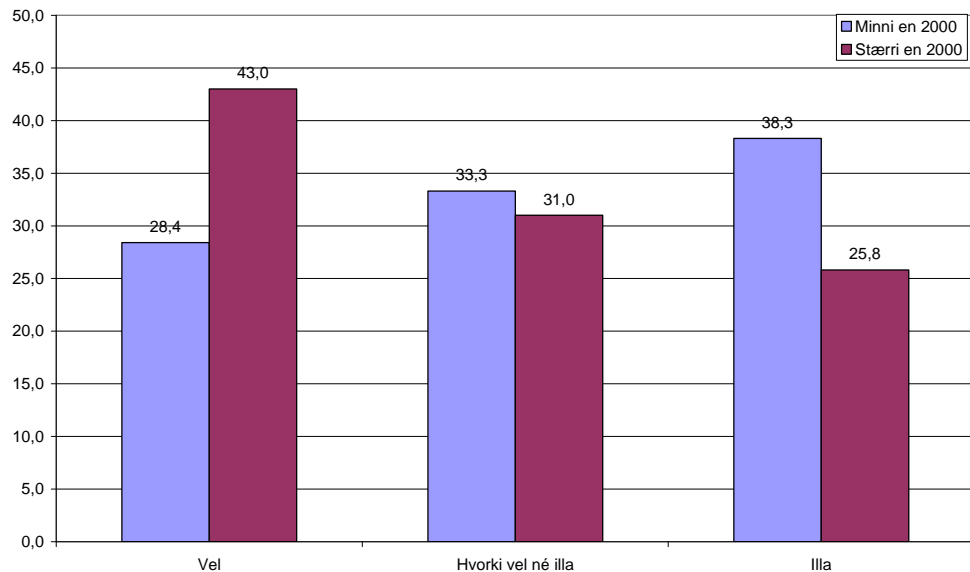
Í framhaldi af spurningunum um það hvernig til tókst með tiltekin markmið með sameiningaráttakinu, var spurt hvernig svarendur teldu að átakið hefði tekist, almennt?



Mynd 11. En hversu vel eða illa telur þú að átakið hafi tekist, almennt séð?

Það er athyglisvert hversu fáir eru þeirrar skoðunar að átakið hafi tekist mjög vel eða mjög illa. Þriðjungur er þeirrar skoðunar að það hafi tekist fremur vel og litlu færri telja að það hafi hvorki tekist vel né illa. Meira en fjórðungur telur það hafa tekist fremur illa. Það má draga þá almennu ályktun, þegar allir svarendur eru með taldir, að þeir telji átakið ekki hafa náð markmiðum sínum að öllu leyti, án þess að vilja taka svo djúpt í árinna að segja það hafa mistekist. Það hafi því orðið af því talsverður árangur, þó hann hafi e.t.v. ekki orðið jafn mikill og vonast hafi verið til.

Talsverður munur er á afstöðunni eftir stærð sveitarfélags sem viðkomandi tilheyrir. Þannig telur allmiklu stærri hluti svarenda úr fámennari sveitarfélögum að átakið hafi almennt tekist illa, en raunin er með svarendur úr fjölmennari sveitarfélögum. Á sama hátt telja mun fleiri svarendur úr fjölmennari sveitarfélögum að átakið hafi tekist vel, 43%, á meðan innan við þriðjungur svarenda úr minni sveitarfélögum er þessarar skoðunar.



**Mynd 12. En hversu vel eða illa telur þú að átakið hafi tekist, almennt séð – skipt eftir stærð sveitarfélags.**

Þeir sem áttu sæti í sveitarstjórn á síðasta kjörtímabili, þ.e. þegar sameiningarátakið var gert, telja síður að það hafi tekist vel en þeir sem ekki voru kjörnir sveitarstjórnarmenn á tímabilinu. Innan við þriðjungur þeirra telur að átakið hafi almennt tekist vel, en tæp 40% þeirra telja það hafa tekist illa. Tæp 40% þeirra sem sátu ekki í sveitarstjórn á tímabilinu telja að það hafi tekist vel, en rúmur fjórðungur þeirra telur að það hafi tekist fremur eða mjög illa.

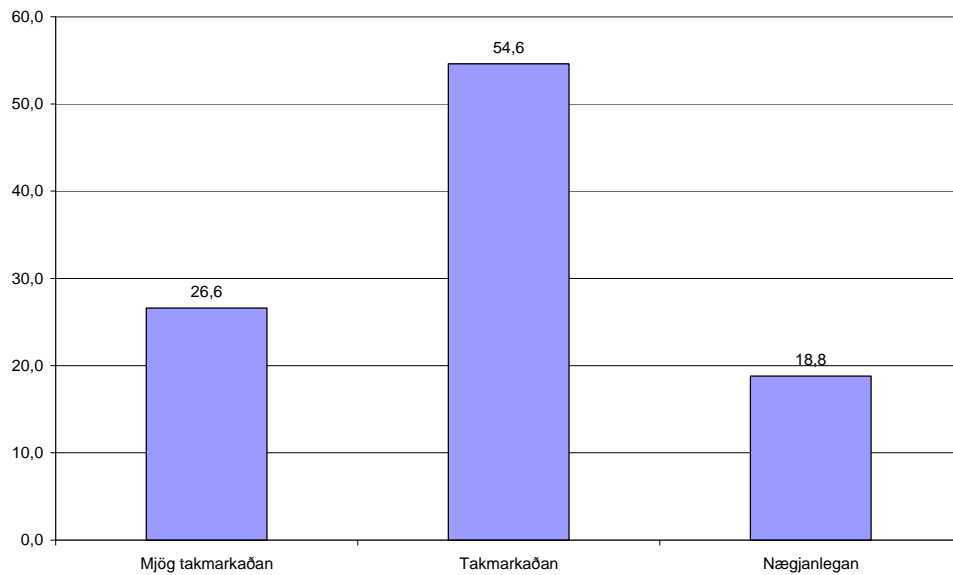
Þetta rennir að vissu leyti stoðum undir það sem áður er sagt um að ætla megi að svörin í könnuninni endurspegli að nokkru leyti almenn viðhorf til sameiningar sveitarfélaga og áhrifa af þeim, fremur en reynslu af áttakinu.

Þeim sem sögðu átakið hafa tekist illa, var gefinn kostur á að svara því í opinni spurningu af hverju þeir teldu það hafa tekist illa. Þar kom fram, að flestir þeirra sem tjáðu sig, töldu að verkefnið hafi verið ótímabært og því hafi verið stýrt of mikið “að ofan”. Aðferðin hafi verið röng og stuðningi stjórnáráðamanna heima í héraði hafi oft verið ábótavant. Í smæstu sveitarfélögunum kom oft fram ótti við breytingar. Allmargir vísuðu síðan til þess, að það hversu fá sveitarfélög hefðu sameinast, segðu í rauninni allt sem segja þurfi um hvort átakið hafi tekist eða ekki.

### **Stuðningur stjórnvalda og sveitarstjórna**

Í könnuninni var spurt annars vegar um stuðning stjórnvalda við verkefnið og hins vegar um stuðning sveitarstjórna.

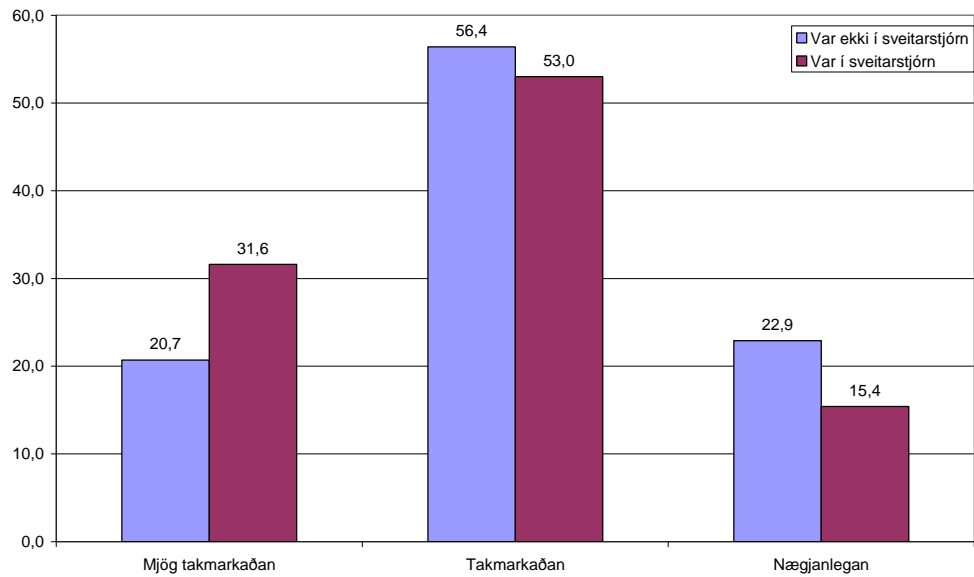
Einungis tæpur fimmtungur svarenda taldi að stuðningur stjórnvalda hafi verið nægur.



**Mynd 13. Telur þú að átaksverkefnið hafi haft of takmarkaðan eða nægjanlegan stuðning frá stjórnvöldum?**

Rúmur fjórðungur svarenda taldi stuðning mjög takmarkaðan og meira en helmingur taldi að stuðningur stjórnvalda hefði verið takmarkaður. Nokkur munur var á afstöðu svarenda eftir því hvort kosið var í sveitarfélagi eða ekki, á þann veg að þar sem var kosið, töldu fleiri að stuðningur hafi verið nægjanlegur. Nokkru fleiri svarendur úr stærri sveitarfélögum taldi stuðning stjórnvalda nægjanlegan er úr sveitarfélögum með færri en 2.000 íbúa.

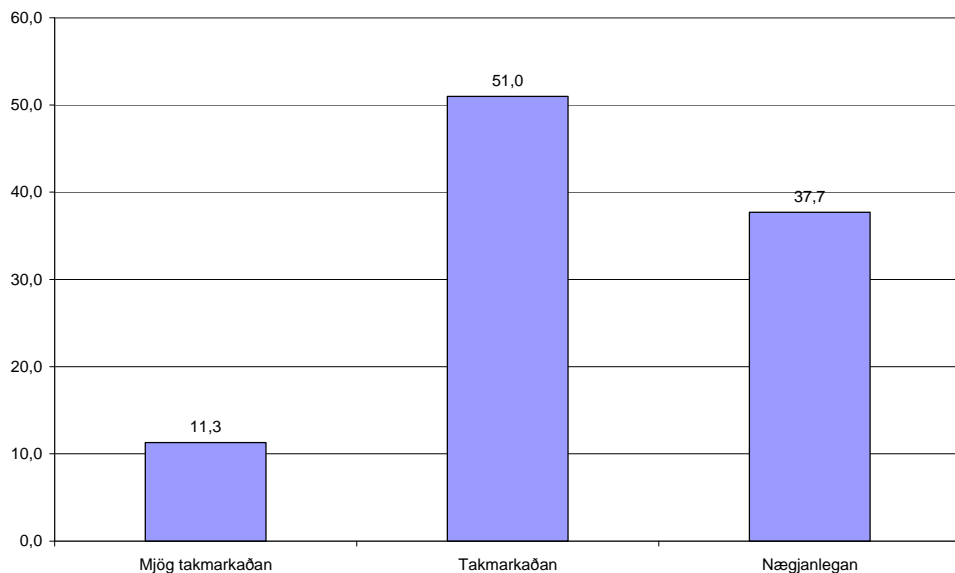
Hlutfallslega fleiri svarendur sem áttu sæti í sveitarstjórn á síðasta kjörtímabili töldu stuðning stjórnvalda hafa verið mjög takmarkaðan, en raunin var með svarendur sem ekki sátu í sveitarstjórn á kjörtímabilinu sem sameiningarátakið var gert. Einungis 15% þeirra sem áttu sæti í sveitarstjórn á tímabilinu töldu að stuðningurinn hefði verið nægjanlegur. Þetta er sýnt á næstu mynd. Hluti af þessari skýringu gæti verið sú að ekki komu skýr svör frá stjórnvöldum um flutning verkefna og tekjustofna frá ríki til sveitarfélaga.



**Mynd 14. Telur þú að átaksverkefnið hafi haft of takmarkaðan eða nægjanlegan stuðning frá stjórnvöldum? – skipt eftir því hvort viðkomandi átti sæti í sveitarstjórn á kjörtímabilinu eða ekki.**

### Stuðningur sveitarstjórna

Á sama hátt og spurt var um stuðning stjórnvalda, var spurt um stuðning sveitarstjórna, hvort hann hafi verið of takmarkaður eða nægjanlegur.



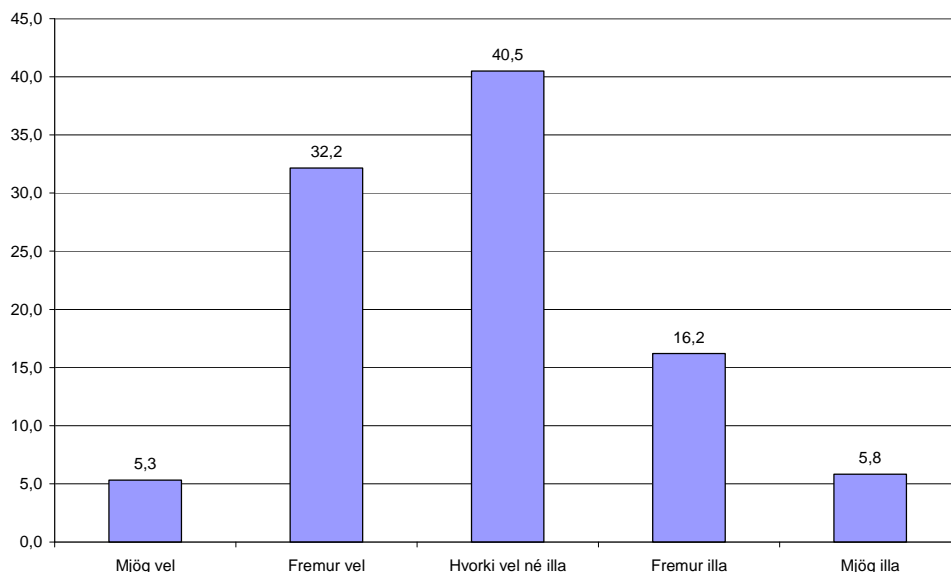
**Mynd 15. Telur þú að átaksverkefnið hafi haft of takmarkaðan eða nægjanlegan stuðning frá sveitarstjórnnum?**

Um 38% svarenda töldu stuðning sveitarstjórna hafa verið nægjanlegan, 51% takmarkaðan og rúm 11% töldu hann hafa verið mjög takmarkaðan. Nánast enginn munur er á sjónarmiðum svarenda eftir því hvort kosið var um sameiningu í sveitarfélaginu eða ekki. Hins vegar er nokkur munur eftir stærð sveitarfélags, þannig að þátttakendur úr minni sveitarfélögum töldu í ríkari mæli að stuðningur sveitarstjórnar hefði verið takmarkaður, en hjá svarendum úr stærri sveitarfélögum. Um 42% svarenda í stærri sveitarfélögum töldu stuðning sveitarstjórna nægjanlegan, en 34% í hinum minni. Þeir voru hlutfallslega meira en tvöfalt fleiri úr minni sveitarfélögum en hinum stærri, sem tóku djúpt í árinna og sögðu stuðning sveitarstjórnarmanna hafa verið mjög takmarkaðan.

Nokkru lægra hlutfall þeirra sem áttu sæti í sveitarstjórn á tímabilinu töldu stuðning sveitarstjórna nægjanlegan, en þeirra sem ekki voru kjörnir fulltrúar þegar átakið var gert. Munurinn var þó engan veginn afgerandi.

### Hve vel nýttust fjármunir í undirbúning?

Spurt var hversu vel svarendur teldu að þeir fjármunir sem veitt var í undirbúning sameiningarkosninga hefðu nýst. Í því sambandi var sérstaklega vísað til kynningar og framkvæmdar kosninganna sjálfra.

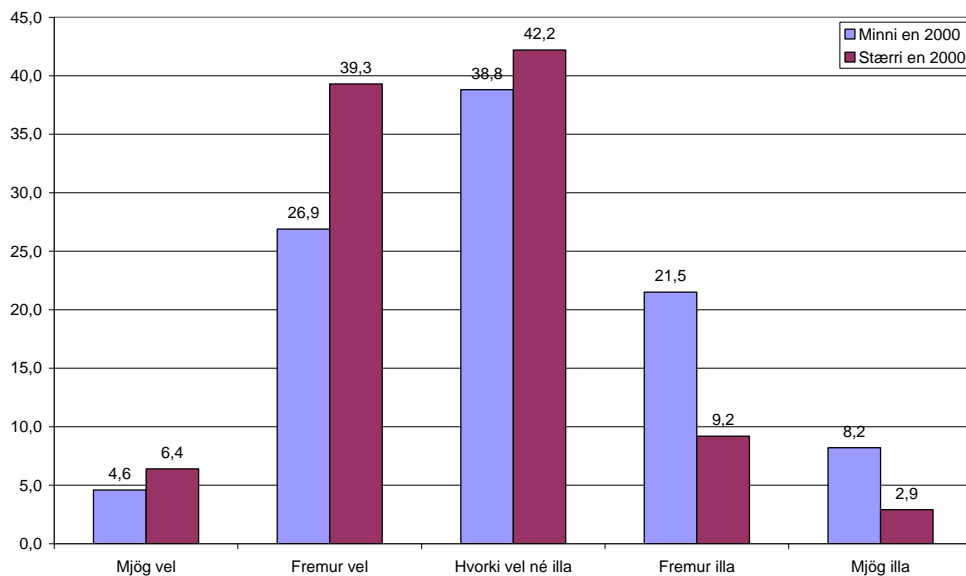


**Mynd 16. Hversu vel eða illa telur þú að þeir fjármunir sem veitt var í undirbúning og framkvæmd átaksverkefnisins (átt er við kynningarmál, framkvæmd kosninga og fl) hafi nýst?**

Um 37% töldu þessa fjármuni hafa nýst vel, en 22% töldu þá hafa nýst illa, en um 40% tóku ekki afgerandi afstöðu, töldu þá hvorki hafa nýst vel né illa.

Þátttakendur úr sveitarfélögum sem tóku þátt í sameiningaráttakinu virðast fremur telja að fjármunirnir hafi nýst vel, en þeir sem búa í sveitarfélögum sem ekki tóku þátt í áttakinu.

Jafnframt virðist sem þátttakendur úr stærri sveitarfélögum telja að fjármunirnir hafi nýst vel, í ríkari mæli en svarendur úr minni sveitarfélögum.

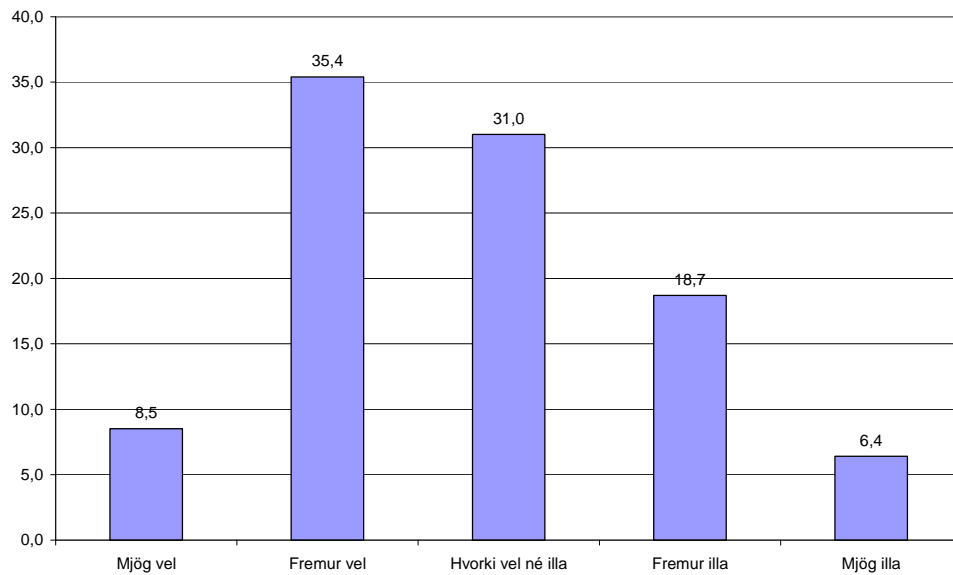


**Mynd 17. Hversu vel eða illa telur þú að þeir fjármunir sem veitt var í undirbúning og framkvæmd átaksverkefnisins (átt er við kynningarmál, framkvæmd kosninga og fl) hafi nýst? – skipt eftir stærð sveitarfélaga.**

Ekki var teljandi munur á svörum eftir því hvort viðkomandi átti sæti í sveitarstjórn á síðasta kjörtímabili, eða ekki.

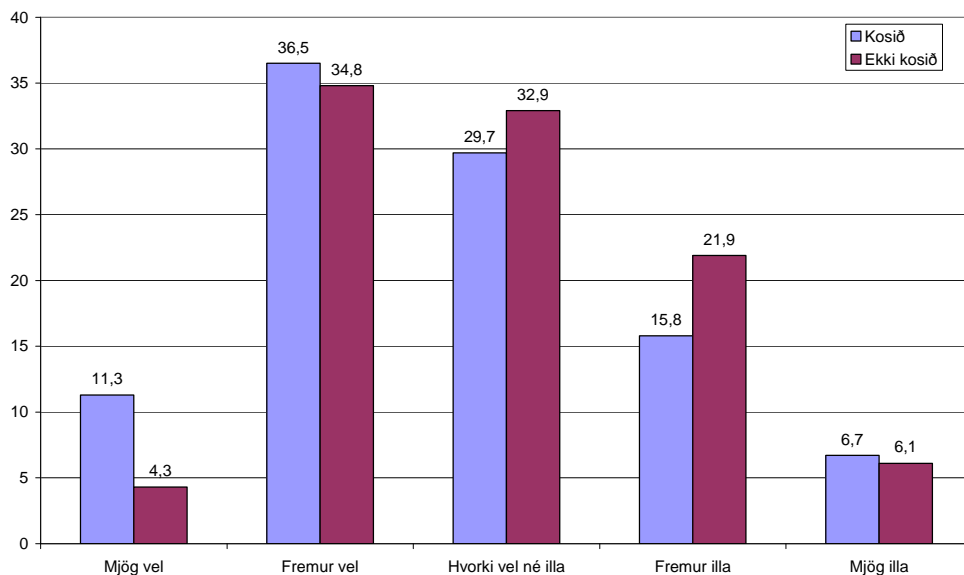
### Hve vel nýttust fjármunir í að efla sameinuð sveitarfélög?

Í framhaldi var spurt hversu vel svarendur teldu að þeir fjármunir sem veitt var til þeirra sveitarfélaga sem sameinuðust, í að efla stjórnsýslu og þess háttar. Meira en 40% svarenda töldu þessi framlög hafa nýst vel, en tæpur fjórðungur taldi þau hafa nýst illa.



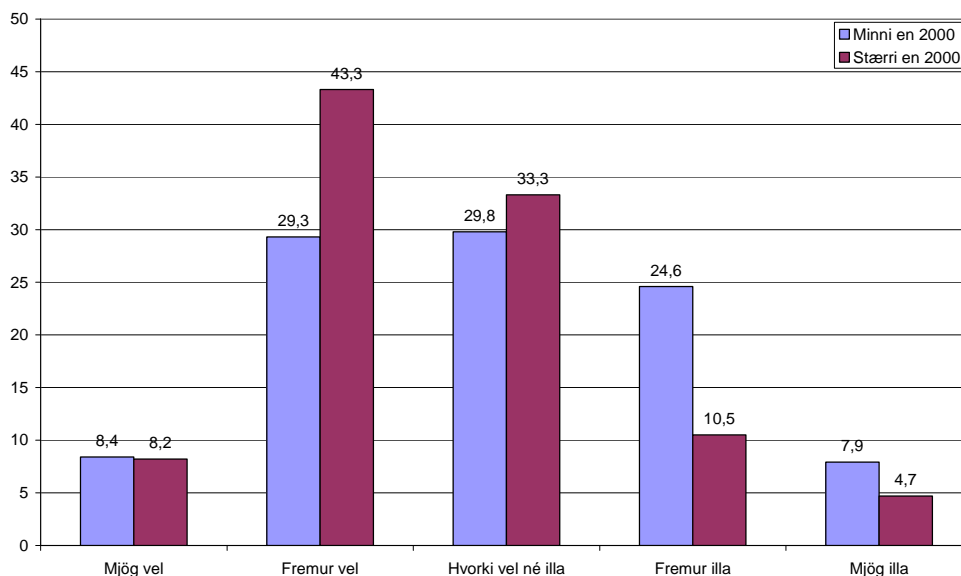
**Mynd 18. Hversu vel eða illa telur þú að þeir fjármunir sem veitt var til að efla sameinuð sveitarfélög (átt er við framlög til eflingar stjórnsýslu, skólamála ofl) hafi nýst?**

Svarendur úr sveitarfélögum sem tóku þátt í sameiningaráttakinu virðast hafa jákvæðari sýn á nýtingu fjármagns til eflingar sameinuðum sveitarfélögum, en svarendur úr sveitarfélögum sem tóku ekki þátt í áttakinu.



**Mynd 19. Hversu vel eða illa telur þú að þeir fjármunir sem veitt vari til að efla sameinuð sveitarfélög (átt er við framlög til eflingar stjórnsýslu, nýframkvæmda ofl) hafi nýst? – skipt eftir því hvort kosið var í sveitarfélaginu í sameiningaráttakinu eða ekki.**

Svarendur úr sveitarfélögum sem eru stærri en 2000 virðast fremur þeirrar skoðunar að þessir fjármunir hafi nýst vel. Meira en helmingur þeirra er þeirrar skoðunar, en innan við 40% svarenda úr minni sveitarfélögum, eins og myndin að neðan sýnir.



Mynd 20. Hversu vel eða illa telur þú að þeir fjármunir sem veitt var til að efla sameinuð sveitarfélög (átt er við fjármagn til eflingar stjórnsýslu, nýframkvæmda ofl) hafi nýst? – skipt eftir stærð sveitarfélags.

Ívið fleiri svarendur sem áttu ekki sæti í sveitarstjórn á síðasta kjörtímabili telja að stuðningurinn hafi nýst vel, samanborið við þá sem áttu ekki sæti í sveitarstjórn. Hins vegar er munurinn ekki afgerandi.

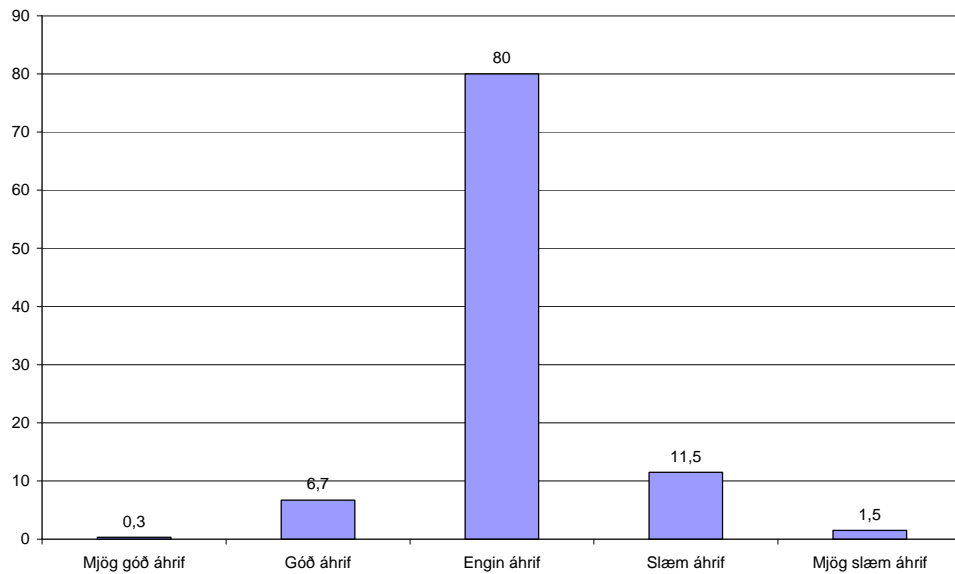
Svarendur höfðu tækifæri til að skýra afstöðu sína með því að skrifa athugasemd. Allmargir voru þeirrar skoðunar að framlög hefðu nýst vel í að endurskipuleggja stjórnsýslu í sameinuðum sveitarfélögum og bæta fagmennsku. Það sem aftur á móti kom oftast fram, var að fjárframlögin hefðu verið of lág. Það hefði verið flókið að nálgast þessa fjármuni og reglur um úthlutun þeirra hafi ekki alltaf verið skýrar. Sumir töldu að gefin hefðu verið fyrirheit sem ekki stóðust. Nokkrir töldu að fjármagn til að bæta stjórnsýslu hefðu í raun leitt til samþjöppunar þjónustu og þess að hún væri veitt á færri stöðum en fyrir sameiningu. Fleiri en einn svarandi sagði að það hafi skort eftirlit með ráðstöfun þessara fjármuna, þeir hefðu átt að vera árangurstengdir og með ápreifanlegum mælikvörðum.

### Hafði frestun sameiningarkosninganna áhrif?

Upphafleg áætlun gerði ráð fyrir að kosið yrði um sameiningu sveitarfélaga í apríl 2005. Ýmsar ástæður urðu til þess að ekki var hægt að framkvæma sameiningarkosningar fyrr en í október 2005. Í könnuninni var spurt hvort tímasetningin hefði haft einhverv áhrif á niðurstöðu sameiningarkosninganna?



Svo virðist sem stór hluti svarenda teldi þetta ekki hafa haft áhrif, eða alls 80%, en rúmur tíundi hluti taldi frestunina hafa haft slæm áhrif. Ívið fleiri svarendur úr sveitarfélögum sem ekki tóku þátt í sameiningaráttakinu töldu það hafa haft slæm áhrif, en það er ekki afgerandi. Ekki er heldur teljandi munur á svörum eftir stærð sveitarfélaga hvað þetta varðar.

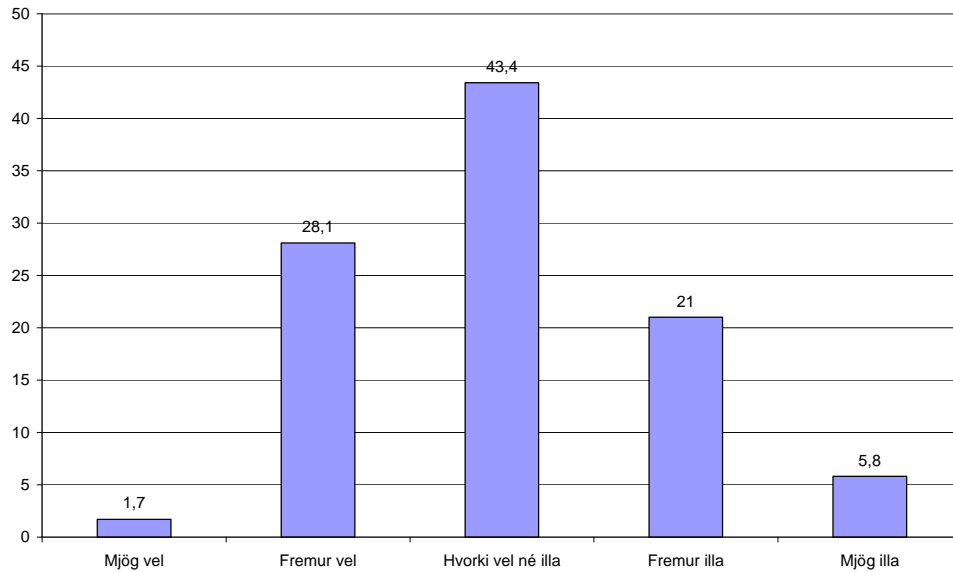


**Mynd 21. Upphafleg áætlun gerði ráð fyrir að kosið yrði um sameiningu sveitarfélaga í apríl 2005, en ýmsar tafir urðu til þess að ekki var hægt að framkvæma sameiningarkosningar fyrr en í október 2005. Hvaða áhrif, ef einhver, telur þú að tímasetning kosninganna hafi haft á niðurstöðu sameiningarkosninganna?**

Svarendum var gefinn kostur á að skrifa athugasemd í kjölfar þessarar spurningar. Sumir voru þeirrar skoðunar að frestunin hafi í raun gefið betri tíma til að undirbúa og kynna málið, en aðrir töldu það lýsa hringlandahætti og að frestunin hafi dregið úr tiltrú fólks. Nokkrir töldu að með þessu hafi það í raun verið komið of nærri sveitarstjórnarkosningum, margir hafi verið komnir með hugann við þær og afstaða þeirra og framganga hafi í sumum tilvikum litast af því. Enn aðrir nefndu, að þessi tími hafi verið illa nýttur til að undirbúa málið og vinna því fylgi.

### Hvernig var staðið að samráði við sveitarstjórnir?

Í könnuninni var spurt hversu vel eða illa svarendur töldu að staðið hefði verið að samráði við sveitarstjórnir þeirra sveitarfélaga sem tóku þátt í áttakinu.



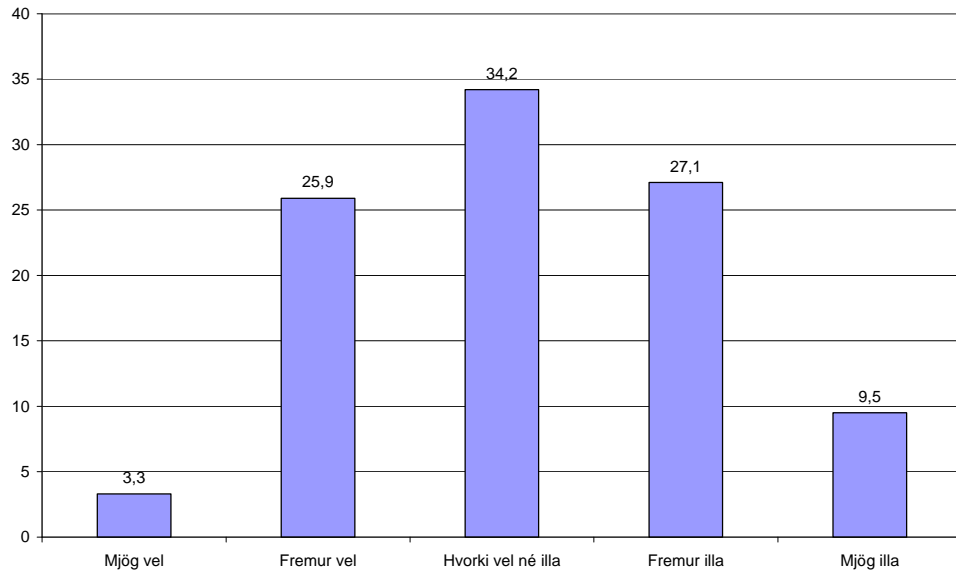
**Mynd 22. Hversu vel eða illa telur þú að staðið hafi verið að samráði við sveitarstjórnir í undirbúningi og framkvæmd átaksverkefnisins?**

Um 30% töldu að vel hafi verið staðið að samráði við sveitarstjórnir. Svarendur í sveitarfélögum sem tóku þátt í átakinu voru nokkuð jákvæðari í þessu sambandi, en svarendur úr sveitarfélögum sem tóku ekki þátt í því.

Athugasemdir sem svarendur gátu skrifað með svari sínu endurspeglar að mestu leyti það sem fram kemur í almennum svörum við spurningunni. Hluti svarenda taldi samráð við sveitarstjórnarmenn hafa verið með ágætum, upplýsingaflæði hafi verið gott, haldnir fundir, gefið út kynningarefni og haldið úti vef um málið. Hlustað hafi verið á sveitarstjórnarmenn. Aðrir töldu á móti, að samráð hafi verið lítið og fyrst og fremst í mynd bréfaskipta og tilskipana. Lítið hafi verið hlustað á ábendingar og athugasemdir sveitarstjórnarmanna, ef þær féllu ekki að mótuðum hugmyndum verkefnisstjórnar. Sumir bentu á, að það hafi vantað svigrúm fyrir frumkvæði sveitarstjórna og sveitarstjórnarmanna.

### Samráð við íbúa

Á sama hátt og spurt var um samráð við sveitarstjórnir, var spurt um samráð við íbúa. Um þriðjungur taldi að hvorki hafi verið staðið vel né illa að samráði við íbúa, um 27% töldu að staðið hafi verið fremur illa að því og tæp 10% töldu að staðið hefði verið mjög illa að samráði við íbúa. Tæp 30% töldu að vel hefði verið staðið að samráði við íbúa.



**Mynd 23. Hversu vel eða illa telur þú að staðið hafi verið að samráði við íbúa í sveitarfélögum í undirbúningi og framkvæmd átaksverkefnisins?**

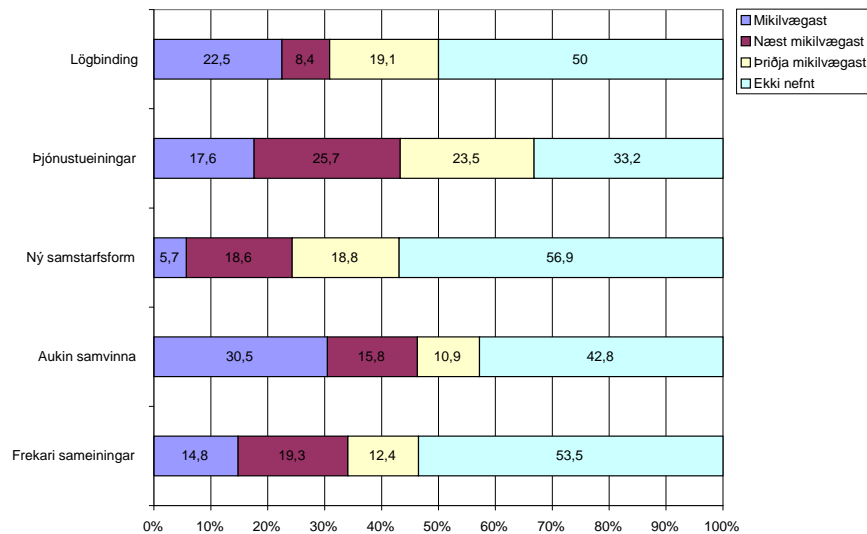
Allnokkru fleiri svarendur úr sveitarfélögum sem tóku þátt í áttakinu töldu að vel hefði verið staðið að samráði við íbúa en svarendur frá sveitarfélögum sem ekki tóku þátt í áttakinu.

Sama gildir um þá sem voru í sveitarstjórn á síðasta kjörtímabili, þ.e. þegar átakið var gert. Það má því draga þá ályktun, að hafi svarendur kynnst áttakinu af eigin raun, séu meiri líkur á því að þeir telji hafa verið staðið vel að samráði við íbúa.

Í almennum athugasemdum sem svarendum gafst kostur á að skrifa með þessari spurningu, kom fram að samráð við íbúa hafi verið minna en samráð við sveitarstjórnir og sumir bentu á að svarið fælist að nokkru leyti í niðurstöðunni. Það hve víða sameiningartillögur voru felldar, endurspeglir þá staðreynd. Ýmsir bentu á að þetta hafi verið með mismunandi hætti og sums staðar prýðilegt, en ekki eins gott annars staðar. Í því sambandi var bent á að málið hafi verið sett í hendur sveitarfélaganna sjálfra, en ekki voru allir á einu máli um hvort það hafi verið kostur eða ókostur.

### **Hvað er best fallið til að efla sveitarstjórnarstigið?**

Umfjöllunin sem hér fer á eftir, er um spurningar í könnuninni sem snúast meira um framtíðina í sameiningarmálum. Svarendur voru beðnir að raða þremur kostum í mikilvægisröð, með tilliti til þess hvernig þeir væru fallnir til að efla sveitarstjórnarstigið. Kostirnir voru frekari sameiningar, aukin samvinna, ný samstarfsform, skilgreind verði lágmarkspjónusta og stærð þjónustueininga og sveitarfélögum falið að útfæra nánar og að lokum breytingar á lögum um lágmarksíbúafjölda.



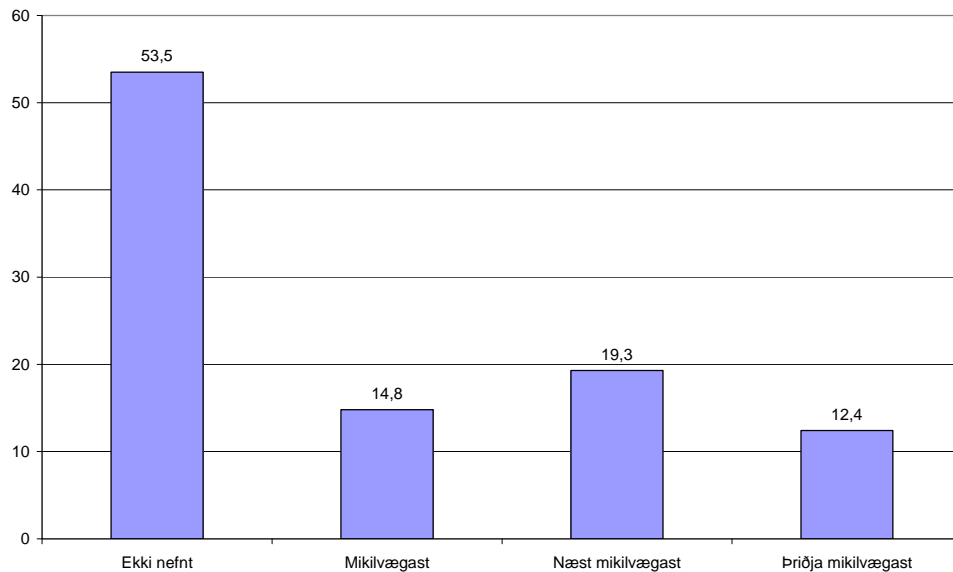
**Mynd 24. Flestir virðast sammála um að það sé skynsamlegt að efla sveitarstjórnarstigið. Hverjir eftirtalinna kosta telur þú að séu best fallnir til þess að ná því markmiði: Merktu við 3 og raðaðu í forgang þar sem sá mikilvægasti er númer 1 og svo framvegis.**

Aukin samvinna sveitarfélaga var það sem oftast var nefnt sem fyrsti kostur, eða af 30,5% svarenda og breytingar á lögum um lágmarksíbúafjölda næstoftast nefnt. Hins vegar nefndu flestir, þegar allt er talið, að skilgreind verði lágmarksþjónusta og þjónustueiningar og sveitarfélögum verði sjálfum falið að útfæra með hvaða hætti, að teknu tilliti til aðstæðna á hverjum stað.

Það má því draga þá ályktun, að skilgeining lágmarksþjónustu og stærð þjónustueininga, þar sem sveitarfélögum sjálfum verði falin útfærslan, sé sá kostur sem flestir svarendur í viðhorfskönnuninni töldu vænlegastan til að efla sveitarstjórnarstigið, aukin samvinna sveitarfélaga komi þar á eftir og hækkun lágmarksíbúafjölda í þriðja sæti. Fæstir virðast veðja á ný samstarfsform.

Hér á eftir verður fjallað lítillega um hvern þessara valkosta og afstöðu svarenda til þeirra.

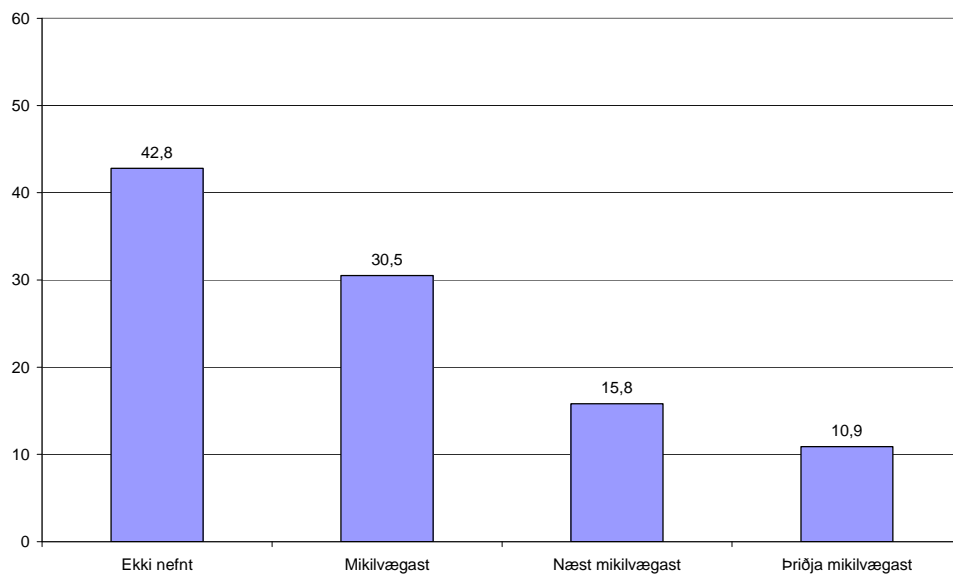
## Frekari sameiningar sveitarfélaga



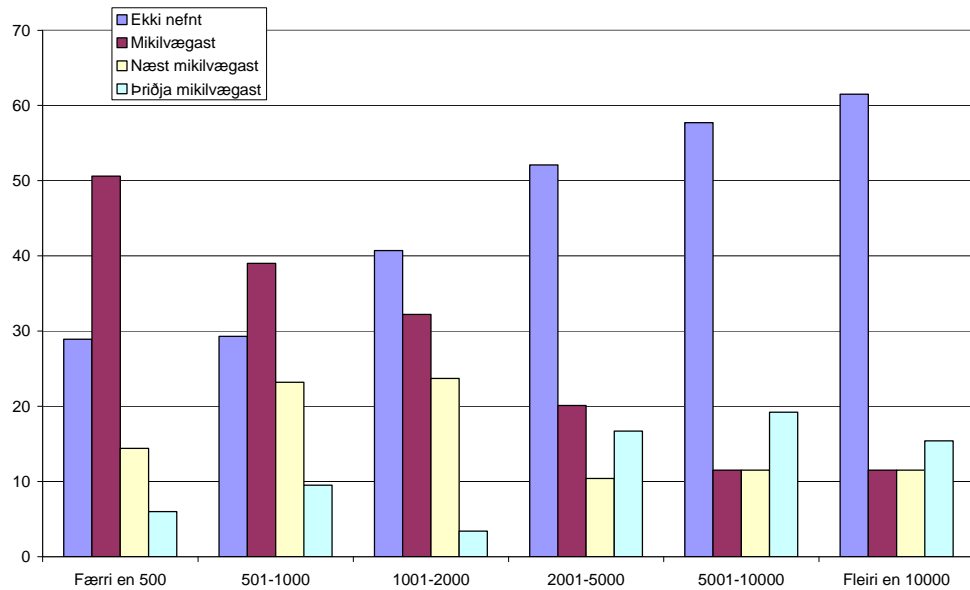
**Mynd 25. Kostir til að efla sveitarstjórnarstigið: Frekari sameiningar**

Frekari sameiningar sem aðferð til að efla sveitarstjórnarstigið virðast njóta minni stuðnings meðal sveitarstjórnarmanna í minni sveitarfélögum en hinum stærri. Þannig nefndu 62% úr minni sveitarfélögum frekari sameiningar ekki sem einn af vænlegustu kostunum. Þetta hlutfall var næstum þrjú af hverjum fjórum í sveitarfélögum með færri íbúa en 500.

## Aukin samvinna sveitarfélaga



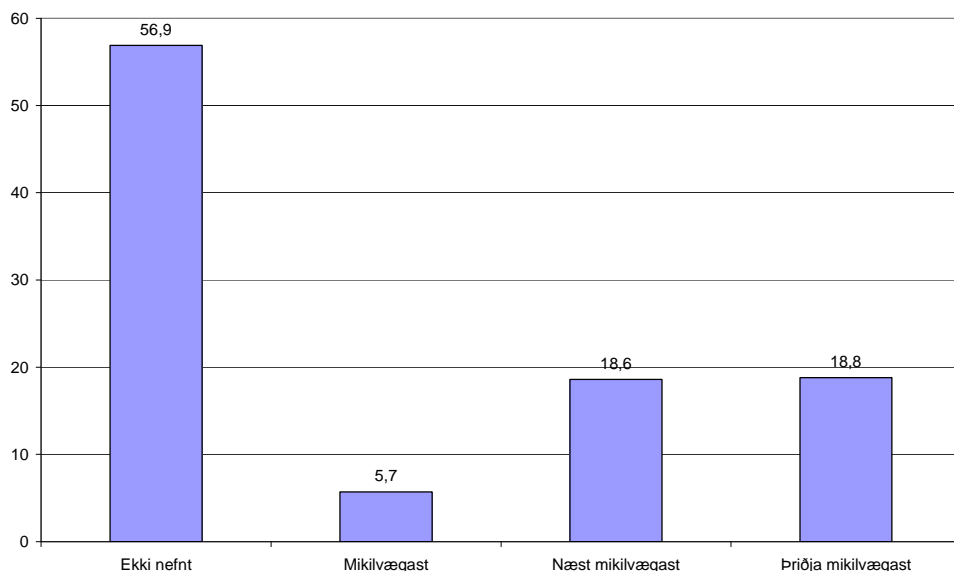
**Mynd 26. Kostir til að efla sveitarstjórnarstigið: Aukin samvinna.**



**Mynd 27. Kostir til að efla sveitarstjórnarstigið: Aukin samvinna – skipt eftir stærð sveitarfélaga.**

Aukin samvinna virðist höfða meira til svarenda í smærri sveitarfélögum en hinum stærri. Meira en helmingur svarenda úr minnstu sveitarfélögunum nefnir það sem fyrsta kost, en rúm 10% í stærstu sveitarfélögunum. Meira en 60% svarenda úr stærstu sveitarfélögunum eru ekki áhugasamir um meiri samvinnu sveitarfélaga til að efla sveitarstjórnarstigið.

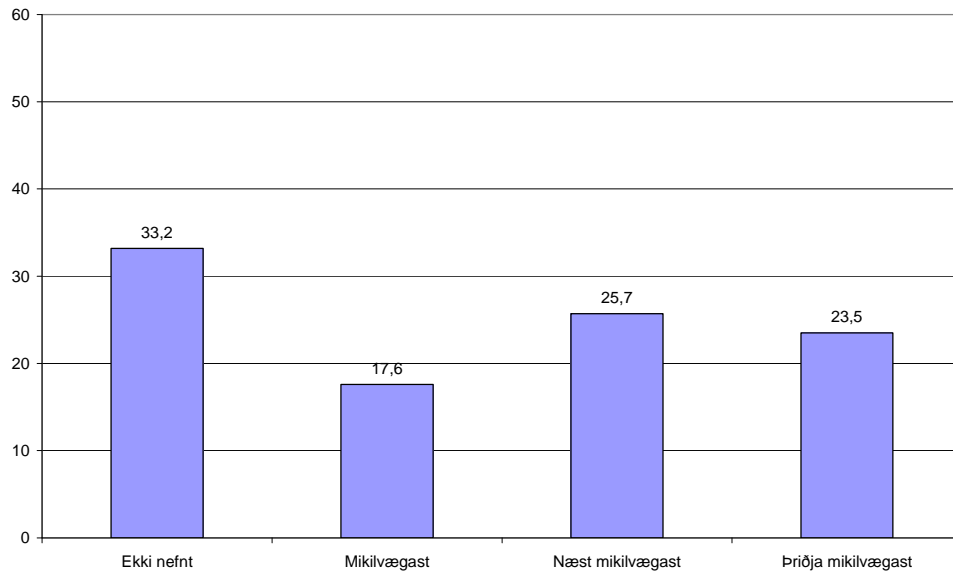
### Ný samstarfsform til að efla sveitarstjórnarstigið



**Mynd 28. Kostir til að efla sveitarstjórnarstigið: Ný samstarfsform.**

Þetta er sá kostur sem fæstir nefndu. Innan við 6% nefndu ný samstarfsform sem fyrsta kost. Ný samstarfsform virðast höfða meira til svarenda í minni sveitarfélögum, þótt það sé af fáum nefnt sem fyrsti kostur til eflingar sveitarstjórnarstigsins.

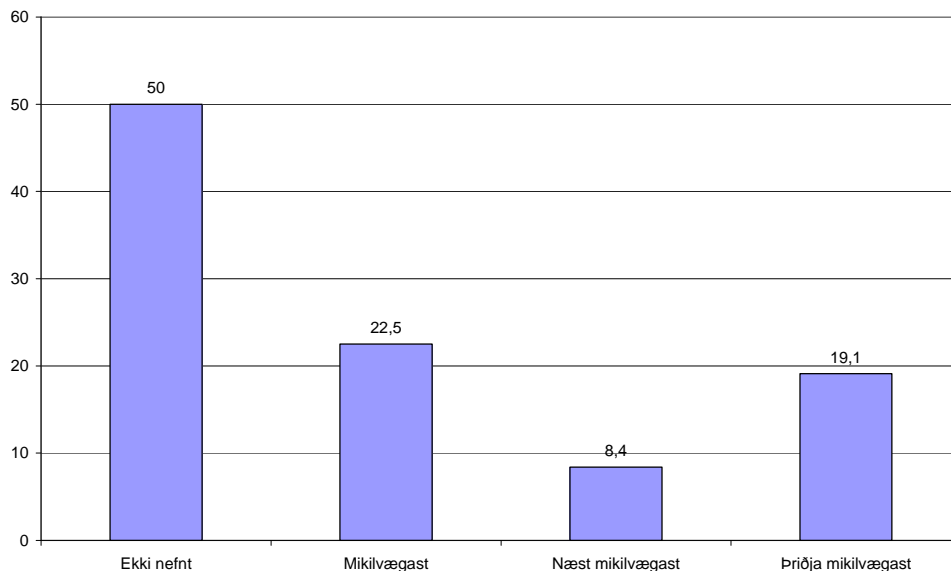
#### Skilgreind lágmarkspjónusta og stærð þjónustueininga



**Mynd 29. Kostir til að efla sveitarstjórnarstigið: Að skilgreina lágmarkspjónustu og stærð þjónustueininga og fela sveitarfélögum útfærsluna**

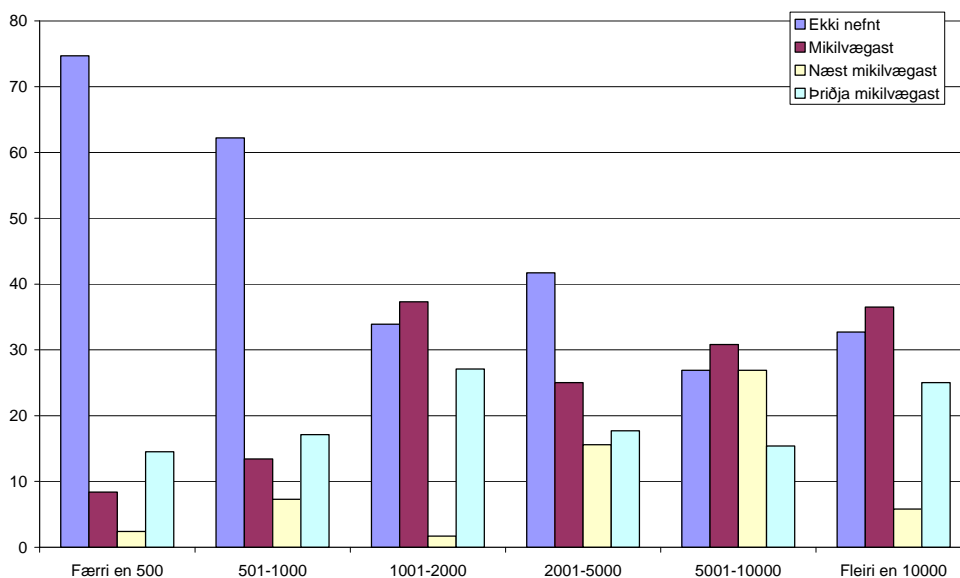
Skilgreind lágmarkspjónusta og þjónustueiningar, þar sem sveitarfélögum er sjálfum falið að útfæra aðferðina, er sá valkostur sem oftast var nefndur, þó hann væri ekki fyrsti kostur nema hjá tæpum 18% svarenda. Þessi valkostur virðist þó höfða meira til svarenda úr sveitarfélögum sem eru fjölmennari en 5.000.

### Lögbinding lágmarksíbúafjölda



Mynd 30. Kostir til að efla sveitarstjórnarstigið: Lögbinding lágmarksíbúafjölda.

Helmingur svarenda nefndi hækkun lágmarksíbúafjölda sem einn þriggja bestu kosta til eflingar sveitarstjórnarstigsins. Þessi valkostur höfðar sist til svarenda í minnstu sveitarfélögunum, einkum þar sem íbúar eru færri en 1.000. Þetta eru þau sveitarfélög sem yrðu þvinguð til að sameinast í kjölfar slíkrar lagasetningar.

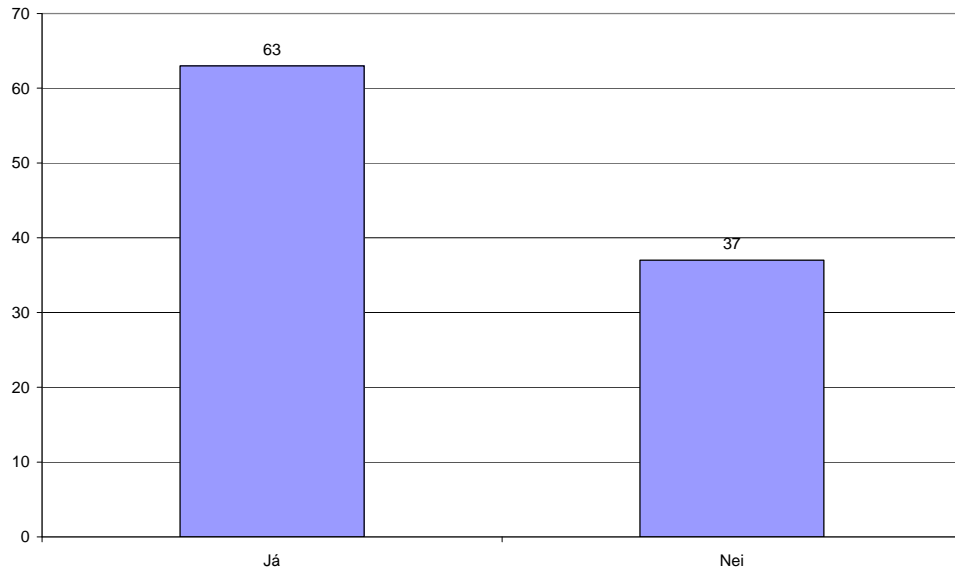


Mynd 31. Kostir til að efla sveitarstjórnarstigið: Lögbinding lágmarksíbúafjölda – skipt eftir stærð sveitarfélaga.

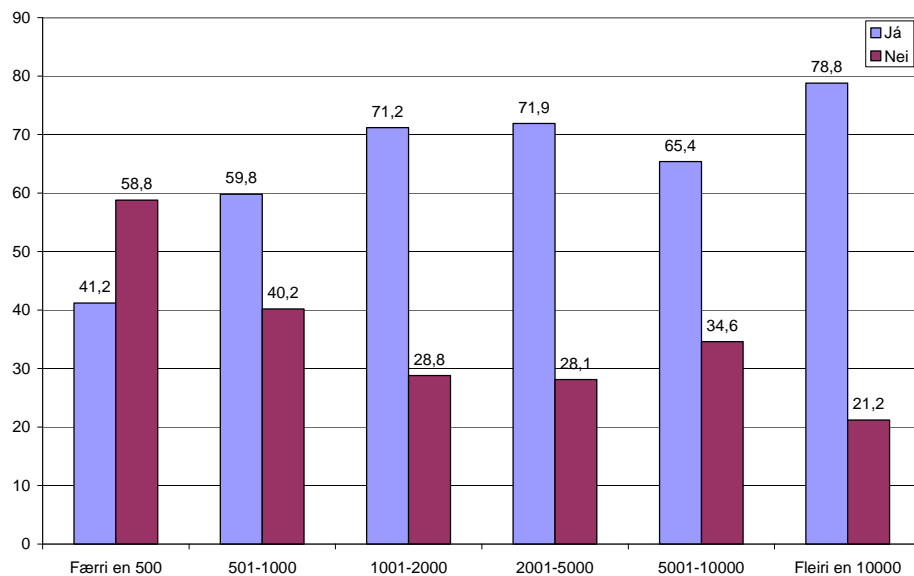


### Á að hækka lágmarksíbúafjölda?

Í könnuninni var spurt hvort breyta ætti lögum um lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga og ef svo, við hvaða tölu ætti að miða í því sambandi. Alls sögðust 63% svarenda að breyta ætti lögnum, en 37% kváðust því andvíg.



Mynd 32. Lögbundinn lágmarksíbúafjöldi í sveitarfélagi er nú 50. Telur þú að það eigi að lögbinda lágmarksfjölda?



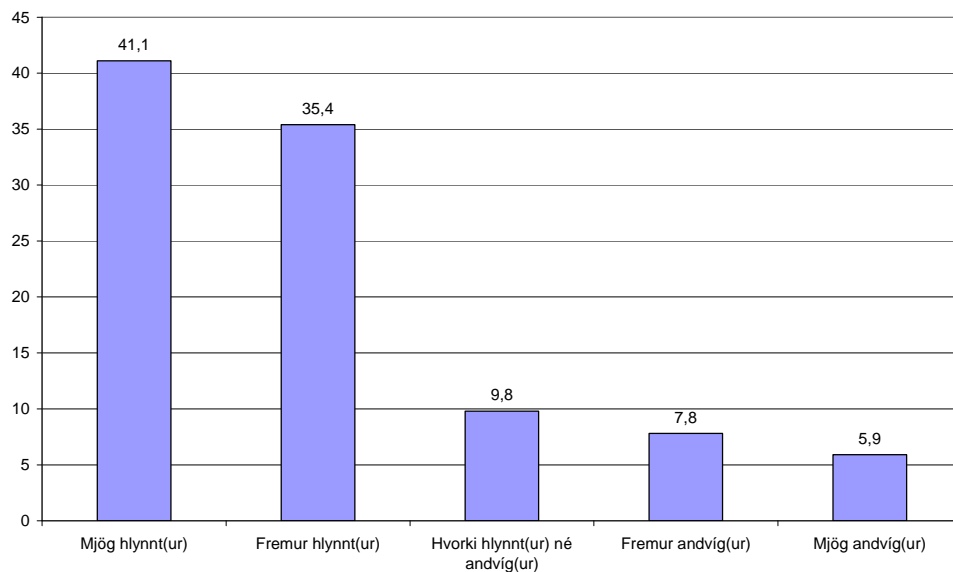
Mynd 33. Lögbundinn lágmarksíbúafjöldi í sveitarfélagi er nú 50. Telur þú að það eigi að lögbinda lágmarksfjölda?

Í samræmi við afstöðu svarenda til þess hvort hækkan lágmarksíbúafjölda væri vænlegur kostur til eflingar sveitarstjórnarstigsins, eru næstum 60% svarenda úr allra minnst sveitarfélögunum andvígir hækkan lágmarksíbúafjölda. Hún höfðar því frekar til svarenda í stærri sveitarfélögum, þ.e. þeim sem slík lagasetning kæmi ekki til með að hafa áhrif á, ef miðað væri við stærðarmörkin 1.000, eins og algengast er í umræðunni núna.

Í framhaldi voru þeir sem eru hlynntir því að hækka lágmarksíbúafjölda spurðir hver þeir teldu að lágmarksfjöldinn ætti að vera. Flestir nefndu töluna 1.000, eða 44% af þeim sem vildu breytingar á þessum lögum. Um 18% nefndu töluna 500, um 5% sögðu 1.500 og önnur 5% sögðu 2.000. Álíka margir nefndu töluna 5.000. Lægsta tala sem nefnd var í þessu sambandi var 100 og hæsta talan 10.000. Meðaltalið hjá þeim sem sögðust þeirrar skoðunar að hækka ætti lágmarksíbúafjölda var 1.500.

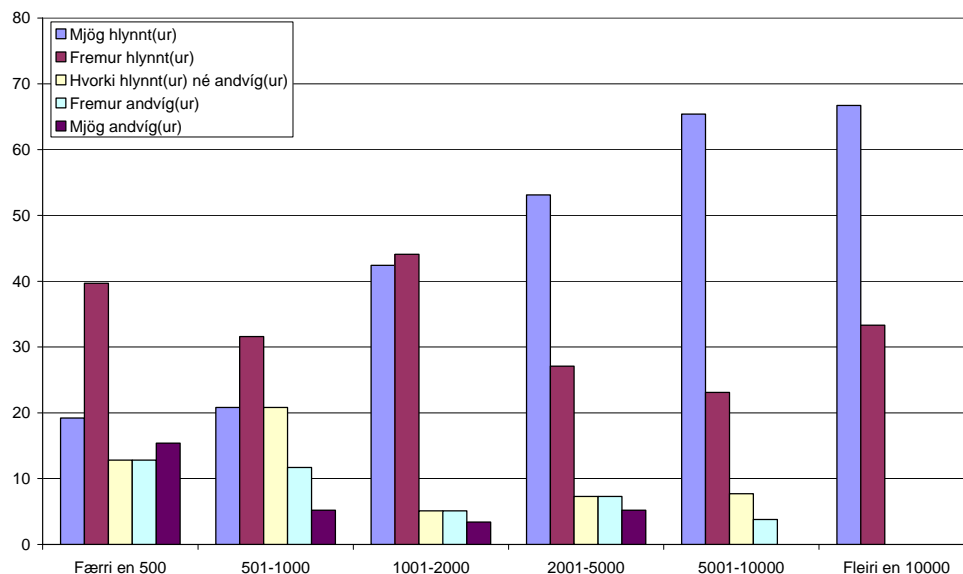
### Afstaða til frekari verkefnatilflutnings

Sveitarstjórnarfolk virðist almennt þeirrar skoðunar að rétt sé að fleiri verkefni verði flutt til sveitarfélaganna. Meira en þrír af hverjum fjórum svarendum í könnuninni segjast hlynntir frekari verkefnatilflutningi. Rúm 40% segjast mjög hlynnt og 35% til viðbótar fremur hlynnt. Innan við 15% eru andvíg frekari tilflutningi verkefna til sveitarfélaga.



**Mynd 34. Ert þú hlynnt(ur) eða andvíg(ur) því að sveitarfélögin taki við fleiri verkefnum frá ríkinu?**

Talsverður munur er á afstöðu svarenda til frekari tilflutnings verkefna, eftir því í hve stóru sveitarfélagi þeir búa.

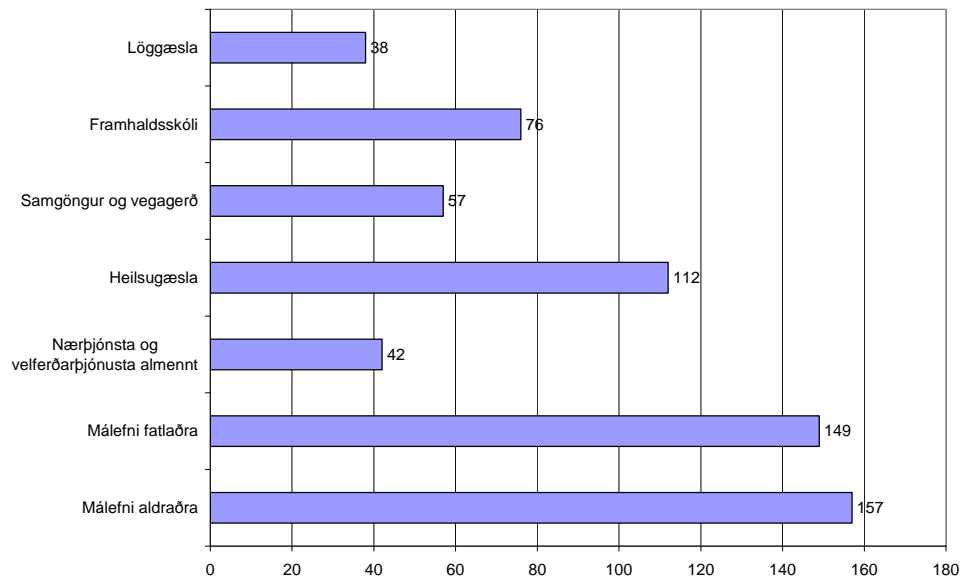


**Mynd 35. Ert þú hlynnt(ur) eða andvíg(ur) því að sveitarfélögin taki við fleiri verkefnum frá ríkinu? – skipt eftir stærð sveitarfélaga.**

Stuðningur við frekari verkefnatilflutning fer vaxandi og verður ákveðnari, með aukinni stærð sveitarfélags sem viðkomandi býr í. Um tveir af hverjum þremur svarenda í sveitarfélögum sem í búa fleiri en 5.000 íbúar, eru mjög hlynntir frekari verkefnatilflutningi. Næstum allir hinir eru fremur hlynntir og andstaða þannig mjög lítil í stærstu sveitarfélögum.

### Hvaða verkefni?

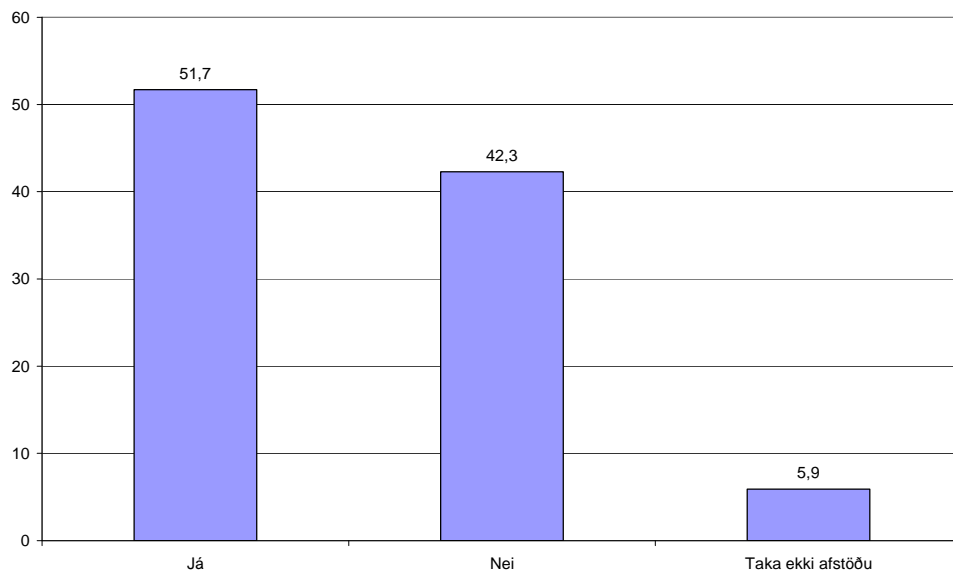
Spurt var opinnar spurningar um hvaða verkefni svarendur teldu vænlegast að flytja. Hægt var að nefna eins mörg og hver vildi. Meðfylgjandi mynd sýnir þau málefni sem oftast voru nefnd og af hve mörgum. Nærþjónustuverkefni eru svarendum efst í huga í þessu sambandi. Langflestir nefndu annars vegar málefni aldraðra og hins vegar málefni fatlaðra. Það sem kom í þriðja sæti voru heilbrigðis- og heilsugæsluverkefni. Þar á eftir komu framhaldskólinn, samgöngur og vegagerð, nærþjónusta almennt og velferðarmál og að lokum löggæsla. Mun færri nefndu önnur verkefni.



Mynd 36. Hvaða verkefni telur þú að eigi að leggja mesta áherslu á?

### Heildstæður flutningur?

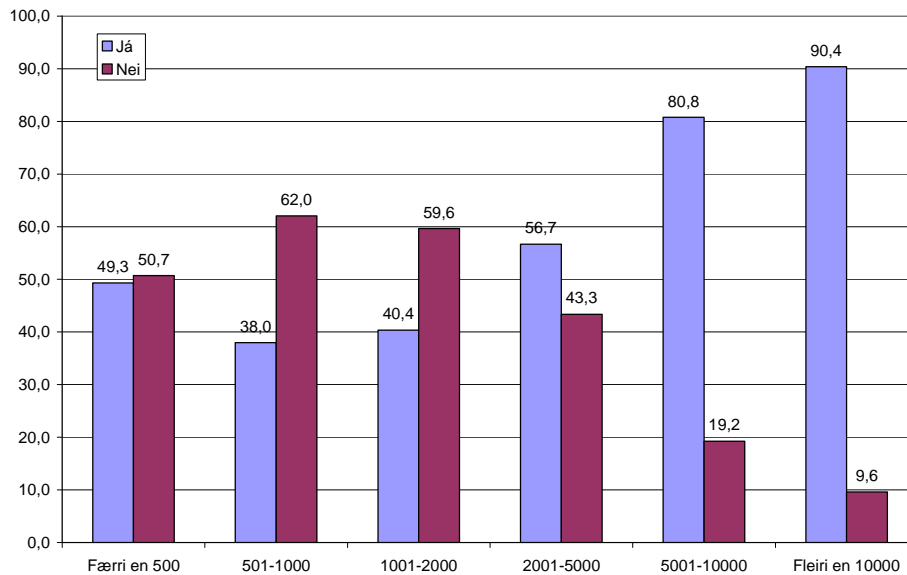
Þátttakendur í könnuninni voru spurðir hvort þeir teldu koma til greina að flytja fleiri verkefni og tilheyrandi tekjustofna til fjölmennari sveitarfélaganna eða hvort verkefnatilflutningur þurfi að vera samtímis til allra sveitarfélaga?



Mynd 37. Telur þú koma til álita að flytja fleiri verkefni og tilheyrandi tekjustofna til fjölmennari sveitarfélaganna eða telur þú að verkefnatilflutningur þurfi að vera samtímis til allra sveitarfélaga?

Meirihluti svarenda telur koma til greina að flytja verkefni á misjöfnum tíma til sveitarfélaganna, en 42% telja heildstæðan verkefnaflutning nauðsynlegan.

Mikill munur er á afstöðunni eftir stærð sveitarfélags svaranda. Meirihluti þeirra sem koma frá sveitarfélagi sem í búa fleiri en 2.000 íbúar telja koma til greina að flytja verkefni á mismunandi tíma, en meirihluti íbúa í minni sveitarfélögum telur flutning þurfa að vera heildstæðan og samtímis til allra.

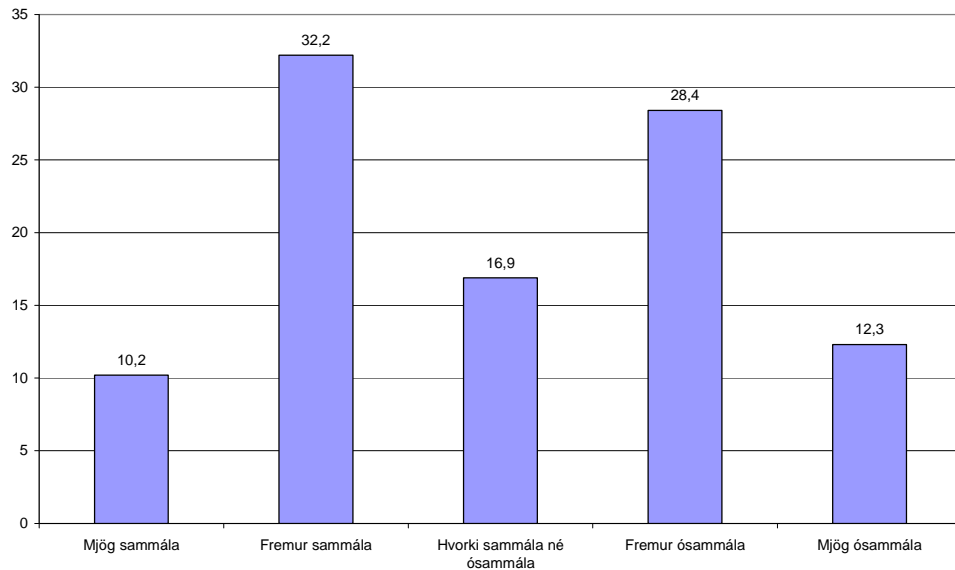


**Mynd 38. Telur þú koma til álita að flytja fleiri verkefni og tilheyrandi tekjustofna til fjölmennari sveitarfélaganna eða telur þú að verkefnaflutningur þurfi að vera samtímis til allra sveitarfélaga? – skipt eftir stærð sveitarfélags.**

### Ýmis viðhorf um sveitarstjórnarstigið og verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga

Í könnuninni voru settar fram ýmsar fullyrðingar tengdar stöðu sveitarfélaganna og varðandi verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Svarendur voru beðnir að segja til um hvort þeir væru mjög eða fremur sammála, eða mjög eða fremur ósammála.

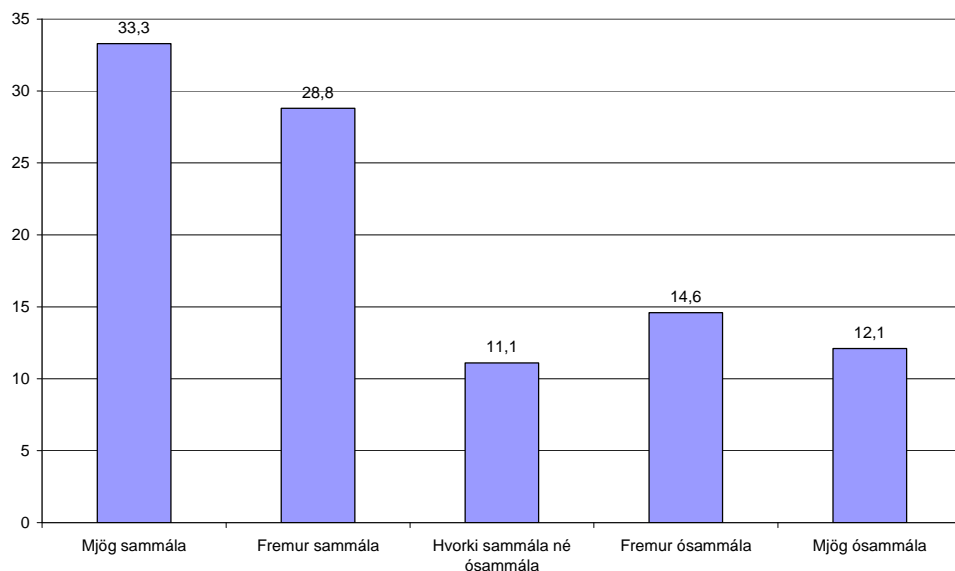
### Sveitarfélög í dag eru nægilega öflug til að sinna lögbundnum verkefnum



**Mynd 39. Sveitarfélög í dag eru nægilega öflug til að sinna núverandi lögbundnum verkefnum sveitarfélaga**

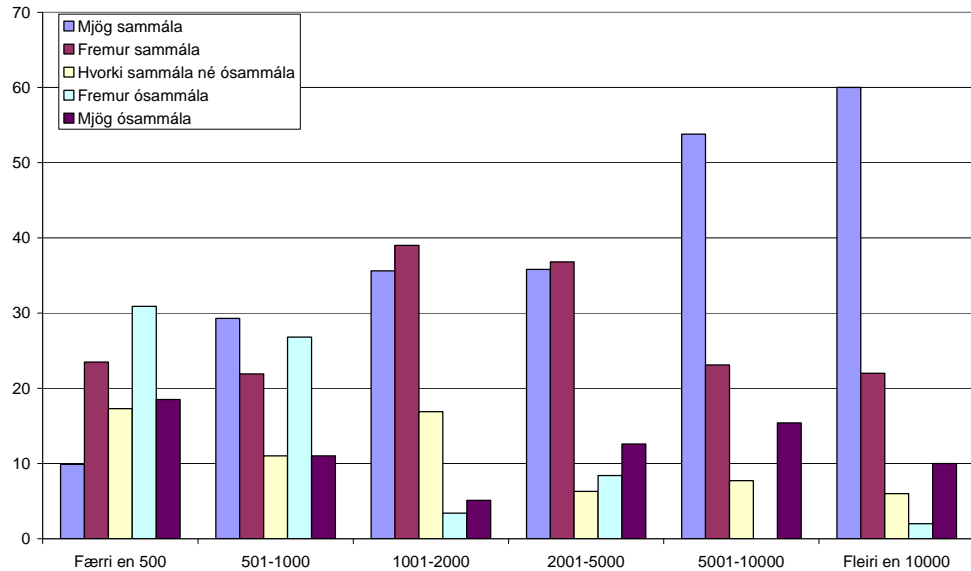
Álíka margir sögðust vera sammála og ósammála fullyrðingu um að sveitarfélögin í dag séu nægilega öflug til að sinna lögbundnum verkefnum. Ekki er að sjá neinn afgerandi mun á afstöðu svarenda eftir því hvort þeir búa í stóru sveitarfélagi eða litlu, eða hvort þeir tóku þátt í sameiningaráttakinu 2003-2005.

### Fjöldi fámennra sveitarfélaga gerir sveitarstjórnarstigið veikara en ella



**Mynd 40. Fjöldi fámennra sveitarfélaga á Íslandi veldur því að sveitarstjórnarstigið er veikara en ella.**

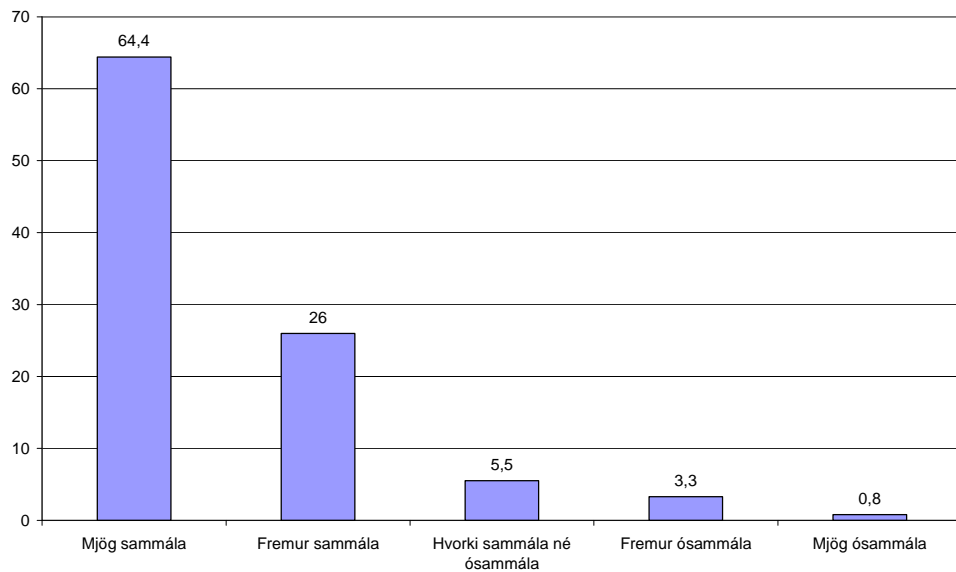
Ríflega 60% svarenda eru sammála fullyrðingu um að fjöldi fámennra sveitarfélaga geri sveitarstjórnarstigið veikara en ella.



**Mynd 41. Fjöldi fámennra sveitarfélaga á Íslandi veldur því að sveitarstjórnarstigið er veikara en ella – skipt eftir stærð sveitarfélaga.**

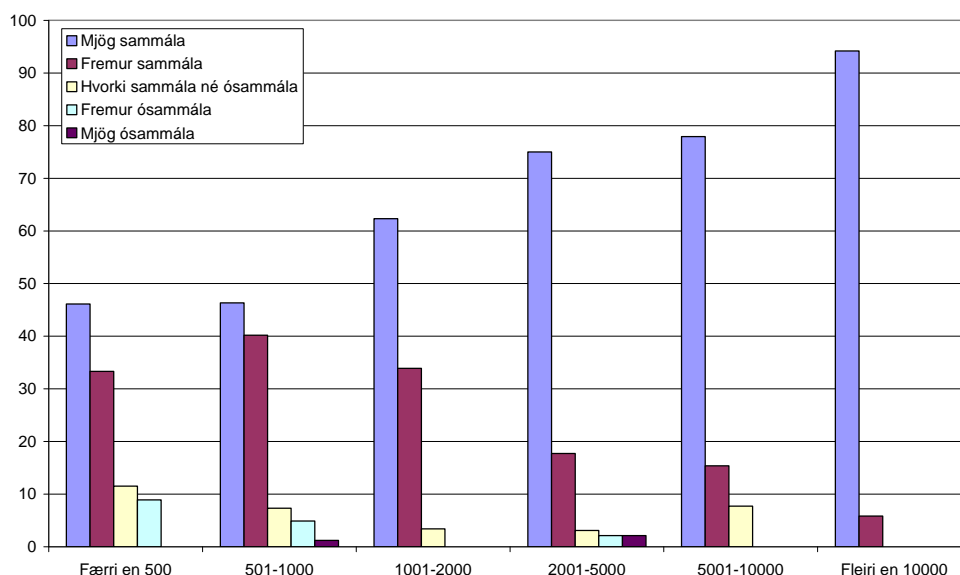
Almennt má segja, að því fleiri séu sammála þessu sjónarmiði, því stærra sem sveitarfélagið er. Það eru helst svarendur í minnstu sveitarfélögum sem eru ósammála.

### Nærþjónustuverkefni eiga frekar heima hjá sveitarfélögum en hjá ríki



**Mynd 42. Nærþjónustuverkefni eiga frekar heima hjá sveitarfélögum en ríki**

Það er afgerandi viðhorf þátttakenda í könnuninni, að nærpjónustuverkefni eigi fremur heima hjá sveitarfélögum en hjá ríkinu. Næstum tveir af hverjum þremur kváðust mjög sammála fullyrðingu þess efnis og fjórðungur til viðbótar sagðist fremur sammála. Um 4% sögðust ósammála.

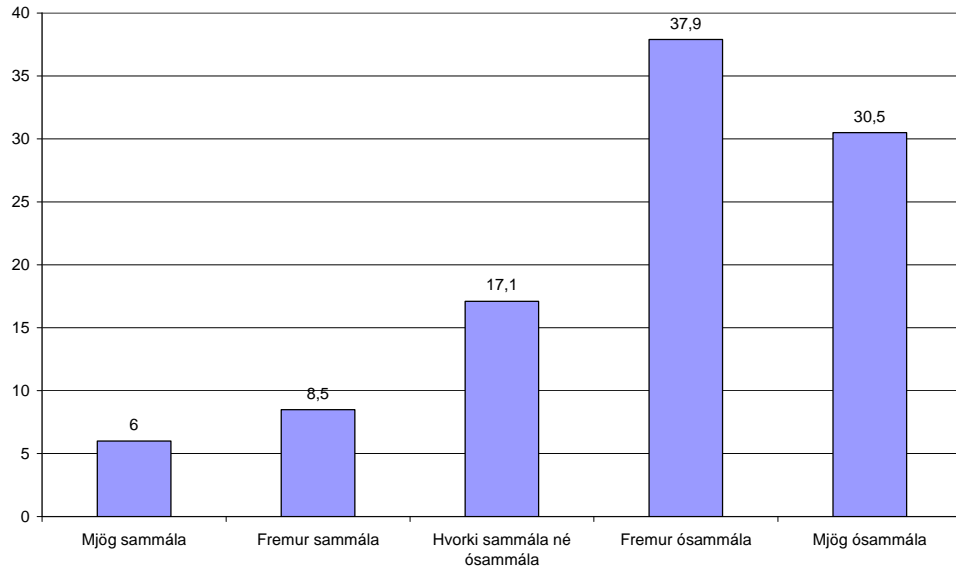


Mynd 43. Nærpjónustuverkefni eiga frekar heima hjá sveitarfélögum en ríki – skipt eftir stærð sveitarfélaga.

Stuðningur við þetta sjónarmið er svo afgerandi, að ekki er mikið svigrúm fyrir mismunandi sjónarmið ólíkra hópa. Þó er athyglisvert að skoða þetta út frá stærð sveitarfélaga, því þar kemur berlega í ljós að þó mikill meirihluti sé sammála fullyrðingunni í öllum stærðarflokkum, þá virðast menn hafa mismunandi djúpa sannfæringu fyrir þeirri skoðun. Þeim mun stærri sem sveitarfélögin eru sem viðkomandi koma frá, þeim mun fleiri eru mjög sammála og enginn svarandi úr stærstu sveitarfélögum var ósammála.



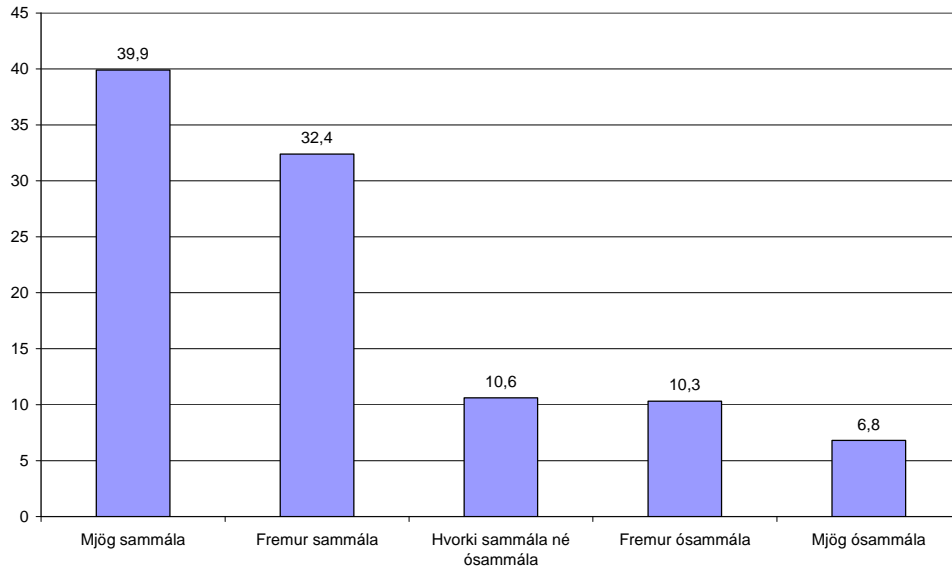
## Ríkinu er betur treystandi en sveitarfélögum til að tryggja samfellda þjónustu



**Mynd 44. Ríkinu er betur treystandi til að tryggja samræmda og samfellda þjónustu en sveitarfélögum.**

Meira en tveir þriðju svarenda eru ósammála þeirri fullyrðingu að ríkinu sé betur treystandi en sveitarfélögum til að tryggja samfellda og samræmda þjónustu. Ekki ósvipað er uppi á teningnum hvað þetta varðar og fullyrðinguna um að nærþjónustuverkefni eigi frekar heima hjá sveitarfélögum en ríki. Stærð sveitarfélags hefur nokkuð um afstöðuna að segja, hvort svarendur eru sammála eða ósammála og ekki síður í hve ríkum mæli. Svarendur úr stærri sveitarfélögum eru líklegri til að vera mjög ósammála og þeir sem eru sammála, eru mun líklegri til að koma frá litlu sveitarfélagi en stóru.

## Tillögur um sameiningu á að leggja í dóm íbúa í sveitarfélagi



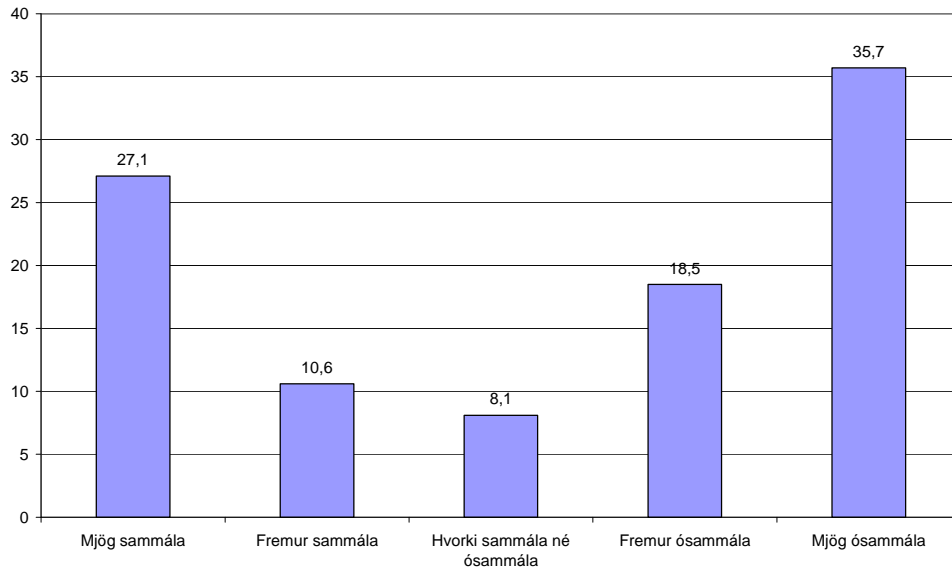
**Mynd 45. Tillögur um sameiningu sveitarfélaga á að leggja í dóm kjósenda í atkvæðagreiðslu**

Mikill meirihluti þátttakenda í könnuninni er þeirrar skoðunar að leggja beri tillögur um sameiningu sveitarfélaga í dóm íbúanna í viðkomandi sveitarfélagi. Alls eru næstum þrír af hverjum fjórum þessaar skoðunar, en um 17% eru fullyrðingunni ósammála.

Það er umhugsunarefni, að færri íbúar í sveitarfélögum sem tóku þátt í sameiningaráttakinu eru þeirrar skoðunar að leggja beri slíkar tillögur í dóm kjósenda en íbúar í sveitarfélögum sem ekki tóku þátt í áttakinu. E.t.v má draga þá ályktun að reynsla ýmissa af kosningunum og niðurstöðum þeirra víða, virki letjandi hvað þetta varðar.

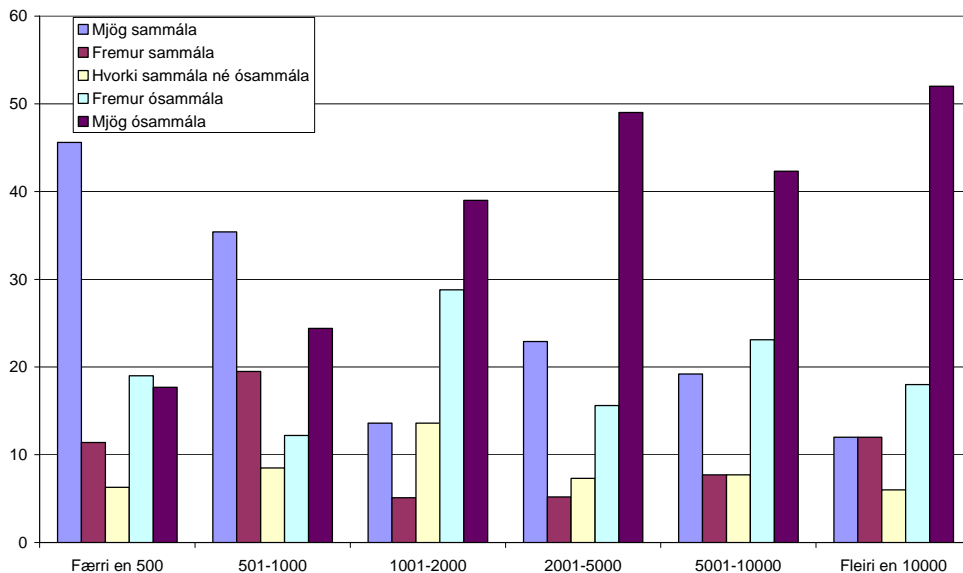
### **Það kemur ekki til greina að setja breyta lögum um lágmarksíbúafjölda**

Meira en helmingur svarenda í könnuninni var ósammála þeirri fullyrðingu að ekki kæmi til greina að setja breyta lögum um lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga. Rúmur þriðjungur var aftur á móti sammála því að það kæmi ekki til greina. Það rímar vel við niðurstöðu spurninga að framan um hvort svarendur telji koma til greina að breyta lögum um lágmarksíbúafjölda.



**Mynd 46. Það kemur ekki til greina að breyta lögum um lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga**

Svarendur í stærri sveitarfélögum eru í ríkari mæli ósammála þessari fullyrðingu og þar með fúsari til að líta á hækkun lágmarksíbúafjölda sem vænlegan kost. Andstaðan við slíka lagasetningu virðist mest meðal fulltrúa í sveitarfélögum með færri íbúa en 1.000.



**Mynd 47. Það kemur ekki til greina að breyta lögum um lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga - skipt eftir stærð sveitarfélaga.**

## 7. Framkvæmd sameiningarátaks

Í ágúst 2003 skipaði félagsmálaráðherra verkefnisstjórn til þess að hafa yfirumsjón með undirbúningi og framkvæmd sameiningarátaksins, og leggja fram tillögur um sameiningar til ráðherra. Verkefnisstjórnin átti líka að hafa umsjón með starfi nefndar um sameiningu sveitarfélaga og nefndar um aðlögun tekjustofna sveitarfélaga að nýrri sveitarfélagaskipan. Sameiningarnefndin var skipuð í desember 2003 og í henni sátu sjö fulltrúar. Guðjón Bragason lögfræðingur í félagsmálaráðuneytinu var formaður hennar til að byrja með, en Ragnhildur Arnljótsdóttir ráðuneytisstjóri í félagsmálaráðuneytinu tók við formennskunni haustið 2004.

Í verkefnisstjórninni sátu Vilhjálmur Þ. Vilhjálmsson formaður Sambands íslenskra sveitarfélaga, Arnbjörg Sveinsdóttir alþingismaður og Hjálmar Árnason alþingismaður, sem var formaður verkefnisstjórnar. Á árinu 2004 var Róbert Ragnarsson ráðinn verkefnisstjóri átaksins.

### Undirbúningur og samráð

Ekki er annað að sjá en að ágætlega hafi verið staðið að undirbúningi sameiningarátaksins af hálfu verkefnisstjórnar, sameiningarnefndar, starfsfólks félagsmálaráðuneytisins og öðrum þeim aðilum sem komu að undirbúningi þess.

Í lokatillögum nefndar um sameiningu sveitarfélaga, vinnuskjölum og fundargerðum verkefnisstjórnar og gögnum verkefnisstjóra kemur fram að mikið samráð var haft við sveitarstjórnir, landshlutasamtök, stofnanir og ýmsa aðra aðila í undirbúningi átaksins.

Við undirbúning tillagna sendi sameiningarnefndin öllum sveitarfélögum og landshlutasamtökum bréf þar sem óskað var eftir formlegu samstarfi við vinnslu tillagna, auk þess sem beðið var um ýmis gögn og upplýsingar. Áður en fyrstu tillögur voru lagðar fram í september 2004, hafði nefndin haldið 17 samráðsfundi með sveitarstjórnarmönnum vítt og breitt um landið. Í fyrstu tillögum lagði nefndin til að kosið yrði um sameiningu í 80 af 103 sveitarfélögum þann 23. apríl 2005. Til þess að tryggja samráð var sveitarstjórnnum og íbúum gefinn tveggja mánaða umsagnarfrestur. "Nefndinni bárust 96 umsagnir frá íbúum, sveitarfélögum og landshlutasamtökum. Auk þess átti nefndin fundi með sveitarstjórnnum 14 sveitarfélaga þar sem tillögur sameiningarnefndar voru ræddar".<sup>14</sup>

Sameiningarnefnd og verkefnisstjórn tóku sér síðan rúman tíma í að yfirfara umsagnir og ábendingar áður en lokatillögur voru kynntar. Þannig var ákveðið að fresta sameiningarkosningum fram í október 2005 til þess að nefndin hefði meiri tíma til þess að undirbúa tillögur, en einnig vegna þess að það tók lengri tíma en áætlað var að ná samkomulagi um breytingar á tekjustofnum sveitarfélaga. Í lokatillögum nefndarinnar, í mars 2005, var lagt til að sameiningarkosningar færu fram í 66 sveitarfélögum af þeim 95 sem þá voru til staðar á landinu. Óhætt er að segja að talsvert tillit hafi verið tekið til þeirra umsagna og ábendinga sem fram

<sup>14</sup> Lokatillögur nefndar um sameiningu sveitarfélaga, mars 2005.

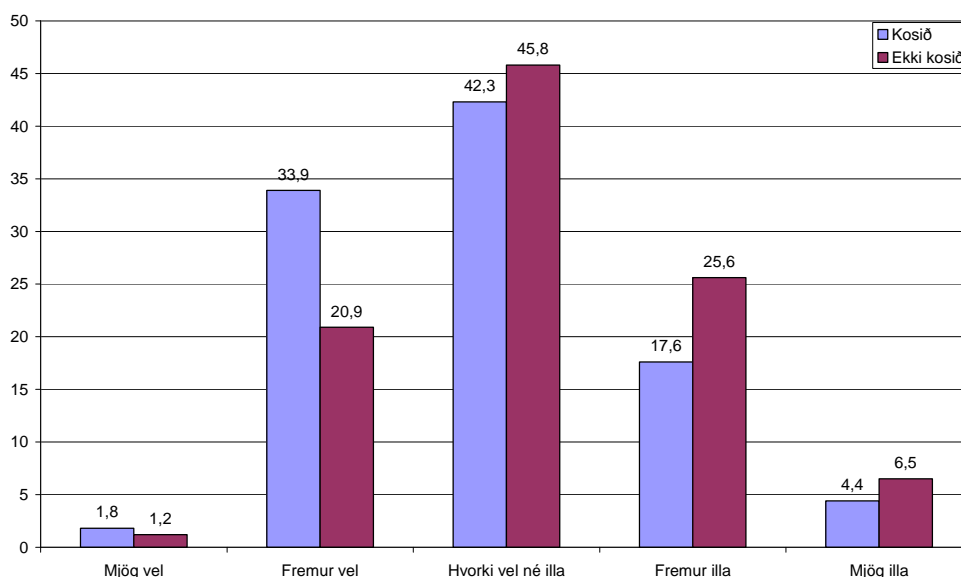
komu frá einstökum sveitarstjórnnum og öðrum aðilum við fyrstu tillögum nefndarinnar.

Þannig tók nefndin tillit til ábendinga og athugasemda ýmissa sveitarstjórna og landshlutasamtaka sem byggðu á þeim rökum að landfræðilegar aðstæður, samgöngur, atvinnulíf eða sögulegar hefðir stæðu í vegi fyrir því að ákveðið sveitarfélag eða svæði ættu heima í viðkomandi sameiningartillögu. Nefndin lagði ekki fram tillögur um sameiningu hjá sveitarfélögum sem höfðu sjálf tekið frumkvæði að sameiningarkosningum áður en átaksverkefnið hófst né heldur á ákveðnum svæðum þar sem sameingar höfðu orðið á undanförunum árum.

Í viðtölum við ýmsa sveitarstjórnarfulltrúa og sveitarstjóra, sem störfuðu á kjörtímabilinu 2002-2006, kom almennt fram að þeir voru sáttir við það samráð sem verkefnisstjórn og sameiningarnefnd höfðu við sveitarstjórnir og landshlutasamtök meðan á átaksverkefninu stóð. Um þetta atriði voru þó eðlilega skiptar skoðanir meðal manna sem rætt var við. Nokkrir aðilar bentu á að sameiningarnefnd hefði ekki farið eftir þeirra athugasemdum og einlægum óskum um að ákveðin sveitarfélög yrðu undanskilin sameiningarkosningum þar sem engar forsendur væru fyrir sameiningu á viðkomandi svæði og allt benti til þess að mikill meirihluti íbúa væri mótfallinn sameiningu. Þannig lá fyrir að heilu sveitarstjórnirnar voru á móti sameiningu á “sínu svæði” frá þeim degi sem tillögur nefndarinnar komu fram.

Aðrir viðmælendur, sem í mörgum tilfellum voru leiðtogar sinna sveitarstjórna, útskýrðu afstöðu sína þannig að þeir hefðu verið andsnúnir sameiningu alveg frá því að sameiningarnefnd kynnti tillögur sínar, en þeim hafi hins vegar þótt það eðlileg lýðræðisleg réttindi að leyfa íbúum að kjósa um málið.

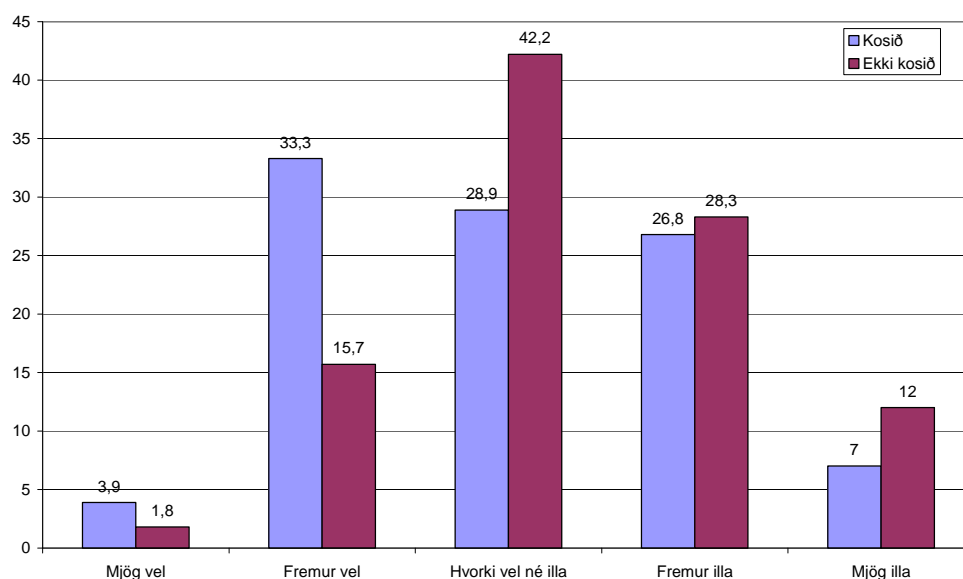
Í viðhorfskönnunninni kom fram að rúm 40% svarenda töldu að samráð hafi hvorki verið gott né slæmt. Þeir sem töldu að samráð hafi verið gott, voru nokkru fleiri en þeir sem töldu það hafa verið slæmt.



**Mynd 48. Samráð við sveitarstjórnir – skipt eftir því hvort kosið var um sameiningu í viðkomandi sveitarfélagi eða ekki.**

Hlutfallslega fleiri svarendur úr sveitarfélögum sem tóku þátt í sameingu töldu samráð við sveitarstjórnir hafa verið gott, eða um 36%, á meðan sambærilegt hlutfall úr hópi þeirra sem komu úr sveitarfélögum sem tóku ekki þátt í sameiningu, töldu það hafa verið slæmt. Ummæli svarenda með spurningunni endurspegluðu þessi svör, sumir töldu samráð hafa verið lítið og í tilkynningastíl, en aðrir töldu það hafa verið með miklum ágætum, upplýsingastreymi frá ráðuneytinu og verkefnisstjórninni hafi verið vandað og gott.

Úr viðhorfskönnuninni má lesa að samráð við íbúa hafi verið eilítið lakara en samráðið við sveitarstjórnir. Um 30% töldu það hafa verið gott, en næstum 37% töldu það hafa verið slæmt.



Mynd 49. Samráð við íbúa – skipt eftir því hvort kosið var um sameiningu eða ekki.

Á sama hátt og hvað varðar samráð við sveitarstjórnir, þá töldu fleiri svarendur frá sveitarfélögum sem tóku þátt í átakinu að vel hafi verið staðið að samráði, en raunin var með svarendur úr sveitarfélögum sem stóðu utan átaksins. Þetta gildir raunar einnig þegar svörin eru skoðuð út frá því hvort svarendur hafi verið í sveitarstjórn á síðasta kjörtímabili eða ekki. Þeir svarendur sem voru í sveitarstjórn á tímabilinu voru almennt jákvæðari hvað varðar afstöðu til samráðs við íbúa en þeir sem ekki voru í sveitarstjórn.

Eins og fram hefur komið, var sveitarstjórnnum nokkuð í sjálfsvald sett hvernig staðið var að samráði við íbúa. Í ummælum í könnuninni var misjafnt hvort menn töldu þetta kost eða ókost. Í ummælum kom einnig fram, að svarið við því hvort samráðið hafi verið gott eða vont, endurspeglar að miklu leyti því hve víða sameiningartillögur hafi verið felldar.

Miðað við það að sameiningartillögunum var hafnað víðast hvar í sameiningarkosningunum 2005, þá má álykta að verulega hafi skort á samráð við íbúa í undirbúningi átaksins.

## Kynningarátak

Viðmælendur voru sammála um að ágætlega hafi verið staðið að kynningarmálum í sameiningaráttakinu. Svo virðist sem íbúar þeirra sveitarfélaga sem tóku þátt í sameiningarkosningum hafi almennt verið meðvitaðir um kosti og galla sameininga og þau málefni sem helst voru í umræðunni á hverju svæði. Þátttaka í sameiningarkosningunum var víðast hvar mjög góð, en þó áberandi meiri í þeim sveitarfélögum þar sem andstaðan við sameiningu var mikil. Þetta kemur heim og saman við kjörsóknina í sameiningarkosningunum 1993, þar sem mikil fylgni var á milli góðrar kjörsóknar og mikillar andstöðu við sameiningu.<sup>15</sup> Kjörsókn var reyndar mjög lítil í fjölmennustu sveitarfélögunum eins og í Hafnarfirði, Reykjanesbæ, Akureyri og Árborg. Ekki er þó hægt að draga þá ályktun að ónóg kynning hafi dregið úr þátttöku íbúa, heldur fremur að íbúar fjölmennari sveitarfélaga telja hagsmunum sínum síður ógnað með sameiningu.

Kynningarstarfið var í upphafi átaksins í höndum verkefnisstjórnar um eflingu sveitarstjórnarstigsins með virkri þátttöku félagsmálaráðuneytis og Sambands íslenskra sveitarfélaga. Kynning verkefnisstjórnar fólst fyrst og fremst í því að hafa frumkvæði að samráðsfundum og kynningarfundum í sveitarfélögunum eins og áður hefur verið vikið að. En verkefnisstjórnin gaf einnig út skýrslur og bæklinga, auk þess sem nefndarmenn og félagsmálaráðherra töluðu fyrir sameiningaráttakinu í fjölmiðlum og skrifuðu fjölda greina í dagblöð og tímarit með það að markmiði að kynna sameiningarátakið og hvetja íbúa til þátttöku í umræðu og kosningunum. Einnig hafði verkefnisstjórnin frumkvæði af því að koma upp sérstakri vefsíðu á heimasíðu félagsmálaráðuneytisins, þar sem safnað var saman kynningarefni, leiðbeiningum, greinum og öðru efni sem tengdist sameiningaráttakinu. Einnig var gerð tilraun með svokallað netspjall á síðu verkefnisins, þar sem almenningi gafst m.a. kostur á að ræða beint við félagsmálaráðherra og fulltrúa verkefnisstjórnar og ráðuneytis.

Aðferð og nálgun verkefnisstjórnar var síðan með þeim hætti að kynningarmálin voru sett í hendur sameiningarnefnda á hverju svæði. Nefndirnar áttu þess kost að sækja um fjárframlög til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til þess að standa straum af stefnumótunarvinnu, hagkvæmniathugun og kynningu til íbúa. Flestar sameiningarnefndir nýttu sér þessa fjármuni, sem skipti verulegu máli varðandi kynningu og umræðu í sveitarfélögunum. Flestar sameiningarnefndir lögðu talsverða vinnu í það að gera fjárhagslega úttekt á stöðu sveitarfélaganna og hagkvæmniathugun á því hvernig fjárhagsstaða sameinaðs sveitarfélags liti út. Einnig var ráðist í að gera stöðumat og framtíðarsýn í helstu málaflökkum, auk þess sem kostir og gallar sameiningar voru kynntir í skýrslum og bæklingum. Þessi vinna var bæði unnin af vinnuhópum og aðkeyptum ráðgjöfum. Margar sameiningarnefndir opnuðu sérstaka heimasíðu til þess að hvetja íbúa til umræðu og til þess að kynna sameiningarkosningarnar.

<sup>15</sup>Grétar Þór Eypórsson, Inför en ny kommunindelning. De isländska kommunmedborgarnas ställningstagande och de kommunala ledarnas attityder i fråga om en kommunindelningsreform. Í Nordiskt Administrativt Tidskrift 1995/4. Bls. 418-456.



Mynd 50. Sýnishorn af kynningarefni sameiningarnefnda.

Margir þeirra sem rætt var við vegna þessarar úttektar töldu að vel hefði verið staðið að kynningu sameiningarátaksins í heild og einnig að dreifingu kynningarefnis heima í héraði. Um þetta voru þó skiptar skoðanir á meðal viðmælenda. Einn sveitarstjórnarfulltrúi tók svo djúpt í árinna að hann taldi að kynningin hafi verið of mikil af hálfu verkefnisstjórnar og félagsmálaráðuneytis. Sú kynning hafi öll verið um nauðsyn og gagnsemi sameiningar og fyrir vikið hafi sameiningarátakið virkað sem “valdboð að ofan” fyrir íbúa margra sveitarfélaga. Þannig hafi margir kjósendur upplifað skilaboðin frá verkefnisstjórn og stjórnvöldum á þann hátt að verið væri að skerða lýðræðisleg réttindi, aðkomu þeirra að eigin hagsmunamálum og í kjölfarið myndi öll þjónusta í sveitarfélaginu minnka. Aðrir viðmælendur bentu á að allt kynningarstarf hafi verið mjög erfitt og dæmt til að mistakast þar sem margar sameiningarnefndir voru klfonar í afstöðu sinni og gátu hvorki mælt með sameiningu né á móti. Fyrir vikið hafi kynningarefni verið ómarkvisst og margir sveitarstjórnarfulltrúar verið “í felum” þar sem þeir vildu ekki beita sér í þessu sameiningarátaki. Enn aðrir hafa bent á að ekki hafi verið hægt að gera þetta með öðrum hætti, það hafi verið lýðræðisleg skylda sveitarstjórnarmanna að leyfa kjósendum að taka afstöðu í atkvæðagreiðslu um sameiningu. Því hafi verið sjálfsagt að gefa út kynningarefni með hlutlausum hætti þar sem bæði kostir og gallar sameiningar hafi verið reifaðir. Þessar skoðanir koma einnig vel fram í viðhorfskönnunninni. Margir svarendur sögðu að kynning hefði verið of einhliða og sumir töldu að stjórnvöld hafi nánast farið offari í framsetningu upplýsinga og kynningarefnis. Aftur á móti sögðu allmargir að kynning og upplýsingagjöf hafi verið með miklum ágætum og aðstandendum til sóma.

Eitt mikilvægasta framlag sameininganefndanna var frumkvæði þeirra að halda kynningarfundi heima í héraði. Flestar nefndirnar héldu opna íbúafundi í hverju sveitarfélagi á sínu svæði og stundum voru haldnir fleiri en einn fundur í hverju sveitarfélagi. Á fundunum kynntu fulltrúar sameiningarnefnda vinnu sína; stöðumat, framtíðarsýn sameinaðs sveitarfélags, kosti og galla sameiningar. Á marga þessa



---

fundi mættu einnig fulltrúar verkefnisstjórnar, félagsmálaráðuneytis og Sambands íslenskra sveitarfélaga. Þessir kynningarfundir voru í mörgum tilfellum mjög vel sóttir og fram fóru opin og lífleg skoðanaskipti um sameiningartillögurnar. Oft á tíðum var mjög góð mæting í fámennum hreppum til sveita og í þéttbýli á jaðarsvæðum þar sem íbúar óttuðust að verða afskiptir í stærra sveitarfélagi. Áhuginn virðist hafa verið minni í fjölmennustu sveitarfélögunum.

Óhætt er að segja að fjölmiðlaumfjöllun hafi verið mjög mikil í aðdraganda sameiningarkosninga í október 2005, en einnig í kringum einstakar atkvæðagreiðslur sem fram fóru fyrir og eftir kosningar 2005. Rökræður og deilur um einstakar sameiningartillögur og ágreiningsmál tengdum fyrirhuguðum sameiningum vöktu oft mikla athygli fjölmiðlafólks, auk þess sem einstaklingar voru duglegir að skrifa greinar í dagblöð, tímarit, héraðsfréttablöð og netmiðla. Ekki þótti ástæða til að framkvæma ítarlega innihaldsgreiningu á því fjölmiðlaefni sem tengist sameiningarkosningunum, en flestir viðmælendur sem rætt var við töldu að mikill meirihluti þeirra greina sem birtist í blöðum hafi verið frá einstaklingum sem mótfallnir voru sameiningu á sínu svæði. Þannig virðast andstæðingar sameininga hafa haft djúpstæðari tilfinningar og meiri þörf fyrir að tjá sig heldur en þeir sem hlynntari voru sameiningum. Þessi fullyrðing er þó ekki byggð á neinum rannsóknum heldur er um að ræða skoðun þeirra er unnu þessa skýrslu.

## 8. Kostnaður og fjárstuðningur

Á árinu 2003 ákvað ríkisstjórnin, í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga, að veita 2 – 2,4 milljörðum króna í undirbúning, framkvæmd og sérstök framlög vegna sameiningaráttaksins<sup>16</sup>. Eins og sjá má á meðfylgjandi töflu var gert ráð fyrir að fjármagnið kæmi frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, Lánasjóði sveitarfélaga og beint úr ríkissjóði.

Áætluð framlög s.k.v. viljayfirlýsingu ríkisins og Samb.sveitarfélaga				
	Jöfnunarsj.	Framl. til Lánasj	Ríkið	Samtals
Árið 2005	100.000.000	60.000.000	140.000.000	300.000.000
Árið 2006	100.000.000	140.000.000	260-360.000.000	500-600.000.000
Árið 2007	100.000.000	200.000.000	200-300.000.000	500-600.000.000
Árið 2008	100.000.000	200.000.000	100-300.000.000	400-600.000.000
Árið 2009	100.000.000	200.000.000	0	300.000.000
	500.000.000	800.000.000	700 - 1.100 m.kr.	2.000 - 2.400 m.kr.

Mynd 51. Áætlað fjárframlag vegna sameiningaráttaks 2005-2009.

Eins og sjá má var gert ráð fyrir að hálfur milljarður kæmi beint úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, einnig var ákveðið að verja 800 milljónum af áður lögbundnu framlagi til Lánasjóðs sveitarfélaga og fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs lofaði 700 til 1.100 milljónum í átakið.

Hér er um háa fjárhæð að ræða og því vissu fulltrúar sveitarfélaganna að verulegir fjárstyrkir væru í boði fyrir þau sveitarfélög sem myndu samþykkja sameiningu. Í apríl 2003 gaf félagsmálaráðherra út reglur um fjárhagslega aðstoð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til þess að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga<sup>17</sup>. Í aðdraganda sameiningarkosninga 2005 voru svo gefnar út vinnureglur þar sem m.a. koma fram viðmiðunarfjárhæðir vegna úthlutana á grundvelli þessa reglna<sup>18</sup>. Um var að ræða úthlutun framlaga á grundvelli a-liðar 1.gr. reglna nr. 295/2003.

Í reglunum kemur fram að Jöfnunarsjóði er heimilt að veita fjárhagsaðstoð vegna könnunar á hagkvæmni sameiningar, við undirbúning og framkvæmd sameiningarkosninga, vegna reikningsuppgjörs og sameiningar á bókhaldi. Einnig var heimilt að greiða sérstakt framlag til að jafna skuldastöðu sveitarfélaga við sameiningu og þá kom það skýrt fram að tekjujöfnunar- og útgjaldajöfnunarframlög yrðu óskert á því ári sem sameining tæki gildi. Að auki var heimilt að veita sérstöku framlagi í fjögur ár frá sameiningarári til að koma til móts við skerðingu tekjujöfnunar- og útgjaldajöfnunarframlög í kjölfar sameiningar.

Í samræmi við markmið áttaksins um eflingu stjórnsýslu og þjónustu sameinaðra sveitarfélaga var ákveðið að auka fjárframlög til verkefna sem stuðla að endurskipulagningu stjórnsýslu og þjónustu. Hér er um að ræða þrjár tegundir verkefna. Í fyrsta lagi framlög til þátttöku í launakostnaði sveitarstjóra þar sem ekki hafði verið starfandi sveitarstjóri áður. Í öðru lagi til þátttöku í stofnkostnaði grunnskóla- og leikskólamanntvirkja, að hámarki 50% af kostnaði. Í þriðja lagi til

<sup>16</sup> Sameiginleg viljayfirlýsing félagsmálaráðherra, fjármálaráðherra og Sambands ísl. Sveitarfélaga vegna áttaks um eflingu sveitarstjórnarstígsins.

<sup>17</sup> Reglur um fjárhagslega aðstoð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga, félagsmálaráðuneytið 9. apríl 2003.

<sup>18</sup> Vinnureglur – Úthlutun framlaga á grundvelli a-liðar 1.gr. reglna nr. 295/2003.

þróunar á stjórnarsýslu og þjónustu sveitarfélags á sameiningarári og fyrstu fjögur árin eftir sameiningu. Jöfnunarsjóður lét það í hendur sveitarfélaganna að skilgreina þessi þróunarverkefni og tók afstöðu til þeirra í formi umsókna hverju sinni.

<b>Áætluð fjárförf miðað við stöðu mála í júlí 2008</b>				
	<b>Jöfnunarsjóður</b>	<b>Framl. til Lánasj</b>	<b>Ríkið</b>	<b>Samtals</b>
Árið 2004	14.000.000			14.000.000 (rauntölur)
Árið 2005	58.000.000	60.000.000	0	118.000.000 (rauntölur)
Árið 2006	127.000.000	140.000.000	120.000.000	387.000.000 (rauntölur)
Árið 2007	-8.000.000	200.000.000	300.000.000	492.000.000 (rauntölur)
Árið 2008	148.000.000	200.000.000	300.000.000	648.000.000
Árið 2009	137.000.000	200.000.000	0	337.000.000
Árið 2010	158.000.000	0	0	158.000.000
	<b>634.000.000</b>	<b>800.000.000</b>	<b>720.000.000</b>	<b>2.154.000.000</b>

Mynd 52. Áætluð fjárförf miðað við stöðu mála í júlí 2008.

Í töflunni hér að ofan kemur fram áætluð fjárförf verkefnisins miðað við stöðu mála í júlí 2008, en tekið skal fram að enn er verið að vinna í umsóknum sveitarfélaga um fjárstuðning og jafnframt verið að vinna að uppgjöri verkefnisins. Samkvæmt núverandi stöðu verður kostnaður við átaksverkefnið 2,2 milljarðar króna og skiptast framlögin nokkuð jafnt á milli Jöfnunarsjóðs, áætlaðra framlaga til Lánasjóðs sveitarfélaga og ríkissjóðs.

<b>Kostnaðarliðir í millj. Kr.</b>	
Kynning/könnun/kosning	121
Bókhaldsvinna	9
Jöfnun á skuldarstöðu	293
Framlag v. skerðingar jöfnunarframlags	375
Þátttaka í launakostnaði sveitarstjóra	75
Stofnframkvæmdir	298
Þróunarverkefni í stjórnarsýslu	955
Framlag v.sameiningarnefndar 2004-5	28
<b>Samtals</b>	<b>2.154</b>

Mynd 53. Skipting kostnaðar miðað við áætlaða fjárförf í júlí 2008.

Ef vikið er að skiptingu kostnaðar út frá verkefnum og framlögum kemur í ljós að kostnaður vegna undirbúnings, kynningar sameiningartillagna, stöðugreininga, hagskvæmnisathugana og framkvæmdar kosninga var samtals 121 milljón. Þar af fóru 83 milljónir til sameiningarnefnda þar sem sameiningartillögu var hafnað. Kostnaður vegna fjárhagsuppgjöra og sameiningar á bókhaldi er 9 milljónir. Sú vinna var verulega vanmetin í upphafi átaksins og því voru viðmiðunarfjáræðir Jöfnunarsjóðs endurskoðaðar auk þess sem sveitarfélögin urðu að leggja talsverða fjármuni í þessa vinnu.

Eins og sjá má á töflunni þá hefur 293 milljónum verið varið til að jafna fjárhags- og skuldastöðu sveitarfélaga sem eru að ganga í gegnum sameiningu. Framlag til að koma til móts við skerðingu tekjujöfnunar- og útgjaldajöfnunarframlög í kjölfar sameiningar er áætlað í 375 milljónir, miðað við forsendur í dag.

Næstu þrjú kostnaðarliðir í töflunni snúa að þróunarverkefnum vegna stjórnsýslu og þjónustu. Þátttaka í launakostnaði framkvæmdastjóra eða sveitarstjóra er áætluð 75 milljónir. Þessir fjármunir renna eingöngu til þeirra sveitarfélaga þar sem ekki hafði verið starfandi sveitarstjóri fyrir sameiningu. Jöfnunarsjóður greiðir allt að 75% af launum sem ráðgjafanefnd sjóðsins telur eðlileg miðað við stærð sveitarfélaga og umfang verkefna. Aðstoðin getur staðið í fjögur ár frá gildistöku sameiningar. Fjárframlög vegna þátttöku í stofnkostnaði grunnskóla- og leikskólamannvirkja er nú áætlaður tæpar 300 milljónir, en ennþá eru í gangi umsóknir um verkefni af þessu tagi. Stærstu verkefni snúa að endurskipulagningu stjórnsýslu og þjónustu, en áætlað er að kostnaður við þau nemi 955 milljónum króna. Hér er um að ræða verkefni á sviði breytingastjórnunar, stjórnskipulags, starfsmannamála, sameiningu málaflokka, stefnumótunar, tölvu- og upplýsingatækni, rafrænnar stjórnsýslu, fjárfundabúnaðar, endurskoðun á nefndum, ráðum, samþykktum og gjaldskráum o.fl.

Loks er um að ræða 28 milljóna framlag vegna kostnaðar vegna sameiningarnefndar stjórnvalda og verkefnisstjórnar átaksins. Um er að ræða launakostnað, aðkeypa þjónustu og kostnað vegna ferða, funda o.fl.

### **Var fjármunum vel varið?**

Viðmælendur í úttektinni voru m.a. spurðir um það hvort þeir teldu að fjármunum, sem varið var til verkefnisins, hafi verið vel varið. Þar var bæði átt við fjármuni til undirbúnings og framkvæmdar sameiningarkosninga sem og styrki til þess að efla sameinað sveitarfélag eftir á. Einnig var komið inn á sömu atriði í könnuninni.

Margir viðmælendur tóku það fram að fjárveiting til þess að standa straum af undirbúningi og framkvæmd sameiningarkosninga hafi verið rífleg af hálfu þeirra sem stóðu að átaksverkefninu. Bentu menn á að upphæðin hafi dugað vel fyrir greiningar- og stefnumótunarvinnu, skýrslugerð, gerð kynningarefnis, vinnufundum og íbúafundum, auk þess sem fé var lagt í framkvæmd kosninga. Það skal þó tekið fram að sveitarfélögin tóku einnig á sig talsverðan kostnað vegna framkvæmdar sameiningarkosninga. Örfáir viðmælendur töldu þó að skipting þessara fjármuna milli sameiningarnefnda hafi verið óréttlát, þar sem fámennari sveitarfélög hafi fengið hlutfallslega minna en þau sem fjölmennari eru. Þessar raddir voru þó ekki háværar.

Flestir þeir sem rætt var við voru sammála um að nauðsynlegt hafi verið að verja háum fjárhæðum í verkefni til þess að efla þjónustu og stjórnsýslu sameinaðra sveitarfélaga. Að sama skapi hafi verið mikilvægt að stjórnvöld hafi tekið þátt í að jafna skuldastöðu einstakra sveitarfélaga og að halda tekjufjöfnunar- og útgjaldajöfnunarframlögum óskertum fyrstu árin eftir sameiningu. Þessi skoðun var ríkjandi bæði meðal fulltrúa þeirra sveitarfélaga sem samþykktu sameiningu sem og þeirra sem höfnuðu sameiningu. Örfáir aðilar vildu þó meina að sameiningarátakið hafi algjörlega mistekist og því hafi verið óþarfi að verja svona háum fjárhæðum í þróunarverkefni og skuldajöfnun einstakra sveitarfélaga. Sömu aðilar vildu meina að einhverjar sameiningar hafi orðið vegna þeirra fjármuna sem voru í boði, enda hafi þessum peningum verið haldið mjög á lofti í aðdraganda kosninga. Mikill meirihluti viðmælenda benti þó á að full þörf hafi verið á þessum fjármunum þar sem mikið verk bíði sameinaðra sveitarfélaga við að sameina skrifstofur, skóla, hafnir, söfn og stofnanir, endurskoða nefndakerfi, sameina bókhald og fjárhagskerfi, tölvakerfi o.fl.

Reyndar varð talsverð umræða milli nokkura fámennari sveitarfélaga og Jöfnunarsjóðs um nauðsyn þess að hækka framlög vegna sameiningar á bókhalds- og fjárhagskerfum. Í kjölfarið voru viðmiðunarfjárhæðir vegna þessa verkefna hækkaðar.

Einstakir viðmælendur voru ósáttir við úthlutun Jöfnunarsjóðs<sup>19</sup> til verkefna vegna stofnframkvæmda til grunnskóla og leikskóla sem rekja mætti beint til sameininga sveitarfélaga. Kvartað var yfir því að úthlutunarreglur hafi verið óskýrar og nýjar reglur og viðmiðanir verið settar eftir að umsóknir sveitarfélaga voru sendar til Jöfnunarsjóðs. Þá var það einnig gefið í skyn að sveitarfélögum hafi verið mismunað þegar kom að fjárveitingum vegna sameininga. Fulltrúar Jöfnunarsjóðs, sem rætt var við, telja þó að reglurnar hafi verið skýrar og sveitarfélög hafi setið við sama borð hvað fjárveitingar varðar.

Mun hærra hlutfall svarenda í viðhorfskönnuninni taldi að þeir fjármunir sem veitt var til undirbúnings sameiningarkosninga hafi verið vel nýttir, eða 37%, á móti 22% sem töldu að þeir hefðu verið illa nýttir. Svarendur í sveitarfélögum sem tóku þátt í átakanu tóku í ríkari mæli jákvæða afstöðu til spurningarinnar en þeir sem komu frá sveitarfélögum sem stóðu utan þess. Ennfremur var afstaða svarenda frá stærri sveitarfélögum jákvæðari en þeirra sem komu frá minni sveitarfélögum.

Þegar spurt var hversu vel fjármunir hefðu nýst til að efla sameinuð sveitarfélög, stjórnsýslu og þ.h., þá töldu fjórir af hverjum tíu þá hafa nýst vel, en um fjórðungur að þeir hefðu nýst illa. Svarendur úr stærri sveitarfélögum töldu jafnframt í ríkari mæli að þessi framlög hefðu nýst vel en svarendur úr minni sveitarfélögum.

Í ummælum kom fram, að framlögin hefðu haft góð áhrif í þeim sveitarfélögum sem sameinuðust. Þeir hefðu leitt til betri og faglegru stjórnsýslu, en þeir hefðu þurft að vera hærri og vera til lengri tíma en gert var ráð fyrir. Með því hefði náðst enn áþreifanlegri árangur. Meðal þess sem fram kom í ummælum þeirra sem voru neikvæðir í þessu sambandi, var að meiru hefði verið lofað en staðið hafi verið við, umsóknaferli hafi verið flókið og þungt í vöfum.

Í ummælum kom einnig fram, að skýr fyrirheit um fjárhagslegan stuðning til að vinna umbótaverkefni í sameinuðum sveitarfélögum, væri í raun lykill að árangri í sameiningum sveitarfélaga. Ennfremur kom fram, að eyða þyrfti tortryggni sveitarstjórnarmanna í garð stjórnvalda í þessu sambandi, með því að hafa reglur skýrar og einfaldar og allt ferlið gagnsætt.

---

<sup>19</sup> Það var Ráðgjafanefnd Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga sem gerði tillögu til ráðherra um úthlutun fjármagns á grundvelli Reglna um fjárhagslega aðstoð til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga.

## 9. Markmið átaksins

Í þessum kafla verður leitast við að svara þeirri spurningu hvort markmið átaksins um eflingu sveitarstjórnarstigsins hafi náðst og þá hvort þeim sem stóðu að átakinu hafi að einhverju leyti mistekist ætlunarverk sitt?

Í tillögum sameiningarnefndar, sem félagsmálaráðherra skipaði 2003, segir m.a. annars: "Yfirmarkmið átaks um eflingu sveitarstjórnarstigsins er að sveitarfélög myndi heildstæð atvinnu- og þjónustusvæði, séu nægilega burðug til að sinna helstu lögbundnu verkefnum sveitarfélaga án samvinnu við önnur sveitarfélög og geti sinnt stjórnsýslu á faglegan hátt."<sup>20</sup>

Einnig eru nefnd nokkur fleiri markmið í áðurnefndum tillögum, en þau eru m.a:

- Að sveitarfélögin verði öflugri og geti sinnt lögbundnum verkefnum sínum
- Að sveitarfélögin verði betur undir það búin að taka við fleiri verkefnum frá ríkinu
- Að fjárhagur sveitarfélaga standi á traustum grunni
- Að stjórnsýsla og þjónusta sveitarfélaga verði öflugri og faglegri

Þó fækkun sveitarfélaga sé ekki markmið út af fyrir sig þá er ágætt að hafa í huga fjölda og stærðir sveitarfélaga miðað við tillögur sameiningarnefndar og raunverulegan fjölda þeirra í dag. Tillögurnar gerðu ráð fyrir að einungis eitt sveitarfélag yrði með færri en 100 íbúa ef þær yrðu allar samþykktar, en það eru sex sveitarfélög sem ekki ná þessari tölu í dag. Sveitarfélög með íbúatölu á bilinu 100-499 áttu að vera átta s.k.v. sameiningartillögunum, en þau eru 22 í dag. Þá áttu að vera 10 sveitarfélög með íbúatölu á bilinu 500 til 999, en fjöldi þeirra er 17 í dag. Þannig eru ennþá samtals 45 sveitarfélög með færri en 1.000 íbúa í dag, en ef allar sameiningartillögurnar hefðu verið samþykktar væru þau 19 talsins.

Hér á eftir verða markmiðin rædd hvert um sig en einnig innbyrðis tengsl þeirra. Stuðst verður við viðtöl, viðhorfskönnun og ritaðar heimildir sem tengjast sameiningu sveitarfélaga.

### Heildstæð atvinnu- og þjónustusvæði

Í áðurnefndum tillögum sameiningarnefndar er fjallað um það sem átt er við með heildstæðu atvinnu- og þjónustusvæði og kemst nefndin að því að sveitarfélög á Íslandi eigi að uppfylla eftirtalin skilyrði:

"(þau) myndi heildstætt þjónustu- og atvinnusvæði út frá sókn íbúanna til atvinnu og þjónustu. Þó skal að jafnaði miða við að sveitarfélög nái ekki yfir stærra landsvæði en svo að 90 af hundraði íbúanna séu innan 30 mínútna akstursvegalengdar frá þjónustukjarna sveitarfélagsins eða grunnskóla og spanni ekki stærra svæði en svo að það geti myndað heildstætt samfélag þannig að þéttbýli og sveitir umhverfis það séu í sama sveitarfélagi og samgöngur innan sveitarfélagsins séu greiðar."<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Lokatillögur nefndar um sameiningu sveitarfélaga; mars 2005.

<sup>21</sup> Sama.

Í rökstuðningi fyrir einstökum tillögum sameiningarnefndar er gjarnan vísað til þess að um heildstætt atvinnu- og þjónustusvæði sé að ræða, auk þess sem hefð sé fyrir því að íbúar dreifbýlis sækja þjónustu, atvinnu og jafnvel skóla í þéttbýlinu.

Ekki er hægt að sjá að miklar breytingar hafi orðið á þessu sviði eftir að sameiningaráttakinu lauk. Þannig voru fjórir sveitahreppar sameinaðir í Hvalfirði, án þess að þéttbýlis- og þjónustukjarninn Akranes væri með. Á sama hátt sameinuðust 5 hreppar í A-Húnavatnssýslu, í tvennum sameiningum, án þjónustukjarna héraðsins, Blönduóss. Þá sameinuðust þrír hreppar í austanverðum Flóa án Árborgar, en íbúar Flóahrepps sækja bæði þjónustu og atvinnu á Selfoss.

Síðasta sameiningin sem átti sér stað á Íslandi er t.d. ekki í takt við þetta markmið, en það er sameining Aðaldælahrepps og Þingeyjarsveitar. Í tillögum sameiningarnefndar var lagt til að sex fremur fámenn sveitarfélög myndu sameinast Húsavíkurbæ. Sú tillaga var felld, en fjögur þessara sveitarfélaga samþykktu sameiningu 2006 og mynda nú sveitarfélagið Norðurþing. Íbúar Aðaldælahrepps, sem sækja talsverða þjónustu og atvinnu til Húsavíkur ákváðu hins vegar að sameinast Þingeyjarsveit, þó erfitt sé að sjá það fyrir að þeir muni sækja meiri þjónustu eða atvinnu til Reykja í S-Þingeyjarsýslu heldur en til Húsavíkur.

Það er hins vegar athyglisvert að flestar tillögur sameiningarnefndar, sem féllu vel að þessu markmiði, voru felldar. Þar má nefna sameiningu þriggja sveitarfélaga á Suðurnesjum, fimm sveitarfélaga á Snæfellsnesi, fjögurra sveitarfélaga á Ströndum, fjögurra í Austur-Húnavatnssýslu auk sex sveitarfélaga á Árborgarsvæðinu. Sameining níu sveitarfélaga í Eyjafirði fellur vel undir skilgreininguna um sameiginlegt þjónustusvæði, en varla er hægt að tala um eitt atvinnusvæði þar sem fjarlægðir eru miklar t.d. milli Akureyrar og Siglufjarðar.

Hér má einnig nefna tillögur sem ekki komu fram vegna óska einstakra sveitarfélaga eða vegna þess að sameining hafði nýlega farið fram. Þetta á við Akranes og hreppana fjóra sunnan Skarðsheiðar, sem sameinuðust í Hvalfjarðarsveit án Akraness. En íbúar Hvalfjarðarsveitar sækja talsvert atvinnu og þjónustu á Akranes. Fjórir hreppar í A-Húnavatnssýslu samþykktu sameiningu 2004, án Blönduóss sem er þó þjónustukjarni héraðsins. Þá varð sameiningarnefndin við ósk Grindavíkurkaupstaðar um að vera ekki hluti af tillögunni um sameiningu á Suðurnesjum, þó um sé að ræða sameiginlegt þjónustu- og atvinnusvæði.

Eina tillagan sem samþykkt var í stóru atkvæðagreiðslunni 2005 var sameining fjögurra sveitarfélaga á miðsvæði Austfjarða undir nafni Fjarðabyggðar. Þetta nýja sveitarfélag er dæmi um sameiginlegt atvinnu- og þjónustusvæði, sem þó þarf að styrkja enn betur með bættum samgöngum. Þetta svæði er einstakt á Íslandi þar sem stjórnvöld og alþjóðleg fyrirtæki hafa markvisst unnið að virkjana- og stóriðjuframkvæmdum til þess að efla atvinnulífið og bæta búsetuskilyrði. Miklum fjármunum hefur verið varið í eflingu byggðar á Austurlandi, sem m.a. hefur haft áhrif á vilja til sameininga sveitarfélaga á svæðinu. Þetta dæmi gefur því e.t.v. vísbendingu um það að stjórnvöld, fyrirtækin og sveitarfélög þurfa með markvissum hætti að vinna að eflingu atvinnulífs og þjónustu samhliða sameiningu sveitarfélaga á hverju svæði.

Viðmælendur í úttektinni töldu almennt að ákveðnum áföngum hafi verið náð hvað varðar heildstæð atvinnu- og þjónustusvæði í þessu sameiningaráttaki. Flestir nefna

þar Borgarbyggð, Fjallabyggð með tilkomu Héðinsfjarðargangna, Norðurþing, Fjarðabyggð og Fljótshérað. Hins vegar hafi þessu markmiði ekki verið náð, þar sem flest sveitarfélög felldu sameiningu og að sameining fámennra sveitahreppa í 300-700 manna sveitarfélaga hafi ekki veruleg áhrif á þetta tiltekna markmið.

### **Eru sveitarfélögin betur til þess búin að sinna lögbundnum verkefnum?**

Í rökstuðningi sameiningarnefndar, sem finna má í tillögum hennar frá 2005, segir m.a. um lögbundin verkefni sveitarstjórna: “Í dag eru helstu verkefni sveitarfélaga á sviði fræðslumála og félagsþjónustu og því er eðlilegt að miða við að sveitarfélög skuli vera nægilega öflug til að sinna þeim verkefnum. Upplýsingar nefndarinnar um tilhögun rekstrar grunnskóla hafa gefið vísbendingar um að grunnskóli með 100 nemendur í 1.–10. bekk krefjist að lágmarki 550 manna þjónustusvæðis. Slíkt þjónustusvæði er að líkindum á mörkum þess að vera nógu stórt til að geta tryggt eðlilega nýliðun í grunnskólanum til framtíðar og veltur það fyrst og fremst á aldursamsetningu íbúanna. Grunnskóli með 200 nemendur í 1.–10. bekk, eða eina bekkjardeild í árgangi, krefst að lágmarki 1.000 manna þjónustusvæðis, meðan grunnskóli með milli 400 og 500 nemendur í 1.–10. bekk og tvær bekkjardeildir í árgangi krefst að lágmarki 2.000 manna þjónustusvæðis.”<sup>22</sup>

Nefndin kannaði einnig félagsþjónustu sveitarfélaga og einn mælikvarðinn þar var hvort lítil og meðalstór sveitarfélög hefðu ráðið til sín félagsráðgjafa. Athuganir nefndarinnar á félagsþjónustu sveitarfélaga sýna að fá sveitarfélög með færri en 1.500 íbúa hafa félagsráðgjafa í fullu starfi. Frá faglegu sjónarhorni væri æskilegt að félagsráðgjafi væri ekki einyrki, heldur hefði hann aðgang að öðru fagfólki, en mjög mörg sveitarfélög með fleiri en 2.500 íbúa hafa tvo eða fleiri starfsmenn í félagsþjónustu. Til þess að geta boðið upp á faglega félagsþjónustu má sveitarfélag samkvæmt þessu helst ekki hafa færri en 1.500 íbúa, en æskilegt væri að það hefði ekki færri 2.500 íbúa.”<sup>23</sup> Hér er því skýrt kveðið á um að sveitarfélögin verði að sameinast og stækka eigi þau að geta sinnt lögbundnum verkefnum sínum.

Spurt var í bæði viðtölum og könnun hvort sveitarfélögin væru betur til þess búin að sinna lögbundnum verkefnum sínum eftir sameiningarátakið en áður. Í raun er verið að spyrja að því hvort sameiningarátakið hafi skilað sér í því að sveitarfélögin hafi eflst og stækkað og væru þess vegna betur til þess búin að sinna núverandi verkefnum sínum.

Það var hin almenna skoðun viðmælenda að þau sveitarfélög sem farið hafa í gegnum sameiningu undanfarin ár geti nú betur sinnt lögbundnum verkefnum sínum og séu að veita ýmsa þjónustu sem þau hafi ekki getað veitt áður nema í gegnum byggðasamlög eða samninga við stærri sveitarfélög. Viðmælandi sem var einn af þeim sem komu að undirbúningi og framkvæmd sameiningarátaksins sagði: “Vissulega má segja að þau 10 sveitarfélög sem sameinuðust á meðan á áttakinu stóð séu nú betur í stakk búin til þess að sinna verkefnum sínum betur og að einhverju leyti án samvinnu við önnur. Þó er þetta mjög misjafnt því um helmingur þeirra er ennþá of lítill til þess að sinna t.d. félagsþjónustu og annarri stoðþjónustu sem stærri sveitarfélögin eru að sinna. Aðalatriðið er að stór hluti sveitarfélaga með

<sup>22</sup> Lokatillögur nefndar um sameiningu sveitarfélaga; mars 2005, bls.10.

<sup>23</sup> Lokatillögur nefndar um sameiningu sveitarfélaga; mars 2005, bls.11.



minna en 1000 íbúa hafnaði sameiningu, vitandi það að sveitarfélög þeirra eru í ákveðnum tilfellum ekki að veita neina þjónustu eða a.m.k. mjög takmarkaða þjónustu.”

Með vísan til þessara ummæla er nauðsynlegt að rifja það upp að eftir síðustu sameiningu 2008, þá eru ennþá 6 sveitarfélög með færri en 100 íbúa, 28 sveitarfélög með færri en 500 íbúa og 45 sveitarfélög með færri en 1.000 íbúa. Þar sem sveitarfélögin eru 78 talsins í dag, þá þýðir þetta að í 58% íslenskra sveitarfélaga búa færri en 1.000 íbúar. Árið 2002 var hlutfallið 68% með færri en 1000 íbúa, þannig að eitthvað hafa sveitarfélögin verið að stækka á undanföllum árum.

Rannsóknir á því hvaða ávinningur hafi almennt orðið í kjölfar sameininga sveitarfélaga sýna að sameiningar hafa aukið gæði og umfang þjónustu og þá sérstaklega í félagsþjónustu, en einnig í skólþjónustu.<sup>24</sup>

Það er þó nauðsynlegt að hafa í huga að það getur verið villandi að bera saman mannfjöldatölur milli svæða og sveitarfélaga, því taka verður tillit til landfræðilegra og félagslegra aðstæðna. Hér er átt við að á ákveðnum svæðum búa einfaldlega færri en 1000 og jafnvel 500 íbúar og því munu frekari sameiningar sveitarfélaga einar sér ekki koma til móts við það markmið sem hér um ræðir.

Meirihluti svarenda í viðhorfskönnuninni taldi að markmiðin um að gera sveitarfélögin betur fær um að sinna lögbundnum verkefnum hafi náðst vel. Talsverður munur var á svörum eftir stærð sveitarfélaganna, því um þrjú af hverjum fjórum svarendum úr sveitarfélögum sem eru stærri en 2000 íbúar eru þeirrar skoðunar að það hafi tekist vel, en um 43% svarenda úr minni sveitarfélögum. Tæpur fjórðungur svarenda úr minni sveitarfélögum taldi markmiðin hafa náðst illa og og meira en þriðjungur þeirra taldi þau hafa hvorki náðst vel né illa.

### **Eru sveitarfélögin tilbúin til að taka við frekari verkefnum frá ríkinu?**

Eitt af meginmarkmiðum átaksins var að efla og undirbúa sveitarfélögin fyrir það að taka við fleiri verkefnum frá ríkinu. Skipuð var sérstök nefnd um breytta verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og voru bundnar vonir við að hún skilaði af sér tillögum um flutning verkefna fyrir sameiningarkosningarnar í október 2005. Af því varð þó ekki. Í tillögum sameiningarnefndar segir m.a. um hugmyndir að verkefnatilfræslu: “Helstu verkefni sem eru til skoðunar eru nærþjónustuverkefni á sviði heilbrigðis- og öldrunarþjónustu, málefni fatlaðra. Þessir málaflokkar eru þess eðlis að tiltölulega stórar stjórnábyrgðingarnar þarf til þess að þeim verði sinnt á faglegan og hagkvæman hátt.”<sup>25</sup>

Flutningur verkefna var ein af meginforsendum þess að lagt var af stað með sameiningarátakið. Í kynningargögnum formanns sameiningarnefndar frá 2003 má sjá hversu mikil áhersla er lögð á verkefnaflutning. Þar er talað um að gera verkaskiptingu skýrari, um að einfalda og skýra tekjustofna og áherslan á að ný verkefni kalli á nýja sveitarfélagaskipan og stærri og öflugri sveitarfélög. Í

<sup>24</sup> Grétar Þór Eypórsson og Hjalti Jóhannesson): Sameining sveitarfélaga. Áhrif og afleiðingar. Rannsókn á 7 sveitarfélögum. RHA, 2002.

<sup>25</sup> Lokatillögur nefndar um sameiningu sveitarfélaga; mars 2005, bls.11.

kynningunni er bent á að í áttakinu 1993 hafi aðferðin verið sú að fyrst átti að breyta sveitarfélagaskipan og síðan að flytja verkefni í kjölfarið, eins og raun varð á með flutningi grunnskóla 1996. Nálgunin í áttakinu 2003 átti að vera öfug, þ.e.a.s. að fyrst átti að flytja verkefni og síðan að breyta sveitarstjórnarstiginu með sameiningum.<sup>26</sup>

Í skýrslu sameiningarnefndar er fjallað um ýmsa málaflokka sem rætt hefur verið um að færa til sveitarfélaganna og ýmsar nefndir sem hafa verið skipaðar til þess að kanna hvort slíkir tilflutningar séu raunhæfir. "...árið 1997 skipaði félagsmálaráðherra nefnd til að meta fjárhagsleg áhrif yfirtöku sveitarfélaga á þjónustu við fatlaða og gera tillögu um fjármögnunarleiðir. Sú nefnd skilaði af sér ítarlegri skýrslu í október árið 2000. Í skýrslunni koma fram vísbendingar um að þjónustusvæði fyrir málefni fatlaðra megi ekki vera minni en svo að þau telji 6.000 íbúa. Auk þess er bent á að fámennasta þjónustusvæði svæðisskrifstofu um málefni fatlaðra í dag séu Vestfirðir með um 8.000 íbúa... Samt sem áður er enn um helmingur sveitarfélaga á Íslandi með færri en 500 íbúa og þar búa einungis 3% þjóðarinnar." <sup>27</sup> Hér var því um nýja hugsun og áherslu að ræða, en því miður gekk þetta ekki eftir þar sem formlegar ákvarðanir um flutning verkefna voru aldrei teknar.

Það er því ljóst að sameiningarnefndin hafði ýmsar rannsóknir, kannanir og skýrslur, um mögulegan flutning verkefna frá ríki til sveitarfélaga, til hliðsjónar þegar hún lagði fram sínar tillögur árið 2005. Tillögurnar gerðu enda ráð fyrir því að einungis 19 sveitarfélög yrðu með færri en 1000 íbúa, en að 26 sveitarfélög yrðu með íbúatölu á bilinu 1.000 til 30.000. Þó ekki yrðu mörg sveitarfélög með 6000 íbúa eða fleiri, þá gerði nefndin ráð fyrir að hefja mætti yfirfærslu ákveðinna verkefna ef sameiningartillögurnar yrðu samþykktar. Niðurstöðurnar voru á annan veg eins og komið hefur fram í þessari skýrslu. Í þeim 10 sameiningum sem voru samþykktar á meðan á áttakinu stóð, var í sex tilfellum um að ræða sameiningu sveitahreppa og/eða fámennra þéttbýliskjarna, þar sem til varð sveitarfélag með innan við 800 íbúa. Þessar sameiningar voru því ekki til þess fallnar að auka líkur á yfirfærslu stærri verkefna frá ríki til sveitarfélaga. Í hinum fjórum sameiningunum (Fjarðabyggð, Borgarbyggð, Norðurþing og Fjallabyggð) urðu til nokkuð fjölmennar einingar sem eru e.t.v. nógu öflugar til þess að taka við frekari verkefnum og nærþjónustu.

Í viðtölum voru viðmælendur spurðir að því hvort markmið átaksins hefðu náðst, m.a. á þá leið að sveitarfélögin væru betur í stakk búin til að taka við fleiri og stærri verkefnum frá ríkinu. Flestir töldu að þetta markmið hefði alls ekki náðst. Þó mátti skilja á máli þeirra viðmælenda sem höfðu nýlega gengið í gegnum sameiningu að ákveðnum markmiðum hefði verið náð og að þeirra sveitarfélög væru tilbúin til þess að taka við nýjum verkefnum. Einn viðmælandi, sem tók beinan þátt í undirbúningi og framkvæmd átaksins, sagði að eitt af aðal markmiðum þess hefði verið að efla og stækka sveitarfélögin til þess að þau væru undir það búin að taka við frekari verkefnum frá ríkinu. Hann taldi að slíkur tilflutningur væri nauðsynlegur, bæði til þess að færa nærþjónustuna heim í hérað og einnig til þess að draga úr miðstýringu ríkisins sem hefði alltof mörg verkefni á sinni könnu. Hann taldi augljóst að átakið hefði mistekist að þessu leyti og að sveitarfélögin í heild sinni væru alls ekki tilbúin til að taka við frekari verkefnum frá ríkinu.

<sup>26</sup> Guðjón Bragason, Efling sveitarstjórnarstigsins á Íslandi – kynning á 64 fundi fullrúaráðs Sambands íslenskra sveitarfélaga, í nóvember 2003.

<sup>27</sup> Lokatillögur nefndar um sameiningu sveitarfélaga; mars 2005, bls.11.

Nokkrir viðmælendur vildu að það þæmi fram að ástæðan fyrir því að sameiningarátakið tókst ekki sem skyldi hafi verið sú að ríkisvaldið hafi ekki komið með skýr fyrirheit um yfirfærslu verkefna og tilheyrandi tekjustofna. Það hafi því verið ljóst fyrir kosningarnar í október 2005 að sameiningar yrðu meira og minna felldar, m.a. vegna þess að ekki lágu fyrir ákvarðanir um yfirfærslu verkefna og tekjustofna. Einn viðmælandi sagði orðrétt; “Við vorum alltaf að bíða eftir skýrum tillögum tekjustofnanefndar, sem átti að skila af sér fyrir sameiningarkosningarnar. Það gerðist ekki. Að mínu mati var það þessi óvissa og óbeinar hótanir ráðherra um sameiningar með valdboði sem eyðulögðu átakið”.

Um helmingur svarenda í viðhorfskönnuninni taldi að átakið hafi gert það að verkum að sveitarfélög séu betur undir það búin að taka við frekari verkefnum frá ríkinu. Það markmið hafi náðst mjög eða fremur vel. Um þriðjungur taldi það hvorki hafa tekist vel né illa. Á þessu var talsverður munur eftir stærð sveitarfélaganna. Um tveir af hverjum svarendum úr stærri sveitarfélögum taldi þetta hafa náðst vel, en innan við 40% svarenda úr minni sveitarfélögum. Rúmlega fimmtungur svarenda úr minni sveitarfélögum taldi þetta markmið hafa náðst illa.

### **Er stjórnsýslan faglegri og fjárhagur sveitarfélaga öflugri en áður?**

Enn eitt markmiðið með sameiningaráttakinu var að búa til stærri og öflugri rekstrareiningar sem áttu að skila sér í traustari fjárhagsstöðu sveitarfélaga og öflugri og faglegri stjórnsýslu. Í tillögum sameiningarnefndar er lögð áhersla á að öll sveitarfélög veiti ákveðna lágmarkspjónustu á faglegum grunni; “Sameiningarnefndin hefur sett sér ákveðin viðmið varðandi getu sveitarfélaga til að sinna lögbundnum verkefnum og uppfylla óskir íbúanna til framtíðar og telur nefndin eðlilegt að sveitarfélög sem eiga í samvinnu sín á milli um lögbundin verkefni sameinist, ekki síst þegar samvinnan er á sviði grunnþjónustu sveitarfélaga. Viðmiðunum er ráðað frá því sem skemmst gengur og gæti talist lágmark miðað við núverandi aðstæður, til þess sem lengst gengur og er í einhverjum tilvikum um langtímamarkmið að ræða. Tillögur nefndarinnar miða að því að hvert sveitarfélag geti:

- staðið faglega að stjórnsýslu og ráðið framkvæmdastjóra,
- rekið faglegan grunnskóla með eðlilega nýliðun. Á þessu geta verið undantekningar vegna landfræðilegra og félagslegra aðstæðna, svo sem þar sem vegalengdir eða aksturstími frá heimili til skóla eru lengri en sem svarar til 30 mínútna akstri,
- staðið faglega að félagsþjónustu, m. a. með því að ráða til sín félagsráðgjafa,
- staðið faglega að málefnum fatlaðra, og
- staðið faglega að rekstri heilbrigðisþjónustu.<sup>28</sup>

Það er síðan tekið fram í skýrslunni að frekari sameiningar þurfi að verða til þess að öllum þessum markmiðum verði náð, þar sem ekki verði hægt að gera allar þessar faglegu stjórnsýslu- og þjónustukröfur til allra sveitarfélaga, jafnvel þó allar tillögurnar verði samþykktar.

<sup>28</sup> Lokatillögur nefndar um sameiningu sveitarfélaga; mars 2005, bls.12.

En þrátt fyrir að hér séu skýrar kröfur og mælikvarðar á faglega stjórnsýslu og þjónustu þá hafnaði meirihluti sveitarfélaga þessum sameiningartillögum. Þó er ljóst að fjöldi sveitarfélaga hefur ekki ráðið framkvæmdastjóra, félagsráðgjafa, rekur ekki grunnskóla og hefur ekki burði til þess að standa faglega að málefnum fatlaðra eða rekstri heilbrigðisþjónustu.

Þetta þýðir ekki nauðsynlega að sveitarstjórnarfulltrúar og íbúar hafni þessum mælikvörðum. Nokkrir viðmælendur í úttektinni bentu á að samstarf sveitarfélaga um áðurnefnda þjónustu og verkefni hafi gengið vel og því sé ekki þörf á sameiningum til þess eins að rekstur verði á einni hendi. Þó töldu flestir sem rætt var við að byggðarsamlög væru ekki æskilegar rekstrar- og stjórnunareiningar.

Það var áberandi að fulltrúar sveitarfélaga sem höfðu gengið í gegnum sameiningu á síðustu árum töldu að markmiðum um öflugri og faglegri stjórnsýslu og bætta fjárhagsstöðu hefðu náðst í sameiningum á þeirra svæði. Einn viðmælandi úr hópi sveitarstjóra sagði orðrétt um þetta: “Ég er ekki í vafa um að stjórnsýsla sveitarfélagsins hefur eflst – það markmið hefur gengið eftir. Við vorum með héraðsnefnd og byggðasamlag, þar sem menn voru að taka ákvarðanir um stórmál. Þetta var ekki nógu skilvirkt. Þegar við tókum við félagsþjónustu, þá varð hún miklu markvissari og svo öflug að við gátum farið að veita öðrum sveitarfélögum þjónustu. Ýmislegt í samgöngum og skólamálum varð einfaldara – t.d. samræming. Við vorum að vinna þessa hluti saman, en nú er þetta á einni hendi. Þetta snýst ekki um einstaklingana, heldur það að nú er sveitarstjórnin ein – ein nefnd í málaflokki – en voru jafnmargar sveitarstjórnir og nefndir og sveitarfélögin áður.”

En ekki eru allir jafn ánægðir með fjármál og tekjuöflun sveitarfélaga. Nokkur umræða hefur átt sér stað um úthlutunarreglur Jöfnunarsjóðs og þá sérstaklega um tekjujöfnun til sveitarfélaga sem hafa átt í fjárhagserfiðleikum, en á sama tíma hafnað sameiningu við önnur sveitarfélög. Einn viðmælandi sagði; “Á meðan stefna og reglur Jöfnunarsjóðs verða óbreyttar þá mun fámennum sveitarfélögum ekki fækka í frjálsum kosningum. Það er endalastað verið að hjálpa og umbuna litlum sveitarfélögum sem eiga í fjárhagsvanda – vanda sem rekja má til þess að þau standa ekki undir rekstri grunnskóla og lágmarks þjónustu. Stjórnvöld eru með markvissum hætti að halda lífi í þessum sveitarfélögum og halda svo að íbúar og sveitarstjórnarmenn samþykki sameiningu í almennri atkvæðagreiðslu.”

Í viðhorfskönnuninni var bæði spurt hversu vel markmið um bætta fjárhag sveitarfélaga og markmið um bætta stjórnsýslu hefðu náðst í áttakinu. Talsverður munur kom fram hvað þetta varðar. Svarendur voru almennt á því að markmiðin um fjárhagslega betur stödd sveitarfélög væri í rauninni það markmið sem síst hefði náðst og eini mælikvarðinn þar sem fleiri sögðu að það hefði tekist illa en þeir sem sögðu að það hefði tekist vel. Um 40% töldu að þetta markmið hefði tekist illa, en um fjórðungur taldi það hafa tekist vel. Um þriðjungur svarenda úr stærri sveitarfélögum taldi að fjárhagslegu markmiðin hafi tekist vel, en innan við fimmtungur svarenda í hinum smærri. Aftur á móti töldu næstum 45% svarenda úr minni sveitarfélögum að þessi markmið hafi beinlínis náðst illa og tæp 37% svarenda úr stærri sveitarfélögum voru þeirrar skoðunar.

Hins vegar taldi um helmingur svarenda að markmið um bætta stjórnsýslu og þjónustu hefði náðst vel og einungis um 15% töldu það hafa tekist illa. Tæplega tveir af hverjum þremur svarendum úr stærri sveitarfélögum taldi þetta markmið hafa

gengið vel eftir og um 40% svarenda úr minni sveitarfélögum. Innan við fimmtungur taldi þessi markmið hafa náðst illa, nokkru fleiri úr minni sveitarfélögum en hinum stærri.

## Niðurstaða

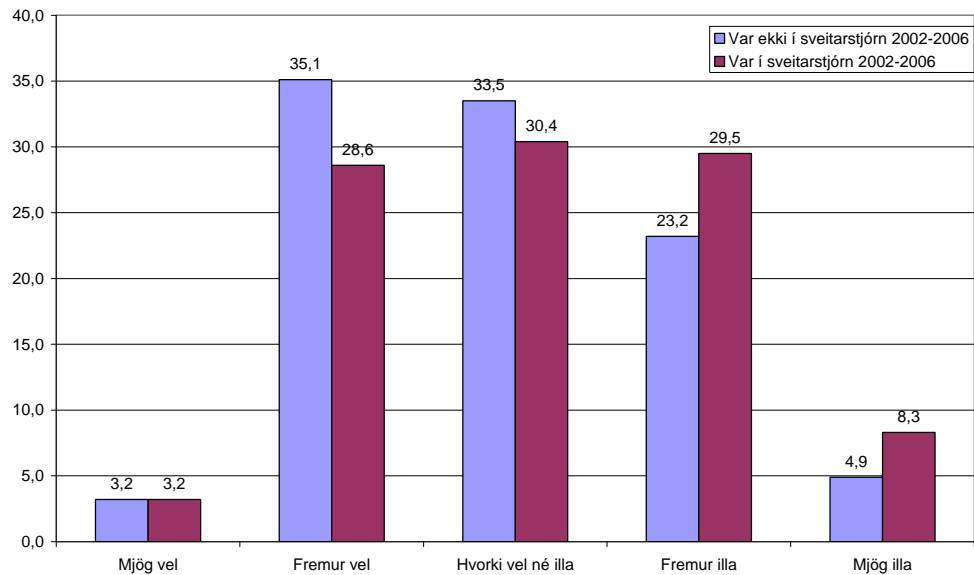
Af framansögðu má ljóst vera að markmiðin með átaksverkefninu um eflingu sveitarstjórnarstigsins náðust ekki nema að litlum hluta. Þó verður að taka undir það sem fram kom hjá nokkrum viðmælendum að ákveðnir áfangasigrar hafi unnist. Á ákveðnum svæðum náðist að sameina sveitarfélög þar sem ýmist viðræður um sameiningu og/eða sameiningarferli hefur verið í gangi í mörg ár. Má þar nefna Hvalfjarðarsveit, Borgarbyggð, Dalabyggð, Fjallabyggð, Norðurþing, Fjarðabyggð og Flóahrepp. Það er áberandi að nánast allir fulltrúar sveitarfélaga sem nýlega hafa gengið í gegnum sameiningu bera lof á sameiningarátakið og telja að þeirra sveitarfélög séu nú mun öflugri en þau sem fyrir voru. Þar er átt við þætti eins og faglegri og öflugri stórnýslu, betri þjónustu, styrkari fjárhag og í mörgum tilfellum eru þau nú að sinna lögbundnum verkefnum ein og sér, sem þau sinntu í samvinnu við önnur sveitarfélög eða sinntu alls ekki fyrir sameiningu.

En eftir stendur að aðeins í örfáum tilfellum náðust þau meginmarkmið átaksins að sveitarfélög myndi heildstæð atvinnu- og þjónustusvæði, séu nógu burðug til að sinna núverandi lögbundnum verkefnum og betur undir það búin að taka við frekari verkefnum af ríkinu. Á meðan 58% sveitarfélaga eru með íbúafjölda undir 1.000 einstaklingum og 72% sveitarfélaga með færri en 2.000 íbúa er varla raunhæft að flytja fleiri og stærri verkefni frá ríki til sveitarfélaga. Eins og bent hefur verið á í þessari skýrslu þá náðu 60% þeirra sveitarfélaga, sem sameinuðust í áttakinu, ekki 1.000 íbúum eftir sameiningu. Sú mikla grisjun og stækkun sveitarfélaga sem sameiningarnefndin hafði vonast til varð því ekki að veruleika.

Í viðhorfskönnuninni var spurt hvernig svarendur teldu að markmið stjórnvalda með átaksverkefninu hefðu náðst, almennt séð. Það sem fyrst vekur athygli í því sambandi er hve fáir tóku afgerandi afstöðu. Næstum þriðjungur taldi þau hvorki hafa tekist vel né illa og álíka margir töldu að þau hefðu tekist fremur vel. Nokkru færri töldu að þau hefðu tekist fremur illa. Einungis rúm 3% töldu það hafa tekist mjög vel og tvöfalt fleiri töldu það hafa tekist mjög illa og markmiðin hafa náðst mjög illa.

Allnokkur munur var á því eftir stærð sveitarfélags, hvort menn töldu markmiðin með sameiningaráttakinu hafa tekist vel eða illa. Þannig töldu allmiklu fleiri úr stærri sveitarfélögum markmiðin hafa gengið eftir og á sama hátt voru hlutfallslega fleiri úr minni sveitarfélögum þeirrar skoðunar að markmiðin hafi náðst illa.

Fleiri svarendur úr hópi þeirra sem áttu sæti í sveitarstjórn á síðasta kjörtímabili töldu markmiðin almennt hafa tekist illa, en úr hópi þeirra sem ekki sátu í sveitarstjórn þegar átakið var gert, eins og eftirfarandi mynd sýnir.

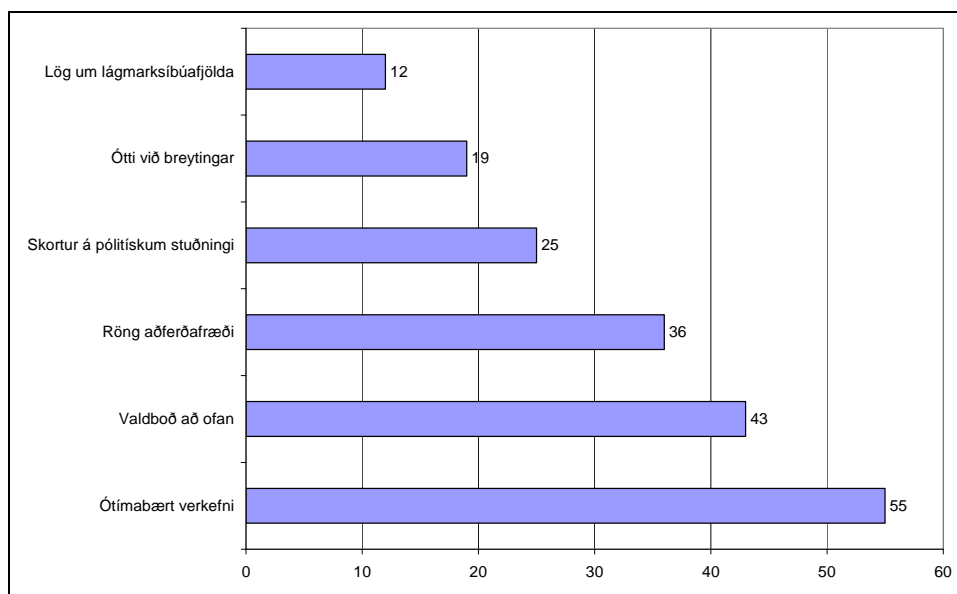


Það er umhugsunarefni, af hverju þessi munur stafar og ekki óeðlilegt að velta honum jafnframt fyrir sér í tengslum við þá staðreynd, að þeir sem rætt var við í viðtölum í tengslum við þessa úttekt voru almennt mun neikvæðari varðandi það hvernig til tókst og afdráttarlausari í því sambandi, en svarendur í viðhorfskönnuninni.

Meginskýringin er vafalítið sú, að stór hluti þeirra sem svara í viðhorfskönnuninni er fólk sem ekki var í hringiðunni í tengslum við sameiningarátakið. Allmargir áttu t.d. ekki sæti í sveitarstjórn á tímabilinu (um 46%) og líklegra að þeir hafi ekki tekið afgerandi afstöðu. Önnur líkleg skýring er sú, að nokkuð er um liðið síðan átakið var gert og því ekki jafn ofarlega í hugum almennra sveitarstjórnarmanna og þeirra sem voru mjög virkir þátttakendur og gerendur, líkt og þeir sem rætt var við í viðtölunum.

### Því fór sem fór?

Það er ekki úr vegi að draga saman helstu ástæður fyrir því að sameiningarátakið tókst ekki sem skyldi. Hér er um að ræða ummæli þeirra sem rætt var við í viðtölum, ástæður sem komu fram í opnum spurningum í könnun og ástæður sem fram koma almennt í greiningunni hér að framan. Það er þó nauðsynlegt að benda á að margir viðmælendur og u.þ.b. 35% þeirra sem svöruðu könnuninni töldu að átakið hefði tekist vel eða fremur vel. Hér er því eingöngu verið að hafa eftir þeim 33,3% svarenda sem töldu að átakið hefði tekist fremur illa eða mjög illa.



Mynd 54. Ástæður sem nefndar eru fyrir því að átakið heppnaðist ekki.

Hér að ofan er búið að flokka svör þeirra sem töldu að átakið hefði tekist fremur illa eða mjög illa. Tölurnar sýna fjölda þeirra sem nefndu viðkomandi ástæðu, en hafa verið í huga að sumir nefndu fleiri en eina ástæðu. Hér að neðan er frekari skýring og rök fyrir hverri ástæðu fyrir sig:

**Ótímabært átaksverkefni:** Sameiningarkosningar voru ekki tímabærar þar sem ekki var búið að ákveða verkefnaflutning, tekjustofna og breytingar á reglum Jöfnunarsjóðs. Engar formlegar ákvarðanir lágu fyrir varðandi flutning verkefna og tekjustofna. Það þarf að gera hlutina í réttari röð þannig að fyrst á að færa verkefni og tryggja tekjustofna og síðan að sameina sveitarfélög. Töluverður trúnaðarbrestur virðist vera milli sveitarfélaga og ríkisins þegar kemur að verkefnaflutningi og skiptingu tekjustofna.

**Valdboð að ofan:** Íbúar og sveitarstjórnarmenn upplifðu átakið sem valdboð að ofan. Þeir telja að kynningin hafi verið einhliða með sameiningu og stjórnvöld hafi verið of áköf í að fækka sveitarfélögum og stækka. Þessi upplifun hafi verið mjög áberandi í greinum og fjölmiðlum stuttu fyrir kosningar. Bent var á að skoðanakönnun sem gerð var skömmu fyrir kosningarnar hafi verið villandi og ofnotuð sem áróðurstæki af fulltrúum sameiningarnefndar og ráðherra.

**Röng aðferðafræði:** Margir sveitarstjórnarmenn voru sammála markmiðum átaksins, en voru ósammála þeirri leið sem var farin. Þeir vildu að frumkvæðið kæmi algjörlega frá heimamönnum. Þrátt fyrir að margir sveitarstjórnarmenn hafi verið hlyntir sameiningarkosningum, eða atkvæðagreiðslunni sem slíkri, þá voru þeir á móti sameiningu. Talsmenn átaksins virðast hafa misskilið þetta. Mikil togstreita var í einstökum sameiningarnefndum og því gátu þær lítið aðhafst, t.d. í kynningarmálum.

**Skortur á pólitískum stuðningi:** Ráðuneytin voru ekki tilbúin til þess að sleppa verkefnum, því embættismannakerfið er svo sterkt og flestir þingmenn virðast ekki vera tilbúnir til þess að gera róttækar breytingar. Átakið fékk lítinn stuðning ráðherra í ríkisstjórn fyrir utan félagsmálaráðherra. Hagsmunir ráðandi aðila í sveitarfélögum virðast hafa mikil áhrif, óttinn við að missa embætti eða völd.

**Tilfinningar og ótti við breytingar:** Hræðsla íbúa við breytingar og óöryggi um það sem taki við í nýju og stærra sveitarfélagi. Íbúar í fámennari sveitarfélögum og á jaðarsvæðum voru hræddir við lýðræðishalla í stærri sveitarfélögum. Óttuðust að valdið myndi fjarlægjast og nærþjónustan yrði tekin af þeim. Sögur um að fyrri sameiningar hafi bitnað á þjónustu og íbúalýðræði voru algengar. Íbúar greiða gjarnan atkvæði út frá tilfinningum sem tengjast áttögundum og persónulegri þjónustu.

**Breyta þarf lögum um lágmarksíbúafjölda:** Nokkur hópur fólks benti á nauðsyn þess að breyta lögum um lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga áður en farið er að hvetja til frekari sameininga. Þessir aðilar telja að þegar sveitarfélög með 50 íbúa sleppi við sameiningu þá sé ekki hægt að ætlast til að stærri sveitarfélög sameinist í frjálsum kosningum. Ráðherra er því hvattur til að taka af skarið og ákveða bæði lágmarksíbúafjölda og mörk sveitarfélaga. Það þýði ekki að halda áfram með frjálsar kosningar, slíkt sé einungis til að skapa sundrunu og skipta íbúum í tvær fylkingar.

### **Fleiri rannsóknir**

Þær ástæður sem hér eru nefndar eru mjög í samræmi við niðurstöður rannsókna Dr. Grétars Þórs Eypórssonar, sem hefur rannsakað sameiningarmál meira en flestir aðrir fræðimenn á Íslandi. Í erindi sem hann flutti á alþjóðlegri ráðstefnu 2006 kemur fram að hann telur einkum fjórar ástæður fyrir því að sameiningarátakið náði ekki tilætluðum árangri. Í fyrsta lagi talar hann um að átakið hafi virkað of mikið á íbúanna sem valdboð að ofan, auk þess sem skort hafi verulega á samráð við íbúanna. Í öðru lagi nefnir hann að ekki hafi verið tímabært að ráðast í átaksverkefnið, m.a. vegna þess að það vantaði formlegar ákvarðanir um flutning verkefna og tekjustofna. Þriðja ástæðan sem Grétar nefnir er að sameining í frjálsum kosningum gangi ekki lengur þar sem tilfinningar og áttthagabinding hafi veruleg áhrif á afstöðu íbúa. Í fjórða lagi nefnir hann að átaksverkefnið hafi ekki verið nægjanlega vel undirbúið og stjórnvöld gefið misvísandi svör um það hvað tæki við eftir sameiningu, t.d. hvað varðar umfang verkefna og tekjustofna samhliða þeim.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Grétar Þór Eypórsson: Kommunstrukturreformer í Ísland, Bifröst Universitet, 2006.



## 10. Næstu skref

Hluti þessarar úttektar felst í því að leggja fram hugmyndir og tillögur um það hvernig best sé að standa að endurskoðun á stefnu og aðgerðum til eflingar sveitarstjórnarstigsins í framtíðinni. Í því sambandi er nauðsynlegt að fjalla um endurskoðun á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og skiptingu tekjustofna.

### Verkefnaflutningur

Tilflutningur verkefna frá ríki til sveitarfélaga hefur verið mikið til umfjöllunar á síðustu misserum. Í því sambandi hefur einkum verið horft til svokallaðra nærþjónustuverkefna, eins og málefna aldraðra, málefna fatlaðra og heilsugæslu. Á sínum tíma var undirbúningur vegna flutnings málefna fatlaðra kominn nokkuð á veg, en ágreiningur um hve miklir fjármunir skyldu fylgja með verkefnum kom í veg fyrir að af flutningnum yrði.

Um miðjan tíunda áratuginn voru sett af stað ýmis reynslusveitarfélagsverkefni, sem miðuðu að því að prófa breyttar útfærslur í verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Sum þessara verkefna leiddu til varanlegra breytinga á stjórnsýslu, svo sem verksvið og verklag byggingafulltrúa í sveitarfélögum og sum verkefni leiddu til þess að gerðir voru þjónustusamningar um einstök verkefni, eftir að eiginlegu tilraunaverkefni lauk. Á sínum tíma voru gerðar úttektir á þeim verkefnum sem var að ræða og hvernig tekist hefði til í hverju tilviki fyrir sig.

Það er ljóst, að vegna stærðar sinnar og ýmissa staðbundinna aðstæðna eru sveitarfélög misjafnlega vel í stakk búin til að taka við auknum verkefnum. Lengi vel var horft til þess að flytja málaflokka á sama tíma og með sama hætti til allra sveitarfélaga. Ekki er ólíklegt að misjöfn staða sveitarfélaganna hafi hægt á þróuninni í þessu sambandi.

Allt þar til á síðustu misserum hefur verið gengið út frá því að forsenda þess að af frekari verkefnatilflutningi verði, þurfi að tryggja lágmarksstærð sveitarfélaga og því hafa frekari sameiningar verið taldar forsenda þess að hægt sé að halda verkefnatilflutningi áfram.

Undanfarið hefur því sjónarmiði vaxið fylgi, að skynsamlegt geti verið að nálgast viðfangsefnið með sveigjanlegri hætti en hingað til hefur verið gert. Það gildi jafnt um tímasetningar, sem útfærslur. Þau sveitarfélög sem hafi burði og getu til að taka við frekari verkefnum þurfi ekki að bíða eftir að aðilar komi sér saman um tíma og fyrirkomulag sem allir ráði við.

Svörin í viðhorfskönnuninni endurspeglar þessar breyttu áherslur ágætlega. Þar kemur m.a. fram, að helmingur svarenda telur koma til greina að flytja verkefni frá ríki til sveitarfélaga við óbreytta skipan sveitarstjórnarstigsins og telur það raunhæft. Færri telja það óraunhæft. Jafnframt er rúmur helmingur svarenda í könnuninni þeirrar skoðunar að það komi til álita að flytja verkefni á undan til fjölmennari sveitarfélaga og til þeirra sem eru reiðubúin og í stakk búin til að taka við fleiri verkefnum. Um 40% svarenda eru andvíg. Andstaðan í báðum þessum tilvikum er að miklu leyti bundin við fámennari sveitarfélög.

Á landsþingi Sambands íslenskra sveitarfélaga árið 2006 má greina ákveðna stefnubreytingu af hálfu Sambandsins þannig að sveitarfélög geti haft frelsi hvað varðar tíma og útfærslur vegna nýrra verkefna frá ríkinu og að horfa þurfi meira út frá forsendum þeirra sem eiga að njóta þjónustunnar. Þetta kemur m.a. fram í niðurstöðum og ábendingum vinnuhóps um velferð og lífsgæði íbúanna, sem Dagur B. Eggertsson borgarfulltrúi var í forsvari fyrir.<sup>30</sup> Þar kemur m.a. fram að með flutningi nærþjónustu til sveitarfélaga muni gæði hennar aukast og nýting fjármuna verði betri. Áhersla er lögð á að eyða "gráum svæðum" og óskýrri ábyrgðarskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga. Vinnuhópurinn telur að setja eigi rammalöggjöf um verkefnaflutning og útfærslu nærþjónustu og að ríkið eigi ekki að stýra útfærslunni í smáatriðum, því það sé svigrúm fyrir sveigjanleika og staðbundnar lausnir hjá sveitarfélögum.

Í áður nefndum niðurstöðum vinnuhópsins kemur einnig fram að stækkun og sameining sveitarfélaga sé ekki forsenda verkefnaflutnings. Nauðsynlegt sé að byrja á því að ákveða hvaða verkefni skuli flytja, síðan þurfi að áætla hvaða íbúafjöldi þurfi að vera á bak við heildstæða þjónustu eða þjónustusvæði. Síðan segir orðrétt: "þar sem þjónustusvæði tekur til margra sveitarfélaga fái þau frelsi til að skipuleggja samstarf um framkvæmd viðkomandi verkefna".<sup>31</sup> Á landsþinginu 2007 heldur þessi umræða áfram og þar er rætt um að skilgreina þurfi þjónustusvæði sem eigi að taka við ýmsum nærþjónustuverkefnum.

Kristján L. Möller samgönguráðherra telur þó að umræðan um verkefnaflutning og frekari sameininga sveitarfélaga þurfi að fara saman. Í ávarpi hans á landsþingi Sambands íslenskra sveitarfélaga 4. apríl 2008 segir m.a.: "Verkefnisstjórn er nú starfandi undir forystu félags- og tryggingamálaráðherra sem hefur það markmið að færa málefni fatlaðra og öldrunarþjónustu til sveitarfélaga og hef ég beðið fulltrúa minn þar að leggja sitt á vogaskálarnar til að það geti gerst sem fyrst og í sátt við sveitarfélögin. Við þurfum enn fremur að skoða fleiri viðfangsefni hins opinbera og meta hvernig ríki og sveitarfélög geta hagað verkaskiptingu sinni þannig, að til hagsbóta sé fyrir almenning og samfélagið í heild sinni. ... Einn liður í því að efla sveitarstjórnarstigið er að stækka sveitarfélögin, skapa þeim þannig stjórnarsýslulegar og fjárhagslegar forsendur til að takast á við ný og flókin verkefni. Ég er mikill áhugamaður um þetta viðfangsefni og þó vissulega hafi náðst góður árangur í að stækka sveitarfélögin á umliðnum árum má færa rök fyrir því að sveitarfélögin á Íslandi séu enn of mörg og mörg þeirra alltof fámenn miðað við þær skyldur sem á þeim hvíla."<sup>32</sup>

Fjölmarginir sveitarstjórnarmenn deila þessari skoðun með ráðherranum. Í viðhorfskönnuninni kemur t.d. fram, að næstum tveir af hverjum þremur telja koma til greina að breyta lögum um lágmarksíbúafjölda. Stuðningur við það sjónarmið er mestur í fjölmennari sveitarfélögum, þar sem vilji til yfirtöku fleiri verkefna er mestur. Svo virðist sem nokkurrar óþreyju gæti hjá hinum stærri, sem vilja tryggja að andstaða sveitarstjórnarmanna úr minni sveitarfélögum standi ekki í vegi og tefji ekki tilflutning verkefna. Viðmiðunartalan sem samgönguráðherra hefur talað fyrir, þ.e.

<sup>30</sup> Dagur B. Eggertsson. Velferð og lífsgæði íbúanna, helstu niðurstöður og ábendingar til stjórnar á XX landsþingi Sambands íslenskra sveitarfélaga.

<sup>31</sup> Dagur B. Eggertsson. Velferð og lífsgæði íbúanna, helstu niðurstöður og ábendingar til stjórnar á XX landsþingi Sambands íslenskra sveitarfélaga.

<sup>32</sup> Ræða Kristjáns L. Möller á landsþingi Sambands íslenskra sveitarfélaga, 4. apríl 2008.

1.000 íbúa lágmark, virðist eiga mikinn hljómgrunn meðal sveitarstjórnarmanna, því það er sú tala sem flestir nefndu. Vegna þess hve margir nefndu þó mun hærri tölu, var meðaltalið í könnuninni um 1.500.

Ýmsar verkefnastjórnir og vinnuhópar á vegum ráðuneyta, sveitarstjórna og Sambands íslenskra sveitarfélaga hafa unnið að undirbúningi á málefnum fatlaðra og aldraðra undanfarin misseri. Flutningur málaflokka og verkefna milli ráðuneyta við síðustu ríkisstjórnarskipti 2007 hefur án efa tafið framgang málsins. En ef marka má ummæli samgönguráðherra og formanns Sambands íslenskra sveitarfélaga, í fjölmiðlum nýlega, þá virðist vera stefnt að því að málefni fatlaðra verði komin á hendur sveitarfélaga árið 2011.<sup>33</sup>

Í viðtölunum, sem tekin voru í tengslum við þessa úttekt, voru menn spurðir út í verkefnaflutning og beðnir um að nefna þá málaflokka sem til greina kemur að flytja frá ríki til sveitarélaga.

Þeir málaflokkar sem flestir nefndu voru:

- Málefni fatlaðra
- Málefni aldraðra
- Heilsugæsla

Aðrir málaflokkar sem oft voru nefndir:

- Rekstur framhaldsskóla
- Samgöngur og vegagerð
- Löggæsla
- Ýmis önnur nærþjónustuverkefni

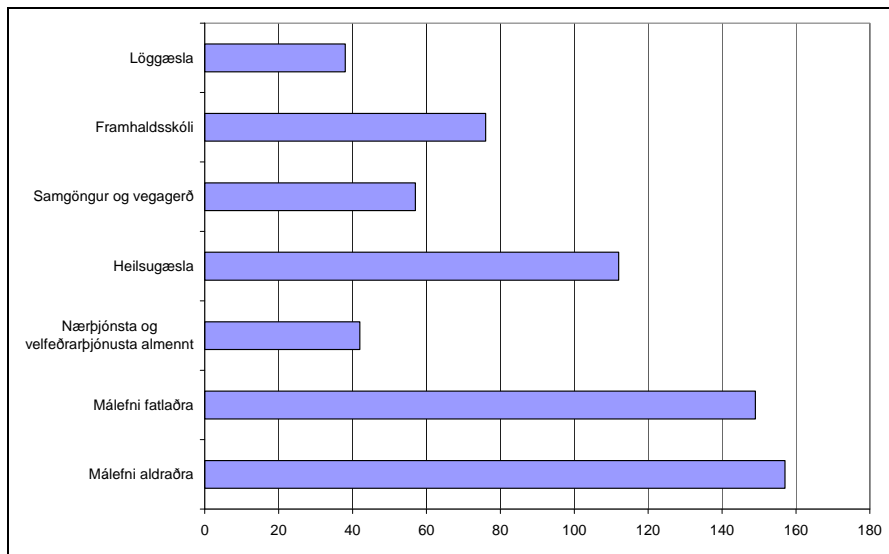
Nokkrir nefndu að sveitarfélög gætu tekið við verkefnum í tengslum við almannatryggingakerfið, svæðisvinnumiðlanir og rekstur háskóla á landsbyggðinni.

Á myndinni á næstu síðu má sjá þá málaflokka sem flestir svarendur í könnuninni telja að komi til greina að færa frá ríki til sveitarfélaga. Um var að ræða opna spurningu þar sem svarendur voru beðnir um að nefna einn eða fleiri málaflokka sem þeir vildu færa frá ríki til sveitarfélaga. Tölurnar sýna fjölda þeirra sem nefndu hvern málaflokk, en margir nefndu fleiri en einn kost.

Á myndinni kemur glögg fram, að það virðist vera orðinn mikill samhljómur meðal sveitarstjórnarmanna um að það sé eðlilegt að svokölluð nærþjónustuverkefni, bein þjónusta við íbúana, sé best komin í höndum heimamanna og falli vel að ýmsum þeim verkefnum sem sveitarfélögin hafa nú þegar með höndum, svo sem félagsþjónustu og þá ekki síst félaglega heimþjónustu.

---

<sup>33</sup> Morgunblaðið, 24. ágúst 2008.



Mynd 55. Málaflokkar sem stjórnámamenn telja koma til greina að flytja til sveitarfélaga.

Eins og sést þá voru flestir sem nefndu málefni aldraðra og fatlaðra og heilsugæslan kom í þriðja sæti. Þá voru einnig margir sem nefndu rekstur framhaldsskóla, ýmis samgönguverkefni, löggæslu og síðan nærþjónustu á sviði velferðarmála almennt, án þess að tiltaka sérstök verkefni.

Eins og áður er bent á, er mikill samhljómur í svörunum og víðtæk samstaða virðist hafa myndast um að flytja nærþjónustuverkefni eins og málefni fatlaðra og málefni aldraðra til sveitarfélaga. Ennfremur virðist allmikill stuðningur við það sjónarmið meðal sveitarstjórnarmanna, að heilsugæsla eigi líka að flytjast til sveitarfélaga, þrátt fyrir að stigin hafi verið skref í þveröfuga átt á undanförunum árum, þar sem landinu hefur verið skipt upp í nokkur heilsugæsluumdæmi og yfirstjórn heilsugæslustöðva á stórum svæðum sameinuð, eins og t.d. á höfuðborgarsvæðinu. Allmargir sveitarstjórnarmenn hafa bent á, að það séu fólgnir miklir samlegðar- og samþættingarmöguleikar í að málefni aldraðra, málefni fatlaðra, félagsþjónusta sveitarfélaga og rekstur heilsugæslustöðva verði undir einni yfirstjórn á hverju þjónustusvæði, hvernig svo sem það er skilgreint.

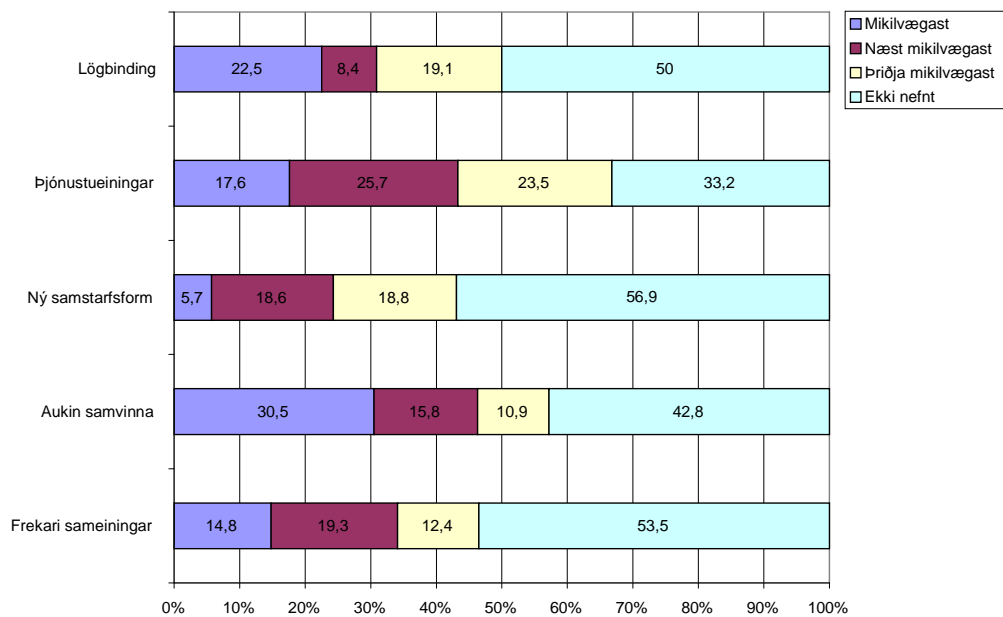
Ekki eru þó allir sveitarstjórnarmenn jafn hrifnir af því að taka við fleiri verkefnum frá ríkinu – telja að tekjustofnar með grunnskóla hafi ekki staðist, og kostnaður hafi ekki gert annað en aukast ár frá ári, óháð tekjumöguleikum sveitarfélaga.

Umræðan og rannsóknir hafa einkum miðað við sjónarmið ríkisins og sveitarfélaganna og möguleikarnir einkum verið metnir út frá stjórnsýslulegum og fjárhagslegum mælikvörðum. Minna hefur verið gert af því að meta getu og vilja einstakra sveitarfélaga og sjónarmið íbúa. Hvort tveggja eru verðug rannsóknarefni.

### Sameining eða samvinna?

Út frá þeim niðurstöðum sem lesa má út úr köflunum hér á undan má færa rök fyrir því að ekki sé skynsamlegt fyrir stjórnvöld og Samtök sveitarfélaga að leggja upp með annað átaksverkefni í anda þess sem gert var 1993 og 2005. Það er hins vegar álitit skýrsluhöfunda að nauðsynlegt sé að vinna áfram að eflingu

sveitarstjórnarstigsins með því að færa ýmsa nærpjónustu og verkefni frá ríki til sveitarfélaga. Slík yfirlærsla er þó óráðleg nema samhliða verði gripið til ákveðinna aðgerða til þess að gera sveitarfélögunum kleift að taka við fleiri verkefnum og veita nýja þjónustu.



**Mynd 56. Flestir virðast sammála um að það sé skynsamlegt að efla sveitarstjórnarstigið. Hverjir eftirtalinna kosta telur þú að séu best fallnir til þess að ná því markmiði: Merktu við 3 og raðaðu í forgang þar sem sá mikilvægasti er númer 1 og svo framvegis.**

Í viðhorfskönnuninni voru svarendur beðnir að merkja við hvaða þrjá af eftirtöldum kostum þeir teldu vænlegasta til að efla sveitarstjórnarstigið: Hækkun lágmarksíbúafjölda, skilgreiningu þjónustueininga, ný samstarfsform, aukna samvinnu eða frekari sameiningar. Á myndinni að framan er ekki síður hægt að draga lærdóm og ályktanir út frá því sem ekki er nefnt, en því sem er nefnt er sem ein af þremur mikilvægustu aðferðunum. Ný samstarfsform, frekari sameiningar og hækkun lágmarksíbúafjölda er það sem flestir nefna ekki sem einn af þremur mikilvægustu kostunum. Um og yfir helmingur svarenda merkir ekki við þessar leiðir. Aukin samvinna og skilgreining þjónustueininga virðast aftur á móti eiga frekar upp á pallborðið, því flestir nefna skilgreiningu þjónustueininga sem eina af þremur vænlegustu leiðunum til að efla sveitarstjórnarstigið, eða tveir af hverjum þremur og næstum 60% nefna aukna samvinnu. Raunar var það sá kostur sem oftast var valinn sem fyrsti og vænlegasti kosturinn til að efla sveitarstjórnarstigið.

Hér á eftir verða kynntar fjórar leiðir í átt að breyttri skipan sveitarstjórnarstigsins með það að markmiði að efla sveitarfélögin og gera þeim kleift að taka við fleiri verkefnum og þjónustu frá ríkinu. Leiðirnar fjórar þurfa alls ekki að útiloka hvor aðra, heldur getur samblanda af tveimur eða fleiri leiðum einnig skilað tilætluðum árangri.

## Leið lagasetningar um lágmarksíbúafjölda

Það hefur lengi verið rætt um það að tímabært sé að hækka lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga úr 50 eins og verið hefur síðan 1986. Flestir eru sammála um það að mjög fámenn sveitarfélög geta ekki og hafa ekki verið að veita íbúum sínum þá lögbundnu þjónustu sem krafist er í dag. Umræðan um að lagasetningu verði beitt við sameiningu sveitarfélaga var talsvert áberandi í aðdraganda sameiningarkosninganna 2005. Þáverandi félagsmálaráðherra, Árni Magnússon, og fulltrúar í sameiningarnefndinni reifuðu oft þá hugmynd að lágmarksíbúafjöldi í sveitarfélagi yrði hækkaður úr 50 í 1000 – 2000 ef ekki tækist að stækka og fækka sveitarfélögum í áttakinu. Þessi umræða snerist oft um frjálsar eða þvingaðar sameiningar, enda túlka margir lagasetningu um hækkun íbúafjölda sem þvingaða sameiningu.

Í könnuninni, sem gerð var í tengslum við þessa úttekt, töldu 62% svarenda koma til greina að hækka lögbundinn lágmarksfjölda íbúa. Einungis 36% voru mótfallnir slíkri lagasetningu og 2% svarenda tóku ekki afstöðu. Þeir sem hlynntir voru hækkun íbúafjölda voru beðnir um að nefna tölu um lágmarksíbúafjölda. Af þeim sem nefndu einhverja tölu, töldu 45,5% að lágmarksíbúafjöldi í sveitarfélagi ætti að vera 1000. Um 70% þeirra, sem tóku afstöðu í þessari spurningu, nefndu tölu á bilinu 500 til 1500. Út frá þessum tölum má draga þá ályktun að talsverður stuðningur sé við þá hugmynd að hækka lögbundinn íbúafjölda úr 50 í a.m.k. 1000. Eins og fram hefur komið, nýtur sú skoðun að til greina komi að breyta lögum um lágmarksíbúafjölda mun meira fylgis í þeim sveitarfélögum sem líklegt er að slík lagasetning hefði ekki bein áhrif á, þ.e. ef lágmarksviðmiðunin yrði 1.000. Andstaðan er mest í þeim þeim sveitarfélögum sem ekki ná þeim íbúafjölda. Þetta virðist endurspeglar óþolinmæði stærri sveitarfélaga, sem vilja í ríkari mæli taka við fleiri verkefnum.

Í könnun sem Háskólinn á Bifröst gerði, fyrir félagsmálaráðuneytið í apríl og maí 2006, kemur fram enn meiri stuðningur sveitarstjórnarmanna og þingmanna við þá hugmynd að hækka lögbundinn íbúafjölda sveitarfélaga. Þar kemur fram að 73% stjórnámálanna telur mjög eða frekar æskilegt að hækka lögbundinn íbúafjölda sveitarfélaga úr 50 íbúum. Einungis 17% telja það óæskilegt og 10% tóku ekki afstöðu.<sup>34</sup> Þessi niðurstaða kemur mjög á óvart þegar það er haft í huga að könnunin er gerð einungis 8 mánuðum eftir að sameiningartillögur voru felldar um allt land í atkvæðagreiðslum í október 2005.

Í könnuninni 2006 voru þátttakendur einnig beðnir um að nefna lágmarksíbúatölu sveitarfélaga. Þá kom í ljós að 37% stjórnámálanna vildu að lágmarksíbúafjöldi yrði á bilinu 500 til 1000 en flestir, eða 40% vildu að íbúafjöldinn yrði undir 500. Fram kemur að fulltrúar fámennari sveitarfélaga, og þá sérstaklega á landsbyggðinni, nefna mun lægri tölu en þeir sem búa á höfuðborgarsvæðinu og í þéttbýli almennt. Afstaða stjórnámálanna sem búa í sveitarfélögum með minna en 500 íbúa, vekur nokkra athygli því þeir telja að lágmarksíbúatala sveitarfélaga eigi að vera rúmlega 1000, eða mun hærri en íbúatala í þeirra eigin sveitarfélagi.<sup>35</sup>

Núverandi ráðherra sveitarstjórnarmála, Kristján L. Möller, kom með nýtt útspil á landsþingi Sambands íslenskra sveitarfélaga í apríl 2008. Í ávarpi sínu á þinginu

<sup>34</sup> Íslenska sveitarstjórnarstigið - viðhorf stjórnámálanna. Háskólinn á Bifröst, 2006.

<sup>35</sup> Íslenska sveitarstjórnarstigið - viðhorf stjórnámálanna. Háskólinn á Bifröst, 2006.

sagði hann m.a: "Ég tel að við verðum m.a. að spyrja okkur þeirrar spurningar, hvort ekki sé tímabært að hækka lágmarksíbúafjölda sem samkvæmt sveitarstjórnarlögum er 50. Öllum má ljóst vera að mikið vatn hefur runnið til sjávar síðan þetta ákvæði var lögfest fyrir 22 árum síðan, starfsemi, skyldur og umfang sveitarfélaganna er með öðrum hætti nú en þá. Eins og ykkur er eflaust mörgum kunnugt um hef ég verið meðflutningsmaður að tillögum á Alþingi að hækka bæri lágmarksíbúafjölda í eitt þúsund. Ég er enn þeirrar skoðunar að það beri að gera, og því kalla ég eftir umræðu á þessu landsþingi um þetta mál." <sup>36</sup>

Ráðherrann hefur nú falið starfsfólki sínu að hefja vinnu við endurskoðun sveitarstjórnarlaga þar sem það verður m.a. skoðað hvort hækka beri lágmarksíbúafjölda úr 50 í 1000. Samgönguráðherra hefur sagt frá því í fjölmiðlum að hugmynd hans um að hækka lögbundinn lágmarksíbúafjölda í 1000 hafi fallið í góðan jarðveg. Hann tengir þessa hugmynd beint við fyrirhugaðan flutning verkefna frá ríki til sveitarfélaga, eins og málefni fatlaðra og aldraðra. <sup>37</sup>

Í viðtölum, sem tekin voru í tengslum við þessa úttekt, kom fram nokkur stuðningur við þá hugmynd að hækka lágmarksíbúafjölda í 1000. Það kom á óvart að þessi afstaða var bæði meðal þeirra sem búa í minni og stærri sveitarfélögum. Fulltrúi sveitarfélags, þar sem búa færri en 500 íbúar, sagði m.a: "...að samgönguráðherra hafi talsvert til síns máls þegar hann segir að það eigi að hækka lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga í 1000. Ég er veikur fyrir því sjónarmiði sjálfur. Til að styrkja svæði og ná fagmennsku þarf ákveðna lágmarksstærð. Svæðin verða sterkari útávið. ... Ég er samt ekki að tala um að stjórnýsla eigi að vera á einum stað í dreifðum sveitarfélögum, menn eiga að geta komið hér inn á kontór og rekið sín helstu erindi... Þjónustan þarf að vera til staðar á öllum svæðum. Mér finnst að ef menn fara leið lögbindingar, þá eigi að gera það myndarlega – ekki minna en 1000 – að teknu tilliti til landfræðilegra sjónarmiða sem geta verið til staðar."

Það kom á óvart hversu margir sveitarstjórnarfulltrúar og sveitarstjórar, sem rætt var við, töldu að eina leiðin til þess að fækka sveitarfélögum og efla sveitarstjórnarstigið væri sameining með lögum. Margir töluðu mjög opinskátt um að sameiningarmálin snúist um tilfinningar, hrepparíg, sjálfsstæðisbaráttu og um það að halda völdum.

Ekki eru þó allir sáttir við það að hækka lágmarksíbúafjölda með lögum. Margir viðmælendur bentu á að það séu ekki nema 3 ár síðan kosið var um allt land um sameiningu sveitarfélaga. Sameiningartillögurnar hafi víðast verið felldar og það sé því lýðræðisleg niðurstaða sem stjórnvöldum beri að virða. Þessir sömu aðilar vitna í íbúafundi með fyrrverandi félagsmálaráðherra og fulltrúum í sameiningarnefnd þar sem þeir hafi heitið því að niðurstöður sameiningarkosninga 2005 yrðu virtar og sveitarfélög ekki þvinguð til sameininga ef tillögurnar yrðu felldar. Í viðtölunum komu einnig fram fullyrðingar þess efnis að fámenn sveitarfélög væru að veita góða þjónustu og að mörg þeirra væru mjög vel rekin. Stærðin skipti því ekki endilega máli og ekki væri sjálfgefið að stærri sveitarfélög veittu betri þjónustu en þau smærri.

Þá má benda á að Samband íslenskra sveitarfélaga vill ekki sameina sveitarfélög með lögum. Landsþing sambandsins felldi tillögu um að hækka lágmarksíbúafjölda

<sup>36</sup> Ræða Kristjáns L. Möller samgönguráðherra á landsþingi Sambands íslenskra sveitarfélaga, 4. apríl 2008.

<sup>37</sup> Viðtal við Kristján L. Möller samgönguráðherra í Morgunblaðinu, 24. ágúst 2008.

úr 50 í 500 til 1500 íbúa árið 2006.<sup>38</sup> Halldór Halldórsson, formaður Sambandsins, segir í viðtali við Morgunblaðið að "landsþing og þar með sveitarfélögin í landinu vilji frekari sameiningu sveitarfélaga með frjálsri aðferð".<sup>39</sup>

Sveitarstjórnarmenn sjálfir virðast mjög tvístígandi og í viðhorfskönnuninni segjast mjög margir þeirrar skoðunar að til greina komi að breyta lögum um lágmarksíbúafjölda, en á sama tíma er mikill meirihluti þeirra fylgjandi þeirri skoðun að leggja beri tillögur um sameiningu sveitarfélaga í dóm kjósenda. Hér virðist um ákveðna þversögn að ræða.

Skýrsluhöfundar geta tekið undir það að skilvirkasta og fljótlegasta leiðin til þess að sameina sveitarfélög er að gera það með lagasetningu. Hins vegar verður að horfa á ávinninginn og markmiðin með slíkri lagasetningu. Ef markmiðið er að stækka og efla sveitarfélögin og búa þau undir að taka við fleiri og stærri verkefnum frá ríkinu þá er ekki nóg að hækka lágmarksíbúafjölda í 1.000. Þannig hafa ýmsar nefndir og verkefnisstjórnir um málefni fatlaðra lagt til að lágmarksstærð þjónustusvæða, sem taka eigi við slíkum verkefnum, verði 7.000 til 8.000 íbúar.<sup>40</sup> Verkefnisstjórn um sameiningu sveitarfélaga benti á í skýrslu sinni að þjónustusvæði fyrir málefni fatlaðra megi ekki vera minni en svo að þau telji 6.000 íbúa. "Auk þess er bent á að fámennasta þjónustusvæði svæðisskrifstofu um málefni fatlaðra í dag séu Vestfirðir með um 8.000 íbúa.

Hugmyndin og umræðan um 1.000 íbúa lágmark er ekki alveg ný af nálinni. Mikið hefur gerst síðan bera fór á þessum hugmyndum. Grunnskólinn hefur verið fluttur til sveitarfélaga og fyrir dyrum stendur flutningur málefna aldra og fatlaðra. Því má segja að þessi viðmiðunartala sé þegar of lág og 1.000 íbúa mark við þær aðstæður þýði í raun að gamli smásveitarfélagavandinn (að sveitarfélaögin séu of lítil til að annast lögboðin verkefni sín) verði enn við lýði, þó stærðartölur hafi verið uppfærðar. Því verðum við á margan hátt litlu nær, þrátt fyrir nýja löggjöf. Gangi löggjöfin of skammt er betur heima setið en af stað farið. Langt getur orðið þar til hægt yrði að setja slík lög aftur.

Ef lagasetning um hækkun lágmarksíbúafjölda á að haldast í hendur við yfirfærslu verkefna frá ríki til sveitarfélaga þá þarf að hækka fjöldann úr 50 í a.m.k. 3.000 til 4.000 en ekki 1.000. Að setja mörkin við 3-4.000 er raunhæfara en 7-8.000 sem ýmsir aðrir hafa lagt til. Auðvitað þarf að taka tillit til landfræðilegra aðstæðna, samgangna, atvinnuhátta og fleiri sjónarmiða þegar og ef lög yrðu sett. Í viðtölum kom fram að samhliða lagasetningu þyrfu stjórnvöld að leggja fram áætlun og loforð um yfirfærslu tekjustofna, bættar samgöngur og ýmsar fleiri stuðningsaðgerðir. Slíkt sé forsendan fyrir því að víðtækari sátt náist um lagasetningu. Einnig var lögð áhersla á það að gefa þurfi sveitarfélögunum rúman frest til þess að ákveða sjálf hverjum þau vilja sameinast. Það er reyndar í anda þess sem samgönguráðherra hefur lýst yfir að sveitarfélögin fái 3-4 ár til þess að ákveða sameiningar.<sup>41</sup>

Það getur verið gagnlegt að fylgjast með því hvernig helstu nágrannaþjóðir okkar hafa beitt lagasetningu við sameiningu sveitarfélaga. Þannig taka ný lög gildi í

<sup>38</sup> Áherslur landsþinga 2006 og 2007, Samband íslenskra sveitarfélaga, mars 2008.

<sup>39</sup> Halldór Halldórsson formaður Sambands íslenskra sveitarfélaga í Morgunblaðinu, 24. ágúst 2008.

<sup>40</sup> Áherslur landsþinga 2006 og 2007, Samband íslenskra sveitarfélaga, mars 2008.

<sup>41</sup> Viðtal við Kristján L. Möller samgönguráðherra í Morgunblaðinu, 24. ágúst 2008.



Grænlandi, í byrjun næsta árs, þar sem sveitarfélögum fækkar úr 18 í fjögur. Eftir það verður ekkert sveitarfélag á Grænlandi með færri en 8.000 íbúa.

### Leið verkefnatilfærslu og þjónustusvæða

Á undanförunum árum hefur mátt merkja ákveðna áherslubreytingu hjá mörgum sveitarstjórnarmönnum á þann veg að mikilvægast sé að horfa á verkefni og þjónustu sveitarfélaga án þess að setja þau endilega í samhengi við sameiningu sveitarfélaga. Þetta kom greinilega fram í viðtölunum og einnig mátt lesa ákveðnar vísbendingar í þessa átt út úr niðurstöðum könnunnarinnar.

Þessir aðilar telja mjög brýnt að flytja fleiri verkefni frá ríki til sveitarfélaga, eins og málefni fatlaðra og aldraðra. En þeir telja að ekki sé nauðsynlegt að verkefnatilfærsla haldist í hendur við sameiningu sveitarfélaga, þó sameining sé mikilvæg leið til að styrkja sveitarstjórnarstigið. Aðaláherslan í þessari hugmynd er að stjórnvöld og fulltrúar sveitarfélaganna komi sér saman um hvaða íbúafjöldi þurfi að vera á bak við heildstæða þjónustu, eins og málefni fatlaðra og aldraðra. Samband íslenskra sveitarfélaga er farið að nota hugtakið þjónustusvæði þegar rætt er um að sveitarfélögin taki við fleiri þjónustuverkefnum frá ríkinu. “Stærð þeirra og fjöldi íbúa á þjónustusvæðum hafa verið rædd í verkefnisstjórn og nefnd um málefni fatlaðra og verkefnisstjórn hefur lagt til að lágmarksstærð þjónustusvæða verði 7–8 þúsund íbúar. Að öðru leyti hefur það mál ekki komið til umfjöllunar á vettvangi sambandsins.”<sup>42</sup> Sambandið tekur þannig ekki afstöðu til þess hvort þessi tala er raunhæf, en leggur áherslu á að áætla þurfi hvaða íbúafjöldi skuli vera á bak við heildstæða þjónustu eða þjónustusvæði. Það kemur hins vegar skýrt fram í ályktunum Sambandsins að sveitarfélögin eigi að hafa fullt frelsi til þess að skipuleggja samstarf sín í milli þar sem þörf er á. “Taki þjónustusvæði til margra sveitarfélaga fái þau frelsi til að skipuleggja samstarf um framkvæmd viðkomandi verkefna.”<sup>43</sup>

Ef þessi leið verður farin þá geta fjölmennustu sveitarfélögin tekið strax við verkefnum eins og málefnum fatlaðra og málefnum aldraðra af ríkinu. Þessi sveitarfélög eru þó ekki nema 8-10 talsins, allt eftir því hvar mörkin eru dregin í íbúafjölda á bak við hvert þjónustusvæði. Öðrum sveitarfélögum verði síðan gefið frelsi, svigrúm og tími til þess að finna staðbundnar lausnir fyrir sína þjónustu. Eftirfarandi leiðir kæmu t.d. til greina:

- Fámennari sveitarfélög gera þjónustusamning við stærri nágrannasveitarfélög sem þegar hafa tekið við nýjum þjónustuverkefnum.
- Tvö eða fleiri sveitarfélög taka sig saman um rekstur þjónustusvæðis og ná þannig tilskildum íbúafjölda á bak við þjónustuna.
- Tvö eða fleiri sveitarfélög ákveða að sameinast til þess að mynda stærri rekstrareiningu og taka við frekari verkefnum frá ríkinu. Gera má ráð fyrir að flutningur verkefna þrýsti á um frjálsar sameiningar í kjölfarið.

<sup>42</sup> Áherslur landsþinga 2006 og 2007, Samband íslenskra sveitarfélaga, mars 2008.

<sup>43</sup> Áherslur landsþinga 2006 og 2007, Samband íslenskra sveitarfélaga, mars 2008.

- Tvö eða fleiri sveitarfélög geta tekið sig saman og boðið út þjónustuna til annarra sveitarfélaga eða fyrirtækja sem gætu sérhæft sig í slíkri þjónustu.

Kostirnir við þessa leið er að með þessu móti fá sveitarfélögin sjálf frelsi og svigrúm til þess að finna lausnir til þess að framkvæma umrædda þjónustu og verkefni. Eins og fram kemur hér að ofan getur það verið með ýmsu móti. Helsti gallinn er hins vegar sá að þetta getur orðið talsvert flókið í framkvæmd þar sem ólíkar lausnir eru milli sveitarfélaga og svæða. Það gæti líka haft í för með sér að íbúar fái ekki jafna þjónustu eftir því í hvaða sveitarfélagi þeir búa. Sú hætta er reyndar einnig til staðar í því kerfi sem við búum við í dag. Kerfisbundin úttekt á því hvort og hvernig sveitarfélög sinna lögbundinni þjónustu í dag, er því bæði verðugt og nauðsynlegt viðfangsefni í tengslum við undirbúning frekari verkefnatilflutnings.

Þeir viðmælendur sem hlyntir eru þessari leið vísuðu margir hverjir til þess að samstarf af þessu tagi hafi þegar verið reynt og gefist vel. Þannig var bent á að Samband sveitarfélaga á norðurlandi vestra (SSNV) hafi tekið að sér að sjá um verkefni á sviði málefna fatlaðra fyrir allt svæðið sem nær frá Hvammstanga í vestri til Siglufjarðar í austri. Á sama hátt gætu Vestfirðir allir, með tæplega 7.000 íbúa, verið eitt þjónustusvæði. Þrátt fyrir að þjónustunni yrði stjórnað frá einum stað þá er fyrirséð að nokkrar útstöðvar þurfa að vera á slíku svæði, þar sem þjónustan þarf að vera í nálægð við íbúana. Ef þessi leið yrði farin þurfa að fylgja fyrirheit um bættar samgöngur t.d. á svæði eins og Vestfjörðum. Einnig þarf að huga að ýmsum landfræðilegum og félagslegum sérkennum og veita undanþágur frá lágmarksíbúafjölda þar sem það á við.

Niðurstöður viðhorfskönnunarinnar styrkja þá skoðun að þessi aðferð njóti allmikils og vaxandi stuðnings meðal sveitarstjórnarmanna, ekki síst í stærri sveitarfélögum .

Í viðtölunum kom fram að flestir eru sammála um að byggðasamlög séu ekki góð leið til þess að reka samvinnuverkefni sveitarfélaga, en þjónustusamningar milli sveitarfélaga hafa skilað betri árangri hin síðari ár að mati nokkurra viðmælenda. Þjónustusamningar um verkefni á sviði félagsþjónustu, grunnskóla og skipulagsmála hafa gengið vel víða um land. Einn viðmælandi sagði m.a: "Við treystum okkur í mörg þessara verkefna, t.d. málefni aldraðra og fatlaðra. Það á ekki að bíða eftir að sveitarfélög ákveði af frjálsum vilja að sameinast. Það er engin sanngirni í því. Andstaða hinna minni bitnar á þeim sem vilja og geta. Þessir litlu geta leitað eftir samningum við hina stærri, eða einfaldlega sameinast."

Sumir óttast að ef þessi leið verði farin þá verði til tvennskonar sveitarfélög, þau stóru sem séu fær um að veita alla þjónustu sjálf og hin smærri sem þurfi að reiða sig á samstarf við aðra. Enn aðrir benda á að það séu ólíkar tegundir sveitarfélaga nú þegar, þótt það sé ekki opinberlega viðurkennt.

Það kom fram í allmörgum viðtölum við sveitarstjórnarmenn, að yfirfærsla grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga hafi í mjög mörgum tilvikum ýtt undir sameiningu sveitarfélaga og flýtt fyrir henni. Fámennir hreppar í dreifbýli hafi margir hverjir ekki staðið undir þeim kröfum sem verkefnið gerði til sveitarfélagsins. Það má því e.t.v. halda því fram, að verkefnaflutningur sé vægasta dæmið um þvingaða sameiningu.

## Leið svæðisbundinna þjónustueininga

Þessi leið er í raun mjög lík þeirri sem lýst var hér á undan og kennd er við verkefnatilfærslu. Hér er einnig verið að tala um þjónustusvæði eða þjónustueiningar. En áherslan er á að stjórnvöld skilgreini fyrirfram, svæðisbundnar þjónustueiningar sem taki mið af landfræðilegum og sögulegum hefðum um svæðasamstarf. Þannig verði reynt að horfa á sýslur og héruð, þar sem löng hefð er fyrir samvinnu og samstarfi.

Nokkrir aðilar minntust á þessa leið í viðtölum og lögðu áherslu á að nauðsynlegt væri að stjórnvöld settu lög eða reglur um svæðisbundnar þjónustueiningar sem ættu að taka við verkefnum eins og málefnum fatlaðra, aldraðra, heilsugæslu, svæðisvinnumiðlun o.fl. Þessir aðilar töldu að fyrri leiðin væri of flókin og hætt við að kerfið yrði óskilvirkt ef sveitarfélögin ættu sjálf að velja sér samstarfsaðila. Slíkt tæki of langan tíma og hætta á því að undanþágur yrðu allt of margar. Það væri vænlegra til árangurs ef þjónustueiningarnar væru fyrirfram ákveðnar um leið og verkefnaflutningurinn færi fram.

Einn viðmælandi sagði: "Ég vil horfa á gömlu héruðin sem þjónustueiningar – Skagafjörð, Þingeyjarsýslur o.s.frv. Ég er ekki að tala um héraðsnefndir, heldur er nauðsynlegt að þessar nýju einingar hafi formlegt og lögbundið hlutverk – kannski er "svæðisráð" rétta nafnið. Það þýðir ekki að hafa frjálst samstarf, því það hefur skilað sér í of flóknu kerfi, mjög margar útfærslur og sama sveitarfélag kannski að vinna í allar áttir eins og dæmi eru um í dag. Það er þörf á svæðisbundnu stjórnvaldi sem fer með öll stærri verkefni sveitarfélaga, t.d. málefni aldraðra, fatlaðra, framhaldsskóla, skipulagsmál o.fl. Þessi eining á að hugsa um hagsmuni svæðisins sem heildar. Það mætti kjósa í svona ráð samhliða sveitarstjórnnum, en þó er ég ekki að mæla með þriðja stjórnsýslustiginu. Þetta er eiginlega héraðshyggja með nútímalegri stjórnsýslulausn."

Þessi hugmynd er athyglisverð, en þó er erfitt að skilgreina nýja stjórnsýslulausn eða svæðisráð án þess að um sé að ræða þriðja stjórnsýslustigið. Enginn viðmælenda talaði fyrir þriðja stjórnsýslustiginu, enda flestir sammála um að það myndi einungis flækja núverandi stjórnkerfi og draga úr skilvirkni í framkvæmd þjónustu. Nefna má að e.t.v. mætti fela landshlutasamtökum að halda utan um þessar nýju þjónustueiningar, á þeim svæðum þar sem sveitarfélög ná ekki tilskildum íbúafjölda til þess að reka þjónustueiningu. Dæmi eru um slíkt í dag, þar sem SSNV heldur utan um þjónustusamning um málefni fatlaðra á Norðurlandi vestra og SASS hefur umsjón með skólaskrifstofu Suðurlands og fleiri verkefnum.

Einn viðmælandinn orðaði þessa leið með eftirfarandi hætti: "Það þarf að vinna klæðskerasaumaðar lausnir fyrir hvert svæði, bæði hvað varðar lágmarksíbúafjölda, landfræðilegar aðstæður, samgöngur, verkefni, fjárveitingar og þjónustu – einnig að ákveða tímaramma fyrir hvert svæði."

Erfitt er að spá fyrir um það hversu margar þjónustueiningarnar yrðu ef þessi leið yrði farin. Það fer eftir því hvaða fjöldi íbúa þyrfti að vera á bak við hverja þjónustueiningu og hvaða undanþágur þyrfti að gera vegna landfræðilegra og félagslegra aðstæðna. Þó má gera ráð fyrir að fjöldi þeirra yrði á bilinu 18-22.

## Leið samvinnu og frjálsra sameininga

Þeir sem vilja fara hægara í sameiningu sveitarfélaga hafa bent á að samstarf sveitarfélaga um framkvæmd þjónustu og ýmis önnur verkefni hafi gengið býsna vel í gegnum árin. Þessir aðilar benda á að mörg verkefni séu rekin í gegnum byggðasamlög, þjónustusamninga, landshlutasamtök, héraðsnefndir og fyrirtæki í eigu sveitarfélaga. Þá séu dæmi um að sveitarfélög sameinist um starfsmenn eins og skipulags- og byggingafulltrúa, auk þess sem samstarfið nái yfir ýmis ráð og nefndir um einstök verkefni. Það megi því vel hugsa sér frekari útfærslur og rekstrarform á samstarfi sveitarfélaga.

Tveir viðmælendur bentu á ýmis fordæmi um samstarf sveitarfélaga á hinum Norðurlöndunum, þar sem menn hafa prófað nýjar leiðir. Tekið var dæmi af sveitarfélögunum Ulvik og Granvik í Noregi, en þar búa samanlagt 2.300 íbúar sem þykir afar fámennt í Noregi. Þessi sveitarfélög stóðu frammi fyrir fólksfækkun, fjárhagsörðugleikum og erfiðleikum við faglega uppbyggingu stjórnsýslunnar. Í fyrstu var ákveðið að ráða sameiginlegan framkvæmdastjóra fyrir sveitarfélögin og fljótlega voru svo ráðnir sameiginlegir starfsmenn í ýmsa þjónustu og verkefni. Samt sem áður voru áfram tvær sveitarstjórnir og tvöfalt nefndakerfi á flestum sviðum. Skipaðir voru ýmsir samstarfshópar til þess að vinna verkefnin sameiginlega.

Verkefnið virðist almennt hafa gengið vel ef marka má grein í Morgunblaðinu sem skrifuð var um þetta verkefni og samstarf sveitarfélaga almennt. Þar bendir höfundur á að umræðan á Íslandi hafi of lengi snúist um það að annaðhvort hafi sveitarfélögin frumkvæði að sameiningu eða sameining verði ákveðin með lögum, síðan segir: "Sú leið sem verið er að þróa í þessum tveimur sveitarfélögum í Noregi er hins vegar ábending um enn aðra leið, leið sem tekur tillit til samfélagslegra- og landfræðilegra aðstæðna. Með þessari aðferð er hægt að ná fram hagkvæmni, sama eða hærra þjónustustigi, auknu fjárhagslegu svigrúmi og stærra og sterkara samfélagi sem viðheldur menningu og sjálfákvörðunarrétti í heimabyggð." <sup>44</sup>

Norðmenn hafa verið duglegir við að prófa ýmis samstarfsform á sveitarstjórnarstiginu og lagt í talsverða þróunarvinnu og mat á því hvernig til hefur tekist. Eitt slíkt samstarfsform er kallað "samkommune" og gengur það lengra en sú samvinna sem lýst var hér á undan. Sveitarfélögin Levanger og Verdal hafa prófað þetta form í 4 ár með góðum árangri. Sveitarfélögin hafa stofnað sameiginlega svæðisbundna rekstrareiningu sem hefur bæði ábyrgð og ákvörðunarvald í málefnum sveitarfélaganna. Þessari sameiginlegu einingu er stjórnað af sveitarstjórnarmönnum sem valdir eru af sveitarstjórnnum þeirra sveitarfélaga sem taka þátt. Nýlegt mat á þessu samstarfsformi sýnir að "samkommunen" hefur náð fram hagkvæmni í rekstri, aukinni fagmennsku og skilvirkni í stjórnsýslu, auk þess sem þetta form hefur gert sveitarfélögunum kleift að vinna saman á nýjum sviðum. Þrátt fyrir þennan árangur er óljóst hvort tilraunum með þessi samstarfsform verður haldið áfram í Noregi. <sup>45</sup>

Þeir aðilar sem vilja fara þessa "samstarfsleið" benda gjarnan á að mikill meirihluti sveitarfélaga hafi hafnað sameiningu í lýðræðislegum kosningum 2005 og sameining með lagasetningu komi því ekki til greina. Einn þeirra sagði: "Það verður

<sup>44</sup> Halldór S. Guðmundsson, Morgunblaðið, desember 2003.

<sup>45</sup> Status for interkommunalt samarbeid og behov for videreutvikling, Geir Vinsand og Jörund K. Nilsen, 2008.

að virða niðurstöðu sameiningarkosninga 2005 og gefa sveitarfélögunum tíma til að undirbúa sig fyrir breytingar og að taka við fleiri verkefnum. Sameiningar verða sjálfkrafa eftir eitt til tvö kjörtímabil, en þangð til verða sveitarfélög að auka samstarf sitt. Það verður að nota næstbesta kost ef sá besti er ekki í boði.”

Það er full ástæða til þess fyrir stjórnvöld að skoða vel nýja möguleika í samstarfi sveitarfélaga áður en ákveðið verður að hækka lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga úr 50 í 1000 eða meira. Með nánú samstarfi og nýjum samstarfsformum geta sveitarfélögin náð fram kostum sameiningar, samlegðaráhrifum, án ókostanna, þ.e. að hreyfa við tilfinningum tengdum héraðahyggju og hættunni af lýðræðishalla í stærra sveitarfélagi.

Rafræn stjórnsýsla hlýtur að vera einn af þeim kostum sem sveitarfélögin vilja nýta sér á komandi árum. Sérstaklega þau sem vilja halda sjálfstæði sínu en veita þjónustu og sinna verkefnum í auknum mæli í samvinnu við önnur sveitarfélög. Stórar ríkisstofnanir eins og embætti Ríkisskattstjóra, LÍN og Tollgæslan hafa verið í fararbroddi í uppbyggingu rafrænnar þjónustu. Þessi þjónusta hefur verið til mikilla hagsbóta bæði fyrir almenning og stofnanirnar sjálfar. Á Íslandi eru það helst allra stærstu sveitarfélögin sem hafa byggt upp rafræna þjónustu á netinu í formi rafrænna íbúagátta þar sem íbúar hafa lokað svæði hjá sveitarfélaginu og geta fengið ýmsa þjónustu rafræna og haldið utan um samskipti sín við sveitarfélagið.

Benda má á að þar sem fjarskipti eru einnig á hendi samgönguráðherra þá væri kjörið að ráðuneytið tvinnuði saman aukna nýtingu fjarskipta á landsbyggðinni og nýjungar í rafrænni stjórnsýslu sveitarfélaga. Í því sambandi gætu fámennari sveitarfélögin á landsbyggðinni notfært sér reynslu þeirra stærri á suðvesturhorninu.

## Lokaniðurstöður

Það þarf að fylgja þessum hugmyndum eftir með því að kortleggja sérleiðir fyrir einstök svæði á landinu. Vinna þarf framkvæmdaáætlun þar sem fram kemur hvernig þessum fjórum leiðum verður blandað saman og það besta notað úr hverri leið í hverju tilviki fyrir sig. Skipta þarf landinu upp í stjórnsýslusvæði eftir fjölda íbúa, landfræðilegum sérkennum, samgöngum og fleiri áhrifaþáttum. Leiðir verða síðan sérsniðnar fyrir hvert svæði, hvort sem verið er að tala um ný og sameinuð sveitarfélög, þjónustusvæði eða ný samstarfsform. Stjórnvöld verða síðan að leggja fram aðgerðarpakka fyrirfram þar sem fram kemur skýr vilji til flutnings verkefna, tekjustofna, fjármagns til þess að greiða fyrir sameiningu og/eða samvinnu. Að auki þarf að leggja fram sértækar stuðningsaðgerðir í samgöngum, atvinnumálum, fjarskiptum og velferðarþjónustu.

Þetta mun leiða til þess að til verða nokkrar tegundir af sveitarfélögum og stjórnsýslueiningum. Hægt er að benda á það að sveitarfélögin eru mismunandi þegar í dag, en þó með óformlegum hætti. Hér er átt við að þó svo að öll sveitarfélög hafi sömu skyldur varðandi lögformleg verkefni þá veita ekki öll sveitarfélög alla þá þjónustu sem þeim ber. Þetta gildir einkum um þau fámennari. Margir vilja meina að þetta geri það að verkum að íbúar hafa ekki jafnan aðgang að þjónustu og því bjóði þessi skipan sveitarstjórnarmála upp á mismunun eins og hún er í dag. En með því að stækka einingarnar, hvort sem það er gert með sameiningum, þjónustusvæðum eða samvinnu, þá ætti að myndast meira jafnvægi í þjónustu óháð búsetu. Þess

vegna er nauðsynlegt að framkvæmd verði nákvæm úttekt og könnun á þjónustu sveitarfélaga, bæði meðal sveitarstjórna og ekki sist meðal íbúa.

Ef sérleiðir verða sniðnar að hverju svæði og hverju sveitarfélagi þá er líklegt að sátt náist víðast hvar, því versta leiðin fyrir sveitarfélögin er að reyna að steypa þeim öllum í sama mótið. Það gengur varla að vera með sama módel fyrir sveitarfélag sem er með 50 íbúa og annað sem er með 110.000 íbúa.

Þess vegna þarf að móta grófar hugmyndir um sameiningar, þjónustusvæði og samstarfsform. Það þarf að kynna þær fyrir sveitarfélögum á hverju svæði og kanna viðbrögð og samstarfsvilja. Nauðsynlegt er að leggja fram trúðverðugar tillögur eða ákvarðanir um flutning verkefna og tekjustofna frá ríki til sveitarfélaga um leið og þetta er gert. Þá þarf að forgangsraða þeim svæðum og sveitarfélögum sem rætt verður við og byrja þar sem líkur eru taldar á jákvæðum viðbrögðum og vilja til samráðs og samstarfs.

Að neðan má sjá mynd þar sem hugmyndir um næstu skref og aðgerðir á næstu árum eru teknar saman á heildstæðan hátt.



Mynd 57. Verkáætlun vegna eflingar sveitarstjórnarstigsins 2008-2012.

Með þessari mynd er vakin athygli á því að nauðsynlegt er að vinna ofangreind verkefni í samhengi og samræmi. Til þess að ná því markmiði að efla sveitarstjórnarstigið og stækka sveitarfélög þá þarf að endurskoða og breyta lögum um Jöfnunarsjóð og gefa sveitarfélögum svigrúm til þess að aðlagast nýjum aðstæðum. Þá þarf einnig að taka formlegar ákvarðanir um flutning stórra verkefna frá ríki til sveitarfélaga og skapa um leið aðstæður og leiðir til þess að gera

---

sveitarfélögunum kleift að taka við málefnum fatlaðra og aldraðra. Samhliða þarf að kynna hugmyndir að sérstökum stuðningsaðgerðum á sviði samgangna, fjarskipta og atvinnumála til þess að renna styrkari stoðum undir ný og sameinuð sveitarfélög og/eða þjónustusvæði. Tryggja þarf að nýir tekjustofnar sveitarfélaga fylgi nýjum verkefnum. Þannig þarf að leggja mat á kostnað við það að veita umrædda þjónustu og lögfesta tekjur á móti í samningum milli ríkis og sveitarfélaga.

Að lokum er bent á nauðsyn þess að breyta sveitarstjórnarlögum og einnig er bent á ýmsar aðgerðir sem þarf að framkvæma til þess að stækka sveitarfélögin þannig að þau verði tilbúin til þess að sinna lögbundnum verkefnum og taka við nýjum. Lagt er til að lögum um lágmarksíbúafjölda verði breytt þannig að lágmarkið hækki í 1.000 eða 1.500 íbúa. Með þessu verður mikil grisjun og sameiningarskriða mun fara af stað og líklega leiða til þess að mun stærri sameiningar verða á ákveðnum svæðum, sérstaklega í ljósi þess að til þess að taka við málefnum fatlaðra og aldraðra þá þurfa þjónustueiningar að hafa á bilinu 6.000 til 8.000 íbúa á bak við sig. Sveitarfélögin þurfa svo að fá 3-4 ár til þess að aðlagast þessum lögum og velja sér aðila til þess að sameinast eða starfa með. Þó verður að halda þeim möguleika opnum að stærri sveitarfélögin geti tekið fyrr við verkefnum ríkisins og flýtt þannig fyrir þessari þróun.

Þegar öll sveitarfélög hafa náð 1.000 íbúa lágmarkinu er lagt til að þau hafi ákveðið frelsi til þess að velja sér lausn eða form til þess að framkvæma þjónustu. Hægt er að velja eitthvað af þeim leiðum sem nefndar eru í köflunum hér að framan. Ef öll þessi verkefni ganga eftir verða til öflugri og sjálfstæðari sveitarfélög sem hafa burði og tekjustofna til þess að sinna lögbundnum verkefnum og getu til þess að taka við fleiri og stærri verkefnum.