

Nýjar leiðir í eflingu sveitarstjórnarstigsins

Sameiningarkostir - fyrstu hugmyndir

Umræðuskjal

September 2010



SAMGÖNGU- OG
SVEITARSTJÓRNARRÁÐUNEYTIÐ

Efnisyfirlit

1. Formáli	3
2. Aðferð og nálgun	5
3. Staða sveitarstjórnarstigsins	14
4. Markmið og leiðir	19
5. Sameiningarkostir í landshlutum	27
5.1. Vesturland	27
5.2. Vestfirðir	33
5.3. Norðurland vestra	39
5.4. Norðurland eystra	45
5.5. Austurland	55
5.6. Suðurland	58
5.7. Suðurnes	67
5.8. Höfuðborgarsvæðið	71
6. Næstu skref	75
Viðauki I.	77

1. Formáli

Í september 2009 undirrituðu þáverandi samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra og formaður Sambands íslenskra sveitarfélaga yfirlýsingu um frekari eflingu sveitarstjórnarstigsins. Í þeirri yfirlýsingu er lögð sérstök áhersla á að aðilar taki höndum saman við mótun tillagna um sameiningu sveitarfélaga sem lið í eflingu sveitarstjórnarstigsins.

Í framhaldi af yfirlýsingunni var í byrjun desember 2009 skipuð nefnd af Samgöngu- og sveitarstjórnarráð nefnd um nýjar leiðir við eflingu sveitarstjórnarstigsins. Eftirfarandi fulltrúar voru skipaðir: Flosi Eiríksson (formaður) og Dagný Jónsdóttir, tilnefnd af ráðherra Soffía Lárusdóttir og Þorleifur Gunnlaugsson tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Ráðgjafi nefndarinnar hefur verið Sigurður Tómas Björgvinsson stjórnsýslufræðingur, en auk þess hefur Stefanía Traustadóttir, sérfræðingur í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu, starfað með nefndinni .

Nefndin hefur haldið 12 formlega fundi á þá því tæpa ári sem hún hefur starfað, auk þess sem formaður, verkefnisstjóri og starfsmenn ráðuneytisins hafa átt fjölda funda með ráðherra, fulltrúum landshlutasamtaka, fulltrúum einstakra sveitarfélaga og ýmsum öðrum hagsmunaaðilum og sérfræðingum.

Í samræmi við viljayfirlýsinguna hefur nefndin kappkostað að eiga mikið og gott samstarf við sveitarfélögin og landshlutasamtök þeirra. Hefur sú samvinna verið einkar ánægjuleg og gefandi, þar sem fram hafa komið fjölmörg áhugaverð atriði og umræður verið upplýsandi og oft á tíðum líflegar.

Það má telja nokkurn árangur af starfi nefndarinnar að hafa átt hlut að því að nú á sér stað frjó umræða um land allt um kosti og galla þess að sameina sveitarfélög, hvaða möguleikar felast í því og hvað þurfi að varast. Nefndarmenn telja sig skynja ákveðna viðhorfsbreytingu í þessum efnum nú á síðustu vikum og mánuðum og finna einlægán áhuga sveitarstjórnarmanna um land allt til þess að efla og styrkja sveitarfélögin með það fyrir augum að þau geti sinnt sínu mikilvæga hlutverki sem allra best.

Í þessu umræðuskjali sem hér er fylgt úr hlaði eru fyrstu hugmyndir um sameiningarkosti í hverjum landshluta. Kynntir eru fleiri en einn kostur í hverjum landshluta eða landsvæði meðal annars með það fyrir augum að hvetja til frekari umræðu. Byggir þetta vinnulag á viljayfirlýsingunni og undirstrikar enn frekar þann ásetning nefndarinnar að vinna sínar tillögur í samstarfi við heimamenn á hverju svæði.

Það er án efa farsælast að sameining sveitarfélaga eigi sér stað með sem lýðræðislegustum hætti, og gera núverandi lög og vinnulag ráð fyrir að slíkt sé ákvarðað í almennum kosningum. Þó kom það sjónarmið fram á fundum nefndarinnar út um land hjá allmörgum viðmælendum að það væri mikið lagt á samfélög að þurfa að heygja harða kosningabaráttu um skipulag sveitarfélagamarka og allfarasælast væri að ákvarða þau með öðrum hætti. Ekki er tekin nein sérstök afstaða til þessara sjónarmiða í skýrslunni en okkur þótti rétt að halda þeim til haga.

Það er von okkar sem nefndina skipa að umræðuskjal þetta sé ganglegt innlegg í umræðuna um eflingu sveitarstjórnarstigsins og það verði hluti af þeim efnislegu

gögnum og upplýsingum sem sveitarstjórnarmenn og aðrir munu byggja sínar umræður og ákvarðanir á komandi misserum á.

Það hafa verið nokkur forréttindi að fá að koma að þessu starfi, eiga fundi og samræður með sveitarstjórnarmönnum um allt land. Í því finna menn svo sterkt þann mikla áhuga, eldmóð og kraft sem býr í sveitarstjórnarmönnum og þeirra staðfasta ásetningi að vinna fyrir sitt sveitarfélag og íbúa af framsýni og ráðdeild.

2. Aðferð og nálgun

Verkefninu var hrundið af stað í kjölfar yfirlýsingar samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra og formanns Sambands íslenskra sveitarfélaga þann 29. september 2009. Í yfirlýsingunni lýstu aðilar sig sammála um að vinna ötullega að þeim markmiðum sem sett eru í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar og í stefnumörkun sambandsins um eflingu sveitarstjórnarstigsins og bætt samskipti ríkis og sveitarfélaga. Ráðherra og formaður Sambands íslenskra sveitarfélaga lýstu sig jafnframt sammála um að einn liður í eflingu sveitarstjórnarstigsins væri frekari sameining sveitarfélaga í stærri og öflugri einingar.

Með hliðsjón af því var ákveðið að sameinast um vinnu við mótun tillagna um leiðir til frekari sameiningar sveitarfélaga sem lið í átaki til eflingar sveitarstjórnarstigsins. Þessi sameiginlega yfirlýsing felur í sér eftirfarandi:

1. Að skipuð verði fjögurra manna samstarfsnefnd sem fær það hlutverk að ræða og meta sameiningarkosti í hverjum landshluta.
2. Nefndin kynni sér stöðu mála í einstökum landshlutum og viðhorf sveitarstjórnarmanna og almennings til sameiningar.
3. Nefndin leggi að því loknu fram drög að tillögum um sameiningarkosti í hverjum landshluta fyrir sig. Við mótun tillagna þarf að taka mið af öðrum verkefnum sem miði að því að efla sveitarstjórnarstigið.
4. Í framhaldi af umræðum og skoðanaskiptum ljúki nefndin tillögugerð sinni sem verði lögð fyrir landsþing eða aukalandsþing Sambands íslenskra sveitarfélaga árið 2010 til umræðu og álits.
5. Að því loknu mun samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, með hliðsjón af umræðum og áliti landsþingsins, leggja fyrir Alþingi áætlun um sameiningar sveitarfélaga fram til ársins 2014.

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið lagði verkefninu til starfsmann og starfsaðstöðu og mun standa straum af kostnaði vegna verkefnisins.

Kynning og samráð

Nefndin lagði frá upphafi mikla áherslu á að hafa mikið og gott samráð við sveitarstjórnarmenn, landshlutasamtök, íbúa og aðra hagsmunaaðila við mótun hugmynda um sameiningarkosti. Þetta hefur m.a. verið gert með því að heimsækja og eiga skoðanaskipti með sveitarstjórnarmönnum og íbúum um land allt.

Við upphaf verkefnisins var ákveðið að halda opna kynningarfundum í hverjum landshluta í náinni samvinnu við landshlutasamtök sveitarfélaga og Samband íslenskra sveitarfélaga. Landshlutasamtök sveitarfélaga eru mikilvægur vettvangur fyrir samstarf sveitarfélaga. Nefndin lagði því mikla áherslu á gott samstarf við framkvæmdastjóra þeirra og stjórnir. Starfshópur hafði nýverið skilað til ráðherra skýrslu um störf landshlutasamtakanna og þar lagt áherslu á mikilvægi þeirra m.a. vegna mikillar þekkingar og reynslu af þróun sinna svæða og vildi nefndin fylgja

tillögum starfshópsins um eflingu þessara samtaka eftir með nánú samstarfi við fulltrúa þeirra um verkefnið.

Markmiðið með fundunum var að nefndin og starfsfólk hennar myndi kynna sér stöðu mála í einstökum landshlutum og viðhorf sveitarstjórnarmanna og almennings til sameiningar. Þessi sjónarmið heimamanna voru síðan höfð til hliðsjónar við mótun hugmynda um sameiningarkosti í hverjum landshluta.

Kynningarfundirnir voru skipulagðir í samvinnu við stjórnir og framkvæmdastjóra landshlutasamtaka á hverju svæði. Fundaform og dagskrá var með svipuðu sniði um allt land. Nokkra þeirra sótti ráðherra. Fyrst á dagskrá var ávarp ráðherra, þegar hann var viðstaddur, síðan ávarp frá formanni eða framkvæmdastjóra landshlutasamtaka, þá var vaninn að fulltrúi sveitarfélags á svæðinu greindi frá reynslu af sameiningu sveitarfélaga eða stöðu sameiningarmála á svæðinu. Að því loknu var ávarp frá formanni samstarfsnefndarinnar á landsvísu og að lokum var verkefnisstjóri nefndarinnar með glærुकynningu þar sem farið var yfir sögulega þróun, tölfræði, fyrri sameiningarverkefni og gerð grein fyrir markmiðum og aðferðarfræði í hinu nýja verkefni. Á nokkrum fundum flutti formaður Sambands íslenskra sveitarfélaga ávarp.

Megináhersla í málflytningi fulltrúa samstarfsnefndarinnar og verkefnisstjóra var að nefndin vildi leggja áherslu á að sameining sveitarfélaga í stærri og öflugri samfélög geti skapað betri forsendur fyrir frekari verkefnaflutningi frá ríki til sveitarfélaga, fyrir frekari breytingum á tekjuskiptingu ríkis og sveitarfélaga og gert sveitarfélögum betur kleift að standa undir þeim kröfum sem gerðar eru til þeirra í nútímasamfélagi, svo sem varðandi íbúabjónustu, stjórnsýslu, fjármál og ábyrgð. Þá var lögð þung áhersla á að hér væri horft til lengri tíma, eða til ársins 2014.

Því kom fram hjá frummælendum að nefndin muni meta fyrir hvert landssvæði hvaða aðrar aðgerðir gætu falið í sér frekari styrkingu viðkomandi sveitarfélaga í kjölfar sameiningar, svo sem breytta verkaskiptingu milli ríkis og viðkomandi sveitarfélaga, úrbætur á sviði samgöngu- og fjarskiptamála, nýjar leiðir í uppbyggingu stjórnsýslu og sveitarstjórna, úrbætur á sviði félags-, fræðslu- og menningarmála og stuðla að því að fyrirhugaðar aðgerðir og áætlanir á sviði atvinnu- og byggðamála skili sér til sveitarfélaganna.

	<i>Svæði</i>	<i>Desember</i>	<i>Janúar</i>	<i>Febrúar</i>	<i>Mars</i>
1	Austurland - Egilsstaðir 14 desember	■			
2	Vestfirðir - Ísafjörður 15 janúar		■		
3	Norðurland vestra - Blönduós 27 janúar		■		
4	Suðurland - Selfoss 28 janúar		■		
5	Vesturland - Borgarnes 3 febrúar			■	
6	Suðurnes - Reykjanesbær 5. febrúar			■	
7	Höfuðborgarsvæðið - Mosfellsbær 25 febrúar			■	
8	Norðurland eystra - Akureyri 4. mars				■

Mynd 1. Yfirlit yfir kynningarfundir um sameiningarmál 2009-2010.

Byrjað var á Egilsstöðum 14. desember 2009 og síðasti fundurinn í fyrri umferð var síðan haldinn á Akureyri 4. mars 2010. Ekki náðist að halda opinn fund á höfuðborgarsvæðinu en í staðinn var haldinn fundur með stjórn SSH til þess að koma verkefninu af stað á svæðinu.

Hlé var gert á samráði og samskiptum við sveitarfélögin í aðdraganda og kjölfar sveitarstjórnarkosninga í maí 2010. Þótti rétt að gefa frambjóðendum frið til að undirbúa kosningar og þá þurftu nýjar sveitarstjórnir að endurskipuleggja sig að loknum kosningum. Öllum landshlutasamtökum var skrifað bréf í byrjun júlí þar sem gerð var stuttlega grein fyrir stöðu verkefnisins í viðkomandi landshluta og hvernig nefndin hygðist standa að síðasta áfanga þess, frágangi skýrslu og málsmeðferð. Í bréfinu var óskað eftir fundi í hverjum landshluta með fulltrúum landshlutasamtakanna þar sem nefndin vildi kynna hugmyndir sínar að sameiningarkostum á því svæði og fá viðbrögð við þeim áður en endanleg skýrsla yrði lögð fram á landsþingi Sambands íslenskra sveitarfélaga í lok september 2010.

Sumarið 2010 var unnið að drögum að hugmyndum um þá sameiningarkosti sem líta dagsins ljós í þessu umræðuskjali. Í ágúst og september áttu fulltrúar og starfsmenn nefndarinnar fundi með öllum landshlutasamtökum þar sem fyrstu sameiningarhugmyndir á hverju svæði voru kynntar. Þetta var ýmist gert á ársfundum landshlutasamtaka eða á sérstökum fundum um sameiningarmál með verkefnisstjórnnum sem skipaðar hafa verið í flestum landshlutum. Skiptar skoðanir voru um flestar hugmyndirnar meðal þeirra sem sóttu fundina, en almennt séð voru fulltrúar sveitarfélaganna ánægðir með að umræðan um eflingu sveitarsjónarstigsins og sameiningu sveitarfélaga heldur áfram. Áhuginn á verkefninu hefur greinilega vaxið og óhætt að tala um að ákveðin viðhorfsbreyting hefur orðið meðal sveitarstjórnarmanna um nauðsyn þess að efla sveitarstjórnarstigið með nýjum áherslum og aðferðum.

Nefndin á landsvísu, ráðgjafi og starfsfólk ráðuneytisins hafa einnig haldið fjölmarga fundi með ýmsum hagsmunaaðilum sem tengjast sveitarstjórnarstiginu á þeim tíu mánuðum sem liðnir eru síðan verkefnið hófst. Því má segja að náið samráð hafi verið haft við flesta þá aðila sem koma að málefnum sveitarstjórnarstigsins. Hér að neðan er listi yfir þá aðila sem fulltrúar verkefnisins hafa átt fundi með eða haft samráð við:

- Sveitarfélög
- Landshlutasamtök
- Nefnd um endurskoðun tekjustofna
- Nefnd um endurskoðun á reglum Jöfnunarsjóðs
- Nefnd um endurskoðun sveitarstjórnarlaga
- Verkefnisstjórn um Sóknaráætlun 20/20
- Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga
- Samband íslenskra sveitarfélaga
- Alþingi – stjórn málaflokkar
- Önnur ráðuneyti og stofnanir
- Háskólar og sérfræðingar
- Erlend sveitarfélög og stofnanir

Eins og sjá má þá hefur víða verið leitað eftir upplýsingum, samráði og ábendingum. Nefna má að fulltrúar og starfsfólk nefndarinnar hafa átt fundi með fulltrúum einstakra sveitarfélaga sem hafa viljað koma sjónarmiðum sínum á framfæri milliliðalaust eða án aðkomu landshlutasamtaka.

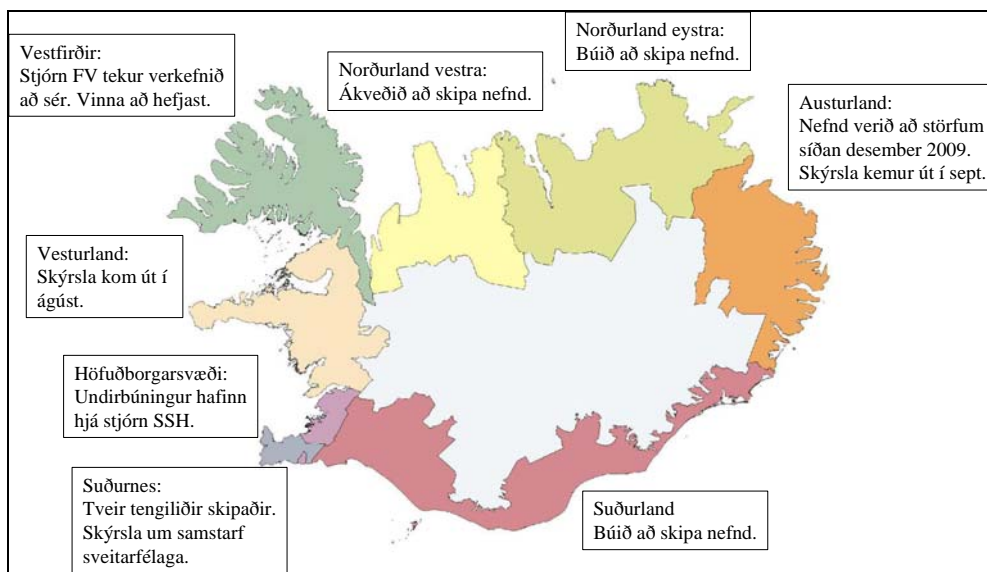
Framlag landshlutasamtaka

Við upphaf verkefnisins var ákveðið að vinna náið með landshlutasamtökum sveitarfélaga á hverju svæði. Sú ákvörðun var m.a. tekin í kjölfar þess að Samtök sveitarfélaga á Austurlandi (SSA) og Fjórðungssamband Vestfirðinga (FV) ákváðu að kanna kosti þess og galla að sameina öll sveitarfélög á sínum svæðum. Fljótlega varð ljóst að áhugi og vilji landshlutasamtaka og einstakra sveitarfélaga var misjafnlega mikill varðandi þátttöku í undirbúningsvinnu og umræðu um sameiningu sveitarfélaga, sem reyndar breyttist þegar líða tók á verkefnið. Nefndin ákvað að gefa landshlutasamtökum tvo valkosti varðandi samráð og samvinnu í þessu átaksverkefni:

1. Að hvert sveitarfélag tilnefni einn fulltrúa í verkefnisstjórn til þess að greina og meta sameiningarkosti á sínu svæði í náinni samvinnu við landshlutasamtökin.
2. Að landshlutasamtökin á viðkomandi svæði tilnefni tvo tengiliði við samstarfsnefnd á landsvísu til þess að vinna með henni við mótun tillagna fyrir viðkomandi svæði.

Flest landshlutasamtökin ákváðu fljótlega að skipa verkefnisstjórnir eða nefndir til þess að koma af stað umræðu og greina sameiningarkosti á sínum starfssvæðum. Skipulag og verklag hefur þó verið með misjöfnum hætti hjá landshlutasamtökunum, eins og fram kemur hér á eftir.

Undirbúningur, vinna og hugmyndir landshlutasamtaka og einstakra sveitarfélaga hafa verið með eftirfarandi hætti:



Mynd 2. Staða verkefnisins eftir landshlutum.

Vesturland

Í byrjun febrúar 2010 var haldinn opinn fundur í Borgarnesi, í samvinnu við SSV, þar sem verkefnið var kynnt. Góð þátttaka var á fundinum þar sem fram kom að skiptar skoðanir eru um sameiningarmál á svæðinu. Á fundinum tilkynnti formaður SSV að stjórn SSV hefði ákveðið að skipa vinnuhóp með það að markmiði að ræða og greina sameiningarkosti á Vesturlandi. Verkefnisstjórnin kom saman til fyrsta fundar í lok mars 2010 og fljótlega var ákveðið að fá ráðgjafa frá SSV-þróun og ráðgjöf til þess að gera úttekt á kostum þess og göllum að sameina öll sveitarfélögin á Vesturlandi í eitt. Í júní 2010 kom svo út skýrsla SSV sem heitir “Sveitarfélagið Vesturland – sameining Vesturlands í eitt sveitarfélag”, sem áðurnefndir ráðgjafar unnu. Skýrslan er mjög vel unnin og þar er m.a. kynnt nýtt greiningarlíkan og aðferðarfræði að norskri fyrirmynd sem notað er til þess að greina sameiningarkosti út frá ýmsum mælikvörðum. Skýrslan hefur þegar hlotið mikla athygli og hafa nokkur landshlutasamtök ákveðið að nýta þessa nýju aðferðarfræði sem ákveðna fyrirmynd í sinni vinnu. Skýrslan var kynnt og rædd á aðalfundi SSV í september 2010 og þar var ákveðið að halda þessari vinnu áfram og skoða fleiri sameiningarkosti á Vesturlandi.

Vestfirðir

Á fjórðungsþingi Vestfjarða, sem haldið var í september 2009, var tekið frumkvæði í sameiningarmálum og ákveðið að hefja vinnu á þessu sviði. Í ályktun þingsins segir meðal annars; "Fjórðungsþing felur stjórn Fjórðungssambandsins að hefja undirbúningsvinnu og athuganir á kostum og göllum sameiningar sveitarfélaga á Vestfjörðum." ¹ Þannig urðu Vestfirðingar í raun á undan ráðherra og fromanni Sambands íslenskra sveitarfélaga í því að hrinda af stað átaksverkefni í sameiningu sveitarfélaga. Um miðjan janúar 2010 var haldinn opinn kynningarfundur um verkefnið á Ísafirði og sama dag áttu fulltrúar samstarfsnefndar á landsvísu fund með stjórn Fjórðungssambandsins. Stjórn Fjórðungssambandsins ákvað í kjölfarið að hafa sjálf umsjón með sameiningarverkefninu á Vestfjörðum í stað þess að skipa vinnuhóp eins og gert hefur verið í flestum öðrum landshlutum.

Fjórðungsþing sem haldið var í byrjun september 2010 áréttaði þá stefnu sambandsins að áfram skuli unnið að sameiningarmálum á svæðinu, en í ályktun þingsins segir meðal annars; "Tekið er undir þá stefnu að efla og styrkja sveitarstjórnarstigið í landinu með flutningi verkefna frá ríkinu. Áfram skal haldið athugun á kostum og göllum þess að sameina sveitarfélög á Vestfjörðum. Lögð er áhersla á að greiðar samgöngur milli sveitarfélaga sé ein af grundvallarforsendum þess að markmið um eflingu sveitarstjórnarstigsins náist." ² Vinna við greiningu sameiningarkosta á Vestfjörðum mun hefjast á haustmánuðum 2010. Verkefnisstjóri og starfsmaður ráðuneytisins áttu síðan fund með nýkjörnum formanni FV og framkvæmdastjóra þar sem átaksverkefnið, ferill þess og undirbúingur að lokaskýrslu voru kynnt.

Norðurland vestra

Á ársfundi Sambands sveitarfélaga á Norðurlandi vestra (SSNV) árið 2009 voru sameiningarmál til umræðu, en niðurstaðan varð sú að ekki væri ástæða til þess að skipa vinnuhóp eða leggjast í greiningarvinnu á þeim tíma. Fulltrúar nefndar á landsvísu áttu síðan fund með stjórn SSVN um leið og haldinn var opinn fundur um verkefnið á Blönduósi í lok janúar 2010. Þar komu fram skiptar skoðanir um sameiningu sveitarfélaga á svæðinu, en áðurnefnd afstaða ársfundar SSVN var þar ítrekuð.

Á ársfundi SSVN í ágúst 2010 voru sameiningarkostir á Norðurlandi vestra kynntir af verkefnisstjóra nefndarinnar, auk þess sem ráðherra tók þátt í umræðum. Á fundinum var síðan samþykkt að skipa nefnd allra sveitarfélagana á Norðurlandi vestra sem ætlað er að skoða sameiningarmál á svæðinu. Gert er ráð fyrir að sveitarfélögin á Norðurlandi vestra tilnefni fulltrúa í nefndina á haustmánuðum 2010.

¹ Vestfirðir í sókn, ályktun 54. Fjórðungsþings Vestfirðinga, haldið á Ísafirði 4. og 5. september 2009.

² Ályktun 55. Fjórðungsþings Vestfjarða, haldið í Hólmavík 3. og 4. september 2010.

Norðurland eystra

Haldinn var kynningarfundur á Akureyri í samvinnu við Eyþing í byrjun mars 2010, þar sem verkefnið um nýjar leiðir í eflingu sveitarstjórnarstigsins var kynnt. Fjöldmenni var á fundinum, en að sjálfsgöðu voru skiptar skoðanir um nauðsyn þess að sameina sveitarfélög og um leiðir til þess. Á fundinum tilkynnti formaður Eyþings að vilji væri til þess hjá stjórn samtakanna að skipa vinnuhóp til þess að ræða sameiningarmál á Norðurlandi eystra.

Nefndin var skipuð að afloknum sveitarstjórnarkosningum sumarið 2010. Um miðjan september 2010 hafði vinnuhópurinn átt tvo fundi þar sem verkefnið og sameiningarkostir á svæðinu voru ræddir. Á seinni fundinum mættu starfsmenn sameiningarnefndar á landsvísu og kynntu fyrstu hugmyndir um sameiningu sveitarfélaga á Norðurlandi eystra. Vilji er til þess að vinnuhópurinn starfi áfram og láti fara fram nánari greiningu á ýmsum sameiningarkostum á svæðinu.

Austurland

Samband sveitarfélaga á Austurlandi (SSA) tók ákveðið frumkvæði í sameiningarmálum með því að samþykkja á aðalfundi sínum í september 2009 að leggja í umfangsmikið verkefni um að kanna kosti þess og galla að sameina öll sveitarfélög á Austurlandi í eitt. Verkefnið hlaut á síðari stigum nafnið “Austfirsk eining”.

Stofnuð var verkefnisstjórn með fulltrúum allra sveitarfélaga á starfssvæði SSA og hóf hann störf í haustið 2009. Í kjölfarið var sérstakur verkefnisstjóri ráðinn til þess að halda utanum verkefnið, auk þess sem framkvæmdastjóri SSA hefur unnið náið með hópnum. Einnig hafa sveitarfélögin skipt með sér verkum í nokkrum vinnuhópum, sem skiluðu framlagi sínu sumarið 2010. Hlutverk verkefnisstjórnar er meðal annars:

- að gera tillögur að stjórnkerfi nýs sameinaðs sveitarfélags
- að leita eftir samvinnu við ráðuneyti samgöngu- og sveitarstjórnarmála um mögulega sameiningu
- að kanna vilja ríkisvaldsins til sameiginlegrar stefnumörkunar um opinberar framkvæmdir og verkaskiptingu slíks sveitarfélags og ríkisvaldsins
- að fjalla um þau áhrif sem tilkoma hins nýja sveitarfélags hefði í för með sér fyrir austfirskt samfélag með sérstakri áherslu á þau tækifæri sem sköpuðust

Mikil áhersla hefur verið lögð á það í verkefninu að horfa á mikilvæga áhrifaþætti eins og samgöngur, innri grunngerð, hefðir, samvinnu, atvinnuuppbyggingu, þjónustusvæði og nýjar leiðir í stjórnsýslu og uppbyggingu sveitarstjórna. Strax við upphaf verkefnisins var ákveðið að sameiningarnefnd á landsvísu og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið myndu vinna náið með verkefnisstjórn SSA og hafa þessir aðilar átt fjölmarga fundi og unnið náið saman að greiningu og gerð skýrslu um sameiningarmál á Austurlandi. Á aðalfundi SSA í september 2010 var samþykkt að

sveitarfélögin skipi aftur fulltrúa í starfshópinn og að hann haldi áfram vinnu við að greina kosti og galla sameiningar alls Austurlands í eitt sveitarfélag.³

Suðurland

Samtök sunnlenskra sveitarfélaga (SASS) hafa sýnt mikinn vilja til þess að ræða og skoða sameiningarkosti á Suðurlandi. Í lok janúar 2010 var haldinn opinn kynningarfundur um sameiningarmál á Selfossi og var þar um að ræða samstarfsverkefni sameiningarnefndar á landsvísu og SASS. Á fundinn mætti einnig formaður Sambands íslenskra sveitarfélaga og flutti ávarp. Í kjölfarið ákvað stjórn SASS að skipa vinnuhóp sem ætlað er að ræða og meta sameiningarkosti á Suðurlandi. Ákveðið var að skipa í vinnuhópinn eftir sveitarstjórnarkosningar sumarið 2010. Fyrsti fundur vinnuhópsins var haldinn á Selfossi í byrjun september 2010. Þar mættu einnig fulltrúi samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins og verkefnisstjóri samstarfsnefndar um eflingu sveitarstjórnarstigsins, sem kynnti fyrstu hugmyndir um sameiningarkosti á svæðinu. Vinnuhópur SASS mun ræða málin á næstu mánuðum og stefnt er að því að hefja vinnu við greiningu og mat á sameiningarkostum á Suðurlandi.

Árþing SASS samþykkti meðal annars eftirfarandi ályktun um sameiningarmál: “Árþing Samtaka sunnlenskra sveitarfélaga, haldið á Selfossi 13. og 14. september 2010, telur að eðlilegt sé að skoðað verði áfram með sameiningu sveitarfélaga á Suðurlandi þannig að sveitarfélögin verði rekin í skynsamlegum og hagkvæmum einingum en frumkvæðið eigi að koma frá sveitarfélögunum sjálfum. Allsherjarnefnd vill einnig benda á að sveitarfélög sem vilja skoða sameiningarkosti geti sótt um styrk í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga vegna þeirrar vinnu.”⁴

Suðurnes

Í byrjun febrúar 2010 var haldinn opinn fundur um sameiningarmál í Reykjanesbæ í samvinnu við Samband sveitarfélaga á Suðurnesjum. Þar kynntu ráðherra, formaður og verkefnisstjóri samstarfsnefndar á landsvísu hið nýja átaksverkefni fyrir heimamönnum. Skiptar skoðanir eru um sameiningarmál sveitarfélaga á Suðurnesjum eins og í öðrum landshlutum, en meirihluti þeirra sem tóku til máls töldu að ekki væri vilji til frekari sameininga á svæðinu. Einnig kom fram ákveðin andstaða við það að skipa vinnuhóp um sameiningarmál innan SSS. Stjórn SSS ræddi málið á fundi sínum í mars 2010 í kjölfar erindis frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu þar sem óskað var eftir því að skipaður yrði vinnuhópur um sameiningarmál eða tengiliðir við nefnd á landsvísu. Stjórn SSS tók eftirfarandi ákvörðun á fundi sínum: “Ekki er talin ástæða til að skipa fimm manna verkefnanefnd í ljósi þeirra niðurstaðna sem fengust úr vinnu Framtíðarnefndar S.S.S. Ákveðið er að tilnefna formann og varaformann S.S.S. sem tengiliði við Samstarfsnefndina.”⁵

Nýr samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra og verkefnisstjóri nefndar á landsvísu kynntu áherslur átaksverkefnisins á ársfundi SSS í Grindavík í byrjun september

³ Ályktun 44. aðalfundar SSA, haldinn á Breiðdalsvík 24-25. september 2010.

⁴ Ályktun á árþingi SASS, 13-14. september 2010.

⁵ Fundargerð stjórnar SSS, 29. mars 2010.

2010. Þar fór verkefnisstjórinn m.a. yfir fyrstu hugmyndir um sameiningarkosti á Suðurnesjum. Einnig ítrekaði hann ósk eftir því að SSS skipaði vinnuhóp til þess að ræða og meta sameiningarkosti á svæðinu. Fulltrúar SSS bentu á skýrslu um nánara samstarf sveitarfélaga á Suðurnesjum sem væri þeirra nálgun í umræðunni um sameiningu sveitarfélaga. Í skýrslunni segir m.a. að frekari sameiningu sveitarfélaga á svæðinu hafi ítrekað verið hafnað af íbúum og kjörnum fulltrúum. Áhersla er lögð á að þátttaka sveitarfélaga á Suðurnesjum í yfirstandandi sameiningaráttaki felist í því að efla samstarf þeirra í milli.⁶

Höfuðborgarsvæðið

Í lok febrúar 2010 áttu formaður og verkefnisstjóri samstarfsnefndar fund með formanni og framkvæmdastjóra Sambands sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH) þar sem átaksverkefnið um eflingu sveitarstjórnarstigsins og sameiningu sveitarfélaga var kynnt. Ekki reyndist unnt að halda opinn kynningarfund á höfuðborgarsvæðinu veturinn 2010 eins og á öðrum landsvæðum. Þá hefur heldur ekki þótt ástæða til þess að skipa sérstakan vinnuhóp um sameiningarmál hjá SSH, en ákveðið hefur verið að stjórn SSH hafi umsjón með umræðu og vinnu á sviði sameiningarmála ef til þess kemur. Hins vegar hafa verið regluleg og gagnleg samskipti milli nefndarinnar og framkvæmdastjóra SSH á árinu 2010.

Stjórn SSH samþykkti síðan í júlí 2010 að efnt verði til stefnumótunarvinnu aðildarsveitarfélaga SSH um framtíðarsýn í sameiginlegum viðfangsefnum, samstarfi og samvinnu þeirra. Áherslurnar í þessari stefnumótun SSH verða m.a. á verkefnaflutning frá ríkinu til sveitarfélaga, sóknarfæri í atvinnumálum, samgöngur, skipulagsmál, Evrópumál og ný samvinnuform sveitarfélaga. Vonir standa til að umræðan um sameiningu sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu geti orðið hluti af þessari framtíðarstefnumótun SSH. Þegar hefur verið ráðinn verkefnisstjóri til að sinna þessu mikilvæga verkefni.

Samantekt

Af þessari yfirferð má sjá að á því tæpa ári sem samstarfsnefndin hefur starfað hafa orðið töluverðar breytingar á viðhorfum til sameiningar og/eða aukins samstarfs sveitarfélaga víða um land. Fyrirhugaðar sveitarstjórnarkosningar höfðu skiljanlega áhrif á vilja sveitarstjórnarfulltrúa til að taka virkan þátt í umræðu af þessum toga og tók nefndin fullt tillit til þess. Þegar líða tók á sumarið og haustið hófst umræðan aftur og þá mátti merkja nýjar spurningar, nýjar áherslur. Væntanleg yfirferð á málefnum fatlaðra til sveitarfélaganna hefur kallað á umræður milli kjörinna fulltrúa um aukið samstarf svo og hefur þátttaka þeirra og mikilvægt hlutverk landshlutasamtaka þeirra í Sóknaráætluninni 20/20 vakið nýjar spurningar um styrkleika og veikleika svæða og svæðasamvinnu. Ný verkefni kalla mörg hver á nýjar lausnir og sveitarstjórnarfulltrúar leita þeirra.

⁶ Samstarf sveitarfélaga á Suðurnesjum. Framtíðarnefnd SSS, mars 2010.

3. Staða sveitarstjórnarstigsins

Sveitarfélög á Íslandi eru sjálfstjórnareiningar innan þess ramma sem Alþingi setur þeim. Sveitarfélög eru einn af handhöfum framkvæmdavalds og fara með hina staðbundnu stjórnsýslu eftir því sem lög kveða á um. Staða sveitarfélaga sem handhafa framkvæmdavalds er að nokkru leyti önnur en annarra handhafa þess þar sem þau hafa rýmri heimildir og sjálfstjórn um ýmis mál. Sjálfstjórn sveitarfélaga byggir á 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Ákvæðinu er skipað í mannréttindakafla stjórnarskrár og á það sér sögulegar rætur í þeirri lýðræðislegu grunnhugsun að réttur sveitarfélaga til að ráða málefnum sem þau varðar sé jafnframt réttur íbúa þeirra til að ráða málefnum sínum. Tilvist sveitarfélaga er því tryggð með það að markmiði að íbúarnir geti haft áhrif á stjórn þeirra málefna sem næst þeim standa.

Starfsemi sveitarfélaga á Íslandi er mikilvæg fyrir íbúa þeirra þar sem þau veita þeim ýmis konar þjónustu sem þeir gætu vart verið án í daglegu lífi sínu. Hlutdeild sveitarfélaga í opinberri þjónustu hefur verið að aukast jafnt og þétt enda hafa stór verkefni verið færð til þeirra frá ríkisvaldinu á undanförunum árum. Sérstaða sveitarfélaga samanborið við aðra þjónustuaðila og aðrar stofnanir framkvæmdavaldsins á rætur sínar að rekja til lýðræðislegs grundvallar þeirra og þess að þau njóta viss sjálfræðis frá ríkisvaldinu. Með tilvist sveitarfélaga hafa borgararnir tækifæri til þátttöku og áhrifa í stjórnámálum enda stíga margir sín fyrstu skref í stjórnámálum með þátttöku í sveitarstjórnarstarfi. Sveitarfélög eru því mikilvæg sem undirstaða lýðræðis. Sveitarfélög gegna jafnframt vissu forystuhlutverki þar sem íbúarnir gera kröfu til þeirra um þjónustu og frumkvæði í málefnum samfélagsins á borð við þróun atvinnulífs, menningar og íbúabygðar.

Sveitarstjórnarskipanin á Íslandi hvílir á gömlum grunni. Sveitarfélög hafa verið til á Íslandi allt frá þjóðveldisöld og hafa frá upphafi verið grundvallareiningar í stjórnskipan Íslands. Staða sveitarfélaga í stjórnkerfi Íslands hefur breyst í aldanna rás og hefur hún m.a. tekið mið af þeim pólitísku viðhorfum sem ríkjandi hafa verið hverju sinni.⁷

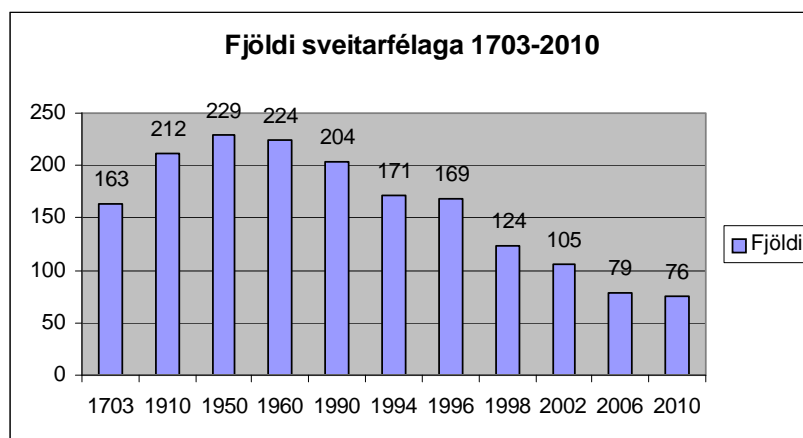
Fram til ársins 1872 voru hrepparnir á bilinu 160–170 talsins. Flestir höfðu eitt til fimm hundruð íbúa en fáir höfðu innan við hundrað íbúa. Sveitarfélögum tók að fjölga undir lok níttjándu aldar og um miðja tuttugustu öldina voru þau orðin 229. Það var svo ekki fyrr en á síðari hluta níunda áratugar tuttugustu aldar sem þeim tók að fækka.

Fjöldi og smæð sveitarfélaga á Íslandi hafa einkum verið skýrð út frá sögu og landafræði. Jónas Guðmundsson taldi einkum þrjár ástæður vera fyrir fjölgun sveitarfélaga eftir 1872. Í fyrsta lagi hefðu þorp og kaupún við sjávarsíðuna jafnan verið skilin frá hreppunum eftir að þau náðu ákveðinni stærð. Í öðru lagi var mjög víðlendum sveitarfélögum stundum skipt vegna erfiðra samgangna til að auðvelda mönnum að sinna málefnum þeirra. Í þriðja lagi taldi Jónas að aukin verkefni

⁷ Sjá m.a. skýrslu félagsmálaráðherra um sveitarstjórnarmál sem lögð var fram á 132. löggjafarþingi 2005–2006, þingskjal 570, 407. mál.

hreppstjórnarmanna á fyrri hluta tuttugustu aldar hafi valdið því að þeir létu sér verkin með því að skipta hreppum og þannig dreifa störfunum.⁸

Þó svo að umræður og tillögur um breytingar á sveitarstjórnarstiginu hafi staðið nærri sleitulaust frá miðri síðustu öld hafa markvissar tilraunir til að sameina og fækka sveitarfélögum á Íslandi aðeins verið tvær, þ.e. árið 1993 og svo aftur 2005. Eftir sameiningarátakið sem náði hámarki sínu á árunum 2004 til 2006 eru sveitarfélögin nú 76 en voru 105 árið 2002.



Mynd 3. Fjöldi sveitarfélaga 1703 – 2010.

Á myndinni hér að ofan sést þróunin á sveitarstjórnarstiginu út frá fjölda sveitarfélaga á tímabilinu 1703 til 2009. Þar vekur athygli að sveitarfélögum hefur fækkað jafnt og þétt frá 1950 og fram til 2006, en nær algjör stöðnun hefur orðið á kjörtímabilinu 2006 til 2010.

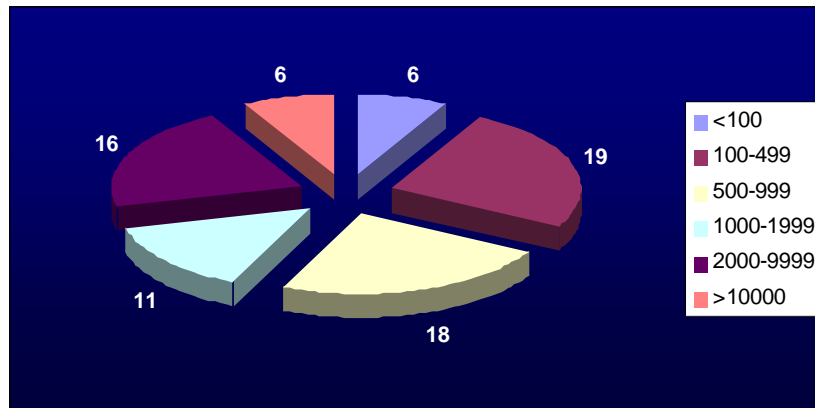
Íbúafjöldi	1703	1910	1960	1992	1994	1998	2002	2008
< 100	4	1	18	23	19	17	14	8
100-499	80	82	65	49	49	44	38	28
500-999	14	14	11	11	13	13	16	22
1000-1999	1	2	3	9	9	11	12	14
2000-9999	0	1	3	6	7	12	14	22
> 10000	0	1	1	2	3	3	5	6

Mynd 4. Hlutfallslegur fjöldi sveitarfélaga eftir stærðarhópum 1703-2008.⁹

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.

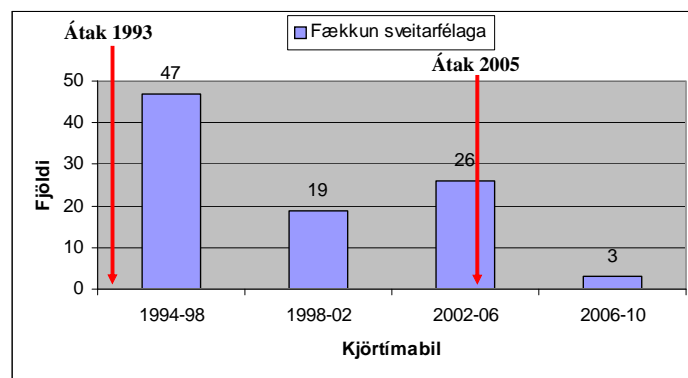
⁸ Gunnar Helgi Kristinsson (2001), bls. 29–30. – Jónas Guðmundsson (1943), bls. 7.

⁹ Átak um eflingu sveitarstjórnarstigsins, Útekt. Stjórnsýsluráðgjöf bl.s. 9.



Mynd 5. Stærð og fjöldi sveitarfélaga miðað við íbúafjölda.

Stærð og fjöldi sveitarfélaga miðað við íbúafjölda má sjá á meðfylgjandi mynd. Eins og sést þá eru ennþá 6 sveitarfélög með færri en 100 íbúa en þessum sveitarfélögum fækkaði 2008 eftir að Grímsey sameinaðist Akureyrarbæ. Það vekur hins vegar athygli hversu mörg sveitarfélög hafa færri en 1.000 íbúa. Þannig eru 19 sveitarfélög með íbúa á bilinu 100-499 og 18 sveitarfélög með íbúa á bilinu 500-999. Samtals eru 43 sveitarfélög með færri en 1.000 íbúa, eða 57% allra sveitarfélaga. Fjöldi stærri sveitarfélaga hefur þó vaxið jafnt og þétt. Þannig eru 11 sveitarfélög með íbúa á bilinu 1.000-1.999 og í 16 sveitarfélögum er íbúafjöldi á bilinu 2.000-9.999. Loks eru 6 sveitarfélög með yfir 10.000 íbúa. Hafa ber í huga að samtals búa 217.500 manns í 6 fjölmennustu sveitarfélögum eða 68% landsmanna.



Mynd 6. Fækkun sveitarfélaga í kjölfar tveggja átaksverkefna.

Eins og áður sagði hafa hafa stjórnvöld, í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga, tvisvar efnt til átaksverkefna um sameiningu sveitarfélaga með það að markmiði að efla sveitarstjórnarstigið. Á mynd 3. má sjá að sveitarfélögum fækkaði um 47 í kjölfar átaksverkefnisins 1993. Áhrifin voru hins vegar ekki jafn mikil í átaksverkefninu sem stóð frá 2003 til 2006. Sveitarfélögum fækkaði þó um 26, en margar sameiningar áttu sér þó stað fyrir sameiningarkosningarnar í október 2005. Á myndinni sést líka að sveitarfélögum hefur aðeins fækkað um þrjú á kjörtímabilinu 2006 til 2010. Þetta eru sterk rök fyrir því að nauðsynlegt er að fara nýjar leiðir í eflingu sveitarstjórnarstigsins og sameiningu sveitarfélaga.

Mat á átaki til eflingar sveitarstjórnarstigsins

Ákveðið var að láta fara fram mat á árangri sameiningarátaksins frá árinu 2005. Að frumkvæði Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og skrifstofu sveitarstjórnamála fékk samgönguráðuneytið Stjórnsýsluráðgjöf ehf. til verksins. Fyrir utan ýtarlega gagnasöfnun um þróun og stöðu íslenska sveitarstjórnarstigsins var leitað álits sveitarstjórnarmanna og þeir beðnir að meta átakið, hugmyndafræðilega þætti þess, verklag og árangur. Hér verður ekki gerð grein fyrir niðurstöðum skýrsluhöfunda að öðru leyti en því að skýrsluhöfundar telja að ekki sé skynsamlegt fyrir stjórnvöld að leggja upp með annað átaksverkefni í anda þess sem gert var 1993 og 2005.¹⁰

Þó er vert að benda á aðra athyglisverða niðurstöðu sem er sú 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 stjórnsýslu, betri þjónustu, styrkari fjárhag. 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.¹¹

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.

Umræða um breytingu á ákvæðum sveitarstjórnarlaga um lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga hófst með miklum þunga á landsþingi Sambands íslenskra sveitarfélaga árið 2007 með ávarpi sveitarstjórnarráðherra. Þessar hugmyndir voru rækilega kynntar og ræddar á aðalfundum landshlutasamtaka sveitarfélaga haustið 2008 og fyrir fulltrúum fámennra sveitarfélaga á sérstökum fundi sem þeir héldu í tengslum við fjármálaráðstefnu sveitarfélaganna þann 13. nóvember 2008. Málið var ýtarlega kynnt og reifað og var markmiðið að leita álits sem víðast hjá þeim sem málið varðar. Ljóst var að viðhorf sveitarstjórnarmanna til þessa voru og eru enn afar mismunandi, allt frá því að hafna algerlega tillögu um hækkun lágmarksíbúafjölda úr 50 í 1.000 til þess að telja hana löngu tímabæra, jafnvel að talan 1.000 sé alltof lág. Þessu umræðu- og kynningarferli lauk með gerð frumvarps um breytingu á sveitarstjórnarlögum en að höfðu samráði við ýmsa aðila ákvað ráðherra að leggja það til hliðar og hefja samstarf við Samband íslenskra sveitarfélaga um það verkefni sem þessi skýrsla fjallar um. Það má segja að hér sé verið að feta útfærslu á þriðju leiðinni sem getið er hér að ofan.

¹⁰ Átak um eflingu sveitarstjórnarstigsins, Stjórnsýsluráðgjöf, fyrir samgönguráðuneytið 2008. Kafli 9, bls. 61 - 72

¹¹ Sama, bls. 68

Samvinna sveitarfélaga

Hlutverk sveitarfélaga hefur tekið breytingum og verkefni þeirra hafa aukist jafnt og þétt á síðustu árum. Aukin verkefni og breytingar á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga hafa hvatt sveitarfélögin til að sameinast um úrlausn verkefna, hvort sem er með algjörri sameiningu eða samvinnu. Enn eru til mjög fámennt sveitarfélög sem þurfa að vinna flest þau verkefni sem þeim er ætlað að sinna samkvæmt lögum í samvinnu við önnur sveitarfélög. Raunar eru til sveitarfélög sem verja stærstum hluta tekna sinna til samvinnuverkefna og áhrif íbúa á stefnumótun í þeim málaflokkum hverfandi. Slíkt getur vart talist góð þróun á stjórnsýslustigi sem er ætlað að tryggja sem best áhrif íbúa á framkvæmd þjónustu.¹² Samvinna sveitarfélaga um einstök mál verður áfram mikilvæg en þróunin má ekki vera sú að stór hluti sveitarfélaga leysi meginþorra sinna verkefna í samvinnu við önnur sveitarfélög, sem óneitanlega veikir vægi hinnar lýðræðislega kjörnu sveitarstjórnar.

Með auknum verkefnum hefur mikilvægi sveitarfélaga fyrir samfélagsþróunina aukist. Jafnframt hafa margar sveitarstjórnir aukið samráð við aðra aðila í samfélaginu og segja má að á síðustu árum hafi sveitarfélög á Íslandi tekið sín fyrstu skref í að virkja íbúa sína til enn frekari þátttöku í málefnum nærsamfélagsins en áður.

¹² Samvinna sveitarfélaga á Íslandi. Valkostur við sameiningu? Róbert Ragnarsson (2003). Lokaritgerð frá Háskóla Íslands.

4. Markmið og leiðir

Markmið verkefnisins

Markmið verkefnisins er að stuðla að sameiningu sveitarfélaga á landinu þannig að þau geti sinnt lögbundnum verkefnum sínum og verði betur í stakk búin til að takast á við ný verkefni. Verkefnið er liður í stefnumörkun ríkisstjórnarinnar um eflingu sveitarstjórnarstigsins og aukna hlutdeild þess í rekstri hins opinbera. Nefndin leggur áherslu á að hér er horft til framtíðar, eða til ársins 2014.

Samstarfsnefnd um nýjar leiðir í eflingu sveitarstjórnarstigsins hefur skilgreint fimm undirmarkmið sem jafnframt eru mælikvarðar á forsendur þess að sveitarfélög sameinist:

1. Að sveitarfélög geti veitt íbúum lögbundna þjónustu.
2. Að sveitarfélög séu nógu burðug til þess að taka við nýjum verkefnum frá ríkinu.
3. Að landfræðileg lega og samgöngur hvetji til sameiningar.
4. Að söguleg hefð sé fyrir samvinnu og samskiptum á svæðinu.
5. Að fjárhagur sveitarfélaga standi traustum grunni.

Nýjar leiðir

Nefndin telur nauðsynlegt að fara nýjar leiðir til þess að hægt verði að uppfylla ofangreind markmið og forðast þær hindranir sem fyrri átaksverkefni hafa hnotið um þær leiðir sem þarf m.a. að leggja áherslu á eru:

1. Bættar samgöngur og úrbætur á innri grunngerð.
2. Dreifð stjórnsýsla og stjórnkerfi – nýjar áherslur í íbúalýðræði.
3. Nýir tekjustofnar skapi forsendur fyrir frekari verkefnaflutningi.
4. Stærri og fleiri verkefni frá ríkinu efla stjórnsýslu og bæta nærþjónustuna.
5. Nýjar reglur Jöfnunarsjóðs styðji nýskipan sveitarfélaga.
7. Fjárhagsleg samlegðaráhrif nýtt til að bæta þjónustuna við íbúa.

Viðmið og mælikvarðar

Nefndin ákvað að nýta ofangreind markmið og leiðir sem einskonar greiningarkerfi og mælikvarða við mat á sameiningarkostum í þessu verkefni.

Þeir mælikvarðar sem hafa verið skilgreindir í meðfylgjandi greiningarkerfi eru:

- Hvort sveitarfélagið getur sinnt lögbundnum núverandi verkefnum, eitt og sér.
- Hvort sveitarfélagið geti tekið við nýjum stórum verkefnum frá ríkinu.
- Hvort samgöngur í hinu sameinaða sveitarfélagi séu greiðar.

- Hvort það er hefð fyrir samvinnu á svæðinu.
- Hvort fjárhagur sveitarfélaga standi traustum grunni eftir sameiningu.

Eins og sjá má þá eru þetta fjölbreyttir mælikvarðar og margir þeirra innihalda fjölmarga smærri þætti sem erfitt getur verið að mæla. Allt eru þetta huglægir mælikvarðar. Þetta eru því ekki vísindalegar mælingar, en eru þó aðferðir sem oft eru notaðar í ýmsum greinum hug- og félagsvísinda.

Hér á eftir má sjá frekari skýringar og útlistun á því hvað felst í hverjum mælikvarða í því greiningarkerfi sem hér er notast við.

Núverandi verkefni

Það hlýtur að teljast eðlilegt að gera þá kröfu til allra sveitarfélaga að þau veiti íbúum sínum lögbundna þjónustu og sinni þeim verkefnum sem eru núþegar á þeirra hendi. Markmið þessa verkefnisins er að öll sveitarfélög verði það öflug að þau hafi bolmagn til þess að veita alla lögbundna þjónustu ein og sér. Í dag eru 57% sveitarfélaga með færri íbúa en 1.000 og þar af eru 33% sveitarfélaga með íbúa undir 500. Mörg þessara sveitarfélaga þurfa að treysta á byggðasamlög eða þjónustusamninga við stærri nágrannasveitarfélög í nánast öllum málaflokkum. Út frá lýðræðislegum sjónarmiðum má segja að áhrif íbúanna og kjörinna fulltrúa minnki við slíkt afsal á framkvæmd þjónustu til þriðja aðila. Því hefur m.a. verið haldið fram að byggðasamlög séu að einhverju leyti ólýðræðislegt og ógegnsætt félagsform þar sem lýðræðislega kjörnir fulltrúar framselja lögboðin verkefni til stjórnar byggðasamlags.¹³ Einnig hefur verið bent á að byggðasamlög séu í raun ekkert annað en bráðabirgðalausnir vegna of lítilla eininga á sveitarstjórnarstiginu.¹⁴

Í tillögum nefndar um sameiningu sveitarfélaga frá 2005 er rætt um að helstu verkefni sveitarfélaga séu á sviði fræðslumála og félagsþjónustu. Þar er sagt að ýmsar vísbendingar séu um að grunnskóli með 100 nemendur í 1.-10. bekk krefjist að lágmarki 550 manna þjónustusvæðis og að grunnskóli með 200 nemendur og eina bekkjardeild í öllum árgöngum krefjist að lágmarki 1.000 manna þjónustusvæðis. Varðandi félagsþjónustu þá telur nefndin frá 2005 eðlilegt að miða við að hvert sveitarfélag sé nægjanlega stórt til þess að geta staðið faglega að félagsþjónustu, m.a. með því að ráða til sín félagsráðgjafa. Þá er ennfremur vísað til barnaverndarlaga þar sem fram kemur að lágmarksíbúafjöldi að baki barnaverndarnefnd skuli vera 1.500 íbúar. Niðurstaða nefndarinnar er að til þess að geta boðið upp á faglega félagsþjónustu megi sveitarfélag helst ekki hafa færri en 1.500 íbúa, en æskilegt sé að það hefði ekki færri en 2.500 íbúa.¹⁵

¹³ Sigfús Jónsson og Valtýr Sigurbjarnason, 1999. Samstarf sveitarfélaga á Vesturlandi. Ráðgjafþjónusta Nýsis.

¹⁴ Efling sveitarstjórnarstigsins, 2004. Samtök sveitarfélaga á Norðurlandi vestra og Atvinnuþróunarfélag Norðurlands vestra.

¹⁵ Lokatillögur nefndar um sameiningu sveitarfélaga, 2005. Félagsmálaráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga.

Ný verkefni frá ríkinu

Einn mikilvægasti mælikvarðinn sem nefndin hefur haft til viðmiðunar við mat á sameiningarkostum var hvort sveitarfélög hefðu burði til þess að taka við fleiri stórum verkefnum frá ríkinu. Yfirfærsla stórra verkefna frá ríki til sveitarfélaga er ein öflugasta leiðin til þess að efla sveitarstjórnarstigið og færa þjónustuna nær íbúunum. Í því sambandi má nefna að yfirfærsla grunnskólans til sveitarfélaganna árið 1996 hefur að flestra mati orðið til þess að efla sveitarfélögin og auka gæði grunnskólanna.

Nú hefur verið ákveðið að sveitarfélögin taki við málefnum fatlaðra í byrjun árs 2011. Markmið með yfirfærslunni er að fagleg og fjárhagslega ábyrgð verði samþætt á hendi eins aðila og að stuðla að samþættingu nærþjónustu við íbúa og efla félagsþjónustu sveitarfélaga. Ennfremur er markmiðið að styrkja sveitarstjórnarstigið og einfalda verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Lögð er áhersla á heildstæða yfirfærslu verkefna ásamt breytingu á tekjustofnum til að mæta auknum útgjöldum sveitarfélaga. Í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um yfirfærslu á þjónustu við fatlaða kemur skýrt fram að hvert þjónustusvæði skuli að lágmarki hafa 8.000 íbúa að baki sér.¹⁶ Þó er ljóst að einhverjar undantekningar verða gerðar vegna landfræðilegrar sérstöðu og annarra sérkenna á ýmsum svæðum. Fyrri sameiningarnefndir og nefndir um málefni fatlaðra hafa miðað við 6-7.000 íbúa á hverju þjónustusvæði fyrir málefni fatlaðra.¹⁷ Stefnt er að því að færa málefni aldraðra frá ríki til sveitarfélaga árið 2012 og nýlegri skýrslu frá heilbrigðisráðuneytinu kom fram hugmynd um að færa rekstur heilsugæslustöðva til sveitarfélaga 2015.¹⁸ Þá hefur verið rætt um að flytja ýmis önnur verkefni til sveitarfélaga, t.d. löggæslu, ýmis verkefni sýslumanna, rekstur framhaldsskóla, ýmis samgöngu verkefni, byggðamál, almannatryggingar og ýmis eftirlitsverkefni.

Við mat á sameiningarkostum í þessari skýrslu verður miðað við að lágmark 6.000 til 8.000 íbúar þurfi að búa í sveitarfélagi til þess að það geti tekið við þessum stóru verkefnum frá ríkinu.

Samgöngur og innviðir

Ein af forsendum þess að hægt sé að sameina sveitarfélög er að samgöngur séu greiðar innan nýrra sameinaðra sveitarfélaga. Þá er einnig mikilvægt að fjarlægðir milli helstu byggðakjarna innan sveitarfélags séu ekki miklar. Ekki eru til neinir óumdeildir opinberir mælikvarðar á það hvað séu eðlilegar fjarlægðir eða greiðar samgöngur innan sveitarfélaga, enda erfitt að alhæfa um slíkt í hinu fjölbreytta landslagi sem við búum við á Íslandi. Mikilvægt er að hafa í huga að nefndin er að horfa fjögur til sex ár fram í tímann og því taka hugmyndir um sameiningarkosti að einhverju leyti mið af þeim samgöngubótum sem þarf að ráðast í fram til 2014-16. Fjöldmörg sveitarfélög og landshlutafélög hafa nú þegar bent á framkvæmdir í

¹⁶ Samkomulag ríkis og sveitarfélaga um tilfærslu þjónustu við fatlaða – ákvæði sem tengjast fyrirkomulagi jöfnunar. Drög 11 ágúst 2010.

¹⁷ Lokatillögur nefndar um sameiningu sveitarfélaga, 2005. Félagsmálaráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga.

¹⁸ Efling heilsugæslunnar – skýrsla nefndar heilbrigðisráðherra. Ágúst 2010.

samgöngumálum sem nauðsynlegt er að fara í til þess að sameiningar sveitarfélaga á stórum svæðum séu raunhæfar.

Þar sem verið er að tala um stórar sameiningar eins og t.d. á Austurlandi, á Vestfjörðum og á Vesturlandi, er mikilvægt að hafa í huga að í slíkum sveitarfélögum er alltaf gert ráð fyrir mörgum þjónustusvæðum innan sömu stjórnsýslueiningar. Þjónustusvæðum og kjörnum sem byggja á því sem er til staðar núþegar. Gengið er út frá því að rekstur grunnskóla og staðbundinn grunnþjónusta geti verið áfram þar sem hún er í dag. Þannig hefur stundum verið miðað við að 90% íbúa séu innan 30 mínútna akstursvegalengdar frá þjónustukjarna og/eða grunnskóla.¹⁹ Í þessari skýrslu verður einnig miðað við að ekki séu meira en 130-150 kílómetrar milli helstu byggðakjarna í sameinuðum sveitarfélögum. Að sjálfsgöðu þarf alltaf að taka mið af landfræðilegum aðstæðum og öðrum sérkennum á hverju svæði fyrir sig.

Rafræn stjórnsýsla hlýtur að vera einn af þeim kostum sem sveitarfélögin vilja nýta sér á komandi árum. Þetta er því möguleiki sem þarf að skoða með opnum huga þegar næstu skref í sameiningum eða aukinni samvinnu sveitarfélaga verða stigin. 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 samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra þá væri kjörið að ráðuneytið tvinnaði saman aukna nýtingu fjarskipta á landsbyggðinni og nýjungar í rafrænni stjórnsýslu sveitarfélaga. Í því sambandi gætu fámennu sveitarfélögin á landsbyggðinni notfært sér reynslu þeirra stærri á suðvesturhorninu.

Samstarf og samskipti

Í þessum mælikvarða er horft sérstaklega á það hvort mikil hefð sé fyrir samstarfi sveitarfélaga á því svæði sem lagt er til að verði sameinað í nýtt sveitarfélag. Hér er m.a. átt við samvinnu innan landshlutasamtaka, byggðarsamlaga, fyrirtækja eða þjónustusamninga milli einstakra sveitarfélaga á tilteknu svæði.

Á fundum sínum með fulltrúum sveitarfélaga hafa verið gerðar athugasemdir við að nefndin hugsi stundum of "þröngt" í sínum tillögum eða sameiningarkostum. Gömul landamæri hreppa, sveitarfélaga, sýslna og kjördæma eru ekki klöppuð í stein og það megi jafnvel hugsa sér að endurskoða "eldri" sameiningar til að fá sem heildstæðasta landsvæðið í eitt öflugt sveitarfélag.

Einnig er horft til þess hvort söguleg hefð sé fyrir samskiptum íbúa á svæðinu. Þar er m.a. átt við menningarleg samskipti og samstarf, íþróttir og tómstundir og það hvort íbúar sækja atvinnu eða þjónustu til nágrennabyggða sinna.

¹⁹ Lokatillögur nefndar um sameiningu sveitarfélaga, 2005. Félagsmálaráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga.

Hér er einnig nauðsynlegt að velta fyrir sér sérkennum byggðarlaga og samfélaga, t.d. þéttbýli – dreifbýli, sveitarsamfélag – borgarsamfélag. Þannig er hægt að spyrja hvort ákveðin samfélög eigi samleið í einu sveitarfélagi þrátt fyrir að þau liggi landfræðilega saman.

Fjárhagsleg áhrif

Það er ljóst að fjárhagsleg staða sveitarfélaganna í landinu hefur breyst verulega til hins verra á mjög skömmum tíma. Þó er staða þeirra mjög misjöfn og því erfitt að alhæfa almennt um fjárhagsstöðu sveitarfélaga. Ytra umhverfi sveitarfélaganna hefur breyst mikið á skömmum tíma og mjög misjafnt er hvernig þau standa að vígi til að aðlaga sig nýjum aðstæðum og takast á við þær breytingar sem óhjákvæmilegar eru. Sveitarstjórnir þurfa því að meta stöðu sinna sveitarfélaga út frá nýjum forsendum og freista þess að aðlaga sig nýjum aðstæðum eftir fremsta megni sem fyrst.

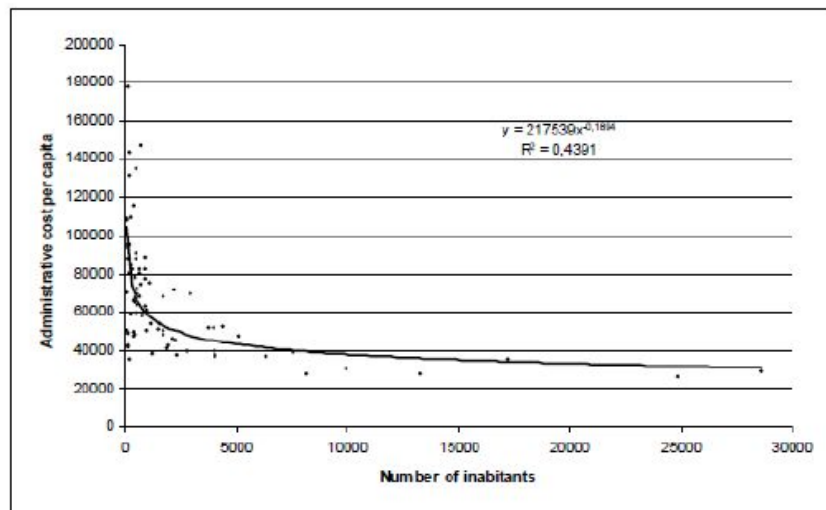
Aðhald og hagræðing í rekstri er því það verkefni sem flest sveitarfélög standa frammi fyrir á næstu misserum. Sameining rekstrareininga, samrekstur og jafnvel sameining sveitarfélaga hlýtur því að vera eitt af þeim úrræðum sem nauðsynlegt er að skoða í þessu samhengi.

Almennt hefur verið talið að sameining sveitarfélaga skili sér í fjárhagslegri hagræðingu þannig að hagkvæmni stærðarinnar geri það að verkum að rekstrarkostnaður lækki við það að tvö eða fleiri sveitarfélög sameinist í eitt. Rannsóknir á þessu sviði hafa þó sýnt að erfitt er að sýna fram á þetta. Þó er ljóst að kostnaður við yfirstjórn lækkar yfirleitt þar sem kjörnum fulltrúum fækkar, sveitarstjórum og millistjórnendum fækkar og fulltrúum í nefndum og ráðum fækkar almennt. Sameining sveitarfélaga er þó ekki endilega leið til að beinlínis bæta stöðu sveitarsjóða því það fé sem hugsanlega sparast er notað í aukin útgjöld vegna t.d. félagsþjónustu og fræðslumála. Hagræðingin fer oftast beint í að bæta þjónustu við íbúana. Rekstrarlegur ávinningur leiðir því til bættra búsetuskilyrða og styrkara samfélags. Við sameiningu krefjast íbúar þess mjög oft að þjónustan verði eins og hún var best fyrir sameinigu en kostnaðurinn eins og hann var lægstur. Við sameiningu kemur stundum í ljós „ósýnileg“ þjónustubörf hjá smærri hreppum og sveitarfélögum og þannig verður nýr kostnaður til. Þá hækkar oft rekstrarkostnaður vegna þess að það er verið að halda úti dreifðri stjórnsýslu til þess að koma til móts við lýðræðisleg sjónarmið.²⁰

Það er hægt að hugsa sér ýmsar nálganir varðandi fjárhagsleg áhrif sameininga sveitarfélaga. Í árbók sveitarfélaga er tekið saman rekstraryfirlit sveitarsjóða. Þar er útgjöldum skipt niður á málaflokka. Kostnaður sem ekki fellur þar undir er sameiginlegur kostnaður, sem litið er á sem óskiptan stjórnunarkostnað. Í nýlegri skýrslu sinni tók Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (AGS) óskiptan stjórnunarkostnað saman og reiknaði út hversu mikill hann er á hvern íbúa í hverju sveitarfélagi og hvaða veldisfall lýsti honum best. Fallið gefur nálgun á stjórnunarkostnað sveitarfélaga eftir fjölda íbúa í sveitarfélaginu. Hægt er að bera stjórnunarkostnað einstakra sveitarfélaga saman við fallið og sjá hvernig sveitarfélagið stendur sig í

²⁰ Grétar Þór Eypórsson, Austurland eitt sveitarfélag, erindi á ráðstefnu SSA á Egilsstöðum í ágúst 2009. Sjá einnig: Félagsmálaráðuneytið, 2005. Lokatillögur nefndar um sameiningu sveitarfélaga.

samanburði við önnur eða leggja saman íbúafjölda einstakra sveitarfélaga og áætla stjórnunarkostnað þeirra væru þau sameinuð.



Mynd 7. Rekstrarkostnaður á íbúa miðað við stærð sveitarfélaga.

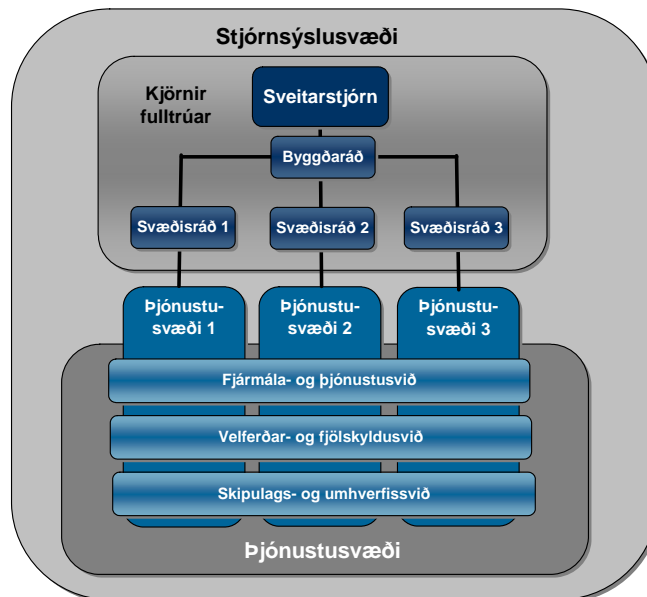
Meðfylgjandi mynd birtist í áðurnefndri skýrslu frá AGS þar sem m.a. er fjallað ítarlega um fjármálastjórnun og nauðsynlegar aðhaldsaðgerðir á sveitarstjórnarstiginu. Þar segir m.a. til skýringa við meðfylgjandi mynd: „Það er viðurkennd staðreynd að mörg sveitarfélög á Íslandi eru afar smá og því sé áframhaldandi samrunaferli réttlæt看legt. Fyrir utan þau vandamál sem fylgja því að viðhalda gæðum fjármálastjórnunar, sem þegar hefur verið drepit á, er ávinningur af stærðarhagkvæmni í opinberri stjórnsýslu, sem gerir smærri sveitarfélögum afar erfitt að starfa með hagkvæmnum hætti. Þetta kemur greinilega fram ef skoðaður er rekstrarkostnaður í hlutfalli við fólksfjölda. Tífoldun fólksfjölda – t.d. úr 100 í 1.000 íbúa – minnkar meðalrekstrarkostnað á mann um u.þ.b. 35%. Þar sem meðalrekstrarkostnaður nemur 7,7% af heildarútgjöldum mætti ná fram verulegum sparnaði með samruna sveitarfélaga.”²¹

Við mat á sameiningarkostum í þessari skýrslu var ekki farið í nákvæmar fjárhagslegar greiningar til þess að áætla hagræðingu eða samlegðaráhrif í einstökum málaflokkum við sameiningu. Nefndin ákvað hins vegar að leggja saman ársreikninga þeirra sveitarfélaga sem lagt er til að sameinist í hverjum landshluta. Samanlagðir ársreikningar voru einungis gerðir fyrir fyrsta sameiningarkost á hverju landssvæði. Notast var við ársreikninga sveitarfélaga 2007-2009 og fjárhagsáætlanir 2010-2013. Við hvern sameiningarkost er reynt að leggja mat á framlegð og skuldahlutfall í sameinuðu sveitarfélagi.

²¹ Efling fjárlaga- og fjárhagsáætlunargerðar – útdráttur úr skýrslu Alþjóðagaldeyrissjóðsins, mars 2009.

Lýðræðisnálgun

Á fyrstu fundum nefndarinnar var ákveðið að leggja talsverða vinnu í upplýsingaöflun og hugmyndasmíði varðandi hina lýðræðislegu nálgun verkefnisins. Þar er átt við með hvaða hætti sé unnt að endurskoða uppbyggingu sveitarstjórna og skilvirkni stjórnsýslu með áherslu á aukið íbúalýðræði, grenndarlýðræði og dreifða stjórnsýslu.

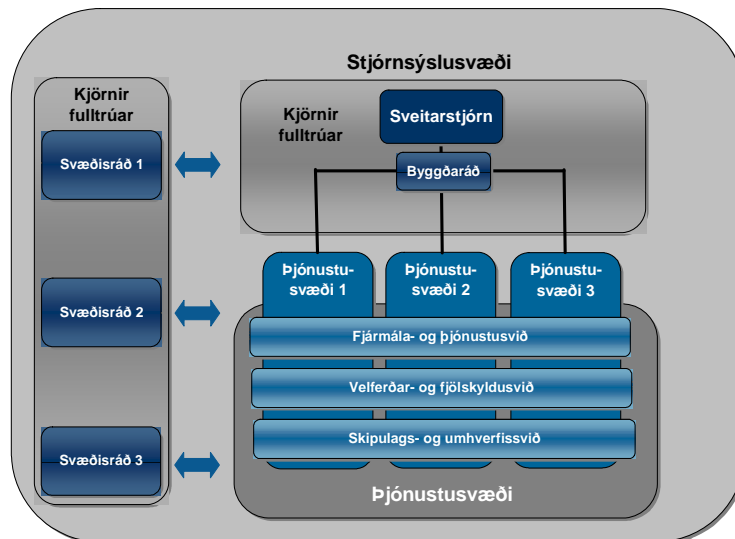


Mynd 8. Hugmynd að sveitarstjórn með svæðisráðum og þjónustusvæðum.

Á þessari mynd er reynt að útskýra muninn á stjórnsýslusvæði annars vegar og þjónustusvæði hins vegar. Þetta skiptir auðvitað fyrst og fremst máli í mjög dreifðum sveitarfélögum og sveitarfélögum með mörgum byggðakjörnum. Stjórnsýslusvæði nær yfir allt sveitarfélagið, bæði sveitarstjórn og stjórnsýsluna í heild sinni. Í þessu dæmi er gengið út frá því að um sé að ræða eina stóra miðlæga sveitarstjórn en undir henni starfi þrjú svæðisráð í afmörkuðum byggðarlögum eða landssvæðum. Yfirstjórn stjórnsýslunar getur verið hvort sem er miðlæg á einum stað eða dreifð á fleiri stöðum. Áherslan hér er á þjónustusvæðin þrjú þar sem veitt er staðbundin þjónusta á afmörkuðu svæði eða byggðarlagi, allt eftir því sem landfræðilegar aðstæður, samgöngur eða fjöldi íbúa krefst. Dæmi um staðbundna þjónustu er ýmis félagsþjónusta, heilsugæsla, skólar, aðgangur að menningu og upplýsingum.

Með stærri og öflugri sveitarfélögum gefst tækifæri á að safna saman í eina rekstrar- og þjónustueiningu tengdum verkefnum sem í dag eru unnin á 2-3 ólíkum stjórnsýslustigum. Þannig mætti byggja upp í hverju sveitarfélagi eitthvað sem kalla mætti íbúapjónustu eða velferðarþjónustu sveitarfélaga, eftir því um hvaða málaflokka er að ræða. Helsti ávinningurinn við tilurð slíkrar þjónustueiningar er einfaldara og aukið aðgengi íbúa að allri nærþjónustu. Einnig má gera ráð fyrir ákveðnum samlegðaráhrifum, rekstrarhagræðingu og skilvirkni í stjórnsýslu. Með stærri og fjölbreyttari rekstrareiningum eru einnig meiri líkur á faglegri uppbyggingu og auknu aðgengi að sérfræðingum.

Ráðgjafi og starfsfólk ráðuneytisins hafa verið í sambandi við sveitarstjórnarfulltrúa og starfsfólk Bodö í Noregi sem hafa veitt mjög gagnlegar upplýsingar um svokölluð svæðisráð eða “lokalutvalg” sem hafa verið notuð þar í 30 ár til þess að tryggja áhrif og þjónustu við jaðarvæði.



Mynd 9. Uppbygging sveitarstjórnar og svæðisráða í Bodö.

Fyrirkomulagið í Bodö er talsvert frábrugðið því sem hugmyndin hér að framan byggir á. Þar ganga menn mun lengra í hinni lýðræðislegu nálgun þar sem svæðisráðin eru kosin beinni kosningu af íbúum á viðkomandi svæði. Í Bodö eru 39 fulltrúar í sveitarstjórn, en jafnfram starfa þar 5 svæðisráð sem skipuð eru 5 – 9 fulltrúum hvert. Í Bodö búa um 48.000 manns í fjölmörgum byggðakjörnum, en flestir í borginni Bodö eða 40.000 manns.

Svæðisráðin eru fyrst og fremst ráðgefandi fyrir sveitarstjórn í ákveðnum málaflökkum og einstökum málum. Hlutverk þeirra er að gæta hagsmuna svæðisins gagnvart kjörnum fulltrúum og stjórnsýslunni, og að aðstoða íbúa svæðisins í samskiptum við stjórnsýsluna. Svæðisráð geta fengið umboð til bindandi ákvarðana og ber bæjarstjórn t.d. skylda að senda svæðisráðum mál sem snerta skipulags- og umhverfismál á þeirra svæðum.

Elsta svæðisráðið á lítilli eyju norður af Bodö hefur starfað í 30 ár og hefur reynslan af þessu fyrirkomulagi almennt verið góð. Afla þarf frekari upplýsinga um virkni og reynsluna af svæðisráðum í Noregi og frá fleiri löndum.

Samstarfsnefnd leitaði til Óskars Dýrmundar Ólafssonar stjórnsýslufræðings varðandi hugmyndir um íbúalýðræði. Óskar kom á fund nefndarinnar í september 2010 og kynnti ýmsar hugmyndir um íbúalýðræði og grenndarþjónustu. Hann benti m.a. á mörg form lýðræðislegrar þátttöku sem væri hægt að nýta hjá sveitarfélögum. Má þar nefna lýðræðisnefndir, rafrænt lýðræði, byggða- og hverfisráð, borgarafundi og handbók um borgaralega þátttöku. Óskar sagði frá reynslu sveitarfélaga á Norðurlöndum við að auka lýðræði og áhrif íbúanna. Nefndin telur að margt megi læra af reynslu borga eins og Osló, Gautaborgar og Kaupmannahafnar.

5. Sameiningarkostir í landshlutum

Það er mat nefndarinnar í september 2010 að það sé skynsamlegt og vænlegt til árangurs að kynna tvær til þrjár hugmyndir um sameiningarkosti á hverju landssvæði. Þær hugmyndir sem hér eru lagðar fram ber því að skoða sem sameiningarkosti til umræðu fremur en formlegar tillögur sem menn þurfa að samþykkja eða hafna. Flokka má sameiningarkostina eftir því hve langt þeir ganga með eftirfarandi hætti:

- I. Róttækar hugmyndir þar sem lagt er til að heilu landssvæðin sameinist og að til verði mjög fjölmenn sveitarfélög eða sveitarfélög sem ná yfir mjög stórt landssvæði.
- II. Hugmyndir um miklar breytingar þar sem til verði 2-4 sveitarfélög á svæðum þar sem áður voru 8-15 sveitarfélög. Einnig eru hér viðraðar hugmyndir um sameiningu þvert á hefðbundin landssvæði.
- III. Lágmarks breytingar sem stuðla fyrst og fremst að því að fækka mjög fámennum sveitarfélögum þannig að öll sveitarfélög nái ákveðnum lágmarksíbúafjölda.

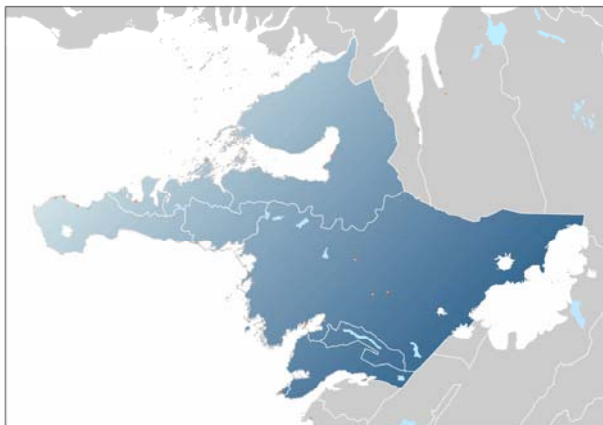
5.1. Vesturland

Á Vesturlandi eru nú 10 sveitarfélög, en sveitarfélögum á svæðinu hefur fækkað verulega undanfarin ár í kjölfar sameininga á utanverðu Snæfellsnesi, Borgarfirði, Dalabyggð og í Hvalfirði. Þrátt fyrir þessa samþjöppun eru þar ennþá tvö sveitarfélög með færri en 100 íbúa og fjögur sveitarfélög með íbúa á bilinu 100 - 1.000. Íbúar á Vesturlandi eru 15.600 og þar af búa rúmlega 10.000 á Akranesi og í Borgarbyggð, þar sem fjölmennustu þéttbýlisstaðirnir eru.

Nefndin telur eðlilegt að skoða fyrst þá hugmynd að sameina öll sveitarfélög á Vesturlandi í eitt og taka þannig undir með sveitarfélögunum á svæðinu sem ákváðu á vormánuðum árið 2010 að óska eftir því að gerð yrði úttekt á kostum þess og göllum að sameina öll sveitarfélögin á Vesturlandi í eitt. Fyrirtækið SSV-þróun og ráðgjöf vann þessa úttekt og skilaði af sér skýrslu sumarið 2010. Hér á eftir verður fjallað um Vesturland sem eitt sveitarfélag.

I.a. Vesturland eitt sveitarfélag.

Hér að neðan má sjá kort og íbúafjölda í sameinuðu sveitarfélagi á Vesturlandi.



Sveitarfélag	Íbúafjöldi	Km ²
Akranes	6.614	9
Skorradalshreppur	58	216
Hvalfjarðarsveit	633	482
Borgarbyggð	3.689	4.926
Grundarfjarðarbær	916	148
Helgafellssveit	62	243
Stykkishólmur	1.106	10
Eyja- og Miklaholtshreppur	134	383
Snæfellsbær	1.715	684
Dalabyggð	713	2.421
Samtals	15.640	9.522

Mynd 10. Kort og íbúafjöldi á Vesturlandi.

Eins og sjá má á töflunni hér fyrir ofan yrði til öflugt sveitarfélag með 15.600 íbúum ef þessi sameining sveitarfélaga yrði að veruleika. Hið sameinaða sveitarfélag væri þá orðið eitt það stærsta á landinu miðað við stöðuna í dag. Sveitarfélagið hefði fulla burði til þess að sinna öllum lögbundnum verkefnum sem sveitarfélög eiga að sinna. Í dag treysta fámennari sveitarfélög á Vesturlandi nánast alfarið á byggðasamlög og þjónustusamninga við stærri sveitarfélög í mörgum málaflokkum. Í skýrslu SSV er m.a. rætt um ókosti byggðasamlaga og bent á að þau séu "... að nokkru leyti ólýðræðislegt og ógegnsætt félagsform þar sem lýðræðislega kjörnir fulltrúar framselja lögboðin verkefni til stjórnar byggðasamlags." ²² Óhætt er að taka undir þessar vangaveltur.

Sveitarfélag af þessari stærðargráðu hefði einnig fulla burði til þess að taka við nýjum stórum verkefnum frá ríkinu, eins og málefnum fatlaðra og aldraðra sem nú eru á leið til sveitarfélaganna. Sveitarfélagið gæti til dæmis byggt upp mjög metnaðarfulla og faglega þjónustu á öllum sviðum velferðarmála og fræðslumála. "Þjónustuframboð hins nýja sveitarfélags yrði nær örugglega breiðara og faglegra en við núverandi skipulag," segir í skýrslu SSV. ²³

²² Sveitarfélagið Vesturland – Skýrsla SSV, júní 2010.

²³ Sveitarfélagið Vesturland – Skýrsla SSV, júní 2010.

	Akranes	Melahv.	Borgarnes	Bifröst	Hellisand.	Ólafsvík	Grundarfj.	Stykkish.	Búðardalur
Akranes		12	37	69	167	158	140	137	117
Melahverfi	12		23	55	153	144	126	121	103
Borgarnes	37	23		32	130	121	103	98	80
Bifröst	69	55	32		162	153	135	130	48
Hellisandur	167	153	130	162		9	36	74	150
Ólafsvík	158	144	121	153	9		28	65	141
Grundarfjörður	140	126	103	135	36	28		39	114
Stykkishólmur	137	121	98	130	74	65	39		86
Búðardalur	117	103	80	48	150	141	114	86	

Mynd 11. Vegalengdir milli nokkurra byggðarlaga á Vesturlandi.

Samgöngur eru greiðar milli helstu byggðakjarna á Vesturlandi, sem hlýtur að mæla með sameiningu. Meðfylgjandi mynd sýnir vegalengdir milli nokkurra byggðarlaga á Vesturlandi. Stærstu þjónustukjarnarnir eru Akranes og Borgarnes. Ef sérhæfð þjónusta byggist upp á öðrum hvorum staðnum sést að mikill meirihluti íbúa er innan við 100 kílómetra fjarlægð frá þessum stöðum. Það eru helst íbúar á utanverðu Snæfellsnesi sem þurfa að fara um og yfir 150 kílómetra eftir þjónustu á Akranes. Vegir eru meira og minna með bundnu slitlagi milli þéttbýlisstaða á Vesturlandi.

Mikilvægt er að hafa í huga að ekki er gert ráð fyrir að staðbundin grunnþjónusta eins og rekstur grunnskóla og félagsþjónusta færir til við sameiningu sveitarfélaga á Vesturlandi. Þannig er gert ráð fyrir að mörg skólasvæði verði innan sveitarfélagsins og 3-4 þjónustusvæði á sviði félagsþjónustu. Þannig verði því markmiði náð að um 90% íbúanna þurfi ekki að keyra í meira en 30 mínútur til þess að nálgast þjónustukjarna eða sækja skóla.

Mikil hefð er fyrir samvinnu og samskipum milli sveitarfélaga og íbúa á Vesturlandi. Samstarf sveitarfélaga á við hvort sem litið er til svæðisins sem heildar eða með því að skipta Vesturlandi í minni svæði. Í skýrslu SSV um sameiningu sveitarfélaga á Vesturlandi kemur fram að samstarfið er að mestu innan ramma SSV, en einnig er nokkuð um samstarf án aðkomu landshlutasamtakanna. Samstarfið er allt frá því að vera milli tveggja sveitarfélaga upp í það að öll sveitarfélögin á svæðinu taki þátt. Samstarfið nær til flestra málaflokka og verkefna sveitarfélaga, t.d. félagsþjónustu, barnaverndarmála, reksturs framhaldsskóla, reksturs safna, reksturs slökkviliðs, sorphirðu, heilbrigðiseftirlits, skipulags- og byggingamála.²⁴

Nefndin framkvæmdi ekki nákvæma hagkvæmniathugun á sameiningu allra sveitarfélaga á Vesturlandi, en fjárhagslegt mat á ýmsum þáttum er að finna í skýrslu SSV. Niðurstaðan þar er sú að allar líkur séu á að sameining sveitarfélaganna sé rekstrarlega hagkvæm. Einnig að sameinað sveitarfélag muni búa yfir meiri stöðugleika og eiga auðveldara með að mæta tímabundnum áföllum en sveitarfélögin í dag. Allar líkur eru á að þjónustustig hækki og að þjónustan verði faglegri, þó svo að hluti íbúa muni þurfa að sækja ákveðna sérhæfða þjónustu um lengri veg en áður. Skýrsluhöfundar komast að þeirri niðurstöðu að stærðarhagkvæmni geti skilað sér í sumum málaflokkum en alls ekki öllum. Þó er ljóst að hagkvæmni stærðarinnar muni skila sér í fjárfrekum málaflokkum eins og fræðslu- og uppeldismálum.²⁵

²⁴ Sveitarfélagið Vesturland – Skýrsla SSV, júní 2010.

²⁵ Sveitarfélagið Vesturland – Skýrsla SSV, júní 2010.

Sé litið til samantekinna A-hluta ársreikninga þessara sveitarfélaga (sjá Viðauki I) þá eru heildar skuldir og skuldbindingar 158% af heildartekjum, sem þýðir að framlegð sameinaðs sveitarfélags þyrfti að vera a.m.k. 15% á ári. Miðað við ársreikninga 2009 þá er framlegðin 11% án tillits til væntanlegrar hagræðingar við sameiningu.

Á Vesturlandi er blönduð byggð þéttbýlis og dreifbýlis og þar eru svæði sem hægt er að tala um sem jaðarbyggðir í sameinuðu sveitarfélagi. Það á bæði við um staði sem eru fjarri stærstu þéttbýlisstöðunum og fámenn sveitarfélög miðað við skipan sveitarfélaga í dag. Það er því ástæða til að ræða lýðræði, vald og möguleika allra íbúa á að hafa áhrif á sitt nærumhverfi eftir sameiningu. Eins og fram kemur í kafla 4. þá hvetur nefndin til þess að þeir sem fjalla um sameiningu sveitarfélaga kynni sér möguleika á því að endurskipuleggja stjórnkerfið og setja á stofn svæðisráð til þess að tryggja áhrif jaðarsvæða og fámennra byggðarlaga. Í skýrslu SSV er þessi möguleiki ræddur, en niðurstaða skýrsluhöfunda er að betra sé að fjölga fulltrúum í sveitarstjórn verulega til þess að tryggja betur áhrif jaðarsvæða.²⁶

Hér að neðan eru dregnir saman í nokkrum punktum helstu kostir og gallar við að sameina öll sveitarfélög á Vesturlandi í eitt:

Kostir:

Gallar:

Bolmagn til að sinna lögbundnum verkefnum	Þjónusta fjarlægist hjá hluta íbúa
Getur tekið við stórum verkefnum frá ríkinu	Fámenn samfélög gætu misst áhrif sín
Samgöngur greiðar milli byggðakjarna	Ekki hefð fyrir samvinnu allra svæða
Mikil hefð fyrir samvinnu	Störfum kann að fækka í stjórnsýslunni
Sameining rekstrarlega hagkvæm	Kostnaður við félagsþjónustu gæti aukist
Sérstakar ráðstafanir til að tryggja áhrif íbúa	Hætta á lýðræðishalla á jaðarsvæðum

²⁶ Sveitarfélagið Vesturland – Skýrsla SSV, júní 2010.

II.a. Akranes og Hvalfjarðarsveit.



Mynd 12. Kort af sameinuðu sveitarfélagi Akranes og Hvalfjarðarsveitar.

Í þessari hugmynd er lagt til að Akranes og Hvalfjarðarsveit verði sameinuð í eitt sveitarfélag. Hvalfjarðarsveit umlykur Akranes landfræðilega og íbúar þar sækja ýmsa þjónustu og vinnu til Akraness, auk þess sem fjöldi íbúa á Akranesi stundar vinnu á Grundartanga sem tilheyrir Hvalfjarðarsveit.

Sveitarfélag	Íbúafjöldi	Km ²
Akranes	6.614	9
Hvalfjarðarsveit	633	482
Samtals	7.247	491

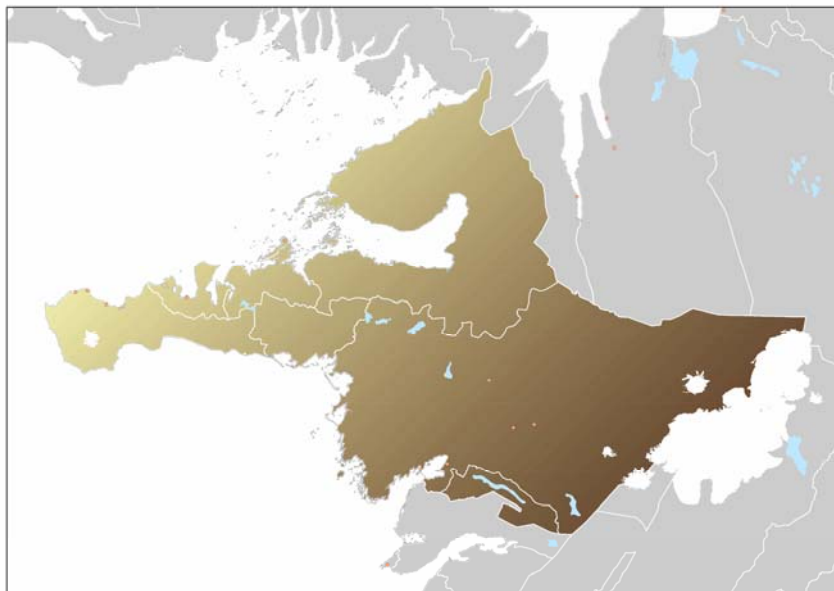
Mynd 13. Íbúafjöldi á Akranesi og nágrenni.

Eins og sjá má á töflunni hér fyrir ofan yrði til öflugt sveitarfélag með 7.200 íbúum ef þessi sameining sveitarfélaga yrði að veruleika.

Í sameiningaráttakinu 2004-2006 var lagt til að Akranes og hrepparnir fjórir sunnan Skarðsheiðar myndu kjósa um sameiningu. Áður en af því gat orðið ákváðu hrepparnir fjórir að sameinast í kosningum sem fram fóru í nóvember 2004. Í viðtölum við sveitarstjórnarmenn og sveitarstjóra á svæðinu kom fram að ekki er vilji til sameingar hjá Hvalfjarðarsveit, en reglulega hafa komið skilaboð þess efnis að Akranes vilji sameinast Hvalfjarðarsveit.

Íbúar þessa sveitarfélags yrðu rúmlega 7.000 þannig að það ætti að hafa bolmagn til þess að taka við nýjum og stórum verkefnum frá ríkinu. Samgöngur eru mjög greiðar og hægt er að tala um sameiginlegt atvinnu- og þjónustusvæði. Mikil hefð er fyrir samvinnu á milli þessara sveitarfélaga í mörgum málaflokkum. Stærðarmunur þessara sveitarfélaga er þó það mikill að veruleg hætta er á að íbúar Hvalfjarðarsveitar muni finna fyrir áhrifaleysi eftir sameiningu.

II.b. Borgarbyggð, Skorradalshreppur, Dalabyggð, Stykkishólmur, Grundarfjörður, Snæfellsbær, Helgafellssveit og Eyja- og Miklaholtshreppur.



Mynd 14. Kort af sameinuðu sveitarfélagi í Borgarfirði, Snæfellsnesi og Döllum.

Hér er gert ráð fyrir að sveitarfélögin í Borgarfirði, á Snæfellsnesi og Dalabyggð sameinist í eitt sveitarfélag. Þessi hugmynd hefur lítið verið rædd, en kom upp í viðtölum við sveitarstjórnarmenn á svæðinu. Íbúafjöldi er tæplega 8.400 sem þýðir að sameinað sveitarfélag hefði bolmagn til að taka við stórum verkefnum frá ríkinu, þar sem miðað er við lágmark 7-8.000 íbúa á bak við hvert þjónustusvæði. Stutt er milli byggðarlaga á þessu svæði og greiðar samgöngur. Landfræðilega séð gæti þessi sameiningarkostur verið heppilegur. Þó er varla hægt að tala um að um sé að ræða heildstætt atvinnu- og þjónustusvæði og ekki er t.d. hefð fyrir mikilli samvinnu eða samskiptum milli Dalabyggðar og sveitarfélaga á Snæfellsnesi, þó sveitarfélögin liggja saman landfræðilega.

Sveitarfélag	Íbúafjöldi	Km ²
Borgarbyggð	3.689	4.926
Skorradalshreppur	58	216
Grundarfjarðarbær	916	148
Helgafellssveit	62	243
Stykkishólmur	1.106	10
Eyja- og Miklaholtshreppur	134	383
Snæfellsbær	1.715	684
Dalabyggð	713	2.421
Samtals	8.393	9.031

Mynd 15. Íbúafjöldi í Borgarfirði, Snæfellsnesi og Döllum.

Íbúar og byggðakjarnar eru nokkuð dreifðir á þessu svæði. Þó má benda á að yfir 80% íbúanna búa á tveimur afmörkuðum svæðum, annars vegar í Borgarnesi og næsta nágrenni og hins vegar á Snæfellsnesi. Dalabyggð er fámenn og gæti virkað sem jaðarsvæði í þessu sveitarfélagi en íbúar í Döllum gætu nýtt sér ýmsa þjónustu hvort sem væri í Stykkishólmi eða í Borgarnesi.

5.2. Vestfirðir

Á Vestfjörðum eru nú 10 sveitarfélög sem vinna saman innan Fjórðungssambands Vestfirðinga (FS). Reyndar hefur Bæjarhreppur sagt sig úr Fjórðungssambandinu og mun fá aðild að Sambandi sveitarfélaga á Norðurlandi vestra (SSNV) um næstu áramót. Bæjarhreppur verður því ekki með í þeim sameiningarhugmyndum á Vestfjörðum sem hér verða kynntar. Lagt er til að Bæjarhreppur sameinist sveitarfélögum á Norðurlandi vestra. Íbúar á svæðinu eru 7.300 og dreifast mikið um Vestfjarðarkjálkann. Rúmur helmingur íbúanna býr í Ísafjarðarbæ, eða rétt innan við 4.000 manns. Verulegar sameiningar hafa orðið á Vestfjörðum í gegnum árin, síðast þegar tveir hreppar á Ströndum sameinuðust 2006 og til varð sveitarfélagið Strandabyggð. Þá varð Ísafjarðarbær til við sameiningu sex sveitarfélaga á norðanverðum Vestfjörðum árið 1996. Þrátt fyrir sameiningar þá er enn eitt sveitarfélag með færri en 100 íbúa og öll sveitarfélögin nema Ísafjarðarbær eru með færri en 1.000 íbúa.

Fyrsta hugmyndin sem hér verður rædd gerir ráð fyrir að öll sveitarfélög á Vestfjörðum verði sameinuð í eitt.

I.a. Reykhólasveit, Tálknafjarðarhreppur, Ísafjarðarbær, Bolungarvík, Súðavíkurhreppur, Árneshreppur, Kaldrananeshreppur og Strandabyggð.



Mynd 16. Kort af sameinuðu sveitarfélagi á Vestfjörðum.

Á þingi Fjórðungssambands Vestfirðinga í september 2009 var samþykkt að hefja ákveðna undirbúningsvinnu og skoða kosti þess og galla að sameina öll sveitarfélög á Vestfjörðum. Þar segir m.a. orðrétt:

“Fjórðungsping felur stjórn Fjórðungssambandsins að hefja undirbúningsvinnu og athuganir á kostum og göllum sameiningar sveitarfélaga á Vestfjörðum. Þar verði sérstaklega lögð áhersla á virka þátttöku íbúa á Vestfjörðum og kannaður vilji þeirra til mismunandi sameiningarkosta. Jafnframt felur Fjórðungsping stjórn Fjórðungssambandsins að óska eftir því að stjórnvöld komi til móts við Fjórðungssambandið vegna kostnaðar við þessa mikilvægu vinnu. Niðurstaða um

sameiningarkosti liggja fyrir eigi síðar en vorið 2012." ²⁷ Á Fjórðungspingi 2010 var þessi afstaða ítrekuð, en þá var eftirfarandi ályktun samþykkt: "Tekið er undir þá stefnu að efla og styrkja sveitarstjórnarstigið í landinu með flutningi verkefna frá ríkinu. Áfram skal haldið athugun á kostum og göllum þess að sameina sveitarfélög á Vestfjörðum. Lögð er áhersla á að greiðar samgöngur milli sveitarfélaga sé ein af grundvallarforsendum þess að markmið um eflingu sveitarstjórnarstigsins náist." ²⁸

Nefndin tekur undir þessa afstöðu Fjórðungssambandsins og telur að afstaða sveitarfélaganna á Vestfjörðum sé forsendan fyrir því að ástæða sé til þess að ræða og kynna hugmyndina um Vestfirði sem eitt sveitarfélag.

Sveitarfélag	Íbúafjöldi	Km ²
Bolungarvík	976	109
Ísafjarðarbær	3.982	2.379
Reykholahreppur	282	1.090
Tálknafjarðarhreppur	314	176
Vesturbyggð	912	1.339
Súðavíkurhreppur	210	749
Árneshreppur	48	707
Kaldrananeshreppur	113	387
Strandabyggð	497	1.906
Samtals	7.334	8.842

Mynd 17. Fjöldi íbúa á Vestfjörðum.

Með sameiningu allra sveitarfélaga á Vestfjörðum yrði til öflugt sveitarfélag með 7.300 íbúum. Hið sameinaða sveitarfélag hefði fulla burði til þess að sinna öllum þeim verkefnum sem sveitarfélögum ber samkvæmt lögum í dag. Flest sveitarfélögin á Vestfjörðum þurfa í dag að treysta á byggðasamlög og þjónustusamninga við önnur sveitarfélög í mörgum málaflokkum.

Sveitarfélag með 7.300 íbúa ætti einnig að hafa getu til þess að taka við nýjum og stórum verkefnum frá ríkinu. Nú eru málefni fatlaðra á leið til sveitarfélaganna og þar hefur verið miðað við að þjónustusvæði þurfi að hafa 7-8.000 íbúa á bak við sig. Sveitarfélögin á svæðinu hafa verið að finna lausn á því hvernig hægt er að taka við þessu stóra verkefni á vettvangi Fjórðungssambandsins. Ef þessi sameining verður að veruleika þá getur verkefnið farið beint til sveitarfélagsins, án þess að verið sé að afsala framkvæmdinni til annars stjórnsýslustigs.

	Bolungarv.	Ísafjörður	Hólmavík	Reykholar	Patreksfj.
Bolungarvík		14	239	295	466
Ísafjörður	14		225	280	452
Hólmavík	239	225		58	230
Reykholar	295	280	58		200
Patreksfj.	466	452	230	200	

Mynd 18. Vegalengdir milli nokkurra byggðarlaga á Vestfjörðum yfir vetrartímenn

²⁷ Vestfirðir í sókn, ályktun 54. Fjórðungspings Vestfirðinga, haldið á Ísafirði 4. og 5. september 2009.

²⁸ Ályktun 55. Fjórðungspings Vestfirðinga, haldið á Hólmavík 3. og 4. september 2010.

Eins og sjá má á meðfylgjandi töflu þá er ekki hægt að segja að samgöngur séu greiðar milli helstu byggðakjarna á Vestfjörðum. Taflan sýnir reyndar vegalendir yfir vetrartímann, en þá eru styttri leiðir milli norður- og suðurhluta Vestfjarða lokaðar. Einnig ber að hafa í huga að stundum eru allir vegir milli þessara svæða ófærir og það gildir líka um vegi á Ströndum. Ef sérhæfð þjónusta byggist upp á Ísafirði þá þurfa íbúar á Patreksfirði að fara rúma 450 km til að sækja þjónustu, yfir vetrartímann. Íbúar í Reykhólasveit gætu þurft að keyra 280 km og íbúar á Hólmavík 225 km. Þó má benda á að gerðar hafa verið ýmsar samgöngubætur á svæðinu, eins og t.d. yfir Arnkötludal, sem gætu stuðlað að frekari samvinnu og sameiningu á Vestfjörðum.

Sveitarstjórnarfulltrúar og íbúar á sunnanverðum Vestfjörðum hafa bent á að ekki sé forsenda fyrir sameiningu allra Vestfjarða fyrr en varanlegar samgöngubætur með jarðgöngum, verði komnar milli norður- og suðurhluta Vestfjarða. Það er hins vegar ljóst að með bættum fjarskiptum, rafrænni stjórnsýslu og svæðisbundnum þjónustueiningum þá væri hægt að stefna að sameiningu allra sveitarfélaga, ef tryggt yrði að varanlegar samgöngubætur væru komnar á áætlun.

Samvinna milli allra sveitarfélaga á svæðinu á sér fyrst og fremst stað innan Fjórðungssambands Vestfirðinga. Hvað varðar samskipti, verslun, menningu og staðbundna þjónustu þá er miklu nær að skipta Vestfjörðum í þrjú svæði; suður svæði, norður svæði og Strandir. Í raun mætti einnig skipta suður svæðinu í tvennt þar sem íbúar í Reykhólahreppi sækja almennt ekki þjónustu í Vesturbyggð eða á Tálknafjörð. Reykhólahreppur hefur í ákveðnum málaflokkum verið í samstarfi við Dalbyggð og einstök sveitarfélög á Ströndum.

Ekki hafa verið gerðir sérstakir útreikningar á hagkvæmni þess að sameina öll sveitarfélög á Vestfjörðum í eitt. Almennt má gera ráð fyrir hagræðingu í yfirstjórn með fækkun kjörinna fulltrúa, nefnda og sveitarstjóra. Hins vegar sýnir reynslan að við sameiningu sveitarfélaga þá aukast kröfur íbúa og þjónustustigið hækkar og því fylgir yfirleitt aukinn kostnaður. Þar sem samgöngur eru ekki greiðar milli svæða á Vestfjörðum má gera ráð fyrir að þjónustan verði meira og minna áfram staðbundinn á þeim 3-4 svæðum sem nefnd hafa verið. Þá má gera ráð fyrir að ferða- og fundakostnaður aukist þar sem fulltrúar verða dreifðir um allan fjórðunginn.

Í samanteknum A-hluta ársreikningum sveitarfélaganna fyrir árið 2009 kemur fram að heildar skuldir og skuldbindingar í hlutfalli af heildartekjum er 124%, sem er undir almennu viðmiði um skuldastöðu sveitarfélaga á Íslandi.²⁹ Framlegð fyrir sameinað sveitarfélag árið 2009 var einungis 6%, sem kallar á nokkra hagræðingu sem vonast er til að ná megi að hluta með sameiningu sveitarfélaga.

Ef sérhæfð þjónusta og stjórnsýslan byggist í auknum mæli upp á Ísafirði eftir sameiningu þá er hætt við að íbúar jaðarsvæða telji sig vera afskipta og hafa minni áhrif en áður. Til þess að koma í veg fyrir slíka þróun þarf að leggja áherslu á að endurskipuleggja stjórnkerfið og stjórnsýslunna þannig að sem flestir íbúar hafi sem jafnastan aðgang og jöfn áhrif. Þannig væri hægt að skipta Vestfjörðum upp í 3-4 þjónustusvæði og koma á fót jafn mörgum svæðisráðum innan stjórnkerfisins. Slíkt hefur gefist vel í sveitarfélögum með dreifðum byggðum erlendis.

²⁹ Stuðst er við viðmið sem Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga hefur sett fram og kynnt sveitarfélögum. Miðað er við 150% skuldaviðmið og 15% framlegð.

Kostir:**Gallar:**

Bolmagn til að sinna lögbundnum verkefnum	Samgöngur ekki greiðar milli byggðakjarna
Getur tekið við stórum verkefnum frá ríkinu	Takmörkuð hefð fyrir samvinnu á öllu svæðinu
Sameining að frumkvæði heimamanna	Fjárhagsleg hagræðing takmörkuð
Dreifð stjórnsýsla gæti tryggt jafnræði	Jaðarsvæði gætu orðið afskipt

II.a. Ísafjarðarbær, Bolungarvík og Súðavíkurhreppur.

Í þessari hugmynd er gert ráð fyrir að sameining eigi sér stað í tveimur skrefum, þannig að til yrðu tvö sveitarfélög á Vestfjörðum sem myndu síðan sameinast í eitt á síðari stigum. Annars vegar sveitarfélögin þrjú á norðanverðum Vestfjörðum og hins vegar sveitarfélögin á Ströndum og sveitarfélögin á sunnanverðum Vestfjörðum, en þau eru samtals sex.



Sveitarfélag	Íbúafjöldi	Km ²
Bolungarvík	976	109
Ísafjarðarbær	3.982	2.379
Súðavíkurhreppur	210	749
Samtals	5.168	3.237

Mynd 19. Kort og íbúafjöldi í Bolungarvík, Ísafjarðarbær og Súðavík.

Sveitarfélögin þrjú á norðanverðum Vestfjörðum eru samtals með rúmlega 5.000 íbúa, sem þýðir að þau hafa bolmagn til þess að sinna öllum lögbundnum verkefnum án ytri samvinnu. Sveitarfélagið yrði hins vegar ekki nógu fjölmennt til þess að taka við nýjum stórum verkefnum frá ríkinu, miðað við þau viðmið sem notast er við í dag. Sveitarfélögin á Vestfjörðum yrðu því áfram að notast við byggðasamlög eða þjónustusamninga við framkvæmd á stærri verkefnum. Hefð er fyrir samvinnu sveitarfélaganna á svæðinu, t.d. á sviði barnaverndarmála, félagsþjónustu og fleiri málaflokka.

Sameining þessara sveitarfélaga hefur lengi verið í umræðunni og helstu rökin gegn sameiningu hafa gjarnan verið þau að nauðsynlegt væri að ljúka samgöngubótum

milli þessara sveitarfélaga áður en til sameiningar komi. Bolungavíkurgöngin hafa nú verið opnuð þannig að þar með er sú hindrun úr veginum. Íbúar á Súðavík hafa einnig bent á að jarðgöng til Ísafjarðar sé ein af forsendum þess að sveitarfélögin sameinist.

Formlegar sameiningarviðræður áttu sér stað milli þessara sveitarfélaga haustið 2009 og þá var starfandi svokölluð hundradaganefnd. Nefndin fékk ráðgjafafyrirtæki til þess að gera úttekt á hagkvæmni sameiningar, sem kom út í skýrslu í maí 2010. Áherslan í skýrslunni er mjög mikið á fjárhagslega hagræðingu og samlegðaráhrif. Megin niðurstaðan er sú að hagræðing geti orðið í rekstri margra málaflokka, en útgjaldaaukning í öðrum. Þá er talað um að sameinað sveitarfélag verði öflugri stjórnsýslueining og eigi möguleika á að veita sérhæfðari þjónustu. Hvorki er mælt með eða á móti sameiningu í niðurstöðum skýrslunnar.³⁰

II.b. Reykhólahreppur, Vesturbyggð, Tálknafjarðarhreppur, Árneshreppur, Kaldrananeshreppur og Strandabyggð.

Hér er gengið út frá því að sveitarfélögin þrjú á Ströndum, Reykhólahreppur, Vesturbyggð og Tálknafjarðarhreppur sameinist í eitt sveitarfélag.



Sveitarfélag	Íbúafjöldi	Km ²
Tálknafjarðarhreppur	314	176
Vesturbyggð	912	1.339
Reykhólahreppur	282	1.090
Árneshreppur	48	707
Kaldrananeshreppur	113	387
Strandabyggð	497	1.906
Samtals	2.166	5.605

Mynd 20. Kort og íbúafjöldi sveitarfélaga á Ströndum og sunnanverðum Vestfjörðum

Hér er um frekar fámenn sveitarfélög að ræða. Ekkert þeirra nær 1.000 íbúa markinu og öll nema Vesturbyggð eru með færri en 500 íbúa. Samanlagt yrðu íbúar

³⁰ Sameining sveitarfélaga – Er sameining Bolungarvíkurkaupstaðar, Ísafjarðarbæjar og Súðavíkurhrepps fýsilegur kostur? Melland Partners, 18. maí 2010.

sameinaðs sveitarfélags rúmlega 2.100. Sveitarfélagið hefði alla burði til þess að veita alla lögbundna þjónustu án ytri samvinnu og hefði bolmagn til þess að byggja upp faglega og sérhæfða þjónustu á ákveðnum sviðum. Sveitarfélag af þessari stærðargráðu hefur hins vegar ekki burði til þess að taka við stórum verkefnum frá ríkinu á borð við málefnum fatlaðra og aldraðra. Ekki er hægt að tala um að mikil hefð sé fyrir samstarfi og samskiptum á svæðinu, nema þá á vettvangi Fjórðungssambandsins. Lítið er um samstarf þar sem einungis þessi ákveðnu sveitafélög taka þátt. Hið sama má segja um samskipti, atvinnusókn og þjónustu, því ekki er um það að ræða að íbúar á Ströndum sæki í verslun og þjónustu t.d. á Patreksfjörð. Samgöngur hafa batnað mikið milli þessara tveggja svæða með nýjum vegi yfir Arnkötludal. Þannig eru einungis 58 km milli Hólmavíkur og Reykhóla í dag, en milli Hólmavíkur og Patreksfjarðar eru hins vegar 230 km, sem er ansi mikil vegalengd ef verið er að tala um að sækja þjónustu þessa leið.

Patreksfjörður er stærsti þéttbýlisstaðurinn en síðan eru fimm talsvert minni byggðakjarnar sem eru dreifðir um allt svæðið. Vissulega væri hægt að stofna sérstök svæðisráð til þess að tryggja áhrif jaðarsvæða, en varla er hægt að mæla með því í sveitarfélagi með einungis rúmlega 2.000 íbúa.

Aðrir sameiningarkostir:

Á fundum sem haldnir voru með fulltrúum sveitarfélaga og landshlutasamtaka á Vestfjörðum voru einnig reifaðir fleiri sameiningarkostir en um getur hér að framan. Þar hefur m.a. komið fram sú hugmynd að skipta Vestfjörðum í þrjú sveitarfélög og sameinast einnig yfir í aðra landshluta. Þessi hugmynd gengur út á að mynda eitt sveitarfélag á norðanverðum Vestfjörðum með samruna þeirra þriggja sveitarfélaga sem þar eru. Taka síðan suðurfirðina sérstaklega út og sameina Vesturbyggð og Tálknafjörð í eitt sveitarfélag. Sveitarfélögin þrjú á Ströndum og Reykhólahreppur sameinist síðan Dalabyggð til suðurs. Þetta sameinaða sveitarfélag yrði með rúmlega 1.600 íbúa sem dreifast á mjög stórt svæði eða 6.500 ferkílómetra. Samgöngur hafa batnað mikið eftir að vegurinn um Arnkötludal var opnaður. Þannig eru aðeins 80 km á milli Hólmavíkur og Búðardals í dag. Nokkuð er um samstarf milli þessara sveitarfélaga. Dalabyggð, Reykhólahreppur og Árneshreppur eru t.d. í byggðasamlagi um rekstur skipulags- og byggingafulltrúa, og áður var Hólmavík hluti af þessu samstarfi.

Nefndin telur að hér sé um athyglisverða hugmynd að ræða sem sjálfsagt sé að skoða frekar.

5.3. Norðurland vestra

Í dag eru sjö sveitarfélög á Norðurlandi vestra og hefur þeim fækkað verulega eftir stórar sameiningar í Skagafirði og Húnavatnssýslunum báðum á undanförunum 12 árum. Þó er enn verk að vinna í þessum landshluta þar sem fimm af sjö sveitarfélögum eru með færri en 1.000 íbúa. Reyndar mun sveitarfélögum á svæðinu fjölga um eitt á næsta ári en þá verður Bæjarhreppur við Hrótafjörð aðili að Samtökum sveitarfélaga á Norðurlandi vestra (SSNV). Bæjarhreppur verður því hafður með við mótun sameiningarkosta fyrir Norðurland vestra.

I. Húnaþing vestra, Bæjarhreppur, Húnavatnshreppur, Blönduósbær, Skagahreppur, Skagaströnd, Skagafjörður og Akrahreppur.

Fyrsta hugmyndin gengur út á að mynda eitt stórt sveitarfélag á Norðurlandi vestra í stað þeirra sjö sem þar eru nú. Þannig er stefnt að því að sameina Húnavatnssýslurnar báðar ásamt Akrahreppi og Skagafirði. Einnig að bæta við Bæjarhreppi í Hrótafirði þar sem talsverð hefð er fyrir samskiptum og samvinnu þar við sveitarstjórn og íbúa í Húnaþingi vestra.



Sveitarfélag	Íbúafjöldi	Km ²
Húnaþing vestra	1.116	2.506
Bæjarhreppur	96	513
Blönduóssbær	882	183
Sveitarfélagið Skagaströnd	519	53
Skagabyggð	106	489
Húnavatnshreppur	431	3.817
Akrahreppur	209	1.364
Sveitarfélagið Skagafjörður	4.131	4.180
Samtals	7.490	13.105

Mynd 21. Kort og íbúafjöldi í Húnavatnssýslum og Skagafirði.

Ef öll sveitarfélögin á Norðurlandi vestra yrðu sameinuð í eitt yrði til sveitarfélag með tæplega 7.500 íbúum. Sveitarfélagið yrði mjög víðfeðmt eða rúmir 13.000

ferkílómetrar. Flestir stærstu byggðakjarnarnir eru þó á mjög afmörkuðu svæði og um 80% af íbúunum eru í 30-40 mínútna akstursfjarlægð frá Sauðárkróki sem er fjölmennasti byggjakjarninn. Verslun og þjónusta eru öflug bæði á Sauðárkróki og Blönduósi og því gætu þessir staðir báðir verið þjónustukjarnar fyrir íbúa hins nýja sveitarfélags. Rúmur helmingur íbúanna býr í sveitarfélaginu Skagafirði og talsverður stærðarmunur er á Sauðárkróki og öðrum þéttbýlisstöðum á svæðinu.

Sameinað sveitarfélag á Norðurlandi vestra hefur bolmagn til þess að sinna öllum lögbundnum verkefnum sveitarfélaga, án þess að þurfa að reiða sig á byggðasamlög og þjónustusamninga við önnur sveitarfélög. Þá mun sveitarfélagið hafa nógu marga íbúa að baki sér til þess að geta tekið við nýjum stórum verkefnum frá ríkinu eins og málefnum fatlaðra, miðað við þau viðmið sem notuð eru í dag. Árið 2004 kom út skýrsla um sameiningarmál á vegum SSNV, þar sem gerð var úttekt á ýmsum sameiningarkostum. Megin áherslan í þeirri skýrslu var að kanna með hvaða hætti sveitarfélögin á svæðinu væru best til þess fallin að taka við nýjum verkefnum frá ríkinu. Niðurstaðan er sú að best væri að sameina öll sveitarfélög á svæðinu í eitt. En þar segir; “Við sameiningu allra sveitarfélaga á Norðurlandi vestra í eitt sveitarfélag væri það mun betur í stakk búið til að taka að sér verkefni sem ríki sér um í dag í krafti stærðar sinnar... Með sameiningu allra sveitarfélaga á Norðurlandi vestra verður mun auðveldara að tryggja öllum íbúum svæðisins þjónustu á hagkvæman hátt og jafnframt verða stjórnsýslulegar takmarkanir atvinnusvæða að engu. Sameining allra sveitarfélaga á svæðinu myndi skila sér í þrem sterkum þjónustukjörnum á svæðinu, sem væru vel í stakk búnir til að takast á við þau verkefni sem ríkið er tilbúið að láta af hendi.”³¹

	Hofsós	Sauðárkr.	Varmahlíð	Skagastr.	Blönduós	Hvammst.
Hofsós		36	48	89	83	141
Sauðárkrókur	36		26	52	47	105
Varmahlíð	48	26		69	50	109
Skagaströnd	89	52	69		23	81
Blönduós	83	47	50	23		58
Hvammstangi	141	105	109	81	58	

Mynd 22. Vegalengdir milli helstu byggðarlaga á Norðurlandi vestra.

Samgöngur eru mjög greiðar á milli helstu byggðarlaga á Norðurlandi vestra, bundið slitlag og almennt greiðfært allt árið. Nýr vegur yfir Þverárfjall styttr verulega leiðir á milli þiggja stærstu þéttbýlisstaðanna, Sauðárkróks, Blönduós og Skagastrandar. Meirihluti íbúa í sveitarfélaginu er í minna en klukkutíma akstursfjarlægð frá þessum þremur þjónustukjörnum.

Mjög mikil hefð er fyrir samstarfi og samskiptum meðal sveitarfélaga á Norðurlandi vestra. Samstarfið fer að mestu fram innan SSNV, en einnig milli einstakra sveitarfélaga. Þannig hefur SSNV þá sérstöðu að hafa séð um rekstur málefna fatlaðra með þjónustusamningi við ríkið frá 1999. Verkefnið hefur gengið mjög vel og því ætti að vera auðvelt fyrir sameinað sveitarfélag sem tekur yfir allt svæðið, að taka við þessu verkefni. Í skýrslu SSNV frá 2004 er mikið fjallað um óskosti byggðasamlaga og bent á að öll ákvarðanatataka geti orðið seinvirk og mikið sé um

³¹ Efling sveitarstjórnarstigsins, Samtök sveitarfélaga á Norðurlandi vestra, 2004.

málamiðlanir. “Byggðasamlög eru í raun ekkert annað en bráðabirgðalausnir vegna of lítilla eininga á sveitarstjórnarstiginu.”³²

Samstarfinu á svæinu má einnig skipta upp í þrjár smærri einingar. Áður hefur verið minnst á samstarf milli Húnaþings vestra og Bæjarhrepps, þá er samstarf í flestum málaflokkum milli sveitarfélaga í Austur-Húnavatnssýslu og þriðja einingin er sveitarfélagið Skagafjörður og Akrahreppur.

Líklegt er að þjónusta og stjórnsýsla muni skiptast á þessi þrjú svæði ef sameining verður að veruleika. Mikilvægt er að ákveða fyrirfram hvar staðbundin þjónusta verður áfram og á hvaða stöðum sérhæfðari þjónusta kann að byggjast upp. Það kemur því vel til greina að koma á fót svæðisráðum í Húnaþingi vestra, Húnaþingi eystra og Skagafirði til þess að tryggja áhrif allra íbúa í nýju sveitarfélagi.

Í samanteknum A-hluta ársreikningum sveitarfélaganna fyrir árið 2009 kemur fram að heildar skuldir og skuldbindingar í hlutfalli af heildartekjum er 76%, sem er langt undir almennu viðmiði um skuldastöðu sveitarfélaga á Íslandi. Á móti kemur að framlegð er einnig lág, eða aðeins 2% fyrir árið 2009.

Kostir:

Gallar:

Bolmagn til að sinna lögbundnum verkefnum	Þjónusta fjarlægist hjá hluta íbúa
Getur tekið við stórum verkefnum frá ríkinu	Fámenn samfélög gætu misst áhrif sín
Samgöngur mjög greiðar milli byggðakjarna	Ólík samfélög hafa mismunandi áherslur
Mikil hefð fyrir samvinnu	Störfum kann að fækka í stjórnsýslunni
Hefð fyrir skiptingu í þjónustusvæði	Fámenn jaðarsvæði kunna að verða afskipt

II.a. Húnaþing vestra, Bæjarhreppur, Húnavatnshreppur, Blönduósbær, Skagahreppur og Skagaströnd.

Annar valkostur við að sameina öll sveitarfélög á Norðurlandi vestra er að til verði tvö sveitarfélög á svæðinu. Annars vegar að öll sveitarfélögin í Húnavatnssýslunum báðum auk Bæjarhrepps sameinis og hins vegar að sveitarfélögin tvö í Skagafirði, Akrahreppur og Sveitarfélagið Skagafjörður sameinist.

³² Efling sveitarstjórnarstigsins, Samtök sveitarfélaga á Norðurlandi vestra, 2004.



Sveitarfélag	Íbúafjöldi	Km ²
Blönduóssbær	882	183
Sveitarfélagið Skagaströnd	519	53
Skagabyggð	106	489
Húnavatnshreppur	431	3.817
Húnaþing vestra	1.116	2.506
Bæjarhreppur	96	513
Samtals	3.150	7.561

Mynd 23. Kort og íbúafjöldi í Húnavatnssýslum og Bæjarhreppi.

Ef sveitarfélögin í vestur og austur Húnavatnssýslum og Bæjarhreppur yrðu sameinuð í eitt yrði til sveitarfélag með 3.150 íbúum. Sveitarfélagið hefði fulla getu til þess að taka við þeim lögbundnu verkefnum sem sveitarfélögum ber skylda til í dag. Þegar kemur að nýjum og stærri verkefnum frá ríkinu, eins og málefnum fatlaðra þá þyrfti sveitarfélagið að reiða sig á samstarf við önnur sveitarfélög á svæðinu eða fela SSNV rekstur verkefna eins og verið hefur undanfarin 11 ár.

Samgöngur eru greiðar innan svæðisins milli helstu byggðakjarna. Sameiningin fellur mjög vel að markmiðinu um greiðar samgöngur, landfræðilega heild og hefð fyrir samskiptum og samvinnu. Þó er ekki hægt að tala um samfellt þjónustu- og atvinnusvæði nema að hluta til. Það má hins vegar benda á að íbúar og þéttbýliskjarnar dreifast nokkuð jafnt um svæðið þannig að minni hætta er á að jaðarsvæði myndist.

II.b. Skagafjörður og Akrahreppur.

Það liggur beint við að viðra þá hugmynd að sameina sveitarfélagið Skagafjörð og Akrahrepp í hugmynd sem gengur út á að sveitarfélögin verði tvö á Norðurlandi vestra.



Sveitarfélag	Íbúafjöldi	Km ²
Akrahreppur	209	1.364
Sveitarfélagið Skagafjörður	4.131	4.180
Samtals	4.340	5.544

Mynd 24. Kort og íbúafjöldi í Skagafirði.

Akrahreppur er landfræðilega hluti af Skagafirði og því falla sveitarfélögin vel hvert að öðru. Sameinað sveitarfélag hefði bolmagn til þess að sinna þeirri þjónustu sem lögbundin er í dag án ytri samvinnu. Það á hins vegar ekki við um Akrahrepp í dag, þar sem íbúar eru einungis 209. Sveitarfélagið yrði hins vegar að treysta áfram á samvinnu við önnur sveitarfélög á Norðurlandi vestra varðandi yfirtöku stærri verkefna frá ríkinu. Samgöngur eru með besta móti milli þessara tveggja sveitarfélaga, enda liggur þjóðvegurinn að hluta til í gegnum bæði sveitarfélögin. Samskipti íbúa og samstarf sveitarfélaganna eru mjög mikil og löng hefð fyrir því. Íbúar í Akrahreppi sækja mikið verslun og þjónustu í Varmahlíð og á Sauðárkrók. Þá eru sveitarfélögin í samstarfi í flestum málaflokkum og má þar nefna rekstur grunnskóla og leikskóla, félagsþjónustu og ýmsa sérfræði þjónustu.

Íbúar í Skagafirði hafa þrisvar sinnum felld sameiningu Akrahrepps og Sveitarfélagsins Skagafjarðar, síðast í sameiningarkosningunum 2005. Þá felldu íbúar Akrahrepps sameiningu með miklum mun og reyndar var tillagan einnig felld í Sveitarfélaginu Skagafirði þar sem 50,6% kjósenda sagði nei. Sameining þessara tveggja sveitarfélaga hefur samt stöðugt verið í umræðunni.

Aðrir sameiningarkostir:

Þar sem miklar sameiningar hafa átt sér stað á Norðurlandi vestra á undanförunum árum þá hefur ekki verið mikil umræða um aðra sameiningarkosti en þá tvo sem kynntir voru hér að framan. Á fundum með íbúum, sveitarstjórnarmönnum og fulltrúum SSNV hefur þó verið bent á að eðlilegra sé að skipta svæðinu í þrennt. Sveitarfélögin verði því þrjú og miðist við gömlu héruðin þar sem löng hefð er fyrir samvinnu og samskiptum. Þannig verði Skagafjörður eitt sveitarfélag, Austur-Húnavatnssýsla renni saman í eitt sveitarfélag og þá sameinist Húnaþing vestra og

Bæjarhreppur. Bent hefur verið á að þetta sé ágæt millileið og líklegra sé að ná um hana sátt en hinar hugmyndirnar.

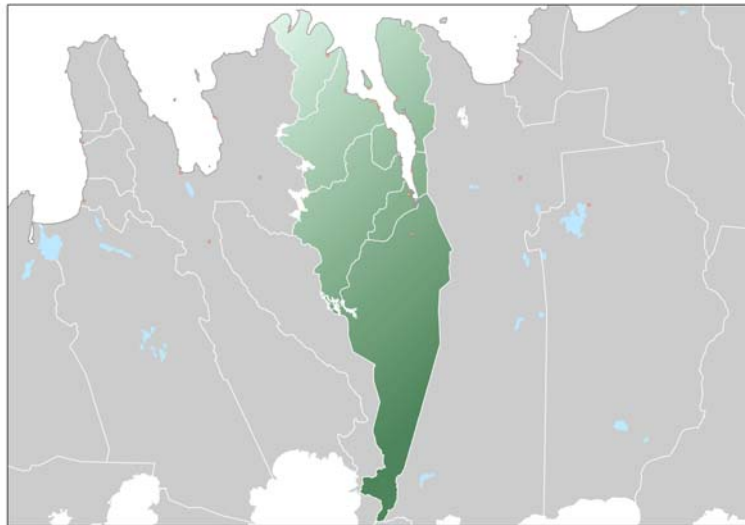
5.4. Norðurland eystra

Þrátt fyrir fjölda sameininga undanfarin ár eru ennþá 13 sveitarfélög á Norðurlandi eystra. Í mars 2010 sameinuðust Arnarneshreppur og Hörgárbyggð í Hörgársveit og er það nýjasta sameiningin á Íslandi. Stöðug þróun hefur verið á svæðinu undanfarin ár og þannig urðu þrjár sameiningar í kjölfar sameiningarátaksins 2005-2006 á Norðurlandi eystra. Fjallabyggð varð til úr sameiningu Ólafsfjarðar og Siglufjarðar, Norðurþing varð til með sameiningu Húsavíkur, Raufarhafnar, Kelduneshrepps og Öxarfjarðarhrepps og síðan sameinuðust Þórshafnarhreppur og Skeggjastaðahreppur í Langanesbyggð. Þrjár sameiningar áttu sér stað á síðasta kjörtímabili, 2006-2010, á svæðinu. Áður hefur verið minnst á Hörgársveit, þá sameinuðust Grímsey og Akureyri, einnig Þingeyjarsveit og Aðaldælahreppur. Í átta sveitarfélögum á svæðinu eru íbúar færri en 1.000 og einu sveitarfélagi eru íbúar undir 100. Íbúar á Norðurlandi eystra eru rúmlega 29.000 og er þetta langfjölmennasta svæðið á landsbyggðinni. Flestir búa á Akureyri eða 17.500 um 3.000 í Norðurþingi, og um 2.000 íbúar eru bæði í Fjallabyggð og Dalvíkurbyggð.

Nefndin telur að svæðið í heild sé of víðfeðmt og mælir því ekki með sameiningu allra sveitarfélaga á Norðurlandi eystra. Nefndin telur eðlilegra að skoða þá hugmynd að sameina annars vegar öll sveitarfélög við Eyjafjörð og hins vegar öll sveitarfélög í Þingeyjarsýslum.

I.a. Fjallabyggð, Dalvíkurbyggð, Hörgársveit, Akureyri, Eyjafjarðarsveit, Svalbarðsstrandarhreppur og Grýtubakkahreppur.

Kosið var um stóra sameiningu allra sveitarfélaga við Eyjafjörð í sameiningarkosningunum 2006, en hún var felld í flestum sveitarfélögum. Í kjölfarið voru Siglufjörður og Ólafsfjörður sameinaðir í Fjallabyggð.



Sveitarfélag	Íbúafjöldi	Km ²
Akureyri	17.572	138
Fjallabyggð	2.106	364
Dalvíkurbyggð	1.959	598
Eyjafjarðarsveit	1.042	1.775
Hörgársveit	611	805
Svalbarðsstrandahreppur	398	55
Grýtubakkahreppur	333	431
Samtals	24.021	4.166

Mynd 25. Kort og íbúafjöldi við Eyjafjörð.

Ef þessi sameining gengur eftir verður til sveitarfélag með 24.000 íbúa og yrði það fjórða fjölmennasta sveitarfélag landsins á eftir Reykjavík, Kópavogi og Hafnarfirði. Þetta yrði því mjög öflug eining og miklir möguleikar fyrir hendi hvað varðar uppbyggingu þjónustu, faglega stjórnýslu og slagkraft í atvinnu- og byggðamálum. Fámennari sveitarfélögin myndu hagnast mest með því að fá beinan aðgang að þeirri þjónustu sem stærri sveitarfélögin hafa byggt upp nú þegar. Sveitarfélagið hefði bolmagn til þess að taka við stærri verkefnum frá ríkinu eins og t.d. málefnum fatlaðra, málefnum aldraðra og heilsugæslu. Reyndar hefur Akureyri í mörg ár verið með þjónustusamning við ríkið um rekstur þessara málaflokka og hefur það gengið mjög vel.

	Siglufj.	Ólafsfj.	Dalvík	Akureyri	Grenivík
Siglufjörður		15	32	76	114
Ólafsfjörður	15		17	61	99
Dalvík	32	17		44	82
Akureyri	76	61	44		38
Grenivík	114	99	82	38	

Mynd 26. Vegalengdir milli helstu þéttbýliskjarna á Norðurlandi eystra – eftir Héðinsfjarðargöng.

Akureyri hefur löngum verið verslunar- og þjónustukjarni svæðisins og flestir íbúar við Eyjafjörð geta einnig sótt atvinnu á Akureyri þar sem samgöngur eru mjög greiðar. Eftir opnum Héðinsfjarðargöngnum verða allir íbúar svæðisins í innan við 50 mínútna akstursfjarlægð frá Akureyri. Eins og sést á meðfylgjandi mynd þá eru einungis 76 km á milli Akureyrar og Siglufjarðar eftir að göngin opna. Íbúar annarra

staða þurfa að aka styttri vegalengdir til Akureyrar. Þannig má segja að svæðið verði orðið samfellt atvinnu- og þjónustusvæði eftir þessa miklu samgöngubót.

Mikil og löng hefð er fyrir samvinnu meðal sveitarfélaga á Eyjafjarðarsvæðinu. Það er þó afar mismunandi eftir málaflokkum og stærð sveitarfélaga. Samstarfið er mest á milli Akureyrar og landbúnaðarhreppanna í Eyjafirði, sem ýmist vinna saman í byggðasamlögum eða hafa gert þjónustusamninga við Akureyri í flestum málaflokkum. Í aðdraganda sameiningarkosninga í Eyjafirði 2005 gerði Háskólinn á Akureyri ítarlegt mat á kostum þess og göllum að sameina öll sveitarfélög við Eyjafjörð. Um samstarf sveitarfélaga segir meðal annars: “Á þennan hátt má segja að sumir málaflokkar virki nú eins og sameining sé löngu um garð gengin. Það hefur skapað nokkuð sérstaka stöðu að sveitarfélögin virka sem sameinuð á sumum sviðum en eru það ekki í raun.”³³

Það er mat skýrsluhöfunda að árið 2004 að umrædd sameining sé hagstæð á flestum sviðum og því ekki úr vegi að enda á lokaniðurstöðu skýrslunnar; “Með sameiningu í eitt sveitarfélag næst ekki einungis ákveðin fjárhagsleg hagræðing og jöfnun þjónustustigs með því að gera svæðið eitt heildstætt þjónustusvæði. Einnig gæti myndast heildstætt þróunarsvæði í málum er lúta að framþróun byggðar. Má þar nefna heildræna stefnu í skipulagsmálum, heildræna atvinnustefnu, heildrænt þróunarstarf og nýsköpun og heildræna sýn í umhverfismálum. Allt þetta styrkir svæðið sem það sem við viljum kalla þróunarsvæði, auk þess að efla það sem þjónustu- og atvinnusvæði. Með slíku fyrirkomulagi má ná fram meiri árangri í uppbyggingu Eyjafjarðarsvæðisins – með samræmdu átaki eins sveitarfélags.”³⁴

Í samanteknum A-hluta ársreikningum sveitarfélaganna fyrir árið 2009 kemur fram að heildar skuldir og skuldbindingar í hlutfalli af heildartekjum er 120%, sem er undir almennu viðmiði um skuldastöðu sveitarfélaga á Íslandi. Framlegð í sameinuðu sveitarfélagi við Eyjafjörð er 13% sem telst mjög gott sé það skoðað í samhengi við skuldahlutfall 2009.

Kostir:

Gallar:

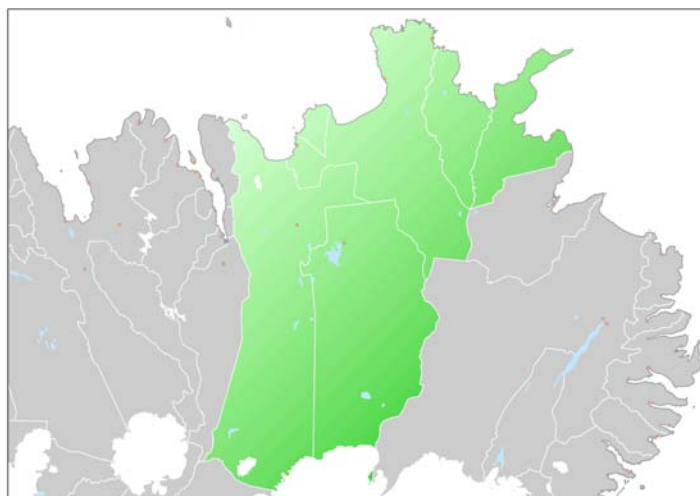
Bolmagn til að sinna öllum núverandi verkefnum.	Sameining Eyjafjarðar felld fyrir 5 árum síðan
Getur tekið við nýjum stórum verkefnum frá ríkinu.	Fámenn samfélög óttast um sinn hag
Samgöngur eru greiðar milli helstu byggðakjarna.	Hætta á lýðræðishalla á jaðarsvæðum
Akureyri viðurkenndur þjónustukjarni fyrir svæðið.	Sérhæfð þjónusta gæti orðið of miðlæg
Mikil hefð er fyrir samvinnu á svæðinu.	Samvinna um málefni fatlaðra í óvissu

I.b. Norðurþing, Þingeyjarsveit, Skútustaðahreppur, Tjörneshreppur. Langanesbyggð og Svalbarðshreppur.

Hinn sameiningarkosturinn á Norðurlandi eystra er að sameina öll sveitarfélögin í Suður- og Norður Þingeyjasýslum í eitt sveitarfélag.

³³ Eyfirðingar í eina sæng. Rannsóknarstofnun Háskólans á Akureyri, desember 2004.

³⁴ Eyfirðingar í eina sæng. Rannsóknarstofnun Háskólans á Akureyri, desember 2004.



Mynd 27. Kort af sameinuðu sveitarfélagi í Píngeyjarsýslum.

Reynt var að sameina sjö sveitarfélög í Suður- og Norður-Píngeyjarsýslum í sameiningarkosningunum 2006, auk þess sem reynt var að sameina Þórshöfn og Svalbarðshrepp. Sameining var felld í flestum sveitarfélögum, en í kjölfarið urðu til þrjú ný sameinuð sveitarfélög: Norðurþing, Langanesbyggð og Píngeyjarsveit stækkaði með innkomu Aðaldælahrepps 2008.

Sveitarfélag	Íbúafjöldi	Km ²
Norðurþing	3.002	3.729
Skútustaðahreppur	391	6.036
Tjörneshreppur	58	199
Píngeyjarsveit	944	5.988
Svalbarðshreppur	106	1.155
Langanesbyggð	524	1.333
Samtals	5.025	18.440

Mynd 28. Íbúafjöldi í Píngeyjarsýslum.

Í dag eru sex sveitarfélög í Píngeyjarsýslum í stað tíu við kosningarnar 2006. Samanlagður íbúafjöldi þeirra er rúmlega 5.000 manns. Norðurþing er langfjöldmennast með rétt um 3.000 íbúa en íbúafjöldi í öllum hinum sveitarfélögum er undir 1.000. Tjörneshreppur er fámennastur með 58 íbúa.

Sveitarfélagið yrði nægilega öflugt til þess að sinna þeim lögbundnu verkefnum sem sveitarfélögin eiga að inna af hendi í dag. Hins vegar yrði sveitarfélagið tæplega nógu burðugt til þess að taka við nýjum og stórum verkefnum frá ríkinu eins og málefnum fatlaðra og aldraðra. Þó er mögulegt að hægt yrði að fá undanþágu frá ríkjandi viðmiði um þjónustusvæði og þá með samvinnu við t.d. Eyjafjarðarsvæðið.

	Húsavík	Mývatn	Kópasker	Raufarh.	Þórshöfn
Húsavík		54	97	130	159
Mývatn	54		127	160	189
Kópasker	97	127		43	71
Raufarhöfn	130	160	43		67
Þórshöfn	159	189	71	67	

Mynd 29. Vegalengdir milli helstu þéttbýlisstaða í Píngeyjarsýslum.

Ókostirnir við þessa sameiningu eru að vegalengdir eru miklar og samgöngur geta verið erfiðar á milli byggðarlaga í Þingeyjarsýslum yfir vetrartímenn. Nýlegar samgöngubætur eins og vegur yfir Hólfaskarð hafa þó bætt ástandið verulega. Eins og sjá má á meðfylgjandi töflu þá eru talsverðar vegalengdir frá Þórshöfn og Raufarhöfn til annarra þéttbýliskjarna á svæðinu. Þannig eru 159 km á milli Þórshafnar og Húsavíkur, og 130 km á milli Raufarhafnar og Húsavíkur sem reyndar tilheyra sama sveitarfélaginu í dag. Þessar vegalengdir eru þó alveg innan þeirra viðmiða sem nefndin telur eðlileg við mat á sameiningarkostum. Staðbundin grunnþjónusta verður áfram á þessum stöðum þrátt fyrir sameiningu en líklegt er að ýmis sérhæfð þjónusta byggist upp á Húsavík sem er þjónustukjarni fyrir allt svæðið.

Mikil hefð er fyrir samvinnu sveitarfélaga í Þingeyjarsýslum, t.d. á sviði félagsþjónustu, barnaverndarmála, fræðslumála o.fl. Það er því margt sem mælir með sameiningu á þessu svæði. Íbúar og þéttbýliskjarnar eru dreifðir yfir mjög stórt svæði og almennt séð hefur það aukinn kostnað í för með sér að reka víðfeðm og dreifð sveitarfélög.

Í samanteknum A-hluta ársreikninga sveitarfélaganna fyrir árið 2009 kemur fram að heildar skuldir og skuldbindingar í hlutfalli af heildartekjum er 120%, sem er undir almennu viðmiði um skuldastöðu sveitarfélaga. Hins vegar er framlegð mjög lág, eða einungis 1%, sem kallar á verulega hagræðingu í rekstri.

Það er óhætt að tala um byggðirnar sem eru lengst frá Húsavík sem jaðarsvæði og því þarf að hyggja að því að miða uppbyggingu stjórnkerfis og stjórnsýslu við þær aðstæður. Sameinað sveitarfélag þarf að hafa áfram starfsstöðvar á þessum stöðum og e.t.v. einnig á Kópaskeri, Laugum og Reykjahlíð við Mývatn. Skoða þarf þann möguleika að setja á stofn svæðisráð fyrir hvert jaðarsvæði til þess að tryggja áhrif og þjónustu við íbúa þar.

Kostir:

Gallar:

Bolmagn til að sinna lögbundnum verkefnum	Getur ekki tekið við stórum verkefnum frá ríki
Sterkari eining út á við	Takmörkuð hefð fyrir samvinnu á svæðinu
Nýlegar samgöngubætur styðja sameiningu	Miklar vegalengdir milli byggðarlaga
Dreifð stjórnsýsla gæti tryggt lýðræðið	Mikill kostnaður við stórt og dreift sveitarfélag

Nefndin ákvað að leggja einnig fram hugmynd um sameiningarkost sem gengur skemur en hugmyndin sem kynnt var hér að framan. Þessi hugmynd gerir ráð fyrir að sveitarfélögin á Norðurlandi eystra verði fjögur í stað tveggja í fyrri hugmyndinni. Eftirfarandi sveitarfélög yrðu þá til á svæðinu:

II.a. Fjallabyggð og Dalvíkurbyggð.

Sveitarfélögin á utanverðum Tröllaskaga eiga margt sameiginlegt og í gegnum árin hafa verið mikil samskipti og samvinna á svæðinu. Hér er því lögð fram hugmynd um að Fjallabyggð og Dalvíkurbyggð sameinist í eitt sveitarfélag.



Sveitarfélag	Íbúafjöldi	Km ²
Fjallabyggð	2.106	364
Dalvíkurbyggð	1.959	598
Samtals	4.065	962

Mynd 30. Kort og íbúafjöldi í Fjallabyggð og Dalvík.

Sameinað sveitarfélag Fjallabyggðar og Dalvíkurbyggðar yrði með rúmlega 4.000 íbúa á bak við sig. Sveitarfélagið hefði bolmagn til þess að sinna öllum lögbundnum verkefnum og gæti byggt upp öfluga og faglega stjórnsýslu, sem sveitarfélögin hafa verið að gera hvert fyrir sig undanfarin ár. Aðeins eru fjögur ár síðan Siglufjörður og Ólafsfjörður runnu saman í Fjallabyggð og mikil vinna hefur farið í endurskipulagningu og breytingastjórnun til þess að sameiningin gangi sem best. Opnun Héðinsfjarðagangna í október 2010 verður síðan mikilvægasti hlekkurinn í formlegri sameiningu Fjallabyggðar. Sveitarfélagið yrði hins vegar ekki nógu fjölmennt til þess að geta tekið við stórum verkefnum frá ríkinu á borð við málefni fatlaðra. Sú staða er reyndar uppi núna að Fjallabyggð og Dalvíkurbyggð hafa áhuga á að verða aðilar að þjónustusamningu sveitarfélaga á Norðurlandi vestra varðandi málefni fatlaðra.

Umræða um sameiningu þessara tveggja sveitarfélaga hefur reglulega skotið upp kollinum og verið nokkuð áberandi í kringum undirbúning og opnun nýs

framhaldsskóla í Ólafsfirði, sem sveitarfélögin tvö standa saman að. Vilji til sameiningar virðist þó vera meiri í Fjallabyggð en í Dalvíkurbyggð. Löng hefð er fyrir samvinnu sveitarfélaga á þessu svæði og samskipti íbúa verið mikil í gegnum árin. Menning og atvinnulíf eru með svipuðu sniði á svæðinu og segja má að svæðið skeri sig nokkuð frá landbúnaðarsveitarfélögunum í innanverðum Eyjafirði. Samgöngur eru greiðar og með tilkomu Héðinsfjarðargangna verður hægt að tala um samfelld atvinnu- og þjónustusvæði á utanverðum Tröllaskaga. Fjarlægðin milli Siglufjarðar og Dalvíkur verður þá aðeins rúm 30 kílómetrar. Vegabætur sem stuðla að auknu öryggi Múlavegar sérstaklega yfir vetrarmánuðina mundi auka líkur á sameiningu þessara sveitarfélaga.

II.b. Hörgársveit, Akureyri, Eyjafjarðarsveit, Svalbarðsstrandahreppur og Grýtubakkahreppur.

Næsti sameiningarkostur gengur út á að hin fimm sveitarfélögin við Eyjafjörð sameinist í eitt. Þetta eru Akureyri, Eyjafjarðarsveit, Hörgársveit, Svalbarðsstrandahreppur og Grýtubakkahreppur.



Sveitarfélag	Íbúafjöldi	Km ²
Akureyri	17.572	138
Eyjafjarðarsveit	1.042	1.775
Hörgársveit	611	805
Svalbarðsstrandahreppur	398	55
Grýtubakkahreppur	333	431
Samtals	19.956	3.204

Mynd 31: Kort og íbúafjöldi á Akureyri, Eyjafjarðarsveit, Hörgársveit, Svalbarðsstrandahreppi og Grýtubakkahreppi.

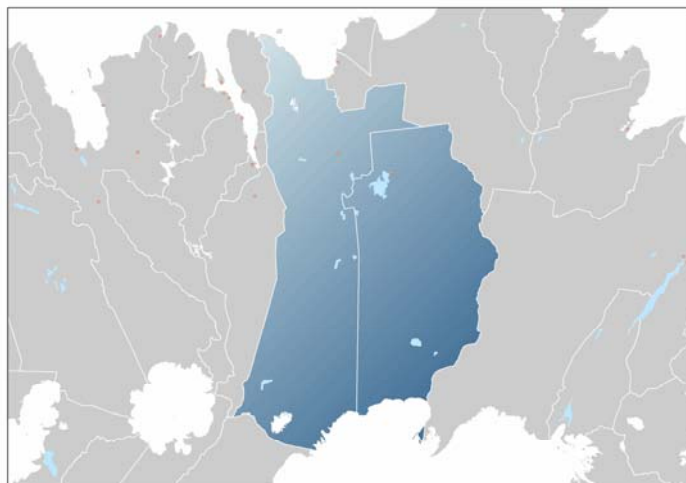
Íbúafjöldi í þessu sveitarfélagið við Eyjafjörð yrði tæplega 20.000, en þar af búa 17.500 á Akureyri. Þar með yrðu áhrif og slagsíða Akureyrar ennþá meiri en í fyrri sameiningarkostinum þar sem lagt er til að öll sveitarfélögin við Eyjafjörð sameinist. Engu að síður yrði þetta mjög stórt og öflugt sveitarfélag sem hefði alla burði til þess að sinna lögbundnum verkefnum og byggja upp faglega þjónustu á öllu svæðinu. Þá gæti sveitarfélagið tekið beint við nýjum stórum verkefnum af ríkinu eins og málefnum fatlaðra, aldraðra, heilsugæslu og fleiri verkefnum. Áður hefur komið fram

að samgöngur eru með besta móti innan svæðisins, og flestir íbúar í minna en 30-40 mínútna akstursfæri frá Akureyri.

Fram hefur komið, bæði á fundum og almennt í umræðunni, að sumir íbúar fámennari byggðarlaga í nágrenni við Akureyri upplifi ákveðna ógn af stærð Akureyrar gagnvart hinum. Það eru því ákveðnar raddir sem telja eðlilegra að sameina sveitarfélögin í kringum Akureyri í eitt, en Akureyri verði áfram sér sveitarfélag. Slíkum áhyggjum má þó eyða með því að endurskoða uppbyggingu stjórnkerfisins og stjórnsýslunnar og koma á fót svæðisráðum til þess að tryggja áhrif og þjónustu á jaðarsvæðum.

II.c. Þingeyjarsveit og Skútustaðahreppur.

Hér er gert ráð fyrir því að sveitarfélögin í Þingeyjarsýslum verði tvö en ekki eitt eins og fyrri hugmyndin gekk út á. Annars vegar að suður hluti Þingeyjarsýslna sameinist og hins vegar að norður hlutinn sameinist.



Sveitarfélag	Íbúafjöldi	Km ²
Skútustaðahreppur	391	6.036
Þingeyjarsveit	944	5.988
Samtals	1.335	12.024

Mynd 31. Kort og íbúafjöldi í Skútustaðahreppi og Þingeyjarsveit.

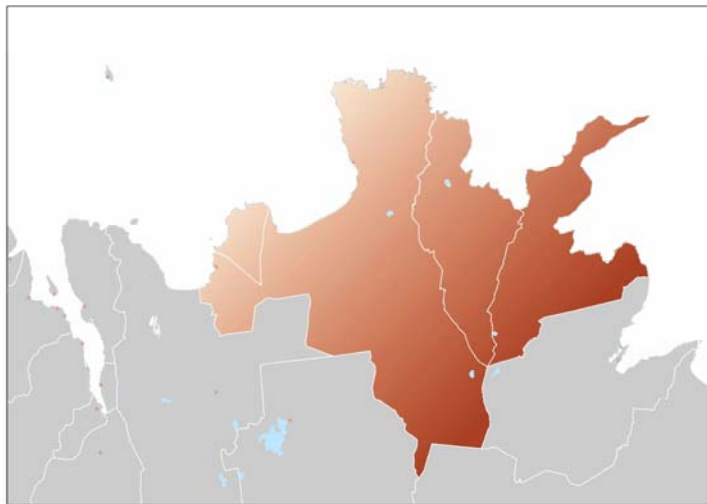
Ef Þingeyjarsveit og Skútustaðahreppur sameinast í eitt sveitarfélag þá verður samanlagður íbúafjöldi um 1.300 manns. Hér yrði því ekki nein stórbreyting miðað við stöðuna í dag. Sveitarfélagið hefði þó meiri burði til þess að eiga við viðameiri lögbundin verkefni með því að fjölga starfsfólki og byggja upp faglegri og öflugri stjórnsýslu og þjónustu. Sameinað sveitarfélag yrði þó að treysta áfram á byggðasamlög eða þjónustusamninga vegna yfirtöku á nýjum verkefnum frá ríkinu, eins og þjónustu við fatlaða.

Samgöngur eru greiðar á svæðinu og talsverð hefð fyrir samskiptum og samvinnu bæði íbúa og sveitarfélaga. Íbúar og sveitarstjórn í Skútustaðahreppi hafa hafnað sameiningu við nágrennasveitarfélögin í Suður-Þingeyjarsýslu tvívegis á

undanförnum árum. Nýlega stækkaði Þingeyjarsveit þegar íbúar í Aðaldælahreppi bættust við eftir að hafa samþykkt sameiningu í kosningum.

II.d. Norðurþing, Tjörneshreppur, Langanesbyggð og Svalbarðshreppur.

Loks er lagt til að rædd verði sameining fjögurra sveitarfélaga í norður hluta Þingeyjarsýslna. Þetta eru sveitarfélagið Norðurþing, Tjörneshreppur, Langanesbyggð og Svalbarðshreppur.



Sveitarfélag	Íbúafjöldi	Km ²
Svalbarðshreppur	106	1.155
Langanesbyggð	524	1.333
Norðurþing	3.002	3.729
Tjörneshreppur	58	199
Samtals	3.690	6.416

Mynd 32: Kort og íbúafjöldi í Svalbarðshreppi, Langanesbyggð, Norðurþingi og Tjörneshreppi.

Sameinað sveitarfélag í norðurhluta Þingeyjarsýslna hefði tæplega 3.700 íbúa innan sinna marka. Sveitarfélagið yrði nógu öflugt til þess að veita þá þjónustu sem sveitarfélögum ber í dag samkvæmt lögum. Öflug stjórnsýsla og fagleg sérfræði þjónusta hefur verið að byggjast upp hjá Norðurþingi eftir að sveitarfélagið varð til við sameiningu fjögurra sveitarfélaga árið 2006. Löng hefð er fyrir samskiptum og samvinnu á svæðinu, en þrátt fyrir það hafa fámenn sveitarfélög eins og Tjörneshreppur og Svalbarðshreppur ítrekað hafnað sameiningu við nágranna sveitarfélögin. Samgöngur eru greiðar milli helstu staða á svæðinu og nýir vegir verið teknir í notkun nýlega. Hins vegar eru miklar vegalengdir milli staða og Húsavík, sem helsti þjónustukjarni, ekki miðsvæðis í hinu fyrirhugaða sveitarfélagi.

Þess skal að lokum getið hér að á fundi með vinnuhópi Eyþings um sameiningarmál komu fram a.m.k. tvær aðrar hugmyndir að sameiningu. Annars vegar að sameina allt Norðurland eystra í eitt sveitarfélag og svo hins vegar sameining þvert á sýslumörkin yfir Vaðalheiði. Væntanleg Vaðalheiðagöng breyta miklu fyrir miðsvæði svæðisins og bjóða upp á nýja möguleika. Nefndin telur þetta athyglisverða

hugmynd og hvetur vinnuhóp Eyþings til þess að ræða báða þessa kosti og greina kosti og galla í þeirri vinnu sem framundan er.

5.5. Austurland

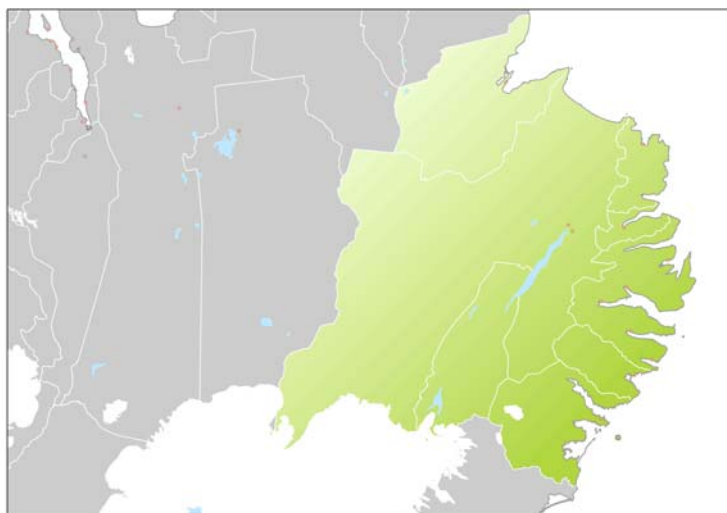
Átta sveitarfélög eru nú á Austurlandi og eru þau dreifð um mjög stórt svæði. Sveitarfélögum hefur fækkað mikið á svæðinu undanfarin ár og munar þar mest um sveitarfélögin sem nú mynda Fjarðabyggð og sameiningu sveitarfélaga á Héraði. Fjarðabyggð og Fljótsdalshérað eru langstærstu einingarnar, en hin sveitarfélögin sex eru öll með íbúafjölda undir 1.000. Eitt þeirra er með færri en 100 íbúa.

Á aðalfundi SSA 25.-26. september 2009 var samþykkt að fela stjórn sambandsins að skipa starfshóp til að ræða hugsanlega sameiningu allra sveitarfélaga á Austurlandi. Í ályktun sem samþykkt var samhljóða á fundinum segir m.a; „Hér er um að ræða ótvírætt tímamótaverkefni, sem ekki á sér hliðstæðu á Íslandi. Því er mikilvægt að allir sem að því koma standi að því af metnaði og með vönduðum hætti”.³⁵ Verkefnið hefur hlotið vinnuheitid “Austfirsk Eining”.

Samstarfsnefnd á landsvísu hefur unnið náið með starfshópnum á Austurlandi og átt með honum fjölmarga fundi. Þá hafa þessir tveir hópar unnið saman að gagnaöflun og stefnumótun. Samstarfsnefndin hefur þó skoðað sameiningarkosti á Austurlandi óháð öðrum aðilum eins og gert hefur verið í öllum landshlutum og komist að þeirri niðurstöðu að sveitarfélög á Austurlandi verði sameinuð í eitt sveitarfélag.

³⁵ Ályktun 43. aðalfundar Sambands sveitarfélaga á Austurlandi, um starfshóp vegna sameiningar sveitarfélaga á Austurlandi, 25.-26. september 2009.

I. Vopnafjarðarhreppur, Borgarfjarðarhreppur, Fljótsdalshreppur, Fljótsdalshérað, Djúpavogshreppur, Breiðdalshreppur, Fjarðabyggð og Seyðisfjörður.



Sveitarfélag	Íbúafjöldi	Km ²
Vopnafjarðarhreppur	674	1.903
Fljótsdalshreppur	89	1.516
Borgarfjarðarhreppur	138	441
Djúpavogshreppur	457	1.133
Fljótsdalshérað	3.623	8.884
Fjarðabyggð	4.678	1.164
Seyðisfjörður	717	213
Breiðdalshreppur	199	452
Samtals	10.575	15.706

Mynd 33. Kort og íbúafjöldi í sveitarfélögum á Austurlandi.

Ef sameining allra sveitarfélaga yrði að veruleika yrði til mjög öflugt sveitarfélag með 10.500 íbúa sem myndi hafa alla möguleika á að vaxa og byggja upp faglega þjónustu. Sveitafélagið væri vel undir það búið að taka við stærri verkefnum frá hinu opinbera. Samtakamáttur sveitarfélaga á Austurlandi sannaði sig verulega í aðdraganda virkjunar- og álversframkvæmda þar eystra, en þar stóðu þau saman auk þess sem stórar sameiningar áttu sér stað á svipuðum tíma.

Með sameiningu allra sveitarfélaga á Austurlandi yrði til mjög stórt sveitarfélag í ferkílómetrum talið með mörgum dreifðum og misstórum byggðakjörnum. Líklegast er þó að sérhæfð þjónusta myndi áfram byggjast að mestu upp á Egilsstöðum og á Reyðarfirði. Í vinnu starfshóps um sameinað sveitarfélag á Austurlandi hefur sérstakur undirhópur fjallað um endurskipulagningu þjónustu og stjórnsýslu. Ætlunin er að við lok verkefnisins liggja fyrir hugmyndir að skiptingu þjónustu eftir málaflokkum, t.d. varðandi félagsþjónustu, fræðslumál, skipulags- og umhverfismál, atvinnumál o.fl.

	Vopnafj.	Borgarfj.E	Egilsst.	Seyðisfj.	Reyðarfj.	Neskaups	Breiðd.vík	Djúpivogur
Vopnafjörður		205	134	162	168	206	217	280
Borgarfjörður E	205		71	93	102	141		213
Egilsstaðir	134	71		28	33	72	82	148
Seyðisfjörður	162	93	28		59	97	110	169
Reyðarfjörður	168	102	33	56		38	63	127
Neskaupsstaður	206	141	72	97	38		102	165
Breiðdalsvík	217		82	110	63	102		64
Djúpivogur	280	213	148	169	127	165	64	

Mynd 34. Vegalengdir milli nokkurra byggðakjarna á Austurlandi.

Samgöngur á Austurlandi eru almennt greiðar milli helstu þéttbýliskjarna, en þeir eru hins vegar mjög margir og dreifðir um stórt svæði. Eins og sjá má á meðfylgjandi töflu þá eru það bæði Egilsstaðir og Reyðarfjörður sem liggja nokkuð miðsvæðis á Austurlandi þannig að ef þjónusta og stjórnsýsla myndi byggjast upp þar þá eru báðir þessir staðir í innan við 100-150 km fjarlægð frá þeim jaðarbyggðum sem lengst þurfa að fara eftir þjónustu. Í áðurnefndum starfshópi sveitarfélaganna á Austurlandi er mikil áhersla lögð á framtíðarsýn í samgöngum á svæðinu. Þar er jafnt átt við vegi, flugvelli og hafnir. Á aðalfundi SSA 2009 var mikið rætt um samgöngur og gerðar samþykktir um áherslur og forgangsverkefni næstu 5-10 árin.³⁶ Þessum verkefnum er m.a. ætlað að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga á svæðinu.

Í samanteknum A-hluta ársreikningum sveitarfélaganna fyrir árið 2009 kemur fram að heildar skuldir og skuldbindingar í hlutfalli af heildartekjum er 240%, sem er langt yfir almennu viðmiði um skuldastöðu sveitarfélaga á Íslandi. Framlegð samkvæmt sömu ársreikningum er 6%, sem þýðir að sveitarfélögin þurfa að ná fram nokkurri hagræðingu á komandi árum.

Starfshópurinn á Austurlandi hefur einnig verið mjög opinn fyrir því að endurskoða stjórnkerfið og stjórnsýsluna í heild sinni fyrir sameinað sveitarfélag. Eitt af verkefnum hópsins er að gera tillögu að stjórnkerfi nýs sameinaðs sveitarfélags. Þar hafa menn sérstaklega verið að skoða breytingar á uppbyggingu og hlutverki sveitarstjórna með það að markmiði að tryggja betur íbúalýðræði og áhrif jaðarsvæða. Opnað hefur verið á þá hugmynd að skipa eða kjósa sérstök svæðisráð til þess að tryggja áhrif og þjónustu fámennra byggðarlaga og þeirra sem eru lengst í burtu frá kjarnanum.

Kostir:

Gallar:

Hefur bolmagn til að sinna núverandi verkefnum.	Íbúar eru mjög dreifðir – margir þéttbýliskjarnar
Getur tekið við nýjum stórum verkefnum frá ríkinu.	Vegalengdir miklar – samgöngubætur brýnar
Samgöngur eru greiðar	Togstreita milli tveggja stærstu sveitarfélaganna
Mikil hefð er fyrir samvinnu á svæðinu.	Skuldastaða sveitarfélaga er erfið
Vilji til að fara nýjar leiðir í uppbyggingu stjórnsýslu	

³⁶ Ályktanir aðalfundar SSA, september 2009.

5.6. Suðurland

Í dag eru 15 sveitarfélög á Suðurlandi og dreifast þau yfir gríðarlega stórt landssvæði, eða frá Ölfusi í vestri til Hornafjarðar í austri. Saman mynda sveitarfélögin því rúmlega 30.000 ferkílómetra svæði. Íbúar á svæðinu eru rúmlega 26.000 og þar af búa flestir í sveitarfélaginu Árborg eða tæplega 8.000.

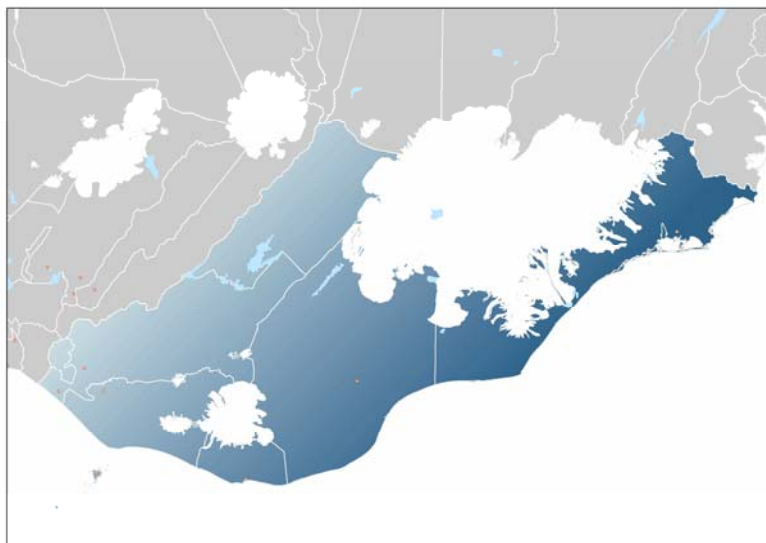
Talsverður árangur hefur náðst í sameiningum sveitarfélaga á Suðurlandi á undanförunum 10-15 árum. Þannig hafa orðið til ný sameinuð sveitarfélög eins og Árborg, Flóahreppur, Bláskógabyggð, Rangárþing ytra, Rangárþing eystra og sveitarfélagið Hornafjörður. Sveitarfélögin á Suðurlandi eru tiltölulega fjölmenn miðað við önnur svæði. Sjö þeirra eru með fleiri en 1.000 íbúa, en þá eru átta sveitarfélög með færri en 1.000 íbúa.

Það skal tekið fram að Samtök sunnlenskra sveitarfélaga (SASS) ákváðu nýlega að setja á fót vinnuhóp með fulltrúum allra sveitarfélaga á svæðinu til þess að ræða og greina sameiningarkosti á Suðurlandi. Bæjarstjórn Vestmannaeyja ákvað hins vegar að tilnefna ekki fulltrúa í hópinn og benti á landfræðilega sérstöðu þegar kemur að sameiningu sveitarfélaga. Bæjarstjórn Hornafjarðar hefur einnig bent á landfræðilega sérstöðu sveitarfélagsins í formlega bréfi til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins, en ákvað engu að síður að taka þátt í vinnuhópi SASS.

Nefndin telur ekki forsendur fyrir því að leggja til að öll sveitarfélög á Suðurlandi verði sameinuð í eitt, en telur eðlilegt að skoða fyrst hugmynd sem gerir ráð fyrir tveimur sveitarfélögum á Suðurlandi.

I.a. Skaftárhreppur, Mýrdalshreppur, Rangárþing eystra, Rangárþing ytra, Ásahreppur, Hornafjörður og Vestmannaeyjar.

Fyrri hugmyndin gerir ráð fyrir að sveitarfélögin í Rangárvallasýslum, vestur- og austur Skaftafellssýslum og Vestmannaeyjakaupstaður verði sameinuð í eitt sveitarfélag.



Mynd 35. Kort af sameinuðu sveitarfélagi í Rangárvallasýslum, Mýrdal, Vestur- og austur Skaftafellssýslum og Vestmannaeyjum.

Sveitarfélag	Íbúafjöldi	Km ²
Mýrdalshreppur	483	755
Skaftárhreppur	463	6.946
Ásahreppur	175	2.942
Rangárþing eystra	1.773	1.841
Sveitarfélagið Hornafjörður	2.103	6.280
Vestmannaeyjar	4.101	17
Rangárþing ytra	1.591	3.188
Samtals	10.689	21.969

Mynd 36. Íbúafjöldi í Rangár-, Mýrdals-, v og a-Skaftafellssýslu og Vestmannaeyjum.

Eins og sjá má á töflunni hér að ofan þá yrði til sveitarfélag með tæplega 10.700 íbúum ef sameining áðurnefndra sveitarfélaga yrði að veruleika. Sveitarfélagið yrði landfræðilega mjög stórt eða 21.969 ferkílómetrar og næði frá Hornafirði í austri að Þjórsá í vestri. Sveitarfélagið yrði nógu öflugt til þess að sinna öllum lögbundnum verkefnum sem hvíla á sveitarfélögum í dag, án ytri samvinnu. Sameinað sveitarfélag hefði einnig bolmagn til þess að taka við nýjum stórum verkefnum frá ríkinu eins og málefnum fatlaðra, miðað við þá kröfu að lágmark 7-8.000 íbúar séu á bak við hvert þjónustusvæði. Í því sambandi má benda á að sveitarfélagið Hornafjörður hefur verið með þjónustusamning við ríkið um rekstur heilsugæslu, öldrunarþjónustu og ákveðna þjónustu við fatlaða.

	Hella	Hvolsvöllur	Vestm.eyjar	Vík	Klaustur	Höfn
Hella		13	51	93	158	357
Hvolsvöllur	13		40	80	153	344
Vestm.eyjar	51	40		85	158	357
Vík	93	80	85		73	272
Klaustur	158	153	158	73		201
Höfn	357	344	357	272	201	

Mynd 37. Vegalengdir milli nokkurra þéttbýliskjarna á Suðurlandi.

Þrátt fyrir að samgöngur séu almennt greiðar milli byggðakjarna á Suðurlandi þá hefur svæðið mikla sérstöðu vegna landfræðilegra aðstæðna. Eins og sjá má á

meðfylgjandi mynd þá eru miklar vegalengdir á milli staða á Suðurlandi. Þetta á reyndar fyrst og fremst við um Höfn í Hornafirði og Kirkjubæjarklaustur sem eru í verulegri fjarlægð frá hinum þéttbýliskjörnunum. Þannig eru 357 km á milli Hellu og Hornafjarðar og 158 á milli Hellu og Klausturs. Höfn hefur því landfræðilega sérstöðu rétt eins og Vestmannaeyjar, sem eru án vegtengingar. Vegalengdir í töflunni hér að framan eru miðaðar við Landeyjahöfn og svo er 12 km bætt við sem er sjólinan út í Heimaey. Bylting hefur orðið í samgöngum við Vestmannaeyjar eftir að Landeyjarhöfn var tekin í notkun, en siglingin þar á milli tekur aðeins 30 mínútur. Nefndin telur því fulla ástæðu til þess að hafa Vestmannaeyjar með í þeirri hugmynd að sameiningu sem hér er til umræðu. Fjölmennasti þéttbýliskjarninn er í Vestmannaeyjum og þar er framhaldsskóli sem nemendur í hinum sveitarfélögunum hafa að einhverju leyti nýtt sér. Það er því mögulegt að stjórnarsýslan og ýmis þjónusta sem ekki er staðbundin muni byggjast upp í Eyjum.

Mikil hefð er fyrir samstarfi sveitafélaga á Suðurlandi, þó að Vestmannaeyjar og Hornafjörður séu þar oft fyrir utan vegna landfræðilegra aðstæðna. Samstarfið á sér stað bæði á vettvangi SASS einnig með beinu samstarfi tveggja eða fleiri sveitarfélaga án að komu SASS. Af stórum sameiginlegum verkefnum má nefna rekstur atvinnuþróunarfélags, heilbrigðiseftirlit, sorpstöð, skólaskrifstofa og Fræðslunet Suðurlands. Þá er einnig samstarf varðandi grunnskóla og félagsþjónustu.

Í samanteknum A-hluta ársreikningum sveitarfélaganna fyrir árið 2009 kemur fram að heildar skuldir og skuldbindingar í hlutfalli af heildartekjum er 133%, sem er undir almennu viðmiði um skuldastöðu sveitarfélaga á Íslandi. Sé litið til framlegðar þá er hún aðeins 5% samkvæmt ársreikningi 2009, sem æskilegt er að aukist í náinni framtíð.

Ef sameining á að ganga upp á svona stóru svæði þar sem einnig eru jaðarsvæði á borð við Vestmannaeyjar og Hornafjörð þá er nauðsynlegt að huga vel að endurskipulagningu stjórnkerfis og stjórnarsýslu. Þannig mætti hugsa sér að fjölga verulega fulltrúum í sameiginlegri sveitarstjórn og kjósa í sérstök svæðisráð á jaðarsvæðum til þess að gefa íbúum þar færi á að hafa áhrif og koma í veg fyrir einangrun og lýðræðishalla.

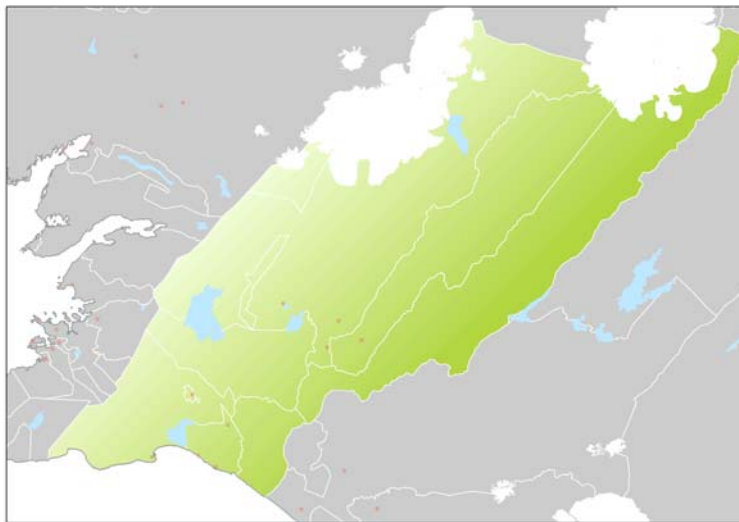
Kostir:

Gallar:

Hafa bolmagn til að sinna núverandi verkefnum.	Langar vegalengdir milli ákveðinna byggðakjarna.
Geta tekið við nýjum stórum verkefnum frá ríkinu.	Takmörkuð hefð fyrir samvinnu á öllu svæðinu.
Landeyjarhöfn gerir sameiningu mögulega	Höfn og Eyjar oft utan við samstarf
Svæðisráð til að tryggja áhrif jaðarsvæða.	Hætt við að austur hluti svæðisins einangrist
Jákvæð viðhorf til að ræða breytingar	

I.b. Árborg, Flóahreppur, Hrunamannahreppur, Hveragerði, Ölfus, Bláskógabyggð, Skeiða- og Gnúpverjahreppur og Grímsnes- og Grafningshreppur.

Þessi hugmynd gerir ráð fyrir að öll sveitarfélögin í Árnassýslu sameinist í eitt. Sveitarfélögin eru átta og eru í Ölfusi, Flóa og uppsveitum Árnassýslu. Talsverðar sameiningar hafa orðið á svæðinu undanfarin 10-12 ár, síðast 2006 þegar þrjú hreppar sameinuðust í Flóanum.



Sveitarfélag	Íbúafjöldi	Km ²
Sveitarfélagið Árborg	7.937	158
Hrunamannahreppur	803	1.375
Hveragerði	2.314	9
Sveitarfélagið Ölfus	2.018	737
Grímsnes- og Grafningshreppur	426	900
Skeiða- og Gnúpverjahreppur	519	2.231
Bláskógabyggð	973	3.300
Flóahreppur	598	289
Samtals	15.588	8.999

Mynd 38. Kort og íbúafjöldi í Árnassýslu.

Ef sveitarfélögin átta í Árnassýslu yrðu sameinuð í eitt yrði til mjög öflugt sveitarfélag með tæplega 15.600 íbúa. Selfoss hefur lengi verið helsti verslunar- og þjónustukjarni þessa svæðis og flest bendir til að svo verði áfram. Einnig hefur mikil þjónusta byggst upp í stóru þéttbýlisstöðunum Hveragerði og Þorlákshöfn. Hægt er að tala um eitt samfellt atvinnu- og þjónustusvæði í stórum hluta Árnassýslu. Sveitarfélagið hefði fulla burði til þess að sinna öllum lögbundnum verkefnum og hefði einnig bolmagn til þess að taka beint við stórum verkefnum frá ríkinu eins og málefnum fatlaðra. En einungis Árborg hefur bolmagn til að taka beint við þessum verkefnum í dag, miðað við gildandi viðmið.

	Þorlákshöfn	Stokkseyri	Hveragerði	Selfoss	Laugarvatn	Flúðir
Þorlákshöfn		22	21	28	67	74
Stokkseyri	22		27	14	53	60
Hveragerði	21	27		13	49	59
Selfoss	28	14	13		39	46
Laugarvatn	67	53	49	39		16
Flúðir	74	60	59	46	16	

Mynd 39. Vegalengdir milli nokkurra byggðakjarna í Árnassýslu.

Samgöngur eru víðast hvar góðar og greiðar og ýmsar áriðandi vegaf framkvæmdir í gangi eða áætlaðar á næstu árum. Nær allir íbúar svæðisins eru í innan við 50 km akstursfjarlægð frá Selfossi. Rannsóknir sýna t.d. að um 12-13% íbúa í Árborg, Ölfusi og Hveragerði sækja atvinnu til nágrennasveitarfélaga.³⁷

Löng hefð er fyrir samvinnu sveitarfélaga í Árnæssýslu, m.a. á sviði fræðslumála, félagsþjónustu, menningarmála, sorphirðu, samgöngu- og skipulagsmála, heilbrigðiseftirlits og brunavarna.

Fyrir sameiningarkosningarnar 2005 var nokkur umræða um að sameiningu allra sveitarfélaga í Árnæssýslu. Niðurstaðan var hins vegar sú að kosið var um tvær tillögur. Annars vegar um uppsveitir Árnæssýslu og hins vegar um Árborgarsvæðið. Báðar tillögur voru felldar í íbúakosningum. Á fundum samstarfsnefndar með fulltrúum sveitarfélaganna og landshlutasamtökum hefur komið fram vaxandi vilji til þess að sameina allt svæðið, fremur en minni einingar.

Í samanteknum A-hluta ársreikningum sveitarfélaganna fyrir árið 2009 kemur fram að heildar skuldir og skuldbindingar í hlutfalli af heildartekjum er 160%, sem er aðeins yfir almennu viðmiði um skuldastöðu sveitarfélaga á Íslandi. Framlegð í samanteknum ársreikningi er aðeins 6%, sem þyrfti að hækka á næstu árum.

Kostir:

Gallar:

Hefur bolmagn til að sinna núverandi verkefnum.	Fámenn jaðarsvæði gætu upplifað áhrifaleysi
Getur tekið við nýjum stórum verkefnum frá ríkinu.	Mikil andstaða við sameiningu í Ölfusi
Samgöngur eru greiðar milli allra byggðakjarna.	Þjónusta fjalægist hjá hluta íbúa
Mikil hefð er fyrir samvinnu á svæðinu.	
Samfellt atvinnu- og þjónustusvæði	

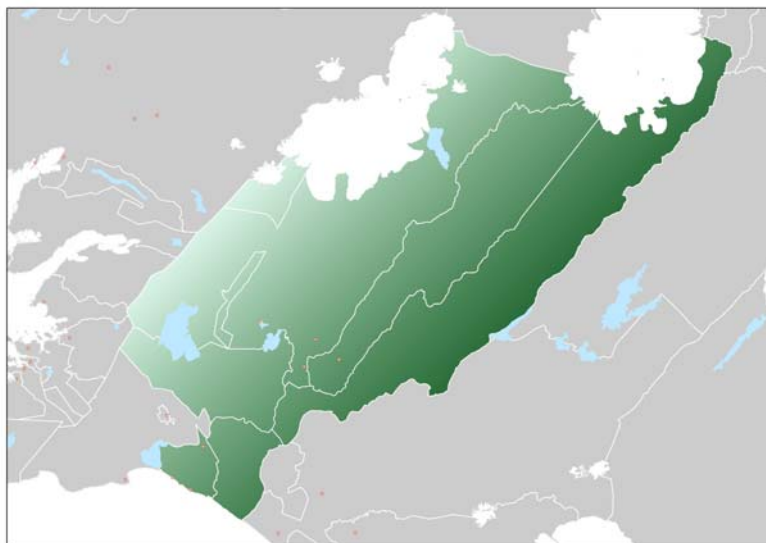
Aðrir sameiningarkostir

Samstarfsnefnd ákvað að leggja einnig fleiri hugmyndir að sameiningarkostum til umræðu á Suðurlandi. Þessi hugmynd, sem hér er kynnt, gerir ráð fyrir að sveitarfélög á Suðurlandi verði fimm en ekki tvö eins og í fyrri hugmyndinni. Kynntar verða hugmyndir um þrjár sameiningar, en gert er ráð fyrir að sveitarfélagið Hornafjörður og Vestmannaeyjar verði áfram sjálfstæð sveitarfélög.

II.a. Árborg, Flóahreppur, Hrunamannahreppur, Bláskógabyggð, Skeiða- og Gnúpverjahreppur og Grímsnes- og Grafningshreppur.

Fyrsta hugmyndin gerir ráð fyrir sameiningu Árborgar, Flóa og Uppsveita Árnæssýslu.

³⁷ Rannsóknastofnun Háskólans á Akureyri. Skrifstofuhótel – þarfagreining meðal íbúa í Árborg, Hveragerði og Ölfusi, maí 2005.



Sveitarfélag	Íbúafjöldi	Km ²
Sveitarfélagið Árborg	7.937	158
Hrunamannahreppur	803	1.375
Grímsnes- og Grafningshreppur	426	900
Skeiða- og Gnúpverjahreppur	519	2.231
Bláskógabyggð	973	3.300
Flóahreppur	598	289
Samtals	11.256	8.253

Mynd 40. Kort og íbúafjöldi í Árborg, Flóa og Uppsveitum Árnessýslu.

Samanlagður íbúafjöldi í þessum sex sveitarfélögum í Árnessýslu er rúmlega 11.000, en langflestir eða tæplega 8.000 búa í Árborg. Selfoss er stærsti þéttbýliskjarninn og viðurkenndur þjónustukjarni fyrir allt svæðið. Sveitarfélagið hefði fulla burði til þess að sinna öllum lögbundnum verkefnum, sem fámennari sveitarfélög hafa einungis getað gert með því að treysta á samvinnu við önnur sveitarfélög í dag. Sameinað sveitarfélag hefði einnig bolmagn til þess að taka við stórum verkefnum frá ríkinu eins og málefnum fatlaðra og aldraðra.

Eins og fram kom í fyrri kafla þá eru samgöngur mjög góðar á svæðinu og flestir íbúar í innan við 50 km fjarlægð frá Selfossi, sem er helsti þjónustukjarninn. Einnig hefur verið bent á mikla hefð fyrir samvinnu bæði íbúa og sveitarfélaga í Árnessýslu. Sameiginleg menning og atvinnuhættir greiða einnig fyrir sameiningu á svæðinu, annars vegar landbúnaður til sveita og hins vegar verslun og þjónusta í þéttbýlinu.

II.b. Hveragerði og Ölfus.

Þessi hugmynd gerir ráð fyrir að Hveragerði og sveitarfélagið Ölfus sameinist í eitt sveitarfélag og verði því ekki í samfloti með öðrum sveitarfélögum í Árnessýslu.



Sveitarfélag	Íbúafjöldi	Km ²
Hveragerði	2.314	9
Sveitarfélagið Ölfus	2.018	737
Samtals	4.332	746

Mynd 41. Kort og íbúafjöldi í Ölfusi og Hveragerði.

Ef Hveragerði og sveitarfélagið Ölfus ganga í eina sæng þá verður til sveitarfélag með rúmlega 4.300 íbúum. Hveragerði býr við þá landfræðilegu sérstöðu að Ölfus umlykur sveitarfélagið algjörlega. Þá er landrými í Hveragerði mjög lítið eða einungis 9 ferkílómetrar. Hveragerði var áður hluti af Ölfushreppi, en varð sjálfstætt sveitarfélag árið 1946. Hvorki íbúar né sveitarstjórnin í Hveragerði hafa verið spenntir fyrir að sameinast Ölfusi að nýju. Hið sama gildir raunar um íbúa í Ölfusi.

Sveitarfélögin tvö sinna flestum lögbundnum verkefnum í dag án samvinnu við önnur sveitarfélög, þannig að ekki yrði mikil breyting þar á. Sameinað sveitarfélag yrði ekki nógu öflugt til þess að taka við stórum verkefnum frá ríkinu og yrði því að treysta á samvinnu við sveitarfélög á Árborgarsvæðinu eða jafnvel á höfuðborgarsvæðinu. Það sem greinir þessi tvö sveitarfélög frá öðrum á svæðinu er að íbúar sækja í meira mæli þjónustu á höfuðborgarsvæðið heldur en á Selfoss.

Mikil og löng hefð er fyrir samvinnu þessara tveggja sveitarfélaga, enda er það nauðsynlegt vegna þess návígis sem þau búa við. Það á t.d. við um skipulags-, bygginga- og umhverfismál, en stundum hefur orðið ágreiningur í þessum málaflokkum, t.d. vegna fyrirhugaðra virkjunarframkvæmda í Ölfusi. Mikil samvinna hefur verið í skólamálum, enda margir nemendur sem tilheyra dreifbýlinu í Ölfusi sem sækja skóla í Hveragerði.

II.c. Skaftárhreppur, Mýrdalshreppur, Rangárþing eystra, Rangárþing ytra og Ásahreppur.

Hér er sett fram sú hugmynd að sameina Ásahrepp, Rangárþingin bæði, Mýrdalshrepp og Skaftárhrepp í eitt sveitarfélag.



Sveitarfélag	Íbúafjöldi	Km ²
Mýrdalshreppur	483	755
Skaftárhreppur	463	6.946
Ásahreppur	175	2.942
Rangárþing eystra	1.773	1.841
Rangárþing ytra	1.591	3.188
Samtals	4.485	15.672

Mynd 42. Kort og íbúafjöldi í Ásahreppi, Rangárvallasýslum, Mýrdal og V-Skaftafellssýslu.

Ef sveitarfélögin í Rangárvallasýslum, Mýrdal og Vestur Skaftafellssýslu yrðu sameinuð í eitt yrði íbúatala sveitarfélagsins tæplega 4.500. Um er að ræða blandaða byggð þéttbýlis og dreifbýlis þar sem stærsti þéttbýliskjarninn er Hvolsvöllur. Ekki er þó hægt að tala um Hvolsvöll sem þjónustukjarna fyrir allt svæðið, því íbúarnir sækja sína daglegu þjónustu í sitt nánasta þéttbýli eins og Klaustur, Vík og Hellu. Aðra sérhæfðari þjónustu og verslun sækja þeir jafnt á Selfoss og höfuðborgarsvæðið.

Sveitarfélag af þessari stærðargráðu yrði nógu öflugt til þess að sinna núverandi verkefnum sveitarfélaga, án samvinnu við nágretta sína. Ný og stærri verkefni frá ríkinu verður hins vegar að fóstara með byggðasamlögum eða þjónustusamningum við stærri sveitarfélög, þar sem sveitarfélagið nær ekki lágmarksíbúafjölda sem miðað er við.

Samgöngur eru greiðar innan þess svæðis sem sameiningin nær yfir, en miklar vegalengdir eru á milli staða. Þannig eru 158 km á milli Hellu og Klausturs, sem er mesta vegalengdin milli tveggja kjarna á svæðinu. Styttra er á milli annarra staða og því ættu samgöngur ekki að vera hindrun í þessari sameiningu. Mikil hefð er fyrir samvinnu bæði íbúa og sveitarstjórna á svæðinu. Það á sér bæði stað á vettvangi SASS, en einnig er nokkuð um að einstök sveitarfélög á svæðinu eigi í samstarfi um hin ýmsu mál.

Þess skal að lokum getið hér að á fundi með vinnuhópi SASS um sameiningarmál kom fram ein hugmynd til viðbótar. Þar var bent á að hefðin fyrir samstarfi og þjónustusvæðum á Suðurlandi næði í raun yfir öll sveitarfélögin á svæðinu nema

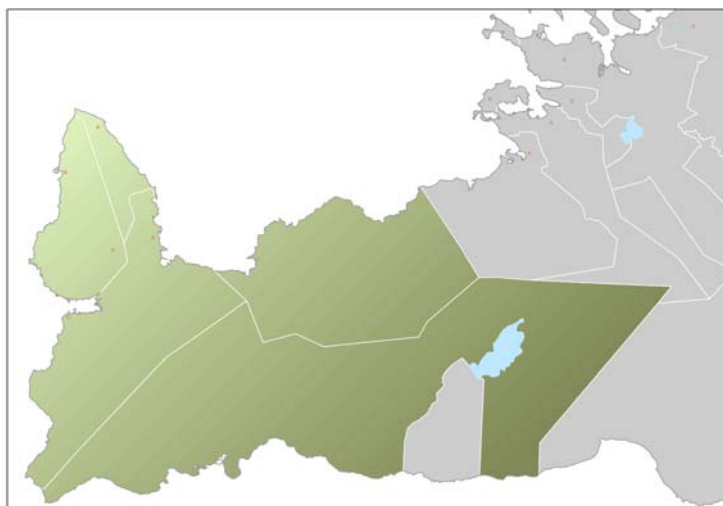
Hornafjörð og Vestmannaeyjar. Það væri því ekki þörf á að skipta svæðinu í tvennt við Þjórsá eins og fyrsta hugmynd samstarfsnefndar gerir ráð fyrir. Nefndin telur þetta athyglisverða hugmynd og hvetur vinnuhóp SASS til þess að ræða hana og greina kosti og galla í þeirri vinnu sem framundan er.

5.7. Suðurnes

Nú eru fimm sveitarfélög á Suðurnesjum og þar búa 21.500 íbúar og hefur þeim fjölgað mikið undanfarin ár. Samsetning sveitarfélaga á svæðinu hefur ekki breyst frá því að Reykjanesbær varð til með sameiningu þriggja sveitarfélaga 1994. Suðurnes hafa lengi verið heildstætt atvinnu- og þjónustusvæði með Reykjanesbæ sem helsta þjónustukjarna, auk þess sem stutt er að sækja þjónustu á höfuðborgarsvæðið. Mikið er um það að íbúar sækji atvinnu þvert á sveitarfélagamörk á Suðurnesjum. Þá er löng hefð fyrir samvinnu sveitarfélaga á Suðurnesjum í nánast öllum málaflokkum. Sveitarfélögin á Suðurnesjum búa við þá sérstöðu að öll hafa þau íbúafjölda sem er yfir 1.000.

Fyrsti sameiningarkostur á Suðurnesjum gerir ráð fyrir að öll sveitarfélögin verði sameinuð í eitt.

I.a. Reykjanesbær, Grindavík, Vogar, Sandgerði og Garður.



Sveitarfélag	Íbúafjöldi	Km ²
Reykjanesbær	14.183	145
Grindavíkurbær	2.871	425
Sandgerði	1.743	62
Sveitarfélagið Garður	1.531	21
Sveitarfélagið Vogar	1.205	165
Samtals	21.533	818

Mynd 43. Kort og íbúafjöldi á Suðurnesjum.

Ef sameining Reykjanesbæjar, Grindavíkur, Sandgerðis, Garðs og Voga yrði að veruleika þá yrði til verulega öflugt og fjölmennt sveitarfélag með 21.500 íbúa. Með slíkan íbúafjölda að baki væri hægt að byggja upp mjög metnaðarfulla þjónustu auk þess sem nýta mætti aukinn slagkraft til atvinnuuppbyggingar og nýsköpunar til nýrrar sóknar fyrir Suðurnes.

Sameinað sveitarfélag hefði fullt bolmagn til þess að taka við og sinna stórum verkefnum frá ríkinu á borð við málefni fatlaðra og aldraðra. Reykjanesbær er eina sveitarfélagið sem getur tekið við nýjum stórum verkefnum frá ríkinu í dag. Nýlega

óskaði Reykjanesbær eftir því við ríkið að fá að yfirtaka rekstur Heilbrigðisstofnunar Suðurnesja.

	Vogar	Grindavík	Keflavík	Garður	Sandgerði
Vogar		19	15	24	23
Grindavík	19		23	33	31
Keflavík	15	23		10	9
Garður	24	33	10		6
Sandgerði	23	31	9	6	

Mynd 44. Vegalengdir milli sveitarfélaga á Suðurnesjum.

Samgöngur eru mjög greiðar á Suðurnesjum og stuttar vegalengdir milli allra sveitarfélaganna þar. Allir íbúar eru í innan við 20 mínútna akstursfjarlægð frá Reykjanesbæ þar sem mesta þjónustu er að hafa. Lengsta fjarlægð milli tveggja staða er 33 km á milli Grindavíkur og Garðs.

Mikil samvinna hefur verið í gegnum árin á milli sveitarfélaga á Suðurnesjum. Samstarfið hefur að mestu verið innan Sambands sveitarfélaga á Suðurnesjum (SSS), en einnig milli einstakra sveitarfélaga án aðkomu SSS. Samstarfið hefur snert nánast alla málaflokka, t.d. atvinnumál, fræðslumál, félagsþjónustu, skipulags- og byggingamál, heilbrigðismál, menningarmál, samgöngumál og málefni aldraðra svo eitthvað sé nefnt. Sveitarfélögin reka saman Sorpeyðingastöð Suðurnesja og Heilbrigðiseftirlit Suðurnesja hefur verið rekið innan SSS. Þrjú sveitarfélög á Suðurnesjum reka saman Brunavarnir Suðurnesja. Heilbrigðisstofnun Suðurnesja þjónustar alla íbúa á svæðinu og er með starfsstöðvar í Reykjanesbæ og Grindavík.

Þrátt fyrir að sveitarfélögin á Suðurnesjum séu tiltölulega fjölmenn miðað við sveitarfélög almennt á Íslandi, þá hafa þau þróað með sér samstarf í stórum málaflokkum eins og fræðslumálum með það að markmiði að byggja upp faglega sérfræðiþjónustu. Þannig hafa Sandgerði, Garður og Vogar gert þjónustusamninga við Fræðsluskrifstofu Reykjanesbæjar um sérfræðiþjónustu og rekstrarráðgjöf í leik- og grunnskólumálum. Þá hafa Sandgerði, Garður og Vogar haft samstarf sín á milli í barnaverndarmálum og félagsþjónustu. Frá 2008 hafa þessi sveitarfélög gert með sér samning um rekstur og starfsemi sameiginlegrar félagsmála- og barnaverndarnefndar.

Í samanteknum A-hluta ársreikningum sveitarfélaganna fyrir árið 2009 kemur fram að heildar skuldir og skuldbindingar í hlutfalli af heildartekjum eru 342%, sem er langt yfir almennu viðmiði um skuldastöðu sveitarfélaga á Íslandi. Framlegð í samanteknum ársreikningi er neikvæð eða -17%, sem þýðir að sameiginlegt sveitarfélag myndi skila neikvæðri niðurstöðu í almennum rekstri sveitarfélagsins. Hér ber að hafa í huga að búið er að taka tillit til leigugreiðslna vegna fasteigna, sem vegur t.d. þungt í rekstrarkostnaði sveitarfélaganna á þessu svæði. Engu að síður þyrfti sameiginlegt sveitarfélag að hagræða verulega í rekstri.

Sveitarfélögin á Suðurnesjum og SSS hafa ekki verið opin fyrir frekari sameiningu sveitarfélaga á svæðinu en vilja þess í stað leggja áherslu á enn frekari samvinnu þeirra í milli. Í nýlegri skýrslu SSS kemur fram að áherslan er öll á nánara samstarf sveitarfélaganna á Suðurnesjum. Þar er m.a. rætt um að hafa ákveðna verkaskiptingu á stoðþjónustu sveitarfélaganna og vista sameiginlegar deildir þeirra

á einum stað. Í því sambandi er verið að tala um launadeildir, tölvumál, skjalavörslu, skipulags- og byggingamál.³⁸

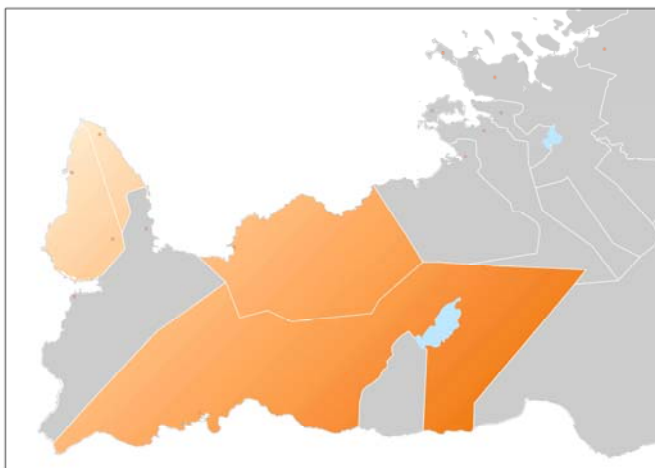
Kostir:

Gallar:

Getur tekið við nýjum stórum verkefnum frá ríkinu.	Meiri áhugi fyrir samvinnu en sameiningu
Samgöngur eru mjög greiðar milli byggðakjarna.	Hætta á að minni sveitarfélögin missi áhrif
Mikil hefð er fyrir samvinnu á svæðinu.	Skuldastaða erfið hjá stærsta sveitarfélaginu
Eitt samfelt atvinnu- og þjónustusvæði.	Of náið samstarf getur virkað sem valdaafsal

Nefndin ákvað að leggja fram aðra hugmynd að sameiningarkostum á Suðurnesjum til umræðu. Þar er lagt til að sveitarfélögin Vogar, Garður, Sandgerði og Grindavík sameinist í eitt án Reykjanesbæjar.

II.a. Grindavík, Vogar, Sandgerði og Garður.



Sveitarfélag	Íbúafjöldi	Km ²
Grindavíkurbær	2.871	425
Sandgerði	1.743	62
Sveitarfélagið Garður	1.531	21
Sveitarfélagið Vogar	1.205	165
Samtals	7.350	673

Mynd 45. Kort og íbúafjöldi fjögurra sveitarfélaga á Suðurnesjum.

Sveitarfélögin fjögur eru svipuð að stærð, þó er Grindavík talsvert fjölmennara en hin fjögur með rúmlega 2.800 íbúa. Íbúafjöldi í sameinuðu sveitarfélagi yrði rúmlega 7.300. Það þýðir að sveitarfélagið hefði bolmagn til þess að taka við stórum verkefnum frá ríkinu eins og málefnum fatlaðra og málefnum aldraðra. Sé hins vegar litið til samstarfs undanfarin ár þá hafa sveitarfélögin Vogar, Garður og Sandgerði verið að vinna meira saman og ýmist gert þjónustusamninga við Reykjanesbæ eða unnið þrjú saman. Grindavík hefur í meira mæli byggt upp eigin þjónustu og stjórnsýslu.

³⁸ Samstarf sveitarfélaga á Suðurnesjum. Framtíðarnefnd SSS, mars 2010.

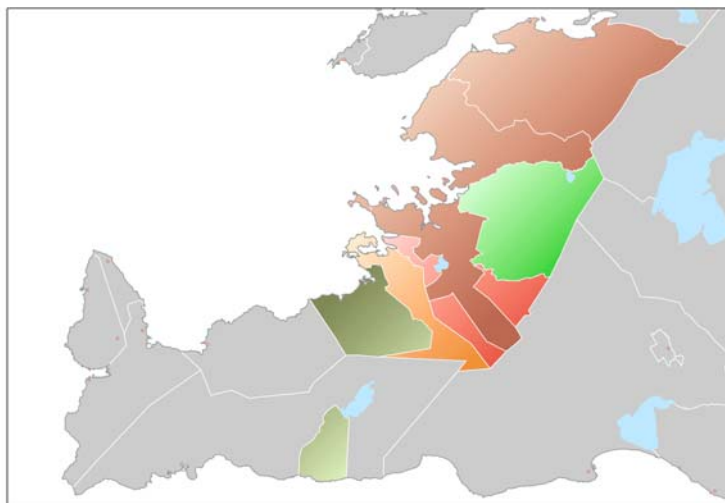
Samgöngur eru góðar á svæðinu. Gallinn er hins vegar sá að sveitarfélögin liggja ekki öll saman því Reykjanesbær liggur eins og fleygur á milli þeirra.

Helstu rökin fyrir þessum sameiningarkosti er að íbúar minni sveitarfélaganna telja að þeir geti haft meiri áhrif og verði síður jaðarsvæði ef Reykjanesbær er ekki hluti af hinu sameinaða sveitarfélagi. Þetta gæti því verið mildari leið fyrir fámennari sveitarfélögin á Suðurnesjum.

5.8. Höfuðborgarsvæðið

Þegar rætt er um höfuðborgarsvæðið hér er átt við Reykjavík, Kópavog, Hafnarfjörð, Garðabæ, Mosfellsbæ, Seltjarnarnes, Álftanes og Kjósarhrepp. Sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu eru því átta og mynda með sér Samband sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH). Rúmlega 201.000 manns búa á höfuðborgarsvæðinu, eða 63% landsmanna. Sú staðreynd gefur e.t.v. til kynna að minni þörf sé á sameiningu sveitarfélaga á þessu svæði en á landsbyggðinni, miðað við þau markmið sem sett hafa verið fram í þessu átaksverkefni.

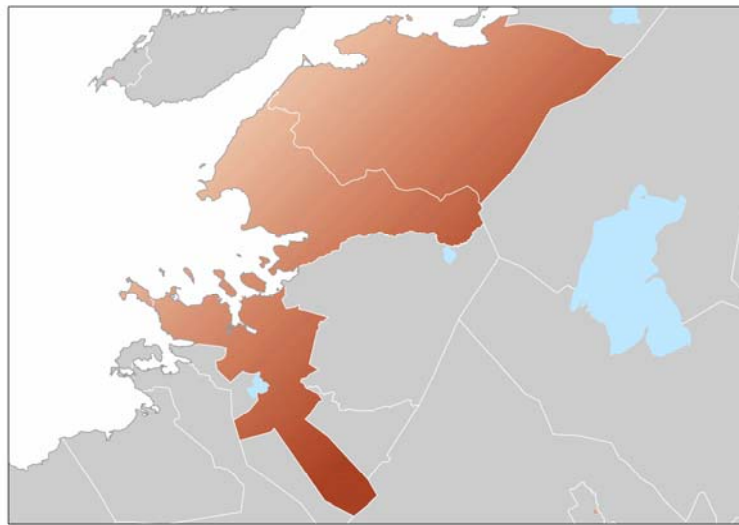
Sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu eru hins vegar mjög ólík af stærð og eru því alls ekki yfir það hafin að rætt sé um sameiningar sveitarfélaga. Reykjavík er langstærsta sveitarfélag landsins með um 120.000 íbúa og því varla hægt að bera það saman við önnur sveitarfélög. Kjósarhreppur tilheyrir sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu, og er minnsta sveitarfélagið með innan við 200 íbúa. Ekki hafa orðið sameiningar meðal sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu síðan Kjalarneshreppur sameinaðist Reykjavík 1998.



Mynd 46. Kort af skipan sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu.

Hér að ofan má sjá kort af sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu ef hugmyndir um sameiningu ná fram að ganga. Eins og sjá má er gert ráð fyrir að Kjósarhreppur og Seltjarnarnes sameinist Reykjavík, og einnig er gert ráð fyrir að Álftanes og Garðabær sameinist. Önnur sveitarfélög verða óbreytt samkvæmt þessum hugmyndum.

I.a. Reykjavík, Seltjarnarnes og Kjósarhreppur.



Sveitarfélag	Íbúafjöldi	Km ²
Reykjavík	119.357	273
Kjósarhreppur	198	284
Seltjarnarnes	4.393	2
Samtals	123.948	559

Mynd 47. Kort og íbúafjöldi í Reykjavík, Seltjarnarnesi og Kjósarhreppi.

Í Kjósahreppi búa einungis 198 íbúar og er það eina sveitarfélagið á höfuðborgarsvæðinu sem ekki hefur burði til þess að sinna lögbundnum verkefnum sínum án samstarfs við önnur sveitarfélög. Kjósarhreppur hefur samið um þjónustu við Reykjavíkurborg og Mosfellsbæ í flestum málaflokkum. Kjósarhreppur gæti einnig sameinast Hvalfjarðarsveit og Akranesi til norðurs, en ekki hafa verið mikil samskipti eða samvinna þar á milli í gegnum árin. Hafa verður í huga að ólíklegt er að dreifbýlissamfélag eins og Kjósarhreppur og borgarsamfélag eins og Reykjavík eigi mikla samleið. Við undirbúning sameiningarkosninga 2005 lagðist hreppsnefnd Kjósarhrepps og borgarstjórn Reykjavíkur gegn því að kosið yrði um sameiningu þessara sveitarfélaga.

Á Seltjarnarnesi búa tæplega 4.400 íbúar og hefur sveitarfélagið því getað veitt íbúum sínum alla þá þjónustu sem lögbundin er. Seltjarnarnes uppfyllir hins vegar ekki þá kröfu sem gerð er til sveitarfélaga varðandi yfirtöku nýrra verkefna frá ríkinu. Þjónustusvæði fyrir málefni fatlaðra þarf að hafa að lágmarki 7-8.000 íbúa á bak við sig og því verður Seltjarnarnes að treysta á samstarf við Reykjavík þegar kemur að yfirtöku nýrra verkefna. Seltjarnarnes liggur landfræðilega að Vesturbæ Reykjavíkur og er erfitt fyrir íbúa á þessu svæði að átta sig á því hvenær þeir eru í Reykjavík eða úti á Nesi. Íbúar á Seltjarnarnesi sækja ýmsa þjónustu til Reykjavíkur og um er að ræða samfellt atvinnu- og þjónustusvæði. Heilsugæslan á Seltjarnarnesi þjónustar t.d. hluta íbúa í Vesturbæ Reykjavíkur, svo dæmi séu tekin.

Í samanteknum A-hluta ársreikningum sveitarfélaganna fyrir árið 2009 kemur fram að heildar skuldir og skuldbindingar í hlutfalli af heildartekjum eru 81%, sem er vel undir almennu viðmiði um skuldastöðu sveitarfélaga á Íslandi. Framlegð í samanteknum ársreikningi fyrir 2009 er 8%, sem þyrfti að hækka á næstu árum.

Hafa verður í huga að fjárhagur Reykjavíkurborgar vegur mjög þungt í þessum útreikningum.

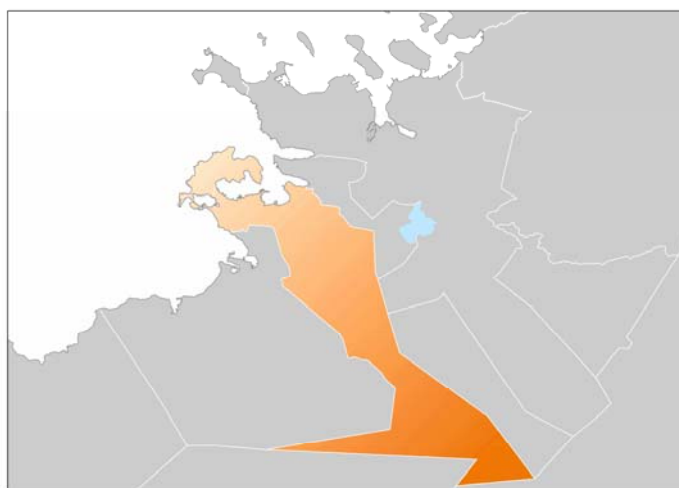
Kostir:

Gallar:

Minni sveitarfélögin hagnast á sameiningu	Kjós og Reykjavík ólík samfélög
Bolmagn til að taka við verkefnum frá ríkinu	Mynda ekki landfræðilega heild
Samfellt atvinnu- og þjónustusvæði	Stærðarmunur mikill á sveitarfélögum

I.b. Garðabær og Álftanes.

Annar sameiningarkostur á höfuðborgarsvæðinu sem hér er kynntur er sameining Garðabæjar og Álftaness. Sameiningarnefndin, sem hafði umsjón með sameiningaráttakinu 2004-2005, ræddi þann möguleika að láta kjósa um sameiningu þessara tveggja sveitarfélaga á þeim tíma. Niðurstaðan varð hins vegar að falla frá þeim áformum. Rökin fyrir því voru þau að þar sem ríkið hafði frestað yfirfærslu stórra verkefna til sveitarfélaga væri ekki brýnt að leggja til að Álftanes sameinaðist öðru sveitarfélagi. Nú liggur hins vegar fyrir að bæði málefni fatlaðra og málefni aldraðra munu flytjast frá ríki til sveitarfélaga og því er full ástæða til að leggja til sameiningu Garðabæjar og Álftaness. Að auki var mikil ólga og óstöðugleiki í sveitarstjórn Álftaness á síðasta kjörtímabili og í könnun sem gerð var samhliða sveitarstjórnarkosningum nefndu flestir íbúar að æskilegt væri að sameinast Garðabæ. Sveitarfélögin hafa þegar skipað í samstarfsnefnd sem er að ræða mögulega sameiningu



Sveitarfélag	Íbúafjöldi	Km ²
Garðabær	10.365	71
Sveitarfélagið Álftanes	2.510	5
Samtals	12.875	76

Mynd 48. Kort og íbúafjöldi í Garðabæ og Álftanesi.

Íbúar í sameinuðu sveitarfélagi Garðabæjar og Álftaness yrðu 12.875 talsins og því yrði um mjög hagstæða og öfluga einingu að ræða. Lítið er um verslun og þjónustu

á Álftanesi og í því ljósi væri mikill ávinningur fyrir íbúana að sameinast Garðabæ. Sveitarfélagið hefði bolmagn til þess að taka við nýjum verkefnum frá ríkinu á borð við málefni fatlaðra og málefni aldraðra, sem einungis Garðabær hefur í dag. Sveitarfélögin mynda landfræðilega heild og samgöngur góðar á milli. Nokkur hefð er fyrir samvinnu þessara tveggja sveitarfélaga.

Í samanteknum A-hluta ársreikningum sveitarfélaganna fyrir árið 2009 kemur fram að heildar skuldir og skuldbindingar í hlutfalli af heildartekjum eru 209%, sem er langt yfir almennu viðmiði um skuldastöðu sveitarfélaga á Íslandi. Framlegð út frá samanteknum ársreikningum beggja sveitarfélaga er 9%. Nauðsynlegt er að taka fram hér að staða þessara sveitarfélaga er afar ólík, þannig er skuldahlutfall Garðabæjar 124% og framlegð 12%. Eins og fram hefur komið þá er skuldastaða sveitarfélagsins Álftanes mjög alvarleg og rétt að hafa það í huga við þennan samanburð.

Kostir:

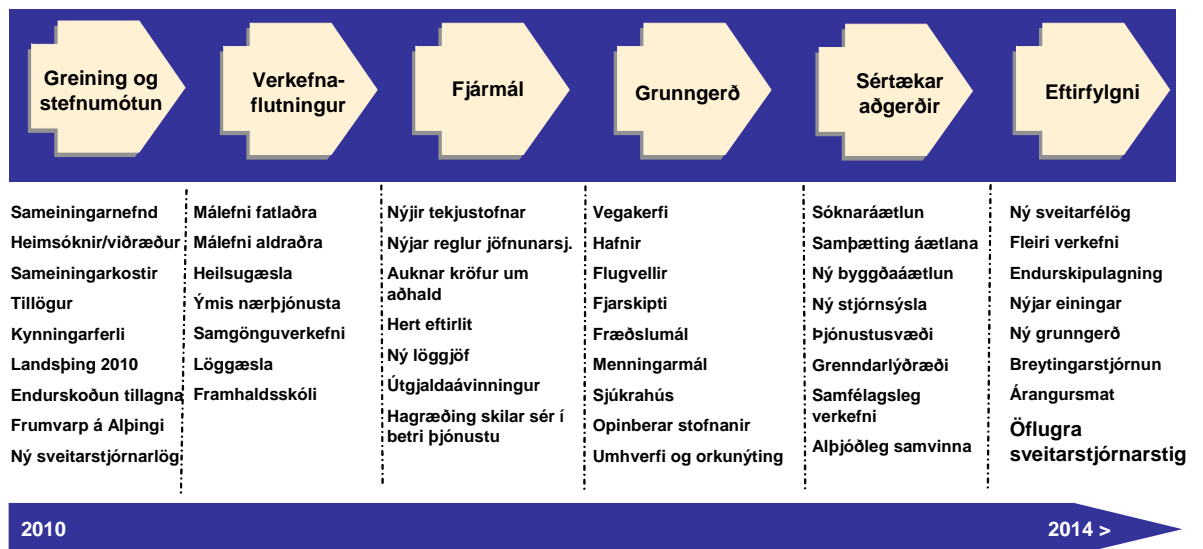
Gallar:

Sameiningarferli hafið	Skuldastaða Álftaness mjög erfið
Bolmagn til að taka við stórum verkefnum	Hætta á að íbúar á Álftanesi missi áhrif
Hefð fyrir samvinnu	

6. Næstu skref

Skýrslan sem hér kemur út er lifandi umræðuskjal og mun því taka breytingum á næstunni í takt við þá umræðu og greiningarvinnu sem framundan er. Samstarfsnefnd hefur afhent samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra skjalið sem mun kynna það á landsþingi Sambands íslenskra sveitarfélaga 30. september 2010, og leggja það fram til umræðu í einum af vinnuhópum þingsins. Mikilvægt er að hlustað verði á þau sjónarmið sem fram koma á landsþinginu og tekið mið af þeim við frekari mótun þessa umræðuskjals.

Fulltrúar samstarfsnefndar hafa orðið varir við töluverðar viðhorfsbreytingar til sameiningar sveitarfélaga hjá sveitarstjórnarfulltrúum, almenningi og fjölmiðlum á því tæpa ári sem liðið er síðan átaksverkefnið hófst. Samhliða því að nýkjörnar sveitarstjórnir hafa tekið til starfa hefur sameiningarumræðan hægt og sígandi farið af stað aftur. Samstarfsnefndin hefur biðlað til sveitarstjórnarfulltrúa um samstarf í gegnum landshlutasamtökin. Nú er svo komið að öll landshlutasamtökin, utan ein, hafa ákveðið að skipa vinnuhópa til þess að greina sameiningarkosti á sínum svæðum og ræða kosti þeirra og galla. Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi hafa þegar gefið út skýrslu þar sem rætt er um Vesturland sem eitt sveitarfélag. Sú nálgun og aðferðarfræði sem þar er kynnt gæti að mörgu leyti verið notuð sem fyrirmynd fyrir önnur svæði. Mikilvægt er að sú umræða og vinna sem hafin er af hálfu landshlutasamtakanna og einstakra sveitarfélaga haldi áfram af fullum krafti á næstu misserum.



Mynd 49. Verkerfi átaksverkefnis um eflingu sveitarstjórnarstigsins 2010 – 2014.

Eins og sjá má á meðfylgjandi yfirliti yfir átaksverkefnið þá er hér um verulega umfangsmikið og metnaðarfullt verkefni að ræða. Myndin undirstrikar einnig að hér er um langtíma verkefni að ræða. Verkefnið hófst af fullum krafti í byrjun árs 2010 og ætlunin er að það standi út yfirstandandi kjörtímabil, eða til ársins 2014. Verkefnið er ennþá í fyrsta fasanum sem hægt er að kalla greiningu og stefnumótun. Fyrstu hugmyndir að sameiningarkostum í öllum landshlutum hafa verið kynntar og

framhaldið verður í höndum Sambands íslenskra sveitarfélaga, ráðherra og Alþingis. Vonir standa til að frumvarp að nýjum sveitarstjórnarlögum verði lagt fram á haustþingi 2010. Ný sveitarstjórnarlög eru mikilvæg varða á leið til öflugra sveitarstjórnarstigs.

Eins og fram kemur í þessu umræðuskjali þá tengist átaksverkefnið um eflingu sveitarstjórnarstigsins fjölmörgum öðrum verkefnum og aðgerðum stjórnvalda og hagsmunaaðila. Flutningur stórra verkefna frá ríki til sveitarfélaga er rétt að hefjast um næstu áramót þegar málefni fatlaðra verða flutt. Stefnt er að því að flytja mörg önnur verkefni sem er liður í því að sem stærstur hluti af nærþjónustunni verði í höndum sveitarfélaganna. Miklar breytingar eiga sér nú stað í fjárhagslegu umhverfi sveitarfélaga, sem eflaust eiga eftir að hvetja til umræðu um sameiningu sveitarfélaga. Má þar nefna nýjar og hertar reglur um fjármál sveitarfélaga, endurskoðun á reglum Jöfnunarsjóðs, endurskoðun á tekjustofnum sveitarfélaga og auknar kröfur um aðhald í rekstri sveitarfélaga. Nauðsynlegt er að leggjast í frekari rannsóknir og fjárhagsgreiningar á þeim sameiningarkostum sem kynntir eru í þessu umræðuskjali.

Mikil áhersla hefur verið lögð á það að gera greiningu og tillögur um úrbætur á innri grunngerð sveitarfélaga til þess að styðja við þær sameiningarhugmyndir sem hér eru kynntar. Gera þarf frekari rannsóknir og tillögur varðandi vegakerfi, hafnir, flugvelli, fjarskipti, skóla, heilbrigðisstofnanir, umhverfi og orkunýtingu fyrir þau sveitarfélög sem lagt er til að sameinist. Það er afar mikilvægt að íbúarnir sjái heildarmyndina í þeim sameiningarkostum sem kynntir eru.

Ýmsar sértækar áætlanir og aðgerðir standa yfir á vegum stjórnvalda, sveitarfélaga og ýmissa hagsmunaaðila sem styðja við átaksverkefnið um eflingu sveitarstjórnarstigsins. Má þar m.a. nefna Sóknaráætlun 20/20 fyrir hvern landshluta, samþættingu áætlana, endurskoðun á byggðaaætlun og hugmyndavinnu um íbúalýðræði og grenndarþjónustu. Afla þarf frekari gagna á þessu sviði, m.a. frá sveitarfélögum á Norðurlöndunum sem hafa nýtt sér ýmis form af íbúalýðræði undanfarin 20-30 ár. Einnig væri skynsamlegt að leita eftir frekari samvinnu við fræðimenn á þessu sviði, bæði hér heima og erlendis. Til þess að flýta fyrir þessu ferli og öðlast reynslu gæti verið skynsamlegt að fara af stað með tilraunaverkefni á sviði íbúalýðræðis og grenndarþjónustu með þátttöku sveitarfélaga, stjórnvalda, háskóla, hagsmunasamtaka og íbúa.

Öllu þessu þarf að fylgja vel eftir með endurskipulagningu stjórnkerfisins, breytingum á innri grunngerð og árangursmati. Aðeins þannig náum við markmiðinu um öflugra sveitarstjórnarstig árið 2014.

Viðauki I.

Samanteknir ársreikningar þeirra sveitarfélaga sem lagt er til að verði sameinuð.