

# Sameiningarmöguleikar Siglufjarðar



Samanburður á sameiningu Siglufjarðar annars vegar við Ólafsfjörð og hins vegar við önnur átta sveitarfélög á Eyjafjarðarsvæðinu.

	<b>Háskólinn á Akureyri</b>
	<b>Viðskiptadeild</b>
Fag:	Lok 2106
Heiti verkefnis:	Sameiningarmöguleikar Siglufjarðar
Verktími:	1. desember 2004 – 28. apríl 2005
Nemandi:	Bjarkey Rut Gunnlaugsdóttir
Leiðbeinandi:	Grétar Þór Eypórsson
Blaðsíðufjöldi:	93
Fjöldi viðauka:	3

## Yfirlýsingar

Ég lýsi því hér með yfir að ég ein er höfundur þessa verkefnis og að það er ágóði eigin rannsókna.

---

Bjarkey Rut Gunnlaugsdóttir

Það staðfestist hér með að verkefni þetta fullnægir að mínum dómi kröfum til prófs í námskeiðinu LOK 2106.

---

Grétar Þór Eyþórsson

## Summary

Deliberation about municipal amalgamation amidst municipals in Eyjafjörður has been going on for few years, among other things because of involvement in transportation. By Héðinsfjarðargöng Siglufjörður will connect to Eyjafjörður in an intensive and effective way. The tunnels are huge transportation-patch and open various options for the population of Siglufjörður, among other things for collaboration with other municipals in Eyjafjörður. Expenses can be cut and services improved by collaboration. Furthermore there were recently changes in constituency arrangement where it was stipulated that Siglufjörður belonged to the constituency of Norðurland eystra. These changes are also a stimulus for collaboration with other municipals in Eyjafjörður. However collaboration is not the only option, municipal amalgamation is an even more effective way to attain rationalisation and to economise. Few options for municipal amalgamation have been mentioned, in this publication the amalgamation of Siglufjörður and Ólafsfjörður and the amalgamation of municipals in Eyjafjörður were examined.

When making a decision about which municipals are to amalgamate effects on municipals primary factors have to be taken into consideration. Effects from the two municipal amalgamations on service, machinery and finance were researched emphasizing how those effects will be for the population of Siglufjörður. Outoff those factors the difference is mainly in their financial effects, other effects are hard to measure or reputed so comparable that they do not weigh much when making a decision about municipal amalgamation.

The two amalgamations mainly effect expenses for mutual costs. In the short run that is the only set of issues that significant retrenchment can be made. Mutual cost for amalgamated Eyjafjörður would be 30.373 kr. per capita but for amalgamated Siglufjörður and Ólafsfjörður the cost would be 47.441 kr. per capita. Conclusion is that the an amalgamated Eyjafjörður is more desirable option.

Keywords: Municipal amalgamation, service, finance, administration, economies of scale.

## Þakkarorð

Ég vil nota tækifærið og þakka þeim sem lögðu hönd á plóginn við vinnslu þessa verkefnis. Guðmundur Kristján Óskarsson fær sérstakar þakkir fyrir að aðstoða mig við eina erfiðustu ákvörðun sem ég hef þurft að taka – að ákveða efni þessarar ritgerðar. Dr. Grétar Þór Eypórsson, leiðbeinandi minn, fær þakkir fyrir ómetanlega aðstoð við verkefnið. Rannsóknarstofnun Háskólans á Akureyri þakka ég afnotin af þeim gögnum sem safnað var við gerð skýrslunnar „Eyfirðingar í eina sæng?“. Þá fær Díana Jóhannsdóttir þakkir fyrir tæknilega aðstoð. Að lokum fá Sigurvin B. Sigurjónsson og foreldrar mínir, Helga Freysdóttir og Gunnlaugur Oddsson, þakkir fyrir að gefa sér tíma í prófarkalestur. Betur sjá augu en auga!

Akureyri 07.04. 2005,

Bjarkey Rut Gunnlaugsdóttir

## Útdráttur

Sameiningarumræða meðal sveitarfélaga í Eyjafirði hefur verið mikil undanfarin ár meðal annars vegna þróunar í samgöngumálum. Með Héðinsfjarðargöngum mun Siglufjörður tengjast Eyjafjarðarsvæðinu á öflugan og áhrifaríkan hátt. Göngin eru gríðarlegar samgöngubætur og opna Siglufirðingum ýmsa möguleika, meðal annars til samstarfs við önnur sveitarfélög á svæðinu. Með samstarfi má lækka kostnað og bæta þjónustu svo eitthvað sé nefnt. Þá tóku nýlega gildi breytingar á kjördæmaskipan þar sem Siglufjörður færðist í kjördæmi Norðurlands eystra. Þessar breytingar eru einnig hvati til samstarfs við önnur sveitarfélög á svæðinu. Samstarf er hins vegar ekki eini möguleikinn í stöðunni, sameining sveitarfélaga er ennþá öflugri leið heldur en samstarf til þess að ná fram hagræðingu og sparnaði. Nokkrir sameiningarmöguleikar hafa verið nefndir og voru sameiningar Siglufjarðar og Ólafsfjarðar annars vegar og Eyjafjarðarsvæðisins hins vegar kannaðar í þessu verkefni.

Þegar taka á ákvörðun um hvaða leið sé best að fara þarf að taka tilliti til áhrifa sameininganna á helstu þætti sveitarfélags og íbúa þess. Rannsókn var gerð á áhrifum sameininganna tveggja á þjónustu, stjórnkerfi og rekstur með áherslu á hvernig þau áhrif koma til með að birtast Siglufirðingum. Af þessum þáttum liggur munurinn á sameiningunum tveimur í fjárhagslegum áhrifum þeirra, önnur áhrif eru illmælanleg eða talin það sambærileg að þau vega ekki þungt þegar taka á ákvörðun um sameiningu sveitarfélaga.

Sameiningarnar tvær hafa mest áhrif á útgjöld til sameiginlegs kostnaðar. Til skamms tíma er það eini málaflokkurinn sem hægt er að ná verulegum sparnaði í. Sameiginlegur kostnaður hjá sameinuðum Eyjafirði yrði 30.373 kr. á íbúa en hjá sameinuðu sveitarfélagi Siglufjarðar og Ólafsfirði yrði hann 47.441 kr. á íbúa. Niðurstaðan er sú að sameining Eyjafjarðarsvæðisins er fýsilegri kostur.

Lykilorð: Sameining sveitarfélaga, þjónusta, fjármál, stjórnsýsla, stærðarhagkvæmni.

# Efnisyfirlit

Inngangur .....	1
1. Sameiningar.....	3
1.1 Fjöldi sveitarfélaga á Íslandi .....	4
1.2 Ástæður að baki sameininga .....	7
1.3 Tortryggni í garð sameininga .....	12
1.4 Ólík viðhorf.....	17
1.5 Sameiningar og fjárhagsstaða .....	19
1.6 Áhrif fyrri sameininga.....	21
2. Rannsóknin.....	23
2.1 Gögnin.....	23
2.2 Rannsóknaraðferðir .....	24
3. Aðstæður á Siglufirði fyrir sameiningu.....	25
3.1 Helstu staðreyndir .....	25
3.2 Þjónusta.....	27
3.3 Stjórnkerfi .....	31
3.4 Rekstur .....	31
4. Sameinað sveitarfélag Siglufjarðar og Ólafsfjarðar.....	33
4.1 Þjónusta.....	33
4.2 Stjórnkerfi .....	40
4.3 Rekstur .....	42
5. Sameining alls Eyjafjarðarsvæðisins.....	49
5.1 Áhrif nýliðinna atburða .....	50
6. Niðurstöður rannsókna.....	53
6.1 Áhrif sameiningar Siglufjarðar og Ólafsfjarðar .....	53
6.2 Áhrif sameiningar Eyjafjarðarsvæðisins .....	55
6.3 Samanburður .....	57
Umræður .....	59
Niðurstöður .....	61
Heimildaskrá .....	64
Viðaukar.....	68
1. Fyrri sameiningar .....	68
2. Rannsókn á sameiningu níu sveitarfélaga á Eyjafjarðarsvæðinu.....	73
3. Dagbók .....	92

## Myndaskrá

<i>Mynd 1</i> Þróun fjölda sveitarfélaga á Íslandi frá árinu 1950 til ársins 2003.....	4
<i>Mynd 2</i> Stærð sveitarfélaga. Hlutfallsleg skipting sveitarfélaga árið 1991.....	7
<i>Mynd 3</i> Stærð sveitarfélaga. Hlutfallsleg skipting sveitarfélaga árið 2004.....	7
<i>Mynd 4</i> Útgjöld sveitarfélaga landsins til helstu málaflokka. ....	10
<i>Mynd 5</i> Mannfjöldapróun í Siglufjarðarbæ frá árinu 1967 til ársins 2001.....	26
<i>Mynd 6</i> Skipting skatttekna sveitarfélagsins Siglufjarðar árið 2003. ....	32
<i>Mynd 7</i> Útgjöld Siglufjarðarkaupstaðar til helstu málaflokka árið 2003. ....	32
<i>Mynd 8</i> Útgjöld á íbúa Siglufjarðar og Ólafsfjarðar, til helstu málaflokka árið 2003. ....	45
<i>Mynd 9</i> Skipting skatttekna á íbúa árið 2003. ....	87
<i>Mynd 10</i> Útgjöld sveitarfélaganna til helstu málaflokka árið 2003.....	89

## Töfluskrá

<i>Tafla 1</i> Yfirlit yfir helstu áfanga í sameiningasögu Íslands.....	5
<i>Tafla 2</i> Sveitarfélög og mannfjöldi á Íslandi árið 2000. ....	9
<i>Tafla 3</i> Sveitarfélög og mannfjöldi á Íslandi 1.des 2004. ....	9
<i>Tafla 4</i> Fjárhagsleg staða sveitarfélaga og hlutfall íbúa sem sagði já. ....	20
<i>Tafla 5</i> Nefndir á Siglufirði og Ólafsfirði. ....	40
<i>Tafla 6</i> Hugsanleg nefndaskipan í sameinuðu sveitarfélagi. ....	41
<i>Tafla 7</i> Tekjur sveitarfélaganna Siglufjarðar og Ólafsfjarðar á íbúa árið 2003. ....	44
<i>Tafla 8</i> Útgjöld sveitarfélaga til fræðslumála árið 2003. ....	46
<i>Tafla 9</i> Kostnaður vegna meðferðar sveitarstjórnarmála og skrifstofuhalds árið 2003. ....	47
<i>Tafla 10</i> Áætlaðar breytingar á rekstrarkostnaði sveitarstjórnar og skrifstofu. ....	48
<i>Tafla 11</i> Samanburður á áhrifum sameiningarmöguleikanna tveggja. ....	57
<i>Tafla 12</i> Samanburður á áhrifum sameininganna á sameiginlegan kostnað. ....	58
<i>Tafla 13</i> Kostnaður vegna meðferðar sveitarstjórnarmála og skrifstofu árið 2003. ....	90
<i>Tafla 14</i> Áætlaðar breytingar á rekstrarkostnaði sveitarstjórnar og skrifstofu. ....	91



## Skilgreiningar

**Atvinnusvæði:** „Það landsvæði sem íbúar geta daglega sótt atvinnu til tiltekins vinnustaðar telst eitt atvinnusvæði”<sup>1</sup>.

**Rekstur:** Tekju- og útgjaldaþróun, í völdum málaflokkum, rekstur og skuldastaða.

**Sameining sveitarfélaga:** Sameinaður rekstur sveitarfélaga með tilliti til tekna og útgjalda, skipulags reksturs og þjónustu.

**Stjórnsýsla:** Fyrirkomulag og skipan reksturs sveitarfélaga.

**Stærðarhagkvæmni:** „Lýsir sér í því að meðalkostnaður lækkar við það að umsvif aukast. Þannig gæti stærðarhagkvæmni skilað ávinningi ef tvö fyrirtæki í sömu atvinnugrein sameinast.”<sup>2</sup>

**Sveitarfélag:** Staðbundin pólitísk og stjórnsýsluleg eining sem starfar á landfræðilega afmörkuðu svæði innan ríkja. Sveitarfélag er ekki aðeins þjónustustofnun sem sinnir þörfum viðskiptavinarins heldur eru þau stjórnsýslueiningar sem hafa ákveðnum skyldum að gegna gagnvart íbúum þess svæðis sem þau vinna á. Til þeirra er kosið með reglulegu millibili, auk þess sem þau njóta viss sjálfstæðis frá ríkisvaldinu svo sem réttarins til að afla tekna með skattheimtu.<sup>3</sup>

**Þjónusta:** Ýmsir málaflokkar sem sveitarfélögin sjá um svo sem félagsþjónusta og fræðslumál.

**Þjónustusvæði:** „Landsvæði þar sem íbúar sækja þjónustu á einn stað. Tegundir þjónustu eru mismunandi með tilliti til þess hversu langt hún er sótt. Menn setta sig við að lengra sé í þá þjónustu sem þeir þurfa sjaldan á að halda, en síður ef þessu er öfugt farið.”<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Hjalti Jóhannesson, Grétar Þór Eyþórsson og Kjartan Ólafsson, 2001, bls. 15.

<sup>2</sup> Vísindavefur Háskóla Íslands, 2005.

<sup>3</sup> Róbert Ragnarsson, 2004.

<sup>4</sup> Hjalti Jóhannesson, Grétar Þór Eyþórsson og Kjartan Ólafsson, 2001, bls. 17.

## Inngangur

Siglufjörður hefur frá árinu 1959 verið í kjördæmi Norðurlands vestra og var það lengi stefna stjórnámálanna á staðnum að fá að tilheyra kjördæmi Norðurlands eystra. Töldu sumir stjórnámálamenn bæjarins hagsmunamál Siglfirðinga eiga meiri samleið með hagsmunum íbúa Norðurlands eystra heldur en íbúum Norðurlands vestra. Ný kjördæmaskipan tók gildi í maí árið 2000 og samkvæmt henni tilheyrði Siglufjörður kjördæmi Norðurlands eystra, er þar með að mati margra komin forsenda fyrir samstarfi Siglufjarðar við sveitarfélögin á Eyjafjarðarsvæðinu og jafnvel sameiningu við þau.

Um árábil hefur verið rætt um áhrif jarðgangna á búsetuskilyrði á Siglfirði. Meðal þeirra áhrifa sem nefnd hafa verið er sá möguleiki að með bættem samgöngum við Eyjafjarðarsvæðið væri hægt að auka samstarf sveitarfélaganna á svæðinu og þannig mætti hagræða í rekstri allra sveitarfélaganna. En þrátt fyrir að áhugi sé á samstarfi við Eyjafjarðarsvæðið eru skiptar skoðanir á því hversu langt slíkt samstarf ætti að ná. Þeir sem vilja ganga hvað lengst vilja sameina öll sveitafélög á svæðinu. Með sameiningu allra sveitafélaga Eyjafjarðarsvæðisins yrði til 23 þúsund manna sveitarfélag. Þeir sem styðja slíka sameiningu segja að svo stórt sveitarfélag hefði möguleika á að hafa áhrif, vera mótvægi við Stór-Reykjavíkursvæðið, en þeir sem eru á móti eru hræddir um að hagsmunir Siglufjarðarkaupstaðar hefðu ekki mikinn forgang í sameinuðu 23 þúsund manna sveitarfélagi. Þeir sem aðhyllast seinni skoðunina vilja ganga styttra í sameiningarmálum í fyrsta skrefi, sameinast eingöngu einu eða tveimur sveitarfélögum á svæðinu fyrst og sjá hvernig það gengur. Í því sambandi er oftast nefnd sameining við Ólafsfjörð, en með tilkomu Héðinsfjarðargangnanna verða einungis um 15 km á milli bæjarfélaganna. Markmið verkefnisins er að kanna þessi ólíku sjónarmið nánar.

Í fyrsta kafla verkefnisins verður leitast við að varpa ljósi á mikilvægi þess að efla sveitarfélög á Íslandi og mikilvægi þess að íhuga mögulega sameiningarkosti vel áður en afstaða til sameiningar er tekin. Verða í því skyni færð rök með og á móti sameiningum sveitarfélaganna á Íslandi, auk helstu viðhorfa og umræðuefna sem upp koma þegar sameiningar sveitarfélaganna eru ræddar. Þá verða niðurstöður fyrri rannsókna á sameiningum sveitarfélaganna skoðaðar, en meðal þess sem þar hefur

komið fram er hve mikil áhrif fjárhagsstaða sveitarfélaga hefur haft á afstöðu íbúa til sameiningar. Verður þess vegna lögð áhersla á að kanna áhrif áður nefndra tveggja sameiningarmöguleika á fjárhagsstöðu nýs sveitarfélags.

Í verkefni þessu verður leitast við að svara rannsóknarspurningunni: Hvor sameiningarmöguleikinn er fýsilegri fyrir Siglufjarðinga; annars vegar að sameinast Ólafsfirði og hins vegar að sameinast öðrum átta sveitarfélögum í eitt stórt sveitarfélag á Eyjafjarðarsvæðinu? Til þess að svara þeirri spurningu verða áhrif sameininganna á þjónustu, stjórnkerfi og rekstur könnuð frá sjónarhóli Siglufjarðinga. Verður í því skyni gerð rannsókn á því hvernig framboð og aðgengi Siglufjarðinga að þjónustu gæti breyst við sameiningarnar sem um ræðir. Ennfremur verður leitast við að varpa ljósi á hvernig stjórnsýsla kæmi til með að vera ef af annarri hvorri sameiningunni yrði og hvaða áhrif það hefði fyrir Siglufjarðinga svo sem á aðgengi íbúa að þjónustu sem sveitarfélagið veitir. Að síðustu verður reynt að varpa ljósi á áhrif hugsanlegra sameininga á fjárhag sveitarfélagsins og hvernig þau kæmu til með að birtast Siglufjarðingum.

Að gefnu tilefni þykir rétt að benda á að á meðan á lokavinnslu þessa verkefnis stóð breyttust forsendur þess nokkuð ört. Í marsmánuði komu lokatillögur sameiningarnefndar fram þar sem kveðið var á um að einungis níu sveitarfélög í stað tíu skyldu kjósa um sameiningu á Eyjafjarðarsvæðinu, og breyttust þar með tölur og forsendur rannsóknar. Þá var kosningadegi breytt og því kjósendum gefinn lengri tími til þess að kynna sér áhrif mögulegra sameininga. Að síðustu var endurskoðun úthlutunarreglna Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga gerð opinber, sem varð til þess að sveitarfélögin verða ekki fyrir þeirri tekjuskerðingu sem búist hafði verið við.

# 1. Sameiningar

Í þessum kafla verður fjallað á fræðilegan hátt um sameiningar sveitarfélaga og mikilvægi þess að efla sveitarfélög landsins. Markmiðið er að kanna báðar hliðar málsins, það er þá skoðun að stækka verði sveitarfélög með sameiningum til þess að sveitarfélög geti sinnt hlutverki sínu og þá skoðun að með sameiningum verði sveitarfélög það stór að áhrifin verði íbúum ekki til góða.

Með breyttum forsendum fyrir skipan sveitarfélaga, meðal annars vegna samgöngubóta, hefur áhugi á sameiningum sveitarfélaga vaxið. Nokkrar tilraunir hafa verið gerðar til að sameina sveitarfélög á landinu og sú síðasta hófst árið 2003 þegar sett var af stað verkefni um átak í sameiningarmálum sveitarfélaga. Frumkvæðið eiga Félagsmálaráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga og er verkefnið skref í átt að fækkun sveitarfélaga auk þess sem stefnt er að eflingu sveitarstjórnarstigsins og aðlögun tekjustofnakerfis sveitarfélaga að nýrri sveitarfélagaskipan í framhaldinu.<sup>5</sup>

Ein þeirra sameininga sem rædd hefur verið er sameining níu sveitarfélaga á Eyjafjarðarsvæðinu. Sveitarfélögin sem um ræðir eru Siglufjörður, Ólafsfjörður, Akureyrarbær, Dalvíkurbyggð, Grýtubakkahreppur, Hörgárbyggð, Arnarneshreppur, Eyjafjarðarsveit og Svalbarðsstrandarhreppur. Skiptar skoðanir eru um fýsileika þessarar sameiningar og verður tekið á nokkrum þeirra hér á eftir. Til dæmis stóð í upphafi til að tíu sveitarfélög sameinuðust á Eyjafjarðarsvæðinu en í lokatillögum sameiningarnefndar var kveðið á um að aðeins yrði kosið í níu sveitarfélögum um sameininguna.<sup>6</sup> Má eflaust álykta að könnun sem Rannsóknarstofnun Háskólans á Akureyri (RHA) gerði meðal íbúa Eyjafjarðarsvæðisins hafi haft áhrif þar á. Í könnuninni voru íbúar spurðir hvort þeir væru með eða á móti því að sameina öll tíu sveitarfélögin og kom þar fram að einungis 16,7% þeirra sem tóku afstöðu í Grímseyjarhreppi voru hlyntir sameiningu.<sup>7</sup> Af niðurstöðunum að dæma þykir ólíklegt að sameining yrði samþykkt í hreppnum. Ennfremur hafa komið fram hugmyndir í tveimur sveitarfélaganna, Siglufirði og Ólafsfirði, um að sameina einungis þau tvö. En

<sup>5</sup> Félagsmálaráðuneytið, 2003.

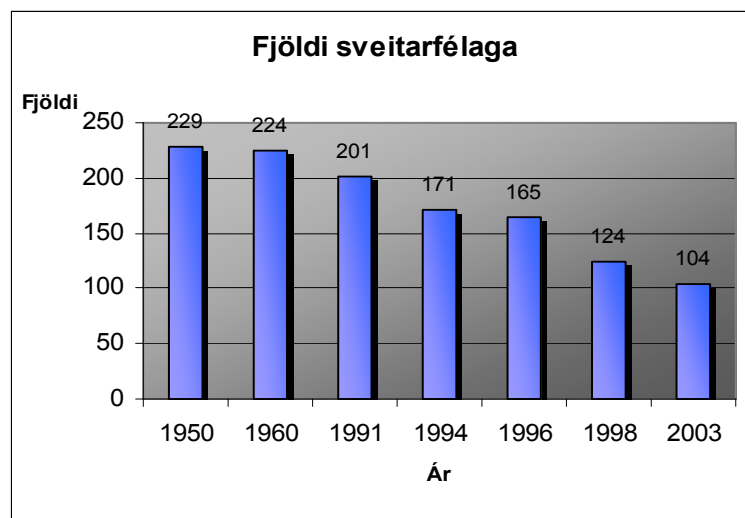
<sup>6</sup> Félagsmálaráðuneytið, 2005c.

<sup>7</sup> Rannsóknarstofnun Háskólans á Akureyri, 2005.

Þrátt fyrir þær hugmyndir voru 76,9% þeirra Siglufjarðinga og 54,7% Ólafsfirðinga sem tóku afstöðu til málsins í könnun RHA á þeirri skoðun að þeir myndu samþykkja sameiningu alls Eyjafjarðarsvæðisins.<sup>8</sup> Þá hafa menn komið fram í fjölmiðlum landsins og ýmist mótmælt eða stutt sameiningu allra nýu sveitarfélaganna.

## 1.1 Fjöldi sveitarfélaga á Íslandi

Fram til ársins 1950 var skipan sveitarfélaga landsins að mestu enn byggð á þeirri skiptingu sem viðhafðist á fyrstu öldum Íslandsbyggðar. Byggðinni í landinu var skipt á grundvelli landslags og íbúafjölda. En tímarnir hafa breyst töluvert svo og samsetning byggðar. Á mynd 1 má sjá þróun fjölda sveitarfélaga. Fjöldi sveitarfélaga í landinu náði hámarki árið 1950 og voru þau þá 229 talsins. Frá árinu 1950 til ársins 1990 voru skráðar 17 sameiningar auk þess sem einn hreppur lagðist í eyði, en frá árinu 1990 hefur sameiningum sveitarfélaga fjölgað mjög.<sup>9</sup>



Mynd 1 Þróun fjölda sveitarfélaga á Íslandi frá árinu 1950 til ársins 2003.<sup>10</sup>

Víða í Evrópu hafa stjórnvöld stefnt að fækkun sveitarfélaga og jafnvel sett lögjafir þess efnis. Þannig fækkaði sveitarfélögum í Svíþjóð, Danmörku og Noregi stórlega með löggjöfum á síðustu öld eftir að reynt hafði verið að fækka sveitarfélögum þar með frjálsum sameiningum.<sup>11</sup> En þrátt fyrir að reynslan frá frændþjóðunum hafi sýnt að valdboð þurfi til þess að breyta skipan sveitarfélaga

<sup>8</sup> Rannaóknarstofnun Háskólans á Akureyri, 2005.

<sup>9</sup> Samband íslenskra sveitarfélaga, 2000.

<sup>10</sup> Samband íslenskra sveitarfélaga, 2000.

<sup>11</sup> Gunnar Helgi Kristinsson, 2001, bls. 35-36.

hafa stjórnvöld á Íslandi ekki viljað fara löggjafarleiðina í fækkun sveitarfélaga hérlendis. Raunar hafa sameiningar undanfarinna ára í fæstum tilvikum orðið vegna frumkvæðis frá stjórnvöldum landsins, eins og sjá má á umfjöllun á næstu blaðsíðum.

### 1.1.1 Helstu áfangar í sameiningasögu Íslands

Þegar talað er um áfanga í sögu sameininga á Íslandi eru einkum nefndir fjórir og eru þeir sýndir í töflu 1.

Tafla 1 Yfirlit yfir helstu áfanga í sameiningasögu Íslands.<sup>12</sup>

1961	Sveitarstjórnarlög
1970	Lög um sameiningu sveitarfélaga
1986	Sveitarstjórnarlög
1993	Lög um breytingu á Sveitarstjórnarlögum

Upphaf umræðunnar um nauðsyn endurskipulagningar skiptingar sveitarfélaga má segja að hafi verið grein Jónasar Guðmundssonar, sem þá var eftirlitsmaður með sveitarfélögum hjá félagsmálaráðuneytinu og síðar formaður Sambands íslenskra sveitarfélaga. Greinin birtist í tímaritinu Sveitarstjórnarmál árið 1943 og þar færði hann rök fyrir því að sveitarfélög væru mörg orðin of lítil til að gegna því hlutverki sem þeim var ætlað.<sup>13</sup>

Samband Sveitarfélaga sýndi mikinn áhuga á því að fækka smáum sveitarfélögum á landinu og hvatti sambandið félagsmálaráðherra til að breyta skipan sveitarfélaga með lagasetningu. En þrátt fyrir þær hvatningar kom ekki til slíkrar lagasetningar fyrr en árið 1961. Lögin urðu þó ekki til þess að breyta miklu í skipan sveitarfélaga. Vegna könnunar sem gerð hafði verið árið 1958 meðal sveitarfélaganna þar sem fram kom mikil andstaða við sameiningar, virtist þingið ekki tilbúið til að standa fyrir stórum breytingum.<sup>14</sup>

Lög um sameiningu sveitarfélaga sem sett voru árið 1970 má einnig rekja til frumkvæðis annarra en stjórnvalda. Eftir hvatningar og áskoranir frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga skipaði félagsmálaráðherra nefnd árið 1966 sem kannaði forsendur fyrir nýrri skipan sveitarfélaga. Í tillögum nefndarinnar var miðað að því að fækka sveitarfélögum úr 220 í 66, en í ljós kom að Alþingi var ekki tilbúið

<sup>12</sup> Grétar Þór Eypórsson, 1998, bls. 98.

<sup>13</sup> Grétar Þór Eypórsson, 1996, bls. 23.

<sup>14</sup> Grétar Þór Eypórsson, 1996, bls. 23.

til að sameina sveitarfélög gegn vilja íbúa og fulltrúa þeirra. Árið 1986 var aftur um að ræða frumkvæði Sambands íslenskra sveitarfélaga, en sveitarstjórnarlög voru sett eftir að sambandið hvatti til þess að lögunum frá árinu 1970 yrði fylgt eftir.<sup>15</sup>

Síðasti af þeim fjórum áföngum sem nefndir eru varð svo til þess að haldnar voru sameiningarkosningar árið 1993, og má rekja þann áfanga til frumkvæðis félagsmálaráðherra. Árið 1991 skipaði félagsmálaráðherra nefnd um skiptingu landsins í sveitarfélög og var þannig hafinn undirbúningur að átaki í sameiningarmálum sveitarfélaga. Afrakstur átaksins var sameiningarkosningar árið 1993 en kosningarnar leiddu ekki til þeirrar fækkunar sveitarfélaga sem að var stefnt. Í kjölfarið hefur þó átt sér stað umtalsverð sameining sveitarfélaga. Árið 1991 voru sveitarfélögin 201 talsins en hafði fækkað í 104 árið 2004.<sup>16</sup>

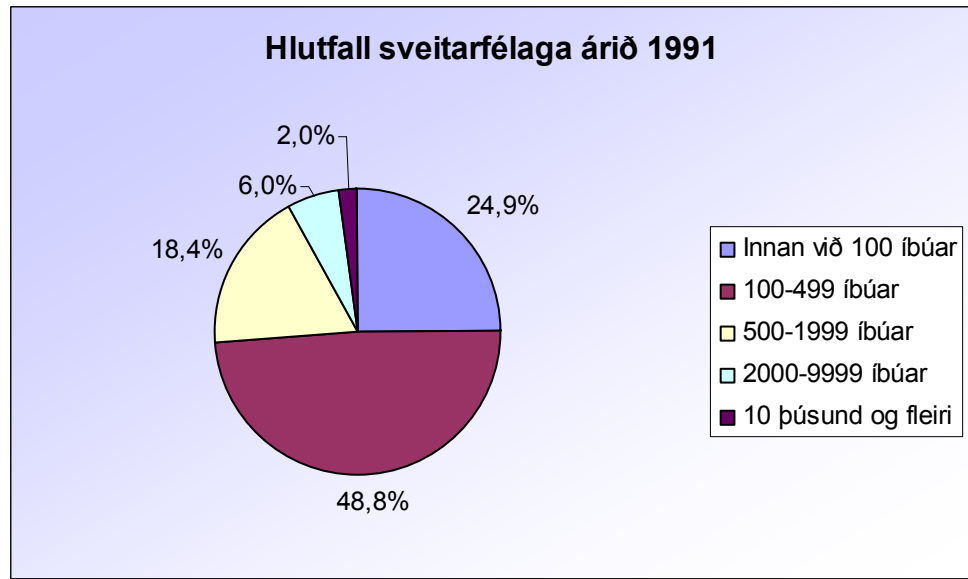
En þrátt fyrir þessar miklu sameiningar hefur ekki orðið megin breyting á stærðarhópum sveitarfélaga. Á myndum 2 og 3 hér á næstu blaðsíðu má sjá að þær sameiningar sem átt hafa sér stað undanfarin ár hafa í flestum tilvikum verið mjög fámenn sveitarfélög að sameinast í eitt fámennt. Enn eru mörg sveitarfélög með færri en 500 íbúa. Árið 1991 voru 74% sveitarfélaga á Íslandi með færri en 500 íbúa og árið 2004 var hlutfall þeirra 53%. Sameiningar undanfarinna ára hafa því í mörgum tilvikum ekki verið nægilega víðtækar til að ná því marki að sveitarfélög myndi heildstæð atvinnu- og þjónustusvæði.<sup>17</sup>

---

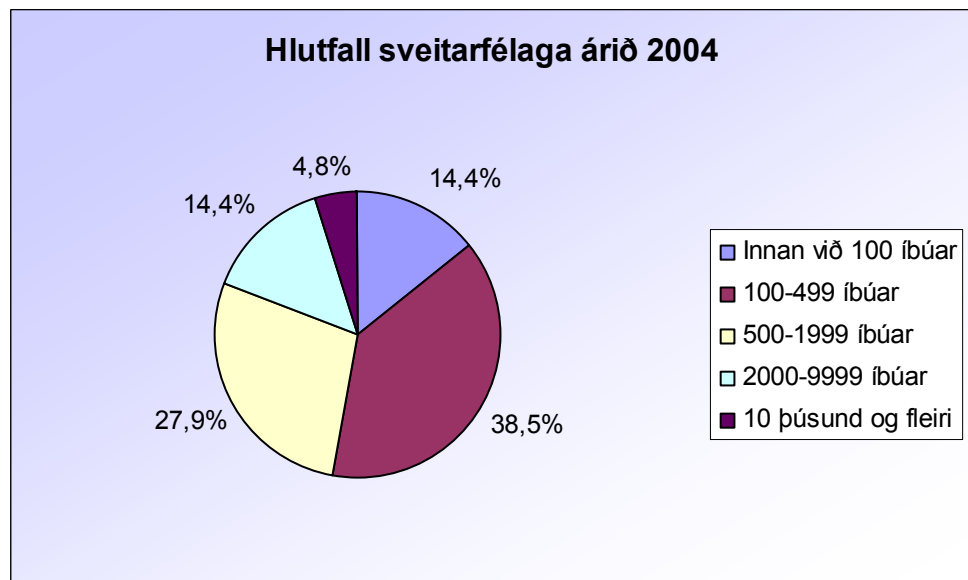
<sup>15</sup> Grétar Þór Eypórsson, 1996, bls. 23.

<sup>16</sup> Félagsmálaráðuneytið, (e.d., a).

<sup>17</sup> Félagsmálaráðuneytið, (e.d., a).



Mynd 2 Stærð sveitarfélaga. Hlutfallsleg skipting sveitarfélaga árið 1991<sup>18</sup>.



Mynd 3 Stærð sveitarfélaga. Hlutfallsleg skipting sveitarfélaga árið 2004<sup>19</sup>.

## 1.2 Ástæður að baki sameininga

Sameiningar sveitarfélaga hafa ávallt verið umdeildar, eru þá einkum skiptar skoðanir um nauðsyn þess að sameina. Ein þeirra skoðana sem fram hefur komið er sú að „í dreifbýlu og fámennu ríki eins og Íslandi má velta fyrir sér hver sé tilgangurinn með því að halda úti fjölda sveitarstjórna, með tilheyrandi kostnaði, hvort ekki væri einfaldast að ríkisvaldið hefði á sínum höndum öll sameiginleg

<sup>18</sup> Byggt á heimild frá Hagstofu Íslands.

<sup>19</sup> Byggt á heimild frá Hagstofu Íslands.



málefni og staðsetti opinberar þjónustuskrifstofur vítt og breitt um landið.<sup>20</sup> Með slíkri sameiningu mætti að líkindum ná fram nokkrum samlegðaráhrifum en þrátt fyrir það hefur þessi leið ekki verið mikið til umræðu.

Fræðimenn hafa sett fram réttlætningar fyrir tilvist sveitarfélaga sem skipta má í nokkra flokka. Í fyrsta lagi þau rök að sveitarfélög stuðli að valddreifingu og frelsi. Samkvæmt þessu verður innbyrðis samkeppni sveitarfélaga og sjálfstæði gagnvart landsstjórninni til þess að mynda mótvægi við einokunarvald ríkisins sem er hollt frjálsræði í landinu. Í öðru lagi stuðla þau að þátttöku auk þess að efla með íbúum sínum samborgaralegar dyggðir. Sveitarfélög eru tiltölulega litlar einingar og ættu þess vegna að geta skapað góð skilyrði fyrir virka þátttöku íbúanna í málefnum samfélagsins. Í þriðja lagi geta sveitarfélög sinnt opinberri þjónustu með hagkvæmari hætti en ef ríkið eitt sinnti henni, þannig er hugmyndin sú að sveitarfélögin séu í betri stöðu til að stilla saman framboð og eftirspurn eftir þjónustu. Í þessu sambandi er talað um að nálægð við úrlausnarefni skapi góðar forsendur til að glíma við þau.<sup>21</sup>

En þrátt fyrir góðar og gildar ástæður fyrir tilvist sveitarfélaga virðast sífellt fleiri vera á þeirri skoðun að sameina þurfi sveitarfélög. Þau rök sem helst eru nefnd fyrir sameiningum eru að við sameiningu sveitarfélaga er talin verða stærðarhagkvæmni. Rekstur smárra sveitarfélaga er óhagkvæmur og minni sveitarfélög valda ekki þeim verkefnum sem þeim eru ætluð.<sup>22</sup> Þannig er gengið út frá því að stærri einingar séu hagkvæmari og hafi meira bolmagn.

Einnig hefur fagmennska í stjórnsýslu verið nefnd sem ástæða til sameiningar. Fagmennskan er talin aukast með því að sveitarfélög verði það stór að þau geti ráðið sér starfsmann eða starfsmenn, en slíkt hefur ekki verið tíðkað í hinum mörgu smáu sveitarfélögum landsins. Lýðræðisrök hafa einnig verið notuð með sameiningum, en bent hefur verið á að vald og svigrúm til stefnumótunar sveitarfélaganna aukist með því að stækka sveitarfélögin auk þess sem þau geti tekist á við fleiri verkefni. Með því öðlist ákvarðanataka lýðræðislega kjörinna sveitarstjórna meira innihald. Í raun geti því fækkun sveitarfélaga falið í sér aukna valddreifingu, jafnvel þótt valdið færist á færri hendur. Þá hafa þau rök

<sup>20</sup> Róbert Ragnarsson, 2004.

<sup>21</sup> Grétar Þór Eypórsson, 1996, bls. 1-2.

<sup>22</sup> Grétar Þór Eypórsson, 2001, bls. 150.

verið notuð að stærri sveitarfélög hafi betri forsendur til að sporna gegn fólksfækkun á landsbyggðinni.<sup>23</sup>

### 1.2.1 Stærð sveitarfélaga á Íslandi

Á Íslandi er óvenju mikið um sveitarfélög sem hafa færri en 500 íbúa ef miðað er við nágranna okkar á Norðurlöndunum. Í löndunum í kringum Ísland hefur löggjafinn komið með öflugri hætti að sameiningum sveitarfélaga, sem dæmi má nefna að dönskum sveitarfélögum var með lögum árið 1970 fækkað úr 1064 í 277. Ástæðu þessarar áherslu á sameiningu sveitarfélga segja nágrannar okkar vera að sveitarfélög séu vegna nálægðar sinnar við íbúa talin heppilegur farvegur fyrir vaxandi þjónustu velferðarríkissins, en til þess að þau getu sinnt þessu hlutverki hafi þurft að efla þau með víðtækri sameiningu.<sup>24</sup>

Tafla 2 sýnir að meirihluti sveitarfélaga árið 2000 hafði innan við 500 íbúa, eða 76 sveitarfélög af þeim 124 sem skráð voru.

Tafla 2 Sveitarfélög og mannfjöldi á Íslandi árið 2000.<sup>25</sup>

Stærðarflokkar sveitarfélaga	Fjöldi sveitarfélaga	Íbúar alls	Hlutfall sveitarfélaga	Hlutfall landsmanna
Innan við 100 íbúar	23	1.700	19,0%	0,6%
100-499 íbúar	53	12.698	43,0%	4,6%
500-1999 íbúar	29	30.110	23,0%	10,9%
2000-9999 íbúar	14	56.895	11,0%	20,7%
10 þúsund og fleiri	5	173.874	4,0%	63,2%
<b>Samtals</b>	<b>124</b>	<b>275.277</b>	<b>100%</b>	<b>100,0%</b>

Í töflu 3 má sjá að þróunin á þessu fjögurra ára tímabili, frá árinu 2000 til 2004, hefur verið á þá leið að sveitarfélögum sem hafa færri en 500 íbúa hefur fækkað. Árið 2004 höfðu 55 sveitarfélög af þeim 104 sem skráð voru færri en 500 íbúa

Tafla 3 Sveitarfélög og mannfjöldi á Íslandi 1.des 2004<sup>26</sup>.

Stærðarflokkar sveitarfélaga	Fjöldi sveitarfélaga	Íbúar alls	Hlutfall sveitarfélaga	Hlutfall landsmanna
Innan við 100 íbúar	15	1082	14,4%	0,4%
100-499 íbúar	40	9.742	38,5%	3,4%
500-1999 íbúar	29	31.227	27,9%	10,7%
2000-9999 íbúar	15	61.627	14,4%	21,2%
10 þúsund og fleiri	5	186.823	4,8%	64,3%
<b>Samtals</b>	<b>104</b>	<b>290.501</b>	<b>100%</b>	<b>100,0%</b>

<sup>23</sup> Grétar Þór Eypórsson, 2001, bls. 150.

<sup>24</sup> Gunnar Helgi Kristinsson, 2001, bls. 35-36.

<sup>25</sup> Byggt á heimild frá Hagstofu Íslands.

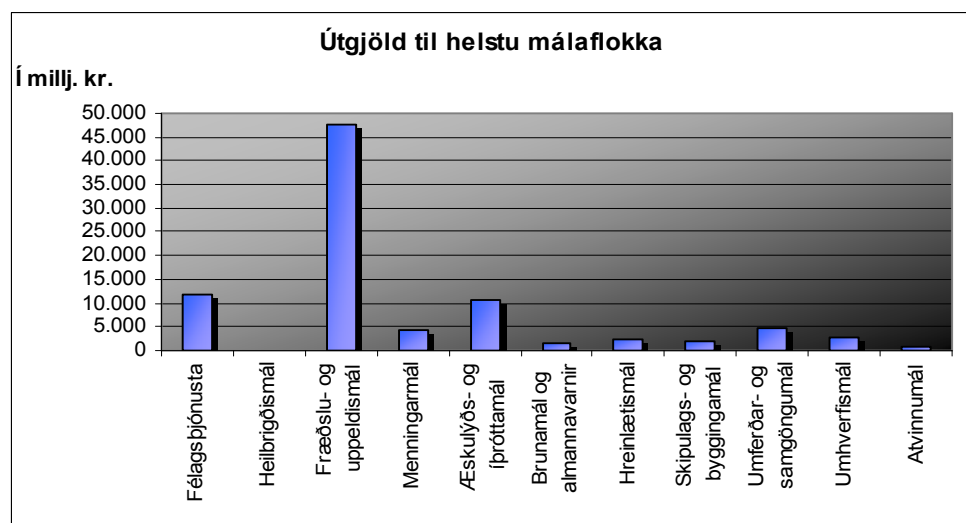
<sup>26</sup> Byggt á heimild frá Hagstofu Íslands.

Þrátt fyrir að hugmyndir um fækkun sveitarfélaga hafi verið til umræðu og þrátt fyrir að margar rannsóknir hafi sýnt fram á hagkvæmni stærri eininga er því enn mikill munur á stærð sveitarfélaga landsins, til dæmis bjuggu þann 1. desember 2004 38 manns í minnsta sveitarfélagi landsins en á sama tíma voru 113.730 íbúar í því stærsta.<sup>27</sup>

Árið 1996 var rekstur skóla fluttur frá ríki til sveitarfélaga og hefur undanfarið verið rætt á Alþingi Íslendinga að færa fleiri verkefni til sveitarfélaganna. Ný og fjárfrek verkefni kalla á fjölmennari einingar en áður. Eins og sjá má af töflum 2 og 3 hér að framan er mikill hluti sveitarfélaga landsins enn ekki nægilega stór til að takast á við viðamikil stjórnsýsluverkefni.

### 1.2.2 Hagkvæmni stærðarinnar

Helstu verkefni íslenskra sveitarfélaga hafa verið flokkuð í nokkra málaflokka og eru þeir sýndir á mynd 4. Eins og sjá má veða fræðslumálin þar þyngst.<sup>28</sup>



Mynd 4 Útgjöld sveitarfélaga landsins til helstu málaflokka.<sup>29</sup>

Líklegt verður að teljast að þessir málaflokkar, sérstaklega fræðslumál, vegi þungt í greiningu á hversu mikil stærðarhagkvæmni sé í rekstri sveitarfélaganna, og þar af leiðandi um afstöðu til sameiningar. Þannig sýndi athugun á sameiningu 11 sveitarfélaga í Skagafirði viðhorfsbreytingu kjósenda sem rekja mátti meðal annars til þess að sveitarfélögin voru komin í fjárhagslegan vanda vegna reksturs skóla, en sá málaflokkur var fluttur til sveitarfélaganna árið 1996. Kosið var um

<sup>27</sup> Samband íslenskra sveitarfélaga, 2005.

<sup>28</sup> Árbók sveitarfélaga 2004.

<sup>29</sup> Upplýsingar úr Árbók sveitarfélaga 2004.

sameiningu sveitarfélaganna árið 1993 og sameining þá felld en þegar kosið var aftur árið 1997 var sameining samþykkt í öllum 11 sveitarfélögunum.<sup>30</sup>

Af rannsókn sem lýst er í Staðbundin stjórnsmál ályktar Gunnar Helgi Kristinsson að fullri stærðarhagkvæmni í fræðslumálum sé náð þegar sveitarfélög hafa komist yfir 10.000 íbúa markið. Hagkvæmni eykst ekki eftir það. Aukinni stærð sveitarfélaga virðist fylgja stærðarhagkvæmni og meira bolmagn til að veita betri þjónustu, upp að vissu marki. Í fræðslumálum virðist stærðarhagkvæmni náð þegar komið er yfir 10.000 íbúa og engin ástæða er til að ætla að mikið meiri fjölda þurfi til að sinna félagsþjónustu með skilvirkum hætti. Ástæður þess að aukinni stærð sveitarfélaga getur fylgt óhagræði eru sambærilegar því sem getur átt við í rekstri annarra skipulagsheilda. „Stærri skipulagsheildir eru að jafnaði flóknari en þær minni. Boðskipti og stjórnun verða þess vegna ekki eins skilvirk, þannig að margháttaðir kvillar geta farið að herja á skipulagsheildina, svo sem sérhagsmunapot, hrossakaup og upplýsingabrestur.”<sup>31</sup>

### 1.2.3 Kjörstærð sveitarfélags

Stærð sveitarfélaga varðar ekki aðeins íbúa einstakra sveitarfélaga heldur alla íbúa landsins. Rekstrargrundvöllur, framboð þjónustu og annað slíkt ekki sambærilegt í sveitarfélögum annar sveigar með 38 íbúa og hins vegar rúmlega 113 þúsund íbúa. Smæð minnstu sveitarfélaganna takmarkar hvaða verkefni er hægt að fela sveitarstjórnarstiginu en slíkt getur ekki gengið til lengri tíma, þá væri lýðræðið farið að snúast í andhverfu sína. „Sú hætta er því fyrir hendi, að ef lítið verður úr átaki í sameiningarmálum sveitarfélaga, að hér þróist tvenns konar sveitarfélög.” Annars vegar sveitarfélög sem munu taka að sér viðamikil verkefni og tekjustofna frá ríkinu og þannig skipuleggja og bæta sjálf sína þjónustu við íbúana án afskipta ríkisvaldsins. Hins vegar sveitarfélög sem áfram yrðu háð miðstýringu ríkisins í fjármagni og þjónustu í stórum málaflokkum sem miklu skipta íbúana.<sup>32</sup>

Róbert Ragnarsson, stjórnsmálafræðingur og verkefnisstjóri átaksins um eflingu sveitastjórnarstigsins, segir í grein á heimasíðu Félagsmálaráðuneytisins að „í einföldum heimi væri hægt að finna kjörstærð sveitarfélaga, út frá verkaskiptingu

<sup>30</sup> Eva Marín Hlynisdóttir, 2002, bls. 46-49.

<sup>31</sup> Gögnin og niðurstöður Gunnars má sjá nánar í Gunnar Helgi Kristinsson, 2001, bls. 71-75

<sup>32</sup> Jóhanna Sigurðardóttir, 1993.

ríkis og sveitarfélaga, og miða við að öll sveitarfélög væru sem næst þeirri stærð." Ennfremur segir hann að veruleikinn sé því miður ekki svo einfaldur. Verkefni opinberrar þjónustu krefjast mismikils fjármagns og fólksfjölda. Þannig eru sum verkefni þess eðlis að smærri sveitarfélög geta sinnt þeim vel en önnur ekki. Sem dæmi um verkefni sem smærri sveitarfélög valda ekki tekur Róbert rekstur menntastofnana og heilsugæslu.<sup>33</sup> Því má álykta að kjörstærð velti á þeim verkefnum sem sveitarfélag á að vinna, auk þess sem stærð og landfræðileg lega sveitarfélags og framtíðarvæntingar íbúa þess skipta máli. Vegna þessa er kjörstærð í raun afstætt hugtak, eða með orðum Róberts Ragnarssonar „það sem er kjörstærð í dag verður ekki endilega kjörstærð eftir næstu kosningar“<sup>34</sup>. Sveitarstjórnarstigið tekur reglulega breytingum vegna þeirra málaflokka sem eru færðir frá ríki til sveitarfélaga og því er ljóst að kjörstærð sveitarfélaga mun breytast með nýjum og stærri verkefnum.

Fræðimenn í Bandaríkjunum, Bretlandi, Danmörku og Noregi hafa framkvæmt margar rannsóknir á stærðarhagkvæmni í þeim tilgangi að finna kjörstærð. Niðurstöður rannsókna benda til þess að fræðimenn séu ekki sammála um hvort sambandið sé línulegt eða U-laga. Þrátt fyrir fjölda rannsókna er því ekki til einfalt svar um kjörstærð sveitarfélaga.<sup>35</sup>

## 1.3 Tortryggni í garð sameininga

Þegar framtíð byggðarlaga er í húfi eru ávallt uppi skiptar skoðanir um hvaða stefnu skuli taka. Flest sveitarfélög á landinu, þá sérstaklega á landsbyggðinni, hafa barist fyrir lífi sínu í mörg ár og því má búast við ákveðninni mótstöðu við hugmyndir um sameiningar við önnur sveitarfélög. Mótstaðan byggir ekki síður á hræðslu en vanafestu. Verður hér gerð grein fyrir helstu þáttum sem komið hafa fram.

### 1.3.1 Framkvæmd kosninga

Líkt og íbúar annarra sveitarfélaga þar sem sameiningarmöguleikar hafa verið ræddir hafa íbúar Siglufjarðar fært ýmis rök gegn sameiningu. Það sem virðist vera helsta áhyggjuefni íbúanna er hve stuttan tíma þeir fá til þess að kynna sér

<sup>33</sup> Róbert Ragnarsson, 2004.

<sup>34</sup> Róbert Ragnarsson, 2004.

<sup>35</sup> Gunnar Helgi Kristinsson, 2001, bls. 74-75.

málið og taka afstöðu til sameiningar. Skýrsla þar sem metin voru áhrif sameiningar sveitarfélaganna á Eyjafjarðarsvæðinu var gefin út í desember árið 2004 og ganga átti til kosninga í apríl 2005. Í huga margra kjósenda á svæðinu er þessi tími of stuttur og telja þeir sig varla hafa fengið tíma til að kynna sér efni áður nefndrar skýrslu, auk þess sem enn séu ýmiss málafni sem ræða þarf áður en gengið sé til kosninga, svo sem tekjustofnar sveitarfélaga og verkaskipting ríkis og sveitarfélaga. Af þessum flýti vilja margir kjósendur draga þá ályktun að sameining sveitarfélaganna sé einungis liður í stefnu stjórnvalda en ekki eitthvað sem kæmi sveitarfélaginu til góða, eða eins og Þórhallur Ásmundsson skrifar í grein sinni í Hellunni, bjarblaði Siglufjarðinga, „þetta er náttúrulega farið að líkjast því að afgreiða eigi sameiningar sveitarfélaga eftir einhvers konar færiranda- og pöntunarfyrirkomulagi”<sup>36</sup>.

Þess má geta að á Alþingi Íslendinga þótti greinilega ástæða til þess taka mark á þessari umræðu og tók lagabreyting gildi þann 22. mars 2005 þar sem kveðið var á um að kosið yrði þann 8. október 2005 í stað 23. apríl. Í frumvarpi félagsmálaráðherra þar sem þessi breyting var lögð til sagði að ástæða þessa væri tvíþætt. Annars vegar tók lengri tíma en gert var ráð fyrir að ná samkomulagi um breytingar á tekjustofnum sveitarfélaga. Af þeim sökum dróst kynning sameiningarnefndar á endanlegum tillögum sínum. Þótti félagsmálaráðherra ljóst að ekki væri nægur tími til stefnu til að tillögurnar gætu hlotið nægilega kynningu og umfjöllun í viðkomandi sveitarfélögum fyrir kjördag. Hins vegar sagði félagsmálaráðherra ástæðuna vera að undirbúningur atkvæðagreiðslu um tillögur sameiningarnefndar væri kominn misjafnlega vel á veg á einstökum svæðum.<sup>37</sup>

### 1.3.2 Forgangsröð

Þegar rætt er um sameiningu Siglufjarðar við Eyjafjarðarsvæðið er ekki hægt að komast hjá því að ræða um Héðinsfjarðargöngin. Það að kosið skuli um sameininguna áður en göngin hafa verið gerð veldur mörgum kjósendanum á svæðinu hugarangri.

Sveitarstjórnir Siglufjarðar, Dalvíkur og Ólafsfjarðar hafa gefið frá sér þá yfirlýsingu að Héðinsfjarðargöngin séu forsendan fyrir sameiningunni. Þetta var

<sup>36</sup> Þórhallur Ásmundsson, 2005.

<sup>37</sup> Félagsmálaráðuneytið, 2005b.

einnig mat þeirra Grétars, Jóns og Hjalta, en í skýrslu Rannsóknarstofnunar Háskólans á Akureyri segir að „hugmyndin um að sameina öll sveitarfélög í Eyjafirði byggir á þeirri forsendu að göng verði grafin milli Siglufjarðar og Ólafsfjarðar um Héðinsfjörð. Slíkt er grundvallarforsenda þess að Siglufjörður verði hluti af Eyjafjarðarsvæðinu.”<sup>38</sup>

Því er von að það vakni spurning um það hvers vegna það eigi að sameina áður en forsendan er fyrir hendi. Í fyrrnefndri grein Þórhalls Ásmundssonar kemur fram að Haukur Sigurðsson, fyrrverandi bæjarstjórnarmaður á Ólafsfirði, veltir einmitt þessu fyrir sér. Í greininni hefur Þórhallur eftir Hauki: „því má ekki sjá hvernig þetta þróast eftir að göngin eru komin? Við vitum hvað við missum við stóru sameininguna, en við vitum ekki hvað við fáum í staðinn.”<sup>39</sup>

### 1.3.3 Niðurskurður

Liður í því að gera rekstur sveitarsjóðs hagkvæmari eftir sameiningu er oftast en ekki að breyta rekstri vissra opinberra stofnana. Slíkar breytingar hafa áhrif á þjónustuna sem í boði verður fyrir íbúa sameinaðs sveitarfélags. Ákvörðunin um hvar á að skera niður og með hvaða hætti verður nær alltaf deiluefni.

Oftast byggist afstaða íbúa í þessu efni á því hve langt þeir sjálfir þurfa að sækja þjónustuna. Oftast en ekki þróast mál þannig að þjónusta fer að mestu fram í einu eða fáum sveitarfélaganna sem að sameiningunni komu og einungis hluti þjónustunnar er boðinn í öðrum. Ennfremur vill það oft verða svo að þau sveitarfélög sem þurfa að sækja þjónustuna annað eru þau minni og dreifbýlli. Af þessu getur því orðið hagsmunaárekstur þéttbýlis og dreifbýlis. Hagsmunaárekstri þéttbýlis og dreifbýlis er best lýst með orðum Sigurjóns Bjarnasonar í grein sem birtist í Glettingi, tímariti um austfirsk málefni. Þar segir Sigurjón: „því ættu sveitarstjórnarmenn á tiltölulega þéttbýlu svæði að hafa áhyggjur af því að þó að í nágrenninu sé afskekkt og fámenn byggð, sem myndi við sameiningu hleypa upp rekstrarkostnaði hins nýja sveitarfélags um margar milljónir”<sup>40</sup>.

Algengasta dæmið um niðurskurð í kjölfar sameiningar sveitarfélaga eru grunnskólarnir. Rannsóknir sýna að áhrif sameininga eru meiri þar sem dreifbýli

<sup>38</sup> Grétar Þór Eypórsson, Jón Þorvaldur Heiðarsson og Hjalti Jóhannesson, 2004, bls. 1-2.

<sup>39</sup> Þórhallur Ásmundsson, 2005.

<sup>40</sup> Sigurjón Bjarnason, 1999.

og þéttbýli sameinast. Þar kemur upp krafa eða að minnsta kosti umræða um hagræðingu í rekstri fámennra skóla, fyrr eða síðar. Í kjölfar sameininga er algengt að úttekt sé gerð á rekstri nýs sveitarfélags og niðurskurður gerður með mið af niðurstöðum. Meðal þess sem algengt er að líti vel út á skýrslu að skera niður er rekstur grunnskóla. Í rannsókn á áhrifum og afleiðingum myndunar Dalabyggðar kom til að mynda fram að eftir sameininguna hafi verið gerð úttekt sem bent til þess að leggja ætti niður skólalald á Laugum. Öll kennsla í Dalabyggð skyldi að fara fram í húsnæði Grunnskólans í Búðardal, önnur en íþróttakennsla, og bjóða átti heimanakstur hluta af skólaárinu og heimavist rekin að Laugum á því tímabili sem heimanakstur var ekki í boði. Mikil óánægja var meðal íbúa með þessa ákvörðun. Þá var lagt til að bjóða Saurbæjarhreppi að senda öll börn á grunnskólaaldri í Grunnskólann í Búðardal. Íbúar í Saurbæjarhreppi voru ekki ánægðir með þessar tillögu og í framhaldinu stofnaði Saurbæjarhreppur eigin skóla.<sup>41</sup>

#### 1.3.4 Tekjustofnar sveitarfélaga

Ríkisvaldið dreifir fé til sveitarfélaga gegnum Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Jöfnunarsjóður sveitarfélaga hefur það hlutverk að veita sveitarfélögum framlög til jöfnunar á tekjumöguleikum þeirra og útgjaldþörf ásamt því að greiða lögbundin framlög til samtaka og stofnana sveitarfélaga.<sup>42</sup> Við breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga árið 1990 fór fram umtalsverð endurskoðun á starfsemi sjóðsins og var jöfnunarhlutverk hans stóraukið.<sup>43</sup> Ennfremur hefur hlutverk Jöfnunarsjóðs verið til endurskoðunar undanfarin ár með tilliti til aðkomu sjóðsins að sameiningum sveitarfélaga, auk þess sem breytinga var þörf vegna þess að verkefni og tekjustofnar sveitarfélaga hafa verið að breytast. Sérstaklega þótti við hæfi að styrkja hlutverk sjóðsins í tengslum við átak til eflingar sveitarstjórnarstigsins sem nú stendur yfir.<sup>44</sup>

Í umræðum sem fram fóru á Alþingi 24. febrúar þessa árs kom fram að 40% allra sveitarfélaga í landinu hefðu verið með neikvæða rekstrarniðurstöðu árið 2003. Árni Magnússon, félagsmálaráðherra, sagði ástæðu tekjuvanda sveitarfélaganna mega rekja til þess að möguleikar þeirra til að afla tekna og skipuleggja þjónustu

<sup>41</sup> Grétar Þór Eypórsson og Hjalti Jóhannesson, 2002, bls. 98-99.

<sup>42</sup> Félagsmálaráðuneytið, (e.d., b).

<sup>43</sup> Félagsmálaráðuneytið, (e.d., c).

<sup>44</sup> Félagsmálaráðuneytið, 2002.



væru afar misjafnir og brýnt væri að endurskoða úthlutunarreglur Jöfnunarsjóðs sveitarfélaganna. Nefndi Árni viðbótarframlög í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, sem til stendur að leggja fram á árunum 2006-2008 til að bæta stöðu verst stöddu sveitarfélaganna.<sup>45</sup> Framlög úr Jöfnunarsjóði eru því lífsspursmál fyrir mörg sveitarfélög í landinu.

Í skýrslu Rannsóknarstofnunar Háskólans á Akureyri, þar sem metnir voru kostir og gallar sameiningar sveitarfélaga í Eyjafirði, kemur fram að árið 2003 hefðu framlög úr Jöfnunarsjóði verið 154 milljónum lægri ef sveitarfélögin hefðu verið sameinuð.<sup>46</sup> Þessi tekjuskerðing er óhjákvæmilega umhugsunarefni fyrir sveitarfélögin og hafa sveitarstjórnarmenn og aðrir sagt forsendu sameininga sveitarfélaga vera að ríkið breyti reglum um Jöfnunarsjóð til þess að koma til móts við þessa skerðingu. Til að mynda gaf bæjarráð Dalvíkurbyggðar frá sér þá yfirlýsingu að forsendur þess að sameining gangi upp séu meðal annars að fyrir liggji yfirlýsing stjórnvalda um að ekki komi til skerðingar á tekjum úr Jöfnunarsjóði, sem sameinað sveitarfélag muni að óbreyttum reglum verða fyrir.<sup>47</sup> Ennfremur gaf bæjarstjóri Ísafjarðar frá sér þá yfirlýsingu að áður en kosið verði um sameiningar sveitarfélaga sé algert lykilatriði að fyrir liggji niðurstaða um leiðréttingu á tekjustofnum sveitarfélaganna.<sup>48</sup>

Þess má geta að stjórnvöld landsins brugðust við þessari umræðu með því að skipa nefnd sem endurskoða átti reglur um úthlutun frá Jöfnunarsjóði. Breytingar á úthlutunarreglum voru kynnar nú í mars 2005 og eru áhrif hennar ekki að fullu ljós. Þó þykir óhætt að fullyrða að sameinað sveitarfélag verði ekki fyrir þeirri tekjuskerðingu sem fyrri útreikningar gerðu ráð fyrir.<sup>49</sup> Hins vegar verður að taka fram að Landsþing Sambands íslenskra sveitarfélaga taldi að niðurstaða tekjustofnanefndar væri aðeins tímabundin lausn og leiði ekki nema að takmörkuðu leyti til varanlegrar styrkingar á tekjustofnum sveitarfélaga.<sup>50</sup>

---

<sup>45</sup> Morgunblaðið, 2005a.

<sup>46</sup> Grétar Þór Eypórsson, Jón Þorvaldur Heiðarsson og Hjalti Jóhannesson, 2004, bls. 105.

<sup>47</sup> Morgunblaðið, 2005b.

<sup>48</sup> Morgunblaðið, 2004.

<sup>49</sup> Sjá til dæmis fréttir á heimasíðu Morgunblaðsins og annarra fjölmiðla og umræður á undanförunum vikum á Alþingi Íslendinga.

<sup>50</sup> Morgunblaðið, 2005c.

## 1.4 Ólík viðhorf<sup>51</sup>

Grétar Þór Eyþórsson hefur gert ítarlega rannsókn á afstöðu í sveitarfélögum til sameiningar. Margir þættir virðast hafa áhrif á afstöðu almennings og sveitarstjórnarmanna til sameiningar. Samkvæmt niðurstöðum hans ræður framtíðarstaða sveitarfélagsins í sameinuðu sveitarfélagi mestu um afstöðu sveitarfélaga þegar tillögur um sameiningu koma fram, þannig sé það hlutfallsleg stærð í sameinuðu sveitarfélagi sem hefur áhrif á afstöðuna til sameiningar. Í verki Grétars kemur fram að vilji til sameiningar er almennt meiri í þeim sveitarfélögum sem mynda umtalsverðan hluta sameinaðs sveitarfélags og eru líklegri til að verða kjarni í nýju sveitarfélagi, heldur en í þeim sveitarfélögum þar sem íbúar eiga von á því að verða lítill hluti sameinaðs sveitarfélags. Ástæðu þessa má rekja til þess að íbúar smærri sveitarfélaga óttast um hagsmuni sína í sameinuðu sveitarfélagi. Ennfremur kemur fram í niðurstöðum Grétars að sterk staðarhollusta virðist einnig draga úr áhuga á sameiningu.<sup>52</sup>

Önnur rannsókn Grétars sýndi fram á að andstæðingar sameininga hafi í gegnum tíðina einna helst komið úr minnstu sveitarfélögunum. Má það rekja til ótta við að verða útundan við sameiningu, auk hræðslu við að „hinn stóri þéttbýlis og þjónustukjarni hins nýja sveitarfélags verði of áhrifaríkur og í raun gleypi minni sveitarfélögin”.<sup>53</sup>

Til þess að greina þá stöðu sem sveitarfélög eru í gagnvart sameiningu hefur Grétar Þór Eyþórsson flokkað sveitarfélög landsins í þrjá flokka eftir hlutverki og stöðu þeirra í sameinuðu sveitarfélagi. Flokkarnir þrír eru:

- ✓ Þau sveitarfélög sem eru kjarni þjónustu og stjórnsýslu, þessi sveitarfélög eru venjulega þau stærstu.
- ✓ Jaðarbyggðir I eru sveitarfélög sem eru hlutfallslega stór innan hins nýja sveitarfélags en gegna þó ekki kjarnahlutverki. Eru þetta gjarnan sveitarfélög sem voru nokkurs megnug fyrir sameiningu og höfðu byggt upp eigin stjórnsýslu og þjónustu fyrir íbúa sína.

<sup>51</sup> Unnið úr Grétar Þór Eyþórsson og Hjalti Jóhannesson, 2002, bls. 250-259.

<sup>52</sup> Grétar Þór Eyþórsson, 1998, bls. 156-159.

<sup>53</sup> Grétar Þór Eyþórsson, 1996, bls. 21.

- ✓ Jaðarbyggðir II eða litlu landbúnaðarhrepparnir, en það nefnast þær byggðir sem eru hlutfallslega litlar í sameinuðu sveitarfélagi og höfðu ekki byggt upp neina teljandi stjórnsýslu eða þjónustu fyrir sameininguna.

Rannsókn Grétars á viðhorfum og kosningahegðun í sameiningarkosningum hefur sýnt að í kjarnasveitarfélögum var stærstur hluti íbúa hlynntur sameiningu. Í Jaðarbyggðum I voru langflestir mótfallnir og í Jaðarbyggðum II voru fleiri mótfallnir en meðmæltir en þó ekki jafn mótfallnir og í Jaðarbyggðum I.

Í rannsókn Grétars og Hjalta var gerð athugun á viðhorfum íbúa til lýðræðismála, þjónustupáttá og stjórnsýslu auk þess sem sett voru fram svör íbúa við því hvað þeir myndu kjósa fengju þeir tækifæri til að kjósa aftur um sameininguna. Þegar íbúarnir voru spurðir spurninga tengdum lýðræðinu sýndu niðurstöður að kjarnarnir töpuðu minnstu við sameiningu, þeir sem upplifa tap eru íbúar þeirra svæða sem ekki eru í kjarna- eða miðstöðvarhlutverkinu. Einkum voru það íbúar Jaðarbyggða I sem upplifðu tap. Þegar niðurstöður spurninga um þjónustu voru skoðaðar sýndu þær að félagsþjónusta hafði ekki þróast til hins betra eftir sameiningar að mati íbúa. Íbúar í dreifbýli höfðu sérstaklega sterka afstöðu til þessa, auk þess sem þar varð einnig vart við óánægju varðandi skólamál. Ennfremur upplifðu íbúarnir ekki sambærilega þjónustu innan sameinaðs sveitarfélags og þótti íbúum dreifbýlu svæðanna þeir mest afskiptir.

Þegar afstaða til sameiningarinnar var könnuð, þ.e. hvernig íbúar myndu kjósa fengju þeir annað tækifæri, bentu niðurstöður til þess meirihluti íbúa í sveitarfélögum sem eru hlutfallslega stór í sameinuðu sveitarfélagi en gegna ekki kjarnahlutverki hafi tapað mestu á sameiningu. Svör íbúa í flokki Jaðarbyggða I voru á þá leið að sameining yrði felld ef gengið yrði til kosninga, sú var hins vegar ekki raunin í kjarnabyggðum og Jaðarbyggðum II þar sem sameining fengi enn meirihluta atkvæða. Skýringu þessa segja þeir Grétar og Hjalti að „í sveitarfélögum sem fyrir sameiningu voru nokkurs megnug og höfðu stjórnsýslu og þjónustu eigi fólk erfitt með að sætta sig við að hafa með sameiningunni tapað forræðinu yfir þeirri þjónustu og stjórnsýslu sem byggð hafði verið upp”.<sup>54</sup>

<sup>54</sup> Athuginina og niðurstöður má skoða nánar í; Grétar Þór Eypórsson og Hjalti Jóhannesson, 2002, bls. 251-255.

## 1.5 Sameiningar og fjárhagsstaða

Af ofansögðu má sjá að margir þættir hafa áhrif á afstöðu fólks til sameiningar og vægi þáttanna virðist ekki vera það sama í augum fólks. Þannig sýndi athugun Evu Marínar Hlynisdóttur á sameiningu 11 sveitarfélaga í Skagafirði að slæm fjárhagsstaða sveitarfélaga hefur mikil áhrif á afstöðu til sameininga og í sumum tilvikum meira vægi en lýðræðislegar ástæður eins og vænt staða í nýju sveitarfélagi sem Grétar Þór Eypórsson sýndi fram á í rannsókn sinni að hefði mest áhrif á afstöðu fólks til sameiningar.

Í sameiningarkosningum árið 1993 var kosið um sameiningu allra 12 sveitarfélaganna í Skagafjarðarsýslu og var sameining þá felld. Í ritgerð sinni sýnir Eva fram á að íbúar Skagafjarðar hafi kosið eftir væntingum sínum um stöðu í nýju sveitarfélagi í kosningunum árið 1993, þannig hafi lýðræðislegir þættir ráðið mestu um almennt neikvæða afstöðu fólks í héraðinu. Íbúar fámennra sveitarfélaga óttuðust margir að verða afskiptir og áhrifalitlir að sameiningu lokinni. Hins vegar gaf endurtekin kosning árið 1997 mjög ólíka niðurstöðu, en þá var kosið með sameiningu 11 sveitarfélaga.<sup>55</sup>

Eva segir sterkar líkur vera á að tilfærsla grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga og þær fjárhagslegu byrðar sem honum fylgdu hafi haft hvetjandi áhrif á sameininguna 1997. Í athugun Evu kom fram að á árunum milli 1993 og 1997 hafi atvinnuástand versnað, brottflutningur fólks aukist og fjárhagur sveitarfélaganna versnað. Ennfremur segir Eva muninn á sameiningartilraununum tveimur felast í því að frumkvæðið kom frá heimamönnum árið 1997 en frá stjórnvöldum árið 1993. Þegar afstaða kjósenda í Skagafirði til sameiningar var könnuð kom fram að þrátt fyrir að mikill hluti íbúa hafi talið stöðu lýðræðis verri eftir sameiningu myndu þeir kjósa með sameiningu yrði þeim boðið að kjósa aftur.<sup>56</sup> Segir Eva ástæðu þessa vera fjárhag sveitarfélaganna. Áður en sameiningin gekk í gegn voru mörg sveitarfélaganna í erfiðleikum með rekstur skóla og virðast íbúarnir ekki tilbúnir til að skipta á betra lýðræði fyrir fjárhaginn.

<sup>55</sup> Eva Marín Hlynisdóttir, 2001, bls. 46-49.

<sup>56</sup> Grétar Þór Eypórsson og Hjalti Jóhannesson, 2002, bls. 182-183.

Það virðist því sem fjármálin hafi ráðið mestu um afstöðu íbúanna til sameiningar.<sup>57</sup>

Þá sýndi rannsókn Grétars Þórs Eypórssonar á viðhorfum einnig fram á að fjárhagslegar afleiðingar af sameiningum hafa áhrif á viðhorf fólks til sameiningar. Sýndu niðurstöður Grétars að íbúar og sveitarstjórnarmenn úr sveitarfélögum sem eru fjárhagslega ver stödd hafa jákvæðari viðhorf til sameiningar en fólk úr sveitarfélögum sem eru betur stödd fjárhagslega.<sup>58</sup> Tafla 4 hér á eftir sýnir niðurstöður könnunarinnar.

Tafla 4 Fjárhagsleg staða sveitarfélaga og hlutfall íbúa sem sagði já.<sup>59</sup>

<i>Fjárhagsleg staða sveitarfélags</i>	<i>Hlutfall íbúa sem kaus með*</i>	<i>Fjöldi Sveitarfélaga</i>
<b>Slæmur fjárhagur</b>	52%	43
<b>Undir meðaltali</b>	42%	42
<b>Yfir meðaltali</b>	40%	45
<b>Góður fjárhagur</b>	30%	51
<b>Samtals</b>	40%	181

\*  $r = -.32^{**}$

Í erindi sem Grétar Þór Eypórsson hélt á aðalfundi Sambands Sveitarfélaga á Vesturlandi sagði hann mörg litlu sveitarfélöganna hafa átt í miklum erfiðleikum með rekstur og tók sem dæmi rekstur grunnskólanna. Sagði Grétar þessi rekstrarvandræði geta ýtt sveitarfélögunum í átt til sameininga, „hvort sem þeim líkar betur eða ver“.<sup>60</sup>

Það er því ljóst að þrátt fyrir að þau rök hafi ekki farið hátt í umræðunni um sameiningarmálin getur fjárhagsstaða sveitarfélaga haft áhrif á afstöðu til sameininga. Skuldugustu sveitarfélög landsins eru með íbúafjölda á bilinu 1.000-10.000, en þar voru skuldir á íbúa að meðaltali 339 þúsund í árslok 2003. Skuldir sveitarfélaga með íbúafjölda á bilinu 300-1.000 voru 305 þúsund á íbúa, en skuldir minni og stærri sveitarfélaga voru um og innan við 200 þúsund á íbúa.<sup>61</sup> Fyrir vel stætt sveitarfélag getur verið vafasamt að sameinast öðru sem er skuldum vafið.

<sup>57</sup> Eva Marín Hlynsdóttir, 2001, bls. 46-49.

<sup>58</sup> Grétar Þór Eypórsson 1998, bls. 150.

<sup>59</sup> Grétar Þór Eypórsson 1998, bls. 150.

<sup>60</sup> Grétar Þór Eypórsson (munnleg heimild, 27. október 2004).

<sup>61</sup> Morgunblaðið, 2005d.

## 1.6 Áhrif fyrri sameininga<sup>62</sup>

Undanfarin ár hefur verið þónokkuð um sameiningar sveitarfélaga á landinu. Í bókinni Sameining sveitarfélaga, Áhrif og afleiðingar er rannsókn á sjö þessara sameininga lýst. Rannsóknin var gerð eftir að sameiningarnar höfðu átt sér stað og áhrif og afleiðingar sameininganna rannsökuð með tilliti til lýðræðis, reksturs og fjármála, þjónustu, stjórnsýslu og búsetu- og byggðaðróunar.

Helstu niðurstöður rannsóknarinnar benda til þess að þjónustustig félagsþjónustu hafi víðast aukist, sérstaklega í dreifbýli, og virðast sameiningar fela í sér mestar breytingar á félagsþjónustu þar sem þéttbýli og dreifbýli sameinast. Fræðslumál virðast einnig taka hvað mestum breytingum við sameiningu dreifbýlis og þéttbýlis þar sem krafa um hagræðingu mun yfirleitt koma fram og er þá um að ræða hina fámennu dreifbýlisskóla.

Stjórnsýsla hinna nýju sveitarfélaga virðist almennt verða skilvirkari og ekki síst faglegri. Mismunandi lausnum hefur verið beitt varðandi fyrirkomulag og staðsetningu stjórnsýslunnar í þeim sveitarfélögum sem til skoðunar voru. Þó virðist vera að þegar fleiri en einn þéttbýlisstaður sameinast sé reynt að dreifa stjórnsýslunni. Það mynstur sem rannsakendur komu auga á hjá þeim sjö sveitarfélögum sem til skoðunar voru var að samsetning nýs sveitarfélags virtist ráða því hvernig lausn var fundin á stjórnsýslunni. Fjölmennari sveitarfélög með blöndu af dreifbýli og þéttbýli virtust koma upp dreifðri stjórnsýslu með miðlægrri aðalskrifstofu, fjölmennari sveitarfélög með eingöngu þéttbýli reyndu algerlega dreifða stjórnsýslu og fámennari sveitarfélög fóru leið samþjöppunar á einn stað.

Þegar sameiningarnar voru skoðaðar með tilliti til hagnaðar kom í ljós að ekki voru mörg sveitarfélaganna sem beinlínis settu sér það markmið að hagnast á sameiningunni. Útgjaldaaukning virtist gegnumgangandi í stærstu málaflokkunum. Þrátt fyrir að ljóst þyki að rekstrarhagræðing hafi átt sér stað við sameiningarnar var ekkert sem benti til þess að sameinuðu sveitarfélögin ættu meira inni í sjóði þar sem sá sparnaður sem af hlaust hefur nánast sjálfvirkt farið til þess að auka og jafna þjónustustigið á svæðinu. Hins vegar hefur hagræðingin óbeint skilað betri búsetuskilyrðum og þjónustu.

<sup>62</sup> Unnið úr Grétar Þór Eypórsson og Hjalti Jóhannesson, 2002, bls. 260-263.

Niðurstöður rannsóknarinnar voru á þá leið að með sameiningunum hafi sveitarfélögin orðið sterkari einingar til uppbyggingar á þeim þjónustubáttum sem fólkið telur mikilvæga. Í nokkrum tilvikum var sameining alger forsenda þess að hægt yrði að ráðast í uppbyggingu grunngerðar í þágu eflingar atvinnulífs og búsetuskilyrða. Áhrif sameininganna á atvinnulífið virðast þó taka nokkurn tíma að virka.

Í rannsókn Grétars og Hjalta líkist sameining Neskaupstaðar, Eskifjarðar og Reyðarfjarðarhrepps í Fjarðabyggð einna helst sameiningu Siglufjarðar og Ólafsfjarðar. Sameining Eyjafjarðarsvæðisins á sér hins vegar enga líka í sögu sameininga á Íslandi. Einna helst má líkja sameiningunni við myndun Sveitarfélagsins Skagafjarðar en þar var um að ræða stóra sameiningu þar sem átti í hlut fjöldi ólíkra sveitarfélaga. Niðurstöður rannsóknar á þessum sameiningum má sjá í viðauka 1.

## 2. Rannsóknin

Rannsókn sem hér verður lýst hefur það að markmiði að svara rannsóknarspurningunni: Hvor sameiningarmöguleikinn er fýsilegri fyrir Siglfirðinga; annars vegar að sameinast Ólafsfirði og hins vegar að sameinast öðrum átta sveitarfélögum í eitt stórt sveitarfélag á Eyjafjarðarsvæðinu? Verður samanburður gerður á áhrifum sameiningar Siglufjarðar og Ólafsfjarðar annars vegar og Siglufjarðar, Ólafsfjarðar, Dalvíkurbyggðar, Akureyrarbæjar, Grýtubakkahrepps, Hörgárbyggðar, Arnarneshrepps, Eyjafjarðarsveitar og Svalbarðsstrandarhrepps hins vegar, með tilliti til þjónustu, stjórnsýslu og reksturs sveitarfélaganna og þess hversu fýsileg þau áhrif, og þar af leiðandi sameiningin, yrðu fyrir íbúa Siglufjarðar.

Til þess að svara þeirri spurningu verður kannað hvort og þá hvernig framboð og aðgengi þjónustu gæti breyst við sameiningarnar sem um ræðir. Ennfremur verður kannað hvernig fyrirkomulag stjórnsýslu er í dag og hvernig stjórnsýsla kæmi til með að vera ef af annarri hvorri sameiningunni yrði og hvaða áhrif það hefði fyrir Siglfirðinga svo sem á aðgengi íbúanna að þjónustu sem sveitarfélag veitir. Að síðustu verður reynt að varpa ljósi á það hver áhrif sameininga yrðu á fjárhag sveitarfélagsins og hvernig þau áhrif kæmu til með að birtast Siglfirðingum.

### 2.1 Gögnin

Þau gögn sem notast verður við eru að mestu fengin frá Rannsóknarstofnun Háskólans á Akureyri (RHA), en stofnunin vann nýlega skýrslu þar sem gerð var athugun á áhrifum sameiningar allra sveitarfélaga í Eyjafirði. Við þá athugun var meðal annars gerð viðhorfskönnun meðal íbúa allra sveitarfélaganna. Auk þess var miklu magni upplýsinga um sveitarfélögin og fjármál þeirra safnað.<sup>63</sup>

Upplýsingar um stjórnkerfi og þá þjónustu sem er í boði á Siglfirði verða fengnar frá RHA en auk þess verður upplýsingum safnað með notkun internetsins. Ennfremur verður notast við viðtöl við íbúa bæjarins, sveitarstjórnarmenn, núverandi og fyrrverandi, og aðra sem gætu veitt

---

<sup>63</sup> Nánari lýsingu á framkvæmd rannsóknarinnar má finna í; Grétar Þór Eypórsson, Jón Þorvaldur Heiðarsson og Hjalti Jóhannesson, 2004, bls. 4-5.



upplýsingar sem skipta máli. Upplýsingar um önnur sveitarfélög á Eyjafjarðarsvæðinu verða fengnar að mestu af internetinu og frá RHA.

Upplýsingar um fjármál og rekstur sveitarfélaganna verða fengnar úr ársreikningum og öðrum skýrslum sveitarfélaganna, sem eins og áður sagði voru fengnar frá RHA.

## 2.2 Rannsóknaraðferðir

Til þess að vinna úr þeim gögnum sem lýst var í kaflanum hér á undan verður að notast við ólíkar aðferðir fyrir hvert þeirra þriggja atriða sem eru til athugunar í þessu verkefni þ.e. þjónustu, stjórnsýslu og rekstur.

Við mat á hugsanlegum áhrifum sameiningar á þjónustu verður kannað hvernig þjónusta er í boði fyrir sameiningu og hvernig þjónustu má ætla að verði boðið upp á eftir sameiningu. Verður þá horft til þess hvort einhverjir þættir þjónustu verði minna aðgengilegir en áður fyrir Siglufirðinga, það er að segja hvort þeir þurfi að fara lengra til að sækja helstu þjónustu.

Til þess að meta hugsanleg áhrif sameiningar á stjórnsýslu verður kannað hvernig stjórnsýslu er háttað á Siglufirði fyrir sameininguna og það borið saman við þá stjórnsýslu sem ætla má að yrði notast við eftir sameiningu. Til þess að áætla hvernig stjórnsýslan yrði eftir sameiningu verður horft til reynslu fyrri sameininga á landinu og þannig metið hvernig líklegast er að stjórnsýslunni yrði skipt á milli sveitarfélaganna sem að sameiningunni koma.

Við mat á hugsanlegum áhrifum sameiningar á rekstur sveitarfélagsins verður þróun tekna og útgjalda könnuð og bókhaldsaðferðum beitt til þess að bera saman fjárhagsstöðu Siglufjarðar undanfarin ár og þá fjárhagsstöðu sem búast má við eftir sameiningu Siglufjarðar og Ólafsfjarðar annars vegar og allra níu fyrrnefndra sveitarfélaganna hins vegar. Kannaðir verða hagræðingarmöguleikar og sá sparnaður sem þeim gæti fylgt.

### 3. Aðstæður á Siglufirði fyrir sameiningu

Siglufjörður er nyrsti kaupstaður á Íslandi og stendur við lítinn, samnefndan fjörð, undir háum fjöllum.

*Vegna ófriðar og landleysis í Noregi yfirgaf Þormóður rammi Haraldsson heimili sitt í Noregi. Hann sigldi yfir hafið með fólki sínu, föggum og fénaði, fann óbyggðan fjörð fyrir miðju Norðurlandi og leist svo vel á sig að hann settist þar að. Hann reisti bú sitt á Siglunesi, sem er við mynni Siglufjarðar. Landnám Þormóðs ramma náði yfir Siglufjörð og Héðinsfjörð. Í Landnámu er getið ófriðar sem Þormóður rammi átti við nágranna sinn Ólaf bekk í Ólafsfirði. Þeir deildu um eignarhald á litlu dalverpi, Hvanndölum austan Héðinsfjarðar.<sup>64</sup>*

#### 3.1 Helstu staðreyndir

Staðurinn var lengi nær algerlega einangraður nema af sjó. Svo einangraður var bærinn að talið var að eftir að kristni var lögleidd árið 1000 hafi hin nýja trú einna síðast náð til íbúa slíkra staða sem Sigluneshrepps.<sup>65</sup> Árið 1946 var opnuð leið yfir Siglufjarðarskarð. Hún var bylting í samgöngum á sínum tíma, en vegna legu var vegurinn aðeins nýtanlegur yfir sumartímann. Fyrstu stóru jarðgöngin á Íslandi, Strákagöng, voru opnuð við Siglufjörð árið 1967 og var þá vetrarlöng einangrun bæjarbúa rofin. Á þessum tíma var atvinnulíf bundið í mjög miklum mæli við sjávarútveg. Árið sem göngin voru opnuð varð hrún í síldveiðum við landið sem olli gríðarlegum umskiptum í atvinnumálum bæjarins, og þar með búsetuskilyrðum.<sup>66</sup>

##### 3.1.1 Mannfjöldapróun

Við lok verslunareinokunarinnar hófst formleg verslun í Hvanneyrarhreppi og árið 1818 varð Siglufjörður löggiltur verslunarstaður, var það fyrsti vísir að þorpsmyndun á Siglufirði. Þá voru íbúar hreppsins 161, þar af 8 í kaupstaðnum.<sup>67</sup> Á síldarárunum blómstraði mannlíf á staðnum og náði íbúafjöldi hámarki árið

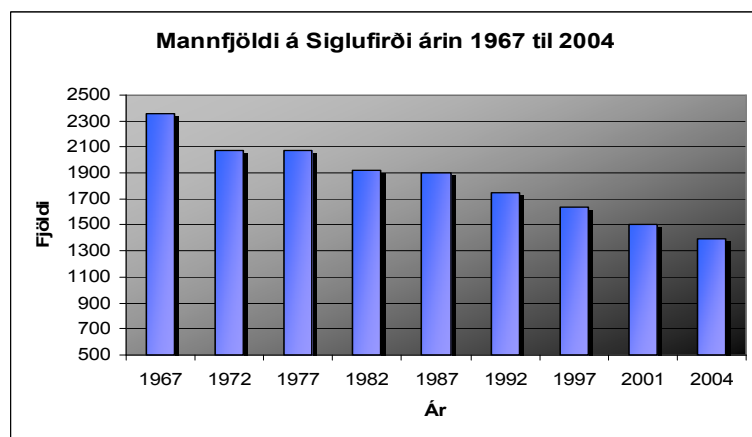
<sup>64</sup> Heimasíða Siglufjarðarkaupstaðar, (e.d., a).

<sup>65</sup> Heimasíða Siglufjarðarkaupstaðar, (e.d., b).

<sup>66</sup> Ingólfur Kristjánsson, 1988, bls. 377.

<sup>67</sup> Heimasíða Siglufjarðarkaupstaðar, (e.d., c).

1950 en þá höfðu um 3.100 manns búsetu á Siglufirði.<sup>68</sup> Íbúum bæjarins hefur fækkað nánast á hverju ári síðan og voru íbúar 1.386 1. desember 2004.<sup>69</sup> Á mynd 5 má sjá mannfjöldaþróun í Siglufjarðarbæ á tímabilinu 1967-2004. Á þessum 38 árum hefur orðið rúmlega 40% fækkun íbúa og samkvæmt útreikningum sem Bygðastofnun vann árið 2001 er búist við að íbúum Siglufjarðar muni fækka um 18-20% fram til ársins 2011, miðað við óbreytta þróun<sup>70</sup>.



Mynd 5 Mannfjöldaþróun í Siglufjarðarbæ frá árinu 1967 til ársins 2001<sup>71</sup>

### 3.1.2 Möguleikar Siglufjarðar í atvinnulegu tilliti

Hafnaraðstaða á Siglufirði er góð frá náttúrunnar hendi. Lega staðarins miðað við fiskimið er óvíða betri. Afli á land er mestur á Siglufirði miðað við aðrar hafnir á Norðurlandi, Akureyri kemur næst þar á eftir.<sup>72</sup> Þar sem Siglufjörður er og hefur ætíð byggst upp í kringum útgerð og fiskvinnslu er þar samankomin mikil þekking á þessum þáttum og góð skilyrði til eflingar sjávarútvegs.

Höfnin á Siglufirði hefur haft lítið framkvæmdafé um langt skeið og til þess að nýta möguleikana betur en verið hefur, þurfa að fara fram verulegar endurbætur á höfninni. Komið hefur fram sú hugmynd vegna legu fjarðarins og þess hversu nálægt hann er siglingaleiðum muni vöruflutningar með tímanum aukast þar sem landflutningar eru ódýrari. Langar siglingaleiðir inn Skagafjörð og Eyjafjörð muni valda því að höfnin á Siglufirði fái aukið hlutverk sem vöruhöfn sem miðlar síðan vörum landleiðis. Telja verður fremur ólíklegt að þessi þróun muni verða í nánustu framtíð þar sem höfnin á Siglufirði hefur ekki bolmagn miðað við

<sup>68</sup> Heimasíða Siglufjarðarkaupstaðar, (e.d., d).

<sup>69</sup> Hagstofa Íslands, 2005.

<sup>70</sup> Hjalti Jóhannesson, Grétar Þór Eyþórsson og Kjartan Ólafsson, 2001, bls. 38.

<sup>71</sup> Byggt á upplýsingum frá Hagstofu Íslands.

<sup>72</sup> Hjalti Jóhannesson, Grétar Þór Eyþórsson og Kjartan Ólafsson, 2001, bls. 63.

núverandi aðstæður til að taka við miklu meiri vöruumferð en þar er nú. Auk þess má benda á að mikil uppbygging hefur verið lögð í vöruskipahöfn á Akureyri og ólíklegt að horfið verði frá frekari uppbyggingu þar. Ef litið er til lengri framtíðar verður þessi möguleiki hugsanlega nýttur með einhverjum hætti.<sup>73</sup>

Þá má nefna fyrirtækið Primex sem vinnur efni úr rækjuskel. Bættar samgöngur með jarðgöngum munu auka möguleika þess fyrirtækis verulega, þar sem fyrirtækið sækir hráefni víða af landinu sem ekið er til vinnslu á Siglufirði. Einnig gætu opnast leiðir til samstarfs við Háskólann á Akureyri um líftækni svo eitthvað sé nefnt.<sup>74</sup>

## 3.2 Þjónusta<sup>75</sup>

Samkvæmt lögum veita sveitarfélögin íbúum sínum ýmsa þjónustu. Mismunandi er hvernig sveitarfélög landsins standa að þessari þjónustu. Hér verður farið yfir hvernig helstu málaflokkum er háttað á Siglufirði.

### 3.2.1 Félagsþjónusta

Félagleg aðstoð er veitt íbúum sem á þurfa að halda til dæmis vegna aldurs, fötlunar eða fjárhagsstöðu. Í því skyni starfar félagsmálastjóri hjá sveitarfélaginu auk þess sem starfrækt er barnaverndarnefnd sem hefur aðgang að ýmissri sérfræðiþjónustu hjá Fjölskyldudeild Akureyrarbæjar.

Í könnun sem Rannsóknarstofnun Háskólans á Akureyri (RHA) gerði í tengslum við úttekt sína á áhrifum sameiningar allra tíu sveitarfélaganna í Eyjafirði kom fram að íbúar bæjarins eru almennt ánægðir með félagsþjónustuna.<sup>76</sup>

### 3.2.2 Heilbrigðismál

Kostnaður við heilbrigðismál er ekki mikill hjá sveitarfélaginu, aðeins voru greiddar um 1.606 kr. á íbúa árið 2003 til málaflokksins. Mestur hluti reksturs heilsugæslu er í höndum ríkisins.

<sup>73</sup> Björn Valdimarsson, (munnleg heimild, nóvember 2002).

<sup>74</sup> Haukur Ómarsson, (munnleg heimild, nóvember 2002).

<sup>75</sup> Heimildir í þessum kafla og undirköflum hans eru fengnar frá: Grétar Þór Eyþórsson, Jón Þorvaldur Heiðarsson og Hjalti Jóhannesson, 2004, bls. 18-46, Árbók sveitarfélaga 2004 og Heimasíðu Siglufjarðarkaupstaðar (e.d., a-g).

<sup>76</sup> Nánar um könnunina og niðurstöður hennar má lesa í; Grétar Þór Eyþórsson, Jón Þorvaldur Heiðarsson og Hjalti Jóhannesson, 2004, bls. 21-45.

Í bænum er Heilbrigðisstofnun Siglufjarðar og hafa almennt verið fastráðnir tveir læknaþar í gegnum tíðina. Virðast íbúar Siglufjarðar vera mjög ánægðir með stöðu heilbrigðismála í bænum. Til dæmis kom fram í könnun RHA mest ánægja með heilbrigðismál hjá Siglfirðingum samanborið við hin sveitarfélögin níu.<sup>77</sup>

### 3.2.3 Fræðslumál

Fræðslumál er stærsti málaflokkur sveitarfélaganna og á Siglufirði runnu um 160.679 kr. á íbúa til þessa málaflokks árið 2003, þar af voru um 110.606 kr. á íbúa laun og launatengd gjöld. Til marks um hve umfangsmikill málaflokkurinn er í rekstri sveitarfélagsins er mikill hluti þess vinnuafis sem starfar á vegum bæjarins vegna þessa málaflokks. Af 97,4 stöðugildum sem eru á vegum bæjarins eru 13,8 vegna leikskólans og 32,5 vegna grunnskóla.

Við sveitarfélagið er starfsmaður í 50% stöðugildi við skólaskrifstofu.

Grunnskólinn er rekinn í tveimur húsnæðum, Barnaskólanum og Gagnfræðaskólanum. Þá er rekinn leikskólinn Leikskálar auk þess sem gæsluvöllur er starfræktur á meðan á sumarleyfum leikskólans stendur.

Sýndi könnun RHA fram á að Siglfirðingar virðast sáttir við stöðu skólamála á staðnum.<sup>78</sup>

### 3.2.4 Menningarmál

Í bænum er Bókasafn sem gegnir jafnframt hlutverki skjalasafns.

Siglufjarðarkaupstaður veitir fé til listviðburða og Síldarævintýris. Þá á Siglufjarðarkaupstaður Síldarminjasafnið og veitir áhugamannafélagi styrki til að reka það. Safnið hefur fengið ýmsar viðurkenningar og verðlaun undanfarið og Örlygur Kristfinnsson, safnstjóri, var í ársbyrjun sæmdur heiðursmerki hinnar íslensku fálkaorðu fyrir framlag sitt til uppbyggingar safnsins. Safnið hefur borið hróður Siglufjarðar víða og mun eflaust halda því áfram.

Siglfirðingar virtust nokkuð ánægðir með stöðu menningarmála í könnuninni sem RHA gerði haustið 2004.<sup>79</sup>

<sup>77</sup> Nánar um könnunina og niðurstöður hennar má lesa í; Grétar Þór Eypórsson, Jón Þorvaldur Heiðarsson og Hjalti Jóhannesson, 2004, bls. 21-45.

<sup>78</sup> Nánar um könnunina og niðurstöður hennar má lesa í; Grétar Þór Eypórsson, Jón Þorvaldur Heiðarsson og Hjalti Jóhannesson, 2004, bls. 21-45.

### 3.2.5 Æskulýðs- og íþróttamál

Fyrir nokkrum árum var ráðist í uppsetningu leikvalla víða um bæinn og eru nú leikvellir í flestum hverfum. Á sumrin er rekinn vinnuskóli fyrir unglinga, auk skólagarða. Þá hefur félagsmiðstöð verið starfrækt um nokkurt skeið.

Sundlaug og íþróttahús eru á vegum bæjarins og til stendur að koma upp líkamsræktaraðstöðu. Skíðasvæði Siglufirðinga hefur verið sagt skíðaparadís, en aðstæður þar hafa þótt til fyrirmyndar. Aðsókn hefur verið mjög góð og ýmis skíðamót haldin reglulega. Í bænum er einnig íþróttamiðstöðin að Hóli þar sem meðal annars er golfvöllur, knattspyrnuvöllur og æfingavellir. Á veturna eru troðnar brautir fyrir gönguskíðafólk á svæði íþróttamiðstöðvarinnar.

### 3.2.6 Brunamál og almannavarnir

Slökkvilið er starfandi á Siglufirði og eftirlit er vegna snjóflóðahættu. Auk þess styrkir sveitarfélagið björgunarsveitina Stráka.

### 3.2.7 Hreinlætismál

Sveitarfélagið sér um sorphreinsun og gámasstöðvar, sorp er sent til Skagafjarðar og greiðir sveitarfélagið til Heilbrigðiseftirlits Norðurlands vestra. Þá veitir sveitarfélagið fé til gatnahreinsunar. Í könnun RHA kom fram að Siglufirðingar eru á þeirri skoðun að vel sé staðið að hreinlætismálum í bænum.<sup>80</sup>

### 3.2.8 Skipulags- og byggingarmál

Nokkur kostnaður er vegna þessa málaflokks, að mestu vegna aðkeyptrar sérfræðiþjónustu við gerð aðalskipulags og deiliskipulags í samræmi við skipulags- og byggingarlög. Þá fer fjármagn til niðurrifs eigna eða brottflutnings þeirra vegna skipulags.

Í könnun RHA kom fram að Siglufirðingar eru ekki sáttir við byggingareftirlit í bænum, var ánægja þeirra minni en hjá íbúum hinna níu sveitarfélaganna á Eyjafjarðarsvæðinu. Ánægja Siglufirðinga með skipulagsmál var þó nokkru meiri en ánægja þeirra með byggingareftirlit.<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> Nánar um könnunina og niðurstöður hennar má lesa í; Grétar Þór Eypórsson, Jón Þorvaldur Heiðarsson og Hjalti Jóhannesson, 2004, bls. 21-45.

<sup>80</sup> Nánar um könnunina og niðurstöður hennar má lesa í; Grétar Þór Eypórsson, Jón Þorvaldur Heiðarsson og Hjalti Jóhannesson, 2004, bls. 21-45.

<sup>81</sup> Nánar um könnunina og niðurstöður hennar má lesa í; Grétar Þór Eypórsson, Jón Þorvaldur Heiðarsson og Hjalti Jóhannesson, 2004, bls. 21-45.

### 3.2.9 Umferðar- og samgöngumál

Undir þennan málaflokk fellur ýmislegt sem viðkemur uppbyggingu og rekstri gatna- og vegakerfis, svo sem viðhald, umferðaröryggi, snjómokstur og hálkueyðing.

Í könnun RHA á ánægju íbúa með þjónustu í umferðar- og samgöngumálum kom fram að Siglufirðingar eru afar óánægðir með stöðu mála. Vildu þeir Grétar, Jón og Hjalti meina að ástæðu þessarar óánægju væri að leita í þeim hluta umferðar- og samgöngumála sem ríkið sér um, þá sérstaklega frestun jarðganganna.<sup>82</sup>

#### 3.2.10 Umhverfismál

Ekki er sérstök nefnd sem sér um þennan málaflokk en hins vegar er garðyrkjustjóri starfandi við bæinn. Helstu kostnaðarliðir eru umsjón með almenningsgördum, útivistarsvæðum og öðrum opnum svæðum, umhverfi gatna og torga, skreytingar, minka- og refaeyðing auk ýmissa styrkja og framlaga.

#### 3.2.11 Atvinnumál

Siglufjarðarkaupstaður tekur þátt í rekstri Iðnþróunarfélags Norðurlands vestra og við sveitarfélagið starfar atvinnumálafulltrúi í hlutastarfi. Þá greiðir sveitarfélagið til Markaðsskrifstofu ferðamála á Norðurlandi og hefur ferðamálafulltrúa í hlutastarfi.

#### 3.2.12 Hafnir og veitur

Hafnarsjóðir, vatnsveita, rafveita, hitaveita, fráveita, sorphirða, íbúðarhúsnæði, leiguhúsnæði, dvalar- og hjúkrunarheimili, bílastæðasjóðir og fleira þannig eru svokölluð B-hluta fyrirtæki. Eru það fyrirtæki sveitarfélags sem fá sérstakar tekjur sem eiga að standa undir rekstrinum.

Hafnarsjóður Siglufjarðar og vatnsveita eru í eigu sveitarfélagsins. RARIK dreifir rafmagni og á og rekur hitaveituna á Siglufirði. Þegar Siglufirðingar voru spurðir álits á hitaveitu og vatnsveitu í könnun RHA voru þeir almennt ánægðir með stöðuna en sama var ekki að segja um álit þeirra á fráveitumálum.<sup>83</sup>

<sup>82</sup> Nánar um könnunina og niðurstöður hennar má lesa í; Grétar Þór Eypórsson, Jón Þorvaldur Heiðarsson og Hjalti Jóhannesson, 2004, bls. 21-45.

<sup>83</sup> Nánar um könnunina og niðurstöður hennar má lesa í; Grétar Þór Eypórsson, Jón Þorvaldur Heiðarsson og Hjalti Jóhannesson, 2004, bls. 21-45.

Ef þessi fyrirtæki standa ekki undir eigin rekstri þarf sveitarsjóður að greiða mismuninn með beinu framlagi. Á árinu 2003 veitti bæjarsjóður 17 milljónum til fráveitustofnunar bæjarins, en samtals greiddi Siglufjarðarkaupstaður 24.786 kr. á íbúa til B-hluta fyrirtækja.

### 3.3 Stjórnkerfi

Árið 1918 öðlaðist Siglufjörður kaupstaðarréttindi og varð um leið sjálfstætt lögsagnarumdæmi. Siglufjörður fylgdi Eyfirðingum í landsmálum og kosningum til Alþingis til ársins 1942, á árunum 1942-1959 var Siglufjörður hins vegar sjálfstætt kjördæmi og frá árinu 1959 tilheyrði Siglufjörður Norðurlandskjördæmi vestra.<sup>84</sup> Við kjördæmabreytinguna sem gerð var árið 1999 og kosið var eftir í fyrsta skipti í kosningum til Alþingis vorið 2003 var um það sátt hjá Siglufirðingum að færa sig í kjördæmi Norðurlands eystra .

Á vegum sveitarfélagsins starfa tíu nefndir, auk bæjarstjórnar og bæjarráðs. Nefndasæti eru 36 og í bæjarráði sitja þrjár fulltrúar, auk þess á sveitarfélagið þrjú fulltrúa í stjórn Heilbrigðisstofnunar Siglufjarðar og fulltrúa í fulltrúaráði Eignarhaldsfélagsins Brunabótafélag Íslands.<sup>85</sup>

### 3.4 Rekstur<sup>86</sup>

Eignir sveitarsjóðs árið 2003 voru 859.781 þúsund krónur, eða um 598.000 kr. á íbúa. Skuldir og skuldbindingar voru 563.110 þúsund krónur, eða um 392.000 kr. á íbúa. Eignir og skuldir sveitarsjóðs og svokallaðra B-hluta fyrirtækja, það er stofnana sveitarfélagsins, voru 898.000 kr. á íbúa og heildar skuldir og skuldbindingar ársins 596.000 krónur á íbúa.

#### 3.4.1 Tekjur

Samkvæmt lögum teljast útsvar, fasteignaskattur, framlög úr Jöfnunarsjóði og skattaígildi til skatttekna sveitarfélags. Auk þess hafa sveitarfélög tekjur af hluta þeirrar þjónustu sem þeir veita íbúnum. Tekjur sveitarsjóðs árið 2003 voru 298.404 kr. á íbúa. Framlag úr Jöfnunarsjóði var 96.943 þúsund krónur eða 67.415 kr. á íbúa.

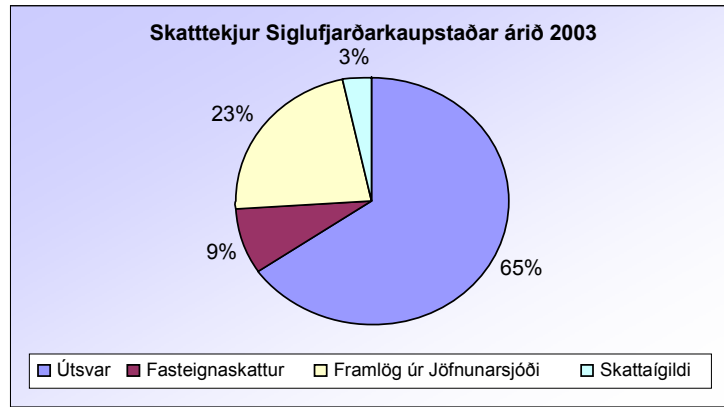
<sup>84</sup> Heimasíða Siglufjarðarkaupstaðar, (e.d., e).

<sup>85</sup> Heimasíða Siglufjarðarkaupstaðar, (e.d., g).

<sup>86</sup> Heimildir í þessum kafla og undirköflum hans eru fengnar úr Árbók sveitarfélaga 2004.



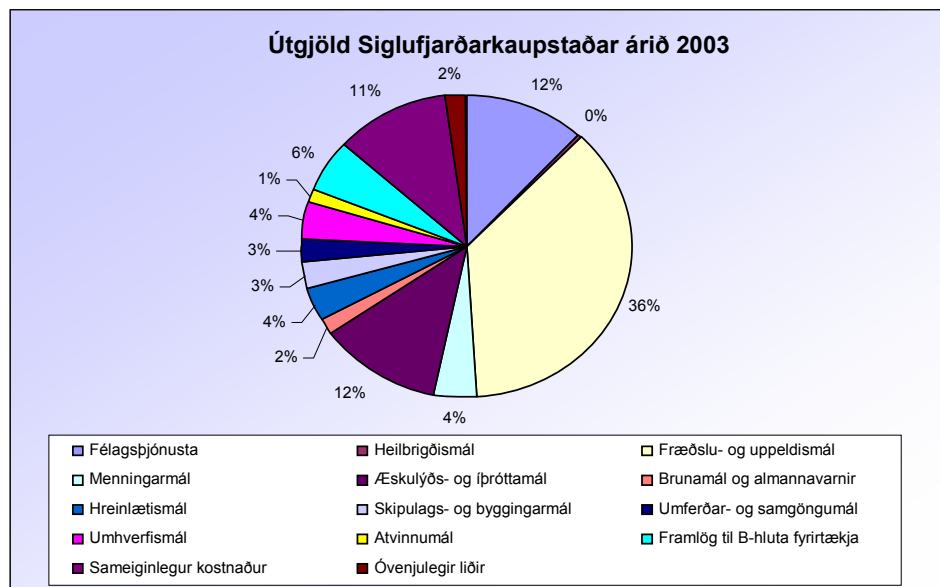
Sveitarfélög hafa ákveðinn ramma fyrir útsvarsprósentu og er hámarkið 13,03%. Á Siglufirði er heimildin nýtt til fulls. Álagningarprósenta fasteignarskatts var 0,42% af fasteignamati íbúðarhúsnæðis á Siglufirði árið 2003 en 1,65% fyrir atvinnuhúsnæði. Hlutfallslega skiptingu skatttekna má sjá nánar á mynd 6.



Mynd 6 Skipting skatttekna sveitarfélagsins Siglufjarðar árið 2003.<sup>87</sup>

### 3.4.2 Útgjöld

Málaflokkar sveitarfélaga krefjast mismikils fjármagns. Fjármagnsfrækasti málaflokkurinn er fræðslu- og uppeldismál, hjá sveitarfélaginu fara 36% útgjalda í þennan málaflokk.



Mynd 7 Útgjöld Siglufjarðarkaupstaðar til helstu málaflokka árið 2003.<sup>88</sup>

<sup>87</sup> Upplýsingar fengnar úr Árbók sveitarfélaga 2004.

<sup>88</sup> Upplýsingar fengnar úr Árbók sveitarfélaga 2004.

## 4. Sameinað sveitarfélag Siglufjarðar og Ólafsfjarðar

Með tilkomu jarðgangna um Héðinsfjörð verða aðeins um 15 km á milli Siglufjarðar og Ólafsfjarðar. Hafa margir sveitarstjórnarmenn á svæðinu lýst því yfir undanfarin ár að með tilkomu ganganna virðist sameining sveitarfélaganna tveggja óhjákvæmileg. Helstu ástæðu þessa áhuga segir fyrrverandi bæjarstjóri Siglufjarðar vera að bæði sveitarfélögin eru endabyggðir hvor á sinn hátt og því miklar vonir bundnar við samstarf þeirra.<sup>89</sup>

Í þessum hluta verkefnisins verður gerð rannsókn á því hvaða áhrif hugsanleg sameining kæmi til með að hafa. Þó verður að taka fram að erfitt er að aðskilja áhrif sem verða vegna sameiningar og áhrif sem verða með tilkomu Héðinsfjarðargangna hvort sem af sameiningu verður eða ekki. Meðal áhrifa bættra samgangna sem nefnd hafa verið eru aukin efnahagssumsvif vegna nýbyggingar, styttri vegalengdir, styttri ferðatími, nýjar samgöngu- og samskiptaleiðir og öruggari ferðamáti. Þá hafa bættar samgöngur áhrif á mannfjölda og íbúasamsetningu, vinnumarkað, starfsemi sveitarfélaga, húsnæðismál og þjónustu almennt, ferðaþjónustu og samfélag og lífstíl fólks svo eitthvað sé nefnt.<sup>90</sup> Þá sýndu niðurstöður rannsóknar varðandi áhrif Héðinsfjarðargangna á samskipti Siglufjarðar og Ólafsfjarðar að þau munu aukast gríðarlega. Við framkvæmd rannsóknarinnar var settur stuðullinn 1 á samskipti sveitarfélaganna eins og samgöngur eru í dag. Útreikningar sýndu svo að með tilkomu Héðinsfjarðarganga yrði stuðullinn 6,5.<sup>91</sup>

### 4.1 Þjónusta<sup>92</sup>

Sveitarfélögin tvö hafa mikið til sömu stofnanir svo gera má ráð fyrir að hægt verði að hagræða eitthvað í rekstri þeirra. Við sameiningu yrði breyting á rekstri bæjarskrifstofanna óhjákvæmileg, en auk þess má telja líklegt að sameining hafi áhrif á rekstur bókasafna, íþróttamiðstöðva, áhaldahúsa, vinnuskóla unglunga og veitustofnana, þar sem slíkar stofnanir þarf varla að reka á tveimur stöðum fyrir

<sup>89</sup> Guðmundur Guðlaugsson, 1998.

<sup>90</sup> Hjalti Jóhannesson, Grétar Þór Eyþórsson og Kjartan Ólafsson, 2001, bls. 20.

<sup>91</sup> Hjalti Jóhannesson, Grétar Þór Eyþórsson og Kjartan Ólafsson, 2001, bls. 76.

<sup>92</sup> Heimildir í þessum kafla og undirköflum hans eru fengnar frá; Grétar Þór Eyþórsson, Jón Þorvaldur Heiðarsson og Hjalti Jóhannesson, 2004, bls. 18-46, Árbók sveitarfélaga 2004, Heimasíðu Siglufjarðarkaupstaðar, (e.d., a-g) og Heimasíðu Ólafsfjarðarbæjar (e.d., a-b).

2.400 manna sveitarfélag. Hefur möguleg hagræðing og samnýting eigna verið sveitarstjórnarmönnum á svæðinu ofarlega í huga undanfarin ár og má meðal annars nefna að sveitarstjórnarmenn hafa sagt að Siglufirðingar og Ólafsfirðingar hafi þegar talað sig saman um að byggja ekki upp sömu hluti báðum megin. Segja þeir stefnt að því að samnýta eignirnar þegar göngin koma.<sup>93</sup>

#### 4.1.1 Félagsþjónusta

Siglufjarðarkaupstaður rekur félagsþjónustu á eigin vegum en Ólafsfjarðarbær er í samstarfi við Dalvíkurbyggð um rekstur félagsþjónustu. Sveitarstjórnarmenn á Ólafsfirði hafa sagst óánægðir með samstarfið við Dalvíkurbyggð. Má því gera ráð fyrir því að með sameiningu Ólafsfjarðar og Siglufjarðar verði samningi Ólafsfjarðarbæjar og Dalvíkurbyggðar rift.

Siglufjarðarkaupstaður, Ólafsfjarðarbær og Dalvíkurbyggð starfrækja sameiginlega barnaverndarnefnd og má búast við því að svo verði áfram eftir sameiningu Ólafsfjarðar og Siglufjarðar. Hins vegar hafa Ólafsfjarðarbær og Dalvíkurbyggð unnið saman að sérfræðivinnunni en Siglufjarðarkaupstaður hefur verið með sína eigin þjónustu.

Til þess að ná fram sem mestri hagræðingu og miðað við reynslu af öðrum sameiningum á landinu yrði þjónusta samræmd og ætti umsjón félagsþjónustu að vera í öðrum kjarnanum. Breytingarnar kæmu til með að hafa mest áhrif á samstarf Ólafsfjarðarbæjar og í Dalvíkurbyggðar. Siglufjarðarkaupstaður hefur séð um félagsþjónustuna sjálfur og má þannig leiða líkum að því að sú þjónusta sem þar er verði eflað og sinni íbúum beggja byggðarlaga. Það sem meðal annars mælir með því fyrirkomulagi er að þessi þjónusta er til staðar á Siglufirði fyrir sameiningu auk þess sem að niðurstöður áðurnefndrar könnunar RHA sýndu að mikil ánægja er meðal Siglufirðinga með gæði félagsþjónustu í bænum en minni ánægja meðal íbúa á Ólafsfirði.<sup>94</sup> Fjöldi starfa í félagsþjónustu yrði að öllum líkindum meiri en í dag, en hvort störfum fjölgi á Ólafsfirði eða Siglufirði eða báðum stöðum verður ekki metið hér.

<sup>93</sup> Rannsóknarstofnun Háskólans á Akureyri, 2004.

<sup>94</sup> Nánar um könnunina og niðurstöður hennar má lesa í; Grétar Þór Eyþórsson, Jón Þorvaldur Heiðarsson og Hjalti Jóhannesson, 2004, bls. 21-45.

#### 4.1.2 Heilbrigðismál

Sjúkrahús og heilsugæsla eru starfrækt á Siglufirði en á Ólafsfirði er heilsugæsla. Ljóst er að margir horfa til þess að stofnunin á Siglufirði muni fá nýtt hlutverk við sameiningu sveitarfélaganna, nú þegar eru uppi áætlanir um að gera sjúkrahúsið að stofnun sem sinni báðum byggðakjörmunum. Einnig eru uppi áætlanir um að auka þjónustuna með því að fá aukna sérfræðilekkingu í tengslum við Fjórðungssjúkrahúsið á Akureyri.<sup>95</sup> Þegar hefur verið hafist handa við stækkun stofnunarinnar á Siglufirði. Með þessum hætti öðlast stofnunin traustan grunn og möguleika til fjölgunar starfa.

#### 4.1.3 Fræðslumál

Leikskólinn Leikhólar er á Ólafsfirði þar sem stöðugildi eru 8,4 og heilsdagsígildi barna er 35,9 og leikskólinn Leikskólar á Siglufirði þar sem stöðugildi eru 13,8 og heilsdagsígildi barna 54,4. Gjaldskrár skólanna eru svipaðar, þó örlítið lægri gjöld á leikskólanum á Siglufirði. Eftir sameiningu munu foreldrar hafa val um það á hvorn leikskólann þeir kjósa að setja börnin sín, til dæmis eftir því í hvorum bænum þeir sækja vinnu. Ennfremur væri hægt að stytta þá biðlista sem eru eftir plássu á Leikskólum, ef vilji væri fyrir hendi, því miðað við þær upplýsingar sem liggja fyrir um Leikhóla getur skólinn tekið við fleiri börnum.

Í Grunnskóla Siglufjarðar fer kennsla fram í tveimur húsnaðum, 1.-7. bekkur er í Barnaskólanum og 8.-10. bekkur í Gagnfræðaskólanum. Í Barnaskóla Ólafsfjarðar er kennsla fyrir 1.-7. bekk og í Gagnfræðaskólanum Ólafsfirði fyrir 8.-10. bekk. Rekstrarkostnaður skólanna á árinu 2003 var nokkuð svipaður hjá Grunnskóla Siglufjarðar og Barnaskóla Ólafsfjarðar en nokkru hærri hjá Gagnfræðaskólanum Ólafsfirði. Hjá Grunnskóla Siglufjarðar var kostnaður 686 þúsund krónur á nemandu, rekstrarkostnaður Barnaskóla Ólafsfjarðar var 633 þúsund á nemandu og Gagnfræðaskólans Ólafsfirði 863 þúsund krónur á nemandu, en meðalkostnaður skóla á Norðurlandi eystra var 676 þúsund krónur á nemandu. Hagræðing í rekstri Gagnfræðaskólans Ólafsfirði er augljóslega eitthvað sem kanna verður hvort sé framkvæmanlegt, til langs tíma mætti til dæmis skoða það að sameina Gagnfræðaskólann og efraskólahús Grunnskóla Siglufjarðar að öllu eða einhverju leiti. Í það minnsta hafa sveitarstjórnarmenn nefnt að eftir hugsanlega sameiningu sveitarfélaganna gæti kennsla farið fram í

<sup>95</sup> Konráð Baldvinsson, (munnleg heimild, nóvember 2002).

þremur skólahúsnæðum í stað fjögurra.<sup>96</sup> Þá mætti ef til vill haga starfi kennara í sérgreinum svo sem hand- og myndmenntakennslu og heimilisfræðikennslu þannig að ekki þyrfti fleiri en einn til tvo kennara í hverri grein við allar stofnanirnar. Ennfremur má vænta þess að fleiri möguleikar til hagræðingar komi í ljós þegar starfsemi skólanna og skipulag verður komið undir eina fræðslunefnd og sameiginlega skólaskrifstofu.

Tónlistarskólar eru í báðum sveitarfélögum og verður að teljast líklegt að við sameiningu sveitarfélaganna verði þeir einnig sameinaðir þar sem teljast verður óþarft að reka tvo tónlistarskóla í 2.400 manna sveitarfélagi. Þó kæmi sameining skólanna eflaust ekki að fullu til framkvæmdar fyrr en almenningsamgöngum á milli byggðarkjarnanna hefur verið komið á. En til að byrja með gæti fyrirkomulag kennslunnar verið á þá leið að kennt yrði í húsnæðum beggja skóla en kennurum eitthvað fækkað og þeir færu á milli húsnæða.

#### 4.1.4 Menningarmál

Bókasafn er í báðum sveitarfélögum og verður að telja líklegt að til lengri tíma verði aðeins annað þeirra rekið í sameinuðu sveitarfélagi. Akstursfjarlægðir eru ekki miklar og ef einhverju formi almenningsamgangna verður komið á ætti ekki að vera mikið því til fyrirstöðu að sameina söfnin. Einna helst gæti komið upp vandamál varðandi hve mikið pláss sameiginlegt bókasafn þarf. Skjalasafn Siglufjarðar er á bókasafni bæjarins en skjöl Ólafsfjarðar eru geymd á Héraðsskjalasafninu á Akureyri, hugsanlega yrði fyrirkomulagið þannig að skjalasafnið yrði í öðrum byggðarkjarnanum og bókasafnið í hinum.

Síldarminjasafnið á Siglufirði og Náttúrugripasafnið á Ólafsfirði yrðu eflaust starfrækt áfram í óbreyttri mynd. Félagsheimili er á Ólafsfirði og yrði það væntanlega samnýtt eftir sameiningu þar sem ekki er félagsheimili á Siglufirði.

#### 4.1.5 Æskulýðs- og íþróttamál

Vinnuskóli er starfræktur á Siglufirði og Ólafsfirði og yrði eflaust hægt að sameina og hagræða í rekstri þeirra, til dæmis mætti fækka yfirmönnum og verkstjórum ef skólanum væri stjórnað frá öðrum byggðarkjarnanum. Þá er boðið upp á skólagarða á Siglufirði sem börnunum á Ólafsfirði yrði eflaust boðið að

<sup>96</sup> Rannsóknarstofnun Háskólans á Akureyri, 2004.

taka þátt í. Bæði sveitarfélög reka íþróttahús og sundlaug og yrði rekstur þeirra væntanlega sameinaður að einhverju leiti. Þannig hefðu einstaklingar og hópar í báðum sveitarfélögum jafnan aðgang að tveimur íþróttahúsum og sundlaugum sem bjóða ólíka aðstöðu, til dæmis er útilaug á Ólafsfirði en innilaug á Siglufirði. Þá er skíðasvæði á báðum stöðum, auk íþróttavalla, golfvalla og reiðvalla. Í viðtali RHA við sveitarstjórnarmenn á svæðinu kom fram sá möguleiki að rekstri skíðasvæðisins á Ólafsfirði yrði hætt eftir sameiningu. Líkt og íþróttahús og sundlaugar verður önnur íþróttaaðstaða í sveitarfélögunum eflaust samnýtt á einhvern hátt, þannig mun íbúum bjóðast öflug aðstaða til íþróttaiðkunar.

Bæði sveitarfélög reka félagsmiðstöðvar fyrir unglunga. Félagsmiðstöðvarnar verða líkast til sameinaðar með tímanum, að hluta eða í öllu leiti. Fyrirkomulag mun fara eftir hvaða samgöngumöguleikar verða í boði fyrir börn og unglunga sem nýta sér þjónustu félagsmiðstöðva. Fé sem rennur til æskulýðsmála er yfirleitt takmarkað og má telja að þjónusta félagsmiðstöðvanna verði betri og hægt verði að bjóða börnum og unglungum upp á fleiri viðburði og betri aðstöðu sé rekstur þessara tveggja félagsmiðstöðva sameinaður.

#### 4.1.6 Brunamál og almannavarnir

Slökkvilið er starfandi í báðum sveitarfélögum og má gera ráð fyrir að svo verði ekki áfram, rekstur slökkviliða er kostnaðarsamur og væntanlega óþarfi að halda uppi tveimur slökkviliðum með öllum þeim búnaði sem þarf í 2.400 manna sveitarfélagi. Hins vegar þyrfti að haga rekstrinum þannig að slökkvibíll væri í öðrum byggðakjarnanum með nauðsynlegum búnaði en önnur aðstaða og fleiri bílar og búnaður í hinum. Þannig mætti hagræða rekstri án þess að þjónusta og viðbragðstími slökkviliðs skerðist að verulegu leiti. Eðlilegt verður að teljast að slökkviliðið hafi aðstöðu á Siglufirði og einn bíll verði á Ólafsfirði þar sem Ólafsfjörður yrði í þeirri stöðu að vera í lítilli akstursfjarlægð frá tveimur slökkviliðum, á Siglufirði og Dalvík, en Siglufjörður hefði ekki slíka aðstöðu.<sup>97</sup>

Á Ólafsfirði var fé veitt til veðurathugana og á Siglufirði var kostnaður við snjóflóðaeftirlit á árinu 2003 og má gera ráð fyrir að svo verði áfram eftir sameiningu og jafnvel að kostnaður hækki þar sem eftirlit þarf væntanlega að hafa með leiðinni á milli byggðarkjarnanna.

<sup>97</sup> Grétar Þór Eypórsson, Jón Þorvaldur Heiðarsson og Hjalti Jóhannesson, 2004, bls. 53-54.

#### 4.1.7 Hreinlætismál

Við sameiningu verður hægt að hagræða í rekstri sorphreinsunar og gámostöðva þar sem bæði sveitarfélög sjá um slíka þjónustu í sínu sveitarfélagi. Þannig yrði til dæmis hægt að fá hagkvæmari tilboð í þjónustuna. Ólafsfjörður hefur í samstarfi við sveitarfélög í Eyjafirði unnið að Sorpeyðingu Eyjafjarðar BS. Siglufjarðarkaupstaður hefur séð um sín sorpmál sjálfur og greitt sveitarfélaginu Skagafirði fyrir förgun sorps. Sveitarstjórnarmenn á Siglufirði hafa sagt að sorpmál þar eru í uppnámi þar sem Skagfirðingar vilji nú að Siglufirðingar greiði meira fyrir þjónustuna.<sup>98</sup> Miðað við óánægju Siglufjarðarkaupstaðar með þennan aukna kostnað verður þróun sorpmála eflaust á þá leið að samningur verði gerður við Sorpeyðingu Eyjafjarðar um sorpmál í sameinuðu sveitarfélagi, eða sameinað sveitarfélag sjái um sín sorpmál sjálf.

Starfsvæði heilbrigðiseftirlits fylgir gömlu kjördæmamörkunum og samkvæmt þeim eru Siglufjörður og Ólafsfjörður ekki í sama kjördæmi. Hins vegar segir í lögum að heilbrigðisnefndir megi reyna að semja um annað fyrirkomulag og verður það eflaust reynt fyrir sameinað sveitarfélag.

#### 4.1.8 Skipulags- og byggingarmál

Á Siglufirði er tæknideild en Ólafsfjörður kaupir slíka þjónustu frá Dalvíkurbyggð, eftir sameiningu má gera ráð fyrir að tæknideildin á Siglufirði verði eflað og sjái um að þjónusta báða byggðarkjarna. Gera má ráð fyrir að kostnaður verði mikill fyrst eftir sameiningu þar sem gera verður aðalskipulag og deiliskipulag fyrir sameinað sveitarfélag samkvæmt lögum.

#### 4.1.9 Umferðar- og samgöngumál

Í sameinuðu sveitarfélagi verða eflaust ekki miklar breytingar á þessum málaflokki til skamms tíma ef frá er talið að sameina má snjómokstur og annað slíkt og þannig fá betri tilboð í slíka þjónustu. Hins vegar verður að teljast líklegt að til lengri tíma litið komi upp þörf fyrir eitthvað form almenningsgangna. Í sameinuðu sveitarfélagi, sérstaklega ef stjórnsýsla og ýmis þjónusta verður einungis að hluta í hvorum byggðarkjarna, hlýtur að vera gerð krafa um ferðamöguleika fyrir þá sem ekki geta keyrt sjálfir um Héðinsfjarðargöng á milli

<sup>98</sup> Rannsóknarstofnun Háskólans á Akureyri, 2004.

kjarnanna. Ennfremur mun þurfa gera ráðstafanir fyrir gatnakerfi sveitarfélaganna vegna aukinnar umferðar með tilkomu jarðgangna.

#### 4.1.10 Umhverfismál

Með sameiningu verða væntanlega ekki miklar breytingar í umhverfismálum. Á Siglufirði er starfandi garðyrkjustjóri og hefur hann átt þátt í að breyta ásýnd bæjarins töluvert. Hann myndi eflaust halda starfi sínu áfram og jafnvel yrði ráðist í sambærilegar breytingar á ásýnd Ólafsfjarðarbæjar.

#### 4.1.11 Atvinnumál

Starf atvinnumálafulltrúa á Siglufirði má auka og gera skilvirkara eftir sameiningu hugsanlega í samstarfi við þá nefnd sem hefur séð um málefnið á Ólafsfirði. Átak í atvinnumálum hefur staðið yfir um skeið og hugmyndir sem þar komu fram gætu verið framkvæmanlegar með aðstoð öflugs atvinnumálafulltrúa og nefndar. Með þessu móti mætti styrkja atvinnulíf í báðum byggðakjörnum.

#### 4.1.12 Hafnir og veitur

Ólafsfjarðarbær rekur Hafnarsamlag Eyjafjarðar ásamt Dalvíkurbyggð en Siglufjarðarkaupstaður rekur Hafnarsjóð Siglufjarðar. Höfnin á Siglufirði er mjög góð frá náttúrunnar hendi en sérfræðingar segja tíma kominn á mikla viðhaldsvinnu við höfnina á Ólafsfirði. Vegna þess hve stutt verður á milli hafnanna eftir tilkomu jarðgagna verður væntanlega miklum hluta umferðar um höfnina í Ólafsfirði beint til hafnarinnar á Siglufirði og dregið úr notkun hafnarinnar í Ólafsfirði.

RARIK dreifir rafmagni til beggja sveitarfélaga, Hitaveita Ólafsfjarðar dreifir heitu vatni á Ólafsfirði en RARIK á og rekur hitaveituna á Siglufirði. Um skeið hefur verið rætt um að selja Hitaveitu Ólafsfjarðar og ef af verður mun RARIK væntanlega dreifa heitu vatni til beggja byggðarkjarna. Vatnsveitur eru í eigu beggja sveitarfélaga og verður rekstur þeirra eflaust sameinaður eða samræmdur að miklu leiti. Fráveita er á vegum beggja sveitarfélaga og sýndi áður nefnd könnun RHA að íbúar bæði á Ólafsfirði og Siglufirði eru ekki sáttir við ástand fráveitumála.<sup>99</sup> Á Siglufirði eru uppi áætlanir um aðgerðir í fráveitumálum en

<sup>99</sup> Nánar um könnunina og niðurstöður hennar má lesa í; Grétar Þór Eyþórsson, Jón Þorvaldur Heiðarsson og Hjalti Jóhannesson, 2004, bls. 21-45.



ekki á Ólafsfirði, í sameinuðu sveitarfélagi yrði væntanlega ráðist í breytingar í báðum byggðakjörnum.

## 4.2 Stjórnkerfi<sup>100</sup>

Á Siglufirði er níu manna bæjarstjórn og á Ólafsfirði er sjö manna bæjarstjórn. Ef miðað er við ráðleggingar og reynslu af öðrum sameiningum má gera ráð fyrir að bæjarstjórn nýs sveitarfélags yrði níu manna, í það minnsta fyrsta kjörtímabilið. Með níu manna bæjarstjórn má þykja víst að fulltrúar frá báðum gömlu sveitarfélögum verði í stjórn þess nýja, það veltur þó mikið á framboðslistum stjórnsmálaflokkanna.

Nefndir á Ólafsfirði eru 11 og nefndarsæti eru 40 en 36 nefndarsæti eru á Siglufirði. Í töflu 5 má sjá hvaða nefndir eru starfandi í sveitarfélögum og hve mörg nefndarsæti fylgja hverri nefnd. Heiti nefndanna eru ekki alltaf þau sömu í báðum sveitarfélögum auk þess sem í einstaka tilvikum eru tvær nefndir á Ólafsfirði sem sinna sama málefni og ein nefnd á Siglufirði, var í þeim tilvikum miðað við þann háttinn sem hafður er á Siglufirði.

Tafla 5 Nefndir á Siglufirði og Ólafsfirði.<sup>101</sup>

	Siglufjörður	Ólafsfjörður
Almannavarnanefnd	2	2
Félagsmálanefnd	5	5
Hafnarstjórn	5	
Húsnæðisnefnd	3	3
Íþrótt- og æskulýðsnefnd	3	5
Kjörstjórn	3	
Skoðunarmenn	2	
Skóla- og menningarnefnd	5	10
Tækni- og umhverfisnefnd	5	5
Kjörskrárnefnd	3	
Atvinnu- og ferðamálanefnd		5
Landbúnaðarnefnd		3
Starfskjaranefnd		2
	36	40

Nefndum og nefndarsætum mun fækka við sameiningu. Gera má ráð fyrir því að flestar nefndir verði skipaðar þremur nefndarmönnum en fimm manna nefndir

<sup>100</sup> Heimildir í kafla þessum og undirköflum hans eru fengnar frá: Grétar Þór Eypórsson, Jón Þorvaldur Heiðarsson og Hjalti Jóhannesson, 2004, bls. 77-86, Árbók sveitarfélaga 2004, Heimasiðu Siglufjarðarkaupstaðar, (e.d., f-g) og Heimasiðu Ólafsfjarðarbæjar, (e.d., b).

<sup>101</sup> Upplýsingar fengnar af heimasíðum sveitarfélaganna.

gæti þurft fyrir umfangsmestu málaflokkana. Má álykta að nefndaskipan verði í líkingu við það sem sjá má í töflu 6.

Tafla 6 Hugsanleg nefndaskipan í sameinuðu sveitarfélagi.

	Lágmark	Hámark
Almannavarnanefnd	2	3
Félagsmálanefnd	5	5
Hafnarstjórn	3	5
Húsnæðisnefnd	3	3
Íþrótt- og æskulýðsnefnd	3	5
Kjörstjórn	3	3
Skoðunarmenn	2	3
Skóla- og menningarnefnd	5	5
Tækni- og umhverfisnefnd	5	5
Kjörskrárnefnd	3	3
Atvinnu- og ferðamálanefnd	3	5
Landbúnaðarnefnd	3	5
Starfskjaranefnd	2	3
	42	53

Með þessu móti myndu nefnarmenn í sameinuðu sveitarfélagi verða 6-17 fleiri en þeir eru á Siglufirði í dag. Á Siglufirði eru 38,8 íbúar að baki hverjum nefnarmanni í dag, eftir sameiningu verður hlutfall Siglufirðinga að baki hverjum nefndarmanni um 31,5. Sameiningin skilar því rúmlega sjö færri Siglufirðingum að baki hverjum nefnarmanni þrátt fyrir að nefnarmenn verði fleiri en þeir eru á Siglufirði í dag.

Staðsetning stjórnsýslu nýs sveitarfélags er oft viðkvæmt mál, sérstaklega þegar stærð sveitarfélaga er svipuð.<sup>102</sup> Í viðtali Rannsóknarstofnunar Háskólans á Akureyri (RHA) við sveitarstjórnarmenn á svæðinu kom fram að þeir búast við því að einhver átök verði um stjórnsýsluna í sameinuðu sveitarfélagi.<sup>103</sup> Líklegt er að vilji verði til þess að ábyrgð og verkum verði skipt á milli bæjarskrifstofanna á Siglufirði og Ólafsfirði. Hins vegar segja þessir sömu sveitarstjórnarmenn að ein skrifstofa nægi sveitarfélögunum tveimur.<sup>104</sup> Það er því ljóst að einhverjar deilur munu verða um þessi mál áður en af sameiningu verður.

Rannsóknir og reynsla hafa sýnt að hagkvæmara er að hafa stjórnsýsluna á einum stað. Í viðauka 1 er rannsókn þeirra Grétars á Hjalta á aðstæðum í Fjarðarbyggð lýst. Þrír kaupstaðir mynduðu Fjarðarbyggð og var eftir sameiningu notast við

<sup>102</sup> Grétar Þór Eyþórsson (munnleg heimild, 27. október 2004).

<sup>103</sup> Rannsóknarstofnun Háskólans á Akureyri, 2004.

<sup>104</sup> Rannsóknarstofnun Háskólans á Akureyri, 2004.

dreifða stjórnsýslu og þrátt fyrir að sameiningin þyki hafa heppnast vel var bent á að ná mætti meiri hagkvæmni og sparnaði ef stjórnsýslan væri á einum stað. Þess má geta að eftir að úttekt var gerð á rekstri Fjarðabyggðar nýlega fór af stað sú umræða að sameina bæri stjórnsýsluna og hafa hana á einum stað.

RHA gerði könnun á því hve langan ferðatíma íbúar á Eyjafjarðarsvæðinu væru tilbúnir til að leggja á sig til heimsóknar á skrifstofu sveitarfélags. Niðurstöður könnunarinnar sýndu að íbúar Siglufjarðar leggja nú á sig um fjögurra mínútna ferðatíma til heimsóknar á skrifstofu sveitarstjórnar staðarins en væru að meðaltali tilbúnir til að leggja á sig allt að 17 mínútna ferðatíma. Sama staða er á Ólafsfirði, þar er ferðatími til heimsóknar á skrifstofu sveitarfélagsins um þrjár mínútur en væru tilbúnir til að leggja á sig allt að 19 mínútna ferðatíma.<sup>105</sup> Af þessu má því draga þá ályktun að íbúarnir væru varla andvígir því að hafa stjórnsýsluna á einum stað, þar sem aðeins verða um 15 km á milli staðanna eftir komu jarðganganna um Héðinsfjörð og því ekki um langan ferðatíma að ræða.

Með fækkun nefndarmanna og rekstri einnar bæjarskrifstofu mun draga töluvert úr kostnaði við stjórnsýslu. Aðgengi íbúa að fulltrúum ætti ekki að skerðast mikið þar sem akstursfjarlægð er innan þeirra marka sem íbúarnir segjast tilbúnir til að leggja á sig. Hitt er þó annað mál að ákvörðunin um það á hvorum staðnum stjórnsýslan eigi að vera mun að öllum líkindum valda deilum og óhjákvæmilega fækkar störfum í báðum sveitarfélögum.

### 4.3 Rekstur<sup>106</sup>

Heildareignir sameinaðs sveitarfélags árið 2003 hefðu verið tæplega 2,3 milljarðar, eða um 945 þúsund á íbúa, er hér átt við eignir sveitarfélags og stofnana þess. Á sama hátt hefðu skuldir og skuldbindingar verið tæplega 1,8 milljarðar króna, eða um 745 þúsund á íbúa. Sveitarsjóðir beggja sveitarfélaga skiluðu neikvæðri rekstrarniðurstöðu á árinu 2003.

Skuldastaða sveitarsjóðs Ólafsfjarðarbæjar árið 2003 var slæm, skuldir voru meiri en eignir. Skuldahlutfall sveitarsjóðs<sup>107</sup> var 1,6 og voru skuldir og skuldbindingar

<sup>105</sup> Grétar Þór Eypórsson, Jón Þorvaldur Heiðarsson og Hjalti Jóhannesson, 2004, bls. 83.

<sup>106</sup> Heimildir í þessum kafla og undirköflum hans eru úr Árbók sveitarfélaga 2004.

<sup>107</sup> Skuldir / eignir

sveitarfélagsins til dæmis 240,3% af tekjum sveitarfélagsins og stofnana þess á árinu 2003. Skuldahlutfall sveitarsjóðs Siglufjarðarkaupstaðar árið 2003 var 0,6 og skuldir og skuldbindingar 136,8% af tekjum sveitarfélagsins og stofnana þess.

Kennitölur ársreikninga eru gott merki um stöðu fyrirtækis eða sveitarfélags. Kennitölurnar veltufjárhlutfall og nettóskuldir/veltufé frá rekstri eru taldar gefa góða mynd af því hvort fyrirtæki standi undir skuldbindingum sínum eru.

- ✓ Veltufjárhlutfall: segir til um það hversu hlutfallslega hærri veltufjármunir eru umfram skammtímaskuldir.<sup>108</sup> Gefur til kynna hve mikið af skammtímaskuldum er hægt að borga með eignum sem talið er að hægt sé að gera að handbæru fé í nánustu framtíð. Hlutfall veltufjármuna og skammtímaskulda er algengasti mælikvarðinn á greiðsluhæfi fyrirtækis, hlutfallið þarf að vera hærra en einn til þess að fyrirtæki sé í viðunandi stöðu. Sé hlutfallið lægra en einn getur fyrirtæki lent í greiðsluferfiðleikum þar sem veltufé dugir ekki fyrir þeim skuldum sem þarf að greiða á næsta rekstrarári. Veltufjárhlutfall sveitarsjóðs Ólafsfjarðar var 0,67 árið 2003 en hjá sveitarsjóði Siglufjarðar var hlutfallið 0,82. Bæði sveitarfélög eru því í hættu á að lenda í greiðsluferfiðleikum samkvæmt þessu.
- ✓ Nettóskuldir/veltufé frá rekstri: þessi kennitala þykir gefa góða hugmynd um hversu langan tíma það tæki fyrirtæki að greiða skuldir sína ef allir peningar frá rekstri væru notaðir til að greiða skuldir.<sup>109</sup> Samkvæmt útreikningum yrði Siglufjarðarkaupstaður tæp 20 ár að greiða niður skuldir sínar með þessum hætti en það tæki Ólafsfjarðarbæ tæp 330 ár. Kennitala þessi segir hins vegar ekkert um það hve mikill hluti skulda er til langstíma og hve mikill til skamms, né heldur hve háar vaxtagreiðslur og annað er vegna þeirra. Kennitalan gefur einungis hugmynd um hve langan tíma það tæki að greiða allar skuldir miðað við þær tekjur sem sveitarfélagið hafði á síðasta rekstrarári.

#### 4.3.1 Tekjur

Eins og áður sagði hefur sveitarfélag fjórar mögulegar leiðir til tekjuöflunar. Í töflu 7 má sjá tekjuskiptingu í sveitarfélögunum tveimur árið 2003.

<sup>108</sup> KB banki, (e.d.).

<sup>109</sup> Stefán B. Gunnlaugsson, (munnleg heimild, mars 2004).

Tafla 7 Tekjur sveitarfélaganna Siglufjarðar og Ólafsfjarðar á íbúa árið 2003.<sup>110</sup>

	Siglufjörður	Ólafsfjörður
<b>Útsvör</b>	195.149	220.696
<b>Fasteignaskattur</b>	25.588	20.638
<b>Framlög úr Jöfnunarsjóði</b>	67.415	55.218
<b>Skattaígildi</b>	10.252	6.600
<b>Samtals</b>	298.404	303.152

Útsvarsprósenta er sú sama í báðum sveitarfélögum svo gera má ráð fyrir að hún verði það áfram, sameinaður rekstur sveitarfélagsins kæmi því ekki til með að breyta neinu varðandi það útsvar sem íbúar greiða. Hins vegar má búast við breytingum varðandi fasteignaskattinn. Álagningarprósenta fasteignaskatts var eins og áður sagði 0,420% af fasteignamati íbúðarhúsnæðis á Siglufirði árið 2003, en var örlítið hærra á Ólafsfirði eða 0,475%. Álagningarprósenta var sú sama í báðum sveitarfélögum fyrir atvinnuhúsnæði, 1,65%. Má telja líklegt að álagningarprósenta verði ákveðin þannig að hún skili svipuðum tekjum og fyrir sameiningu. Þannig kæmu Siglufirðingar væntanlega til með að borga hærri fasteignaskatt og Ólafsfirðingar eitthvað lægri.

Sameinað sveitarfélag myndi halda óbreyttum framlögum úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga á sameiningarári og í fjögur ár eftir sameiningu. Útreikningar framlags úr Jöfnunarsjóði eru að sögn fróðra manna mjög flóknir og verður ekki farið út í þá hér. Hins vegar þykir ljóst að framlag muni ekki taka miklum breytingum, að öllu óbreyttu. Þær breytur sem notaðar eru við útreikninga framlagsins eru tekjur sveitarfélags, íbúafjöldi, fjarlægðir innan sveitarfélaga, fjöldi þéttbýlisstaða, skólaakstur í dreifbýli, fækkun íbúa og snjósmokstur í þéttbýli.<sup>111</sup> Helstu breytingar á útreikningum framlags yrðu að breytan fjarlægð innan sveitarfélaga mun hafa bæst við í útreikninga sameinaðs sveitarfélags en hvorugt sveitarfélagið fær framlag vegna þessa í dag. Sama er að segja um breytuna fjöldi þéttbýlisstaða en áhrif íbúafjölda í útreikningum framlags Jöfnunarsjóðs til sameinaðs sveitarfélags er erfitt að segja til um í dag.

Að síðustu er það skattaígildið. Skattaígildi teljast tekjur í formi gjalda líkt og lóðarleiga og framleiðslugjald. Ekki er hægt að sjá fyrir breytingar á forsendum

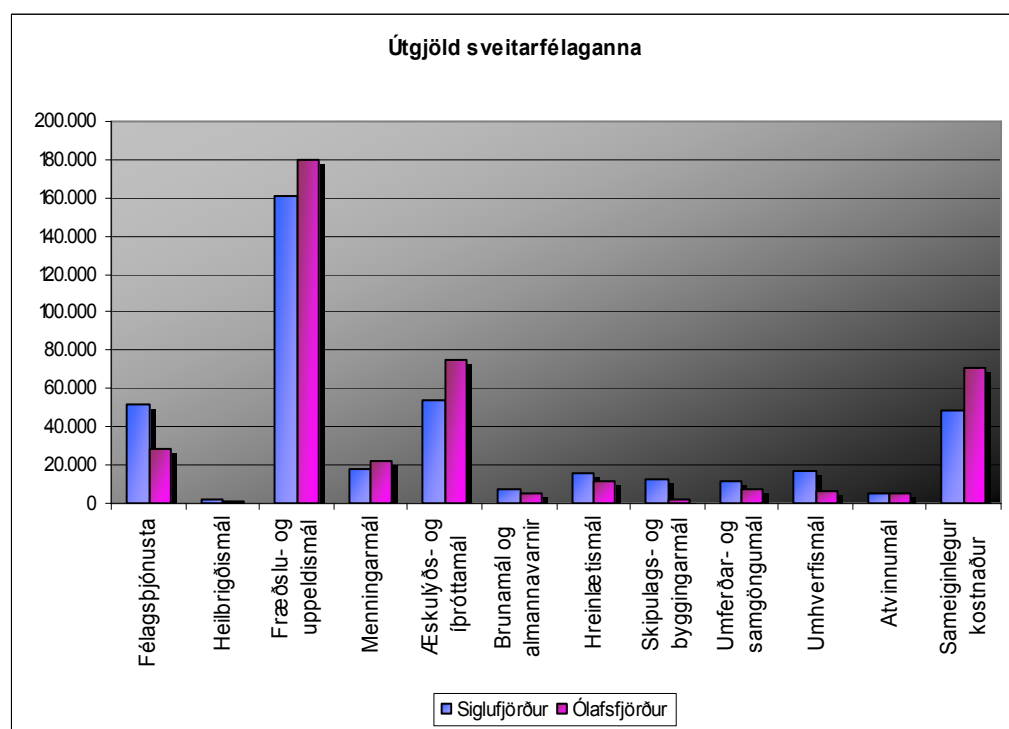
<sup>110</sup> Upplýsingar fengnar úr Árbók sveitarfélaga 2004.

<sup>111</sup> Félagsmálaráðuneytið, 2005a.

þessara gjalda og því ekki hægt að segja til hvernig þessi tekjustofn yrði í sameinuðu sveitarfélagi.

### 4.3.2 Útgjöld

Helstu málaflokkar eru eins og áður sagði 12 talsins. Á mynd 8 má sjá samanburð á útgjöldum sveitarfélaganna tveggja til helstu málaflokka árið 2003. Eins og sjá má er fjármagnsfrekasti málaflokkurinn fræðslu- og uppeldismál hjá báðum sveitarfélögum.



Mynd 8 Útgjöld á íbúa Siglufjarðar og Ólafsfjarðar, til helstu málaflokka árið 2003.<sup>112</sup>

Hjá sveitarfélögum með um 2.100 til 3.100 íbúa fóru 44-55% útgjalda á árinu 2003 til fræðslumála. Á árinu 2003 voru útgjöld Siglufjarðarkaupstaðar til fræðslumála um 160.679 kr. á íbúa og hjá Ólafsfjarðarbæ um 180.167 kr. á íbúa, hjá sameinuðu sveitarfélagi hefði þessi kostnaður verið um 168.644 kr. á íbúa, eða um 41% af heildarútgjöldum. Ástæða þess að hlutfallið er lægra hjá sameinuðu sveitarfélagi Siglufjarðar og Ólafsfjarðar heldur en hjá sveitarfélögum af sambærilegri stærð er sú að sveitarfélagið hefði einungis þéttbýli, í sveitarfélögunum sem eru til samanburðar er kostnaður fræðslumála hærri vegna dreifbýlisskóla og/eða skólaaksturs barna í dreifbýli.

<sup>112</sup> Upplýsingar fengnar úr Árbók sveitarfélaga 2004.

Tafla 8 Útgjöld sveitarfélaga til fræðslumála árið 2003.

Sveitarfélag	Íbúafjöldi	Útgjöld til fræðslumála	Krónur á íbúa	Hlutfall af heildarútgj.
Grindavíkurbær	2.421	377.995.572	156.132	48,65%
Borgarbyggð	2.589	482.581.833	186.397	54,73%
Fjarðabyggð	3.110	544.088.280	174.948	44,14%
Austur-Hérað	2.141	429.613.060	200.660	52,47%
Sv.fél. Hornafjörður	2.304	449.538.048	195.112	49,53%
Siglufjarðarkaupstaður	1.438	231.056.402	160.679	39,84%
Ólafsfjarðarbær	994	179.085.998	180.167	43,26%

Á grundvelli þessa lítur því ekki út fyrir að sameining sveitarfélaganna tveggja komi til með að skila hagræðingu í fræðslu- og uppeldismálum, í það minnsta ekki fyrir Siglufjarðinga. Kostnaður á íbúa í sameinuðu sveitarfélagi verður lægri fyrir Ólafsfjarðinga en hærri fyrir Siglufjarðinga. Þá má benda á að rannsókn þeirra Grétars og Hjalta á sameiningum sjö sveitarfélaga, sem sagt var frá í upphafi verkefnisins, sýndi að áhrif sambærilegra sameininga sveitarfélaga hérlendis undanfarin ár hafa í flestum tilvikum verið til þess að rekstrarkostnaður hækkaði, í það minnsta fyrstu árin á eftir.

Ekki er gert ráð fyrir því að rekstrarkostnaður lækki vegna félagsþjónustu, heilbrigðismála, fræðslu- og uppeldismála, menningarmála, æskulýðs- og íþróttamála, hreinlætismála, skipulags- og byggingarmála, umferðar- og samgöngumála, umhverfismála eða atvinnumála við sameiningu. Þvert á móti gæti kostnaður vegna umferðar- og samgöngumála og skipulags- og byggingarmála hækkað við sameiningu. Búast má við einhverjum sparnaði í bruna- og almannavarnarmálum ef mögulegt verður að hafa einn slökkvibíl í öðrum byggðarkjarnanum og aðstöðu og fullbúið slökkvilið í hinum. Þá má búast við hagræðingu í hafnarmálum sem gæti skilað sparnaði til lengri tíma í formi minna viðhalds við Ólafsfjarðarhöfn. Það er þó ómögulegt að áætla hversu mikill sá sparnaður yrði.

Gera má ráð fyrir því að áhrif sameiningarinnar komi hvað mest fram í breytingum á útgjöldum til málaflokksins sameiginlegur kostnaður, þar sem ein bæjarskrifstofa verður í sameinuðu sveitarfélagi í stað tveggja fyrir auk þess sem mun færri nefndarmenn og einungis einn bæjarstjóri verða á launaskrá. Í töflu 9 má sjá helstu útgjaldaliði málaflokksins.

Tafla 9 Kostnaður vegna meðferðar sveitarstjórnarmála og skrifstofuhalds árið 2003.<sup>113</sup>

<b>Kostnaður:</b>	<b>Siglufjörður</b>	<b>Ólafsfjörður</b>	<b>Samtals</b>
<b>Vegna sveitarstjórnar</b>	2.971.453	2.437.931	5.409.384
<b>Vegna bæjarráðs</b>	2.243.591	3.120.630	5.364.221
<b>Vegna endurskoðunar</b>	1.685.457	2.244.720	3.930.177
<b>Vegna skrifstofu og bæjarstjóra</b>	34.481.529	15.998.248	50.479.777
<b>Samtals</b>	41.382.030	23.801.529	65.183.559

Laun og launatengd gjöld vegna sameiginlegs kostnaðar voru 26.733 krónur á íbúa hjá Siglufjarðarkaupstað árið 2003 og 49.537 kr. á íbúa hjá Ólafsfjarðarbæ. Þessi kostnaður mun að öllum líkindum verða töluvert lægri í sameinuðu sveitarfélagi. Til að mynda mun kostnaður vegna sveitarstjórnar, bæjarráðs, bæjarstjóra og endurskoðunar vera um helmingur þess sem hann var hjá sveitarfélögunum fyrir sameiningu og skrifstofukostnaður verður töluvert lægri en hann er hjá sveitarfélögunum fyrir sameiningu. Ennfremur mun kostnaður vegna nefndarsetu lækka gríðarlega. Ólafsfjarðarbær greiddi nefndarmönnum samtals 1.892.941 krónu eða 1.904 krónur á íbúa á árinu 2003 og Siglufjarðarkaupstaður greiddi sínum nefndarmönnum 2.800.000 krónur eða 1.947 kr. á íbúa. Samkvæmt töflu hér ofar er áætlaður fjöldi nefndarmanna í sameinuðu sveitarfélagi á bilinu 42 til 53. Í rannsókn RHA á sameiningu allra tíu sveitarfélaganna á Eyjafjarðarsvæðinu kom fram að nefndarlaun virðast haldast nokkuð í hendur við stærð sveitarfélags.<sup>114</sup> Á grundvelli þess ætti greiðsla sameinaðs sveitarfélags til nefndarmanna að vera svipuð því sem Dalvíkurbyggð greiðir nefndarmönnum sínum þar sem íbúafjöldi í sameinuðu sveitarfélagi verður um 2.400, litlu fleiri en íbúafjöldi Dalvíkurbyggðar. Dalvíkurbyggð greiddi nefndarmönnum sínum 1.293 kr. á íbúa á árinu 2003, eða samtals 2.617.423 krónur. Áætluð greiðsla sameinaðs sveitarfélags Siglufjarðar og Ólafsfjarðar til nefndarmanna yrði þannig um þrjár milljónir króna. Kostnaður yrði örlítið hærri en hann er á Siglufirði í dag, hins vegar yrði þetta kostnaðarlækkun fyrir íbúa Siglufjarðar. Sé miðað við að fjöldi Siglufirðinga og Ólafsfirðinga í sameinuðu sveitarfélagi verði sá sami og hann var í sveitarfélögunum 1. desember 2004 yrði hlutfall Siglufirðinga í sameinuðu sveitarfélagi um 57,8%. Hlutfall nefndarkostnaðar sem Siglufirðingar bera yrði því um 1.734.000 kr. eða um 1.250 kr. á íbúa, sem er um 700 kr. minna á íbúa heldur en Siglufjarðarkaupstaður greiddi á árinu 2003.

<sup>113</sup> Grétar Þór Eypórsson, Jón Þorvaldur Heiðarsson og Hjalti Jóhannesson, 2004, bls. 93.

<sup>114</sup> Grétar Þór Eypórsson, Jón Þorvaldur Heiðarsson og Hjalti Jóhannesson, 2004, bls. 102.



Á grundvelli kostnaðartalna annarra sveitarfélaga af svipaðri stærð og sameinað sveitarfélag yrði endurskoðunarkostnaður um tvær milljónir. Gera má ráð fyrir að kostnaður vegna bæjarstjóra og reksturs bæjarskrifstofu verði rúmur kostnaður Dalvíkurbyggðar vegna sömu málaflokka. Með tilliti til þessa og þess sem fram hefur komið um rekstur sveitarstjórnar og bæjarráðs í sameinuðu sveitarfélagi má áætla að breytingar á rekstrarkostnaði verði á þá leið sem sjá má í töflu 10.

Tafla 10 Áætlaðar breytingar á rekstrarkostnaði sveitarstjórnar og skrifstofu.

	Sveitarstjórn	Bæjarráð	Endurskoðun	Skrifstofa	Bæjarstjóri
<b>Kostnaður 2003</b>	5.409.384	5.364.221	3.930.177	31.021.686	19.458.091
<b>Kostnaður nýs sveitarfélags</b>	2.704.692	2.682.111	2.000.000	20.000.000	11.000.000
<b>Sparnaður (u.þ.b.)</b>	2.700.000	2.700.000	2.000.000	11.000.000	8.500.000

Af töflunni má sjá að áætlaður sparnaður sveitarfélaganna er um 27 milljónir króna, eða um 11.250 kr. á íbúa. Sameiginlegur kostnaður nýs sveitarfélags yrði um 47.441 kr. á íbúa miðað við miðað við ársreikninga sveitarfélaganna árið 2003 og þann sparnað sem útreikningar þessarar rannsóknar hafa sýnt fram á. Það er um 1.459 kr. á íbúa lægra en útgjöld vegna sameiginlegs kostnaðar voru hjá Siglufjarðarkaupstað árið 2003. Mögulegur heildarsparnaður fyrir íbúa á Siglufirði yrði því um 2.159 krónur. Kostnaðarlækkun á íbúa á Ólafsfirði er hins vegar gríðarleg. Kostnaður árið 2003 var 70.967 kr. á íbúa og er því um að ræða 23.526 kr. á íbúa kostnaðarlækkun.

Hins vegar verður að gera ráð fyrir því að aðrar sameiningar á landinu þar sem áttu í hlut fáir og nokkuð líkir þéttbýlisstaðir, hafi skilað hagræðingu og lægri útgjöldum til málaflokksins sameiginlegur kostnaður og annarra málaflokka að svipuðu leiti og sameining Siglufjarðar og Ólafsfjarðar mun gera. Þær sameiningar sem voru til rannsóknar í bókinni Sameining sveitarfélaga virtust þrátt fyrir breytingar á sameiginlegum kostnaði ekki skila sér í lægri rekstrarkostnaði sameinaðs sveitarfélags. Því má draga þá ályktun að við sameiningu aukist kostnaður til annarra málaflokka sem nemur að lágmarki lækkun sameiginlegs kostnaðar, í það minnsta fyrstu rekstrarár nýs sveitarfélags. Af þessu má ráða að sameining Siglufjarðar og Ólafsfjarðar komi ekki til með að breyta hreinum rekstrarkostnaði mikið til skamms tíma. Til lengri tíma litið gæti sameiningin skilað sparnaði. Hve mikill sá sparnaður yrði er að miklu leiti háð því hvert fyrirkomulag stjórnsýslunnar verður.

## 5. Sameining alls Eyjafjarðarsvæðisins

Í desember árið 2004 gaf Rannsóknarstofnun Háskólans á Akureyri (RHA) út skýrslu þar sem metin voru áhrif sameiningar allra tíu sveitarfélaganna á Eyjafjarðarsvæðinu. Niðurstöður þeirrar rannsóknar sýndu að staða Siglufirðinga breytist líklega mest af öllum íbúum sveitarfélaganna tíu. Þessa breyttu stöðu má þó ekki síður rekja til samgöngubóta heldur en sameiningar. Vegna þess hve umfangsmikil rannsókn á svo stórri sameiningu er verður hér aðeins farið í grófum dráttum yfir niðurstöður rannsóknar þeirra Grétars, Jóns og Hjalta hjá RHA.

Niðurstöður rannsóknar RHA sýndu að þjónusta myndi breytast mikið í innihaldi og umfangi ef sameining nær fram að ganga. Telja má víst að sameinað sveitarfélag muni halda úti þjónustu á ýmsum sviðum með staðsetningu á Siglufirði og/eða nágrannabæjunum við utanverðan fjörðinn til að sinna íbúum þar. Breytingin mun helst verða sú að þessi þjónusta verður hluti af stærri heild. Starfsmenn hennar verða hluti af stærra teymi en nú er á Siglufirði og þannig eykst sérhæfing. Störfum fækkar á Siglufirði, sérstaklega í stjórnsýslu.

Þá segir í skýrslu RHA að hagræðing í skólamálum Siglufjarðar og Ólafsfjarðar sé fyrirsjáanleg. Samanlagður nemendafjöldi á báðum þessum stöðum gæti myndað hagstæða rekstrareiningu þar sem tvær bekkjardeildir væru í hverjum árgangi. Þetta er þó sagt með miklum fyrirvara, sérstaklega þeim að hættumat vegna snjóflóða heimili akstur skólabarna þarna á milli. Möguleikar skapast á að samnýta ýmis mannvirki og starfsemi sem Siglufjarðarkaupstaður og Ólafsfjarðarbær eru að reka á báðum stöðum er væri nægjanlegt að gera á einum stað þegar Héðinsfjarðargöngin verða komin. Þessa hagræðingarmöguleika og samnýtingu má þó frekar rekja til samgöngubótanna heldur en sameiningar sveitarfélaga.

Varðandi stjórnkerfi er lagt til í skýrslu RHA að 15 manna bæjarstjórn verði í sameinuðu sveitarfélagi að minnsta kosti fyrstu tvö kjörtímabilin. Þannig fækkar kjörnum fulltrúum um 53. Nefndum og nefndarsætum mun einnig fækka. Töldu þeir Grétar, Jón og Hjalti nægjanlegt að nefndir í nýju sveitarfélagi verði skipaðar fimm einstaklingum, þó gæti verið þörf fyrir sjö manna nefnd í einhverjum

tilfellum. Útreikningar sýndu að nefndarsæti yrðu um 100 sem er um 350 sætum færri en eru hjá sveitarfélögunum tíu í dag. Þá var mælt með því að koma á svokölluðum hverfastjórnnum sem mögulegum vettvangi íbúanna til að hafa áhrif á sitt nánasta umhverfi. Nefndirnar skyldu staðsettar á Ólafsfirði, Siglufirði, Dalvík, Grenivík og Grímsey og á sömu stöðum yrðu þjónustufulltrúar. Þjónustufulltrúarnir hefðu það hlutverk að vera milliliðir íbúa við stjórnsýsluna og leiðbeina þeim um hvernig þeir geta fengið úrlausnir sinna mála. Ennfremur segir í skýrslunni að nefndirnar verði að hafa vítækan umsagnar- og umfjöllunarrétt.

Ennfremur er lagt til í skýrslu RHA að miðstöð stjórnsýslu verði staðsett á Akureyri og að einhver hluti stjórnsýslunnar verði staðsettur við utanverðan Eyjafjörð.

Áhrif sameiningar á rekstur og fjármál yrðu helst þau að framlag úr jöfnunarsjóði yrði annað. Samkvæmt útreikningum sem gerðir voru í tengslum við vinnu RHA að skýrslunni hefði sameinað sveitarfélag fengið 154 milljónum lægra framlag á árinu 2003 heldur en sveitarfélögin tíu fengu. Breyttar reglur Jöfnunarsjóðs ættu þó að koma í veg fyrir þetta. Að öðru leiti verða tekjur sameinaðs sveitarfélags sambærilegar þeim sem sveitarfélögin tíu höfðu árið 2003. Ekki var gert ráð fyrir miklum sparnaði í sameinuðu sveitarfélagi, ef frá er talinn málaflokkurinn sameiginlegur kostnaður. Samkvæmt útreikningum skilar sameining sveitarfélaganna tíu um 80 milljónum króna í sparnað, eða um 3.480 kr. á íbúa.

## 5.1 Áhrif nýliðinna atburða

Ekki verður hjá því komist að taka tillit til ákvörðunar sameiningarnefndar sem kynnt var í mars 2005. Sameiningarnefnd sem skipuð var af félagsmálaráðherra haustið 2003 fékk það hlutverk að útfæra tillögur um nýja sveitarfélagaskipan í samráði við hlutaðeigandi sveitarstjórnir og landshlutasamtök. Í upphafi stóð til að kosið yrði um sameiningu tíu sveitarfélaga á Eyjafjarðarsvæðinu en í lokatillögum sameiningarnefndarinnar var aðeins gert ráð fyrir því að sameiningarkosningar færu fram í níu þeirra. Gera tillögur sameiningarnefndar ráð fyrir því að á Eyjafjarðarsvæðinu verði tvö sveitarfélög, annars vegar sameinað sveitarfélag Siglufjarðar, Ólafsfjarðar, Akureyrarbæjar, Hörgárbyggðar,

Dalvíkurbyggðar, Svalbarðsstrandarhrepps, Arnarneshrepps, Grýtubakkahrepps og Eyjafjarðarsveitar, með um 23 þúsund íbúa, og hins vegar Grímseyjarhreppur með um 90 íbúa.<sup>115</sup> Þessa lokatillögu, að hafa ekki sameiningarkosningar í Grímseyjarhreppi, má ef til vill rekja að einhverju leiti til niðurstöðu könnunar á viðhorfum Eyfirðinga til sameiningar, sem Rannsóknarstofnun Háskólans á Akureyri (RHA) gerði fyrir Ríkisútvarpið á Norðurlandi í febrúar 2005.

Könnun RHA sýndi að viðhorf íbúa á Eyjafjarðarsvæðinu til sameiningar eru mjög ólík. Á Siglufirði sögðust 79,8% þeirra sem tóku afstöðu hlyntir sameiningu allra tíu sveitarfélaganna á Eyjafjarðarsvæðinu en í Grímseyjarhreppi var hlutfallið einungis 16,7%. Þá töldu rannsakendur öruggt að af niðurstöðunum mætti draga þá ályktun að sameining yrði samþykkt á Siglufirði og Akureyri en felld í Eyjafjarðarsveit, Grýtubakkahreppi og Grímseyjarhreppi. Meira vafamál var vegna niðurstaðna í hinum fimm sveitarfélögunum. Á Ólafsfirði var hlutfall þeirra sem hlyntir voru sameiningu 54,7% og í Dalvíkurbyggð var það 56% og þótti ekki hægt að fullyrða með tölfræðilegri vissu að sameining yrði samþykkt. Að sama skapi þótti ekki hægt að fullyrða að sameining yrði felld í Hörgárbyggð, Svalbarðsstrandarhreppi og Arnarneshreppi, þar sem hlutföllin voru 39,3%, 43,3% og 40,9%. Ennfremur benda niðurstöður könnunarinnar til þess að enn sé mikill hluti kjósenda ekki búinn að gera upp hug sinn til sameiningar, mest var hlutfall óákveðinna 17,7% í Hörgárbyggð.<sup>116</sup>

Má leiða líkum að því að ástæða þess að Grímseyjarhreppi verður ekki boðið að ganga til sameiningarkosninga í haust sé svokölluð „tveir-þriðju regla”. Í 91. grein sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 segir að sveitarfélag verði ekki sameinað öðrum sveitarfélögum nema fleiri kjósendur séu fylgjandi sameiningu en andvígir. Þá segir ennfremur að:

*„Sveitarstjórnnum sveitarfélaga þar sem sameiningartillaga hlýtur samþykki íbúa er heimilt að ákveða sameiningu þeirra sveitarfélaga þótt tillaga samstarfsnefndar hljóti ekki samþykki íbúa allra hlutaðeigandi sveitarfélaga.*

<sup>115</sup> Erindi Smára Geirssonar á Landsþingi Sambands íslenskra sveitarfélaga í mars 2005.

<sup>116</sup> Rannsóknarstofnun Háskólans á Akureyri, 2005.

*Skilyrði er að tillaga hafi verið samþykkt í a.m.k.  $\frac{2}{3}$  sveitarfélaganna og að í þeim sveitarfélögum búi a.m.k.  $\frac{2}{3}$  íbúa á svæðinu.”<sup>117</sup>*

Með þátttöku Grímseyjarhrepps í sameiningarkosningum þyrftu sjö sveitarfélög að samþykkja sameiningu til þess að mega sameinast án þess að til þurfi að koma aðrar kosningar. Ef Grímseyjarhreppur er ekki með í kosningunum þurfa aðeins sex sveitarfélög af níu að samþykkja kosninguna til þess að sameining nái yfir að ganga í þeim sveitarfélögum sem það kjósa. Af niðurstöðum könnunar RHA má draga þá ályktun að íbúar Grímseyjarhrepps séu ekki líklegir til að samþykkja sameiningu og því engum tilgangi þjónað að ganga til kosninga þar, öðrum en þeim að draga úr líkunum á því að önnur sveitarfélög á svæðinu sem samþykkja sameiningu fái að sameinast án þess að til þurfi að koma aðrar kosningar.

Í viðauka 2 má sjá rannsókn á sameiningu sveitarfélaganna níu sem gerð var við vinnslu þessa verkefnis. Helstu niðurstöður eru að miklu leiti sambærilegar niðurstöðum RHA. Áhrif á þjónustu, stjórnkerfi og stjórnsýslu yrðu nánast þau sömu hvort sem níu eða tíu sveitarfélög yrðu sameinuð. Munurinn yrði greinilegri á rekstur sveitarfélaganna. Til að mynda yrði mögulegur sparnaður um 73 milljónir króna í stað 80. Sameiginlegur kostnaður nýs sveitarfélags yrði um um 18.500 krónum lægri á íbúa heldur en var hjá Siglufjarðarkaupstað árið 2003, eða um 30.373 kr. á íbúa sameinaðs sveitarfélagsmiðað við miðað við ársreikninga sveitarfélaganna árið 2003 og þann sparnað sem útreikningar rannsóknar í viðauka 2 hafa sýnt fram á.

---

<sup>117</sup> Sveitarstjórnarlög nr. 45/1998.

## 6. Niðurstöður rannsóknar

### 6.1 Áhrif sameiningar Siglufjarðar og Ólafsfjarðar

Með sameiningu verður hægt að hagræða í rekstri stofnana og samnýta eignir. Þjónusta sveitarfélaganna er sambærileg en Ólafsfjarðarbær veitir mikinn hluta þjónustu í samstarfi við Dalvíkurbyggð, og hafa sveitarstjórnarmenn á Ólafsfirði sagst óánægðir með samstarfið. Með sameiningu Siglufjarðar og Ólafsfjarðar yrði slíkum samstarfssamningum því væntanlega rift. Þjónustan á Siglufirði yrði eflað og tæki að mestu við málefnum Ólafsfirðinga. Þjónusta yrði samræmd og má búast við því að umsjón hennar verði í öðrum kjarnanum. Störfum í stjórnsýslu og jafnvel skólum og félagsþjónustu á Siglufirði mun fækka. Helstu áhrif sameiningarinnar á Siglufirðinga yrðu:

- ✓ Félagþjónustan á Siglufirði yrði eflað og samræmd þeirri þjónustu sem hefur verið í boði á Ólafsfirði. Störfum við félagþjónustu mun að öllum líkindum fjölga en ekki er tekin afstaða til þess hvort störfum fjölgi á Ólafsfirði, á Siglufirði eða báðum stöðum.
- ✓ Heilbrigðisstofnunin á Siglufirði mun fá nýtt hlutverk við sameiningu sveitarfélaganna og gæti störfum fjölgað þar.
- ✓ Valfrelsi foreldra varðandi leikskólavist eykst. Rekstur grunnskólanna yrði sameinaður að miklu eða öllu leiti og starfsfólk og húsnæði samnýtt. Ef aðstæður leyfa verður einungis notast við þrjú skólahúsnæði. Tónlistarskólarnir yrðu sameinaðir með tímanum.
- ✓ Rekstur bókasafna yrði sameinaður og hlutverkum þeirra jafnvel skipt, það er að annað þeirra yrði rekið sem héraðsskjalasafn og hitt bókasafn. Sameining hefði engin áhrif á Síldarminjasafnið eða Náttúrugripasafnið.
- ✓ Sundlaugar, íþróttahús og íþróttasvæði yrðu samnýtt, mögulega seld kort sem gilda í báðum byggðarkjörnunum. Möguleikar íþróttaiðkenda aukast.
- ✓ Slökkviliðið á Siglufirði héldi stöðu sinni, yrði jafnvel eflt. Á Ólafsfirði yrði einn vel útbúinn slökkvibíll ef brunamálastjóri samþykkir.

- ✓ Siglufjörður gengi í Sorpsamlag Eyjafjarðar eða sameinað sveitarfélag sæi um sorpmál sín sjálf.
- ✓ Tilboð í snjómokstur og annað slíkt yrðu mögulega hagkvæmari. Til lengri tíma litið yrði almenningsamgöngum komið á.
- ✓ Staða atvinnumálafulltrúa á Siglufirði yrði eflað og í samstarfi við atvinnumálanefnd sem starfaði á Ólafsfirði mætti styrkja atvinnulíf í byggðarkjörnum.
- ✓ Umferð um Siglufjarðarhöfn myndi aukast þar sem aðstaða þar er betri en í Ólafsfjarðarhöfn. Hafnarsjóður Siglufjarðar sæi um báðar hafnir og gjaldskrá þeirra yrði samræmd. Veitur yrðu sameinaðar ef mögulegt er.

Áhrif sameiningar munu að öllum líkindum koma fyrst fram í stjórnsýslu. Sameinað sveitarfélag hefði um 2.400 íbúa í tveimur byggðarkjörnum í 15 km fjarlægð hvor frá öðrum. Ekki þarf tvær bæjarskrifstofur, tvær bæjarstjórnir, tvo bæjarstjóra eða hátt í 100 nefndarmenn fyrir slíkt sveitarfélag. Samkvæmt útreikningum rannsóknarinnar yrði mögulegur sparnaður í sameinuðu sveitarfélagi vegna yfirstjórnar um 27 milljónir, eða um 11.250 krónur á íbúa. Staðsetning stjórnsýslunnar verður væntanlega deilumál, hugsanlega verður vilji til að hafa dreifða stjórnsýslu en hins vegar er hagkvæmara að hafa stjórnsýsluna á einum stað og verður mælt með því fyrirkomulagi hér.

Tekjur sveitarfélagsins á íbúa verða svipaðar þeim sem Siglufjarðarkaupstaður hefur í dag. Útgjöld til flestra málaflokka yrðu svipaðar, í það minnsta fyrstu árin, útgjöld vegna sameiginlegs kostnaðar yrðu þó lægri, eða um 47.441 kr. á íbúa í stað 48.900 kr. á íbúa hjá Siglufjarðarkaupstað á árinu 2003. Hugsanlega yrði einhver sparnaður í bruna- og almannavarnarmálum og hafnarmálum til lengri tíma. Kostnaður vegna umferðar- og samgöngumála og skipulags- og byggingarmála yrði að öllum líkindum hærrí. Heilt á litið mun sameining sveitarfélaganna að öllum líkindum ekki breyta hreinum rekstrarkostnaði mikið til skamms tíma. Til lengri tíma gæti sameiningin skilað sparnaði. Skuldastaða sameinaðs sveitarfélags yrði verri en skuldastaða Siglufjarðarkaupstaðar er í dag.

## 6.2 Áhrif sameiningar Eyjafjarðarsvæðisins

Áhrif sameiningar verða sambærileg hvort sem um er að ræða sameiningu níu eða tíu sveitarfélaga. Í viðauka má sjá ítarlegri rannsókn á áhrifum sameiningar níu sveitarfélaga á Eyjafjarðarsvæðinu hér verða hins vegar talin upp helstu áhrif. Með sameiningunni myndast stórt og öflugt atvinnu- og þjónustusvæði og verður að einhverju leiti hægt að hagræða í rekstri stofnana og samnýta eignir. Þjónusta yrði samræmd og má búast við því að yfirstjórn þjónustu verði á Akureyri en þjónustufulltrúi á Siglufirði eða Ólafsfirði. Störfum mun fækka á Siglufirði, sérstaklega í stjórnsýslunni. Helstu áhrif sameiningarinnar á Siglufirðinga yrðu:

- ✓ Þjónustufulltrúi yrði á Siglufirði til að aðstoða íbúa við meðferð mála og hugsanlega veita þá nærþjónustu sem æskileg er. Einhver hluti sérfræðinga á vegum sameinaðs sveitarfélags yrði staðsettur á Siglufirði eða nágrenni bæjarins. Samið yrði við aðila á Siglufirði um umsjón heimþjónustu og annarar nærþjónustu.
- ✓ Heilbrigðisstofnunin á Siglufirði mun fá nýtt hlutverk við sameiningu sveitarfélaganna og tengsl við Fjórðungssjúkrahúsið verða meiri. Aðgengi Siglufirðinga að sérfræðiþjónustu mun aukast.
- ✓ Valfrelsi foreldra varðandi leikskólavist eykst. Rekstur grunnskólanna á Siglufirði og Ólafsfirði yrði með tímanum sameinaður að miklu eða öllu leiti og starfsfólk og húsnæði samnýtt. Rekstur tónlistarskóla á Eyjafjarðarsvæðinu yrði sameinaður, kennsla færi enn fram á Siglufirði en möguleikar nemenda aukast.
- ✓ Bókasafnið á Siglufirði yrði sennilega rekið eingöngu sem bókasafn og skjalasafnið sameinað öðrum skjalasöfnum í Eyjafirði. Sameining hefði hugsanlega þau áhrif á Síldarminjasafnið að starfsemi þess yrði efl.
- ✓ Sundlaugar, íþróttahús og íþróttasvæði yrðu samnýtt, mögulega seld kort sem gilda í nokkra eða alla byggðarkjarnana. Möguleikar íþróttaiðkenda með tilliti til aðstöðu aukast til muna.
- ✓ Slökkviliðin á svæðinu yrðu sameinuð en slökkviliðið á Siglufirði héldi þó stöðu sinni og yrði jafnvel eflt.



- ✓ Sameinað sveitarfélag sæi um sorpmál Siglufjarðar.
- ✓ Tilboð í snjómokstur og annað slíkt yrðu mögulega hagkvæmari. Til lengri tíma yrði öflugum almenningssamgöngum komið á.
- ✓ Staða atvinnumálafulltrúa á Siglufirði yrði efl. Atvinnumöguleikum Siglufirðinga fjölgar.
- ✓ Einn hafnarsjóður yrði í sveitarfélaginu, gjaldskrá hafna yrði samræmd. Umferð um Siglufjarðarhöfn myndi aukast til muna, þar sem aðstaðan er betri en víða annars staðar í Eyjafirði. Veitur yrðu sameinaðar ef mögulegt er og gjaldskrá samræmd.

Áhrif sameiningar munu að öllum líkindum koma fyrst fram í stjórnsýslu. Í stað nýu bæjarstjórna, bæjarráða, bæjarskrifstofa og bæjarstjóra yrði ein sveitarstjórn og einn bæjarstjóri, ein öflug bæjarskrifstofa og nokkrar umfangsminni. Eitthvað form bæjarráða yrði áfram í byggðarkjörnunum, til þess að tryggja íbúum möguleika á að hafa áhrif á sitt nánasta umhverfi og jafnvel stærri málefni sameinaðs sveitarfélags. Nefndarsæti í sameinuðu sveitarfélagi yrðu um 350 sætum færri en eru í sveitarfélögunum í dag. Mögulegur sparnaður í sameinuðu sveitarfélagi vegna yfirstjórnar yrði um 73 milljónir eða um 3.170 krónur á íbúa.

Tekjur sveitarfélagsins verða svipaðar þeim sem sveitarfélögin nýu hafa nú samanlagt. Fasteignaskattur Siglufirðinga yrði sennilega lægri en hann er í dag. Í flestum málaflokkum verður ekki hægt að ná fram miklum sparnaði vegna þess að sveitarfélögin hafa reynt að lágmarka útgjöld með samstarfi á þeim sviðum þar sem það hefur verið mögulegt. Útgjöld vegna sameiginlegs kostnaðar yrðu þó töluvert lægri en þau voru hjá Siglufjarðarkaupstað árið 2003, eða 30.373 kr. á íbúa í stað 48.900 kr. á íbúa. Hugsanlega yrði einhver sparnaður í bruna- og almannavarnarmálum og hafnarmálum til lengri tíma. Kostnaður vegna umferðar- og samgöngumála og skipulags- og byggingarmála yrði að öllum líkindum hærri. Til lengri tíma má búast við einhverri hagræðingu í skólamálum. Skuldastaða sameinaðs sveitarfélags yrði betri en skuldastaða Siglufjarðarkaupstaðar er í dag.

## 6.3 Samanburður

Rannsóknarefni þessarar ritgerðar er mjög viðamikil og því eru helstu niðurstöður settar fram í töflu 11 til þess að auðvelda samanburð á sameiningunum tveimur. Af töflunni má sjá að áhrif sameininganna tveggja verða að miklu leiti mjög svipuð.

Tafla 11 Samanburður á áhrifum sameiningarmöguleikanna tveggja.

Helstu áhrifaþættir	Sameining Siglufjarðar og Ólafsfjarðar	Sameining nýu sveitarfélaga á Eyjafjarðarsvæðinu
<b>Þjónusta</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Með sameiningu verður hægt að hagræða í rekstri stofnana og samnýta eignir.</li> <li>Þjónusta yrði samræmd og málefnum sameinaðs sveitarfélags yrði væntanlega sinnt frá öðrum kjarnanum.</li> <li>Fjöldi starfa í félagsþjónustu yrði að öllum líkindum meiri en í dag, ekki er tekin afstaða til þess hvort störfum fjölgi á Ólafsfirði, á Siglufirði eða á báðum stöðum.</li> <li>Störfum í stjórnsýslu og jafnvel skólum á Siglufirði mun fækka.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Með sameiningu verður að einhverju leiti hægt að hagræða í rekstri stofnana og samnýta eignir.</li> <li>Þjónusta yrði samræmd og má búast við því að yfirstjórn þjónustu verði á Akureyri en þjónustufulltrúi á Siglufirði eða Ólafsfirði.</li> <li>Að mörgu leiti verður sú hagræðing sambærileg þeirri sem gerð yrði í sameinuðu sveitarfélagi Ólafsfjarðar og Siglufjarðar.</li> <li>Störfum mun fækka á Siglufirði, sérstaklega í stjórnsýslunni, og til lengri tíma jafnvel í skólum og félagsþjónustu.</li> </ul>
<b>Stjórnsýsla</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mögulegur sparnaður í sameinuðu sveitarfélagi vegna yfirstjórnar um 11.250 kr. á íbúa.</li> <li>Sameiginlegur kostnaður yrði 47.441 kr. á íbúa, eða um 1.459 kr. lægri en er hjá Siglufjarðarkaupstað í dag.</li> <li>Staðsetning stjórnsýslunnar verður væntanlega deilumál. Hagkvæmara að hafa stjórnsýslu í öðrum kjarnanum en óvíst hvort það fáist samþykkt.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mögulegur sparnaður í sameinuðu sveitarfélagi vegna yfirstjórnar yrði um 3.170 á íbúa.</li> <li>Sameiginlegur kostnaður yrði 30.373 kr. á íbúa, eða um 18.527 kr. lægri en er hjá Siglufjarðarkaupstað í dag.</li> <li>Stjórnsýslan verður að öllum líkindum staðsett á Akureyri og hverfanefnd á Siglufirði auk þjónustufulltrúa á Siglufirði eða nágrenni.</li> </ul>
<b>Rekstur</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Til skamms tíma mun sameining að öllum líkindum ekki breyta hreinum rekstrarkostnaði. Líklegt verður að teljast að sá sparnaður sem næst vegna yfirstjórnar fari í að samræma og bæta þjónustu.</li> <li>Til lengri tíma gæti sameiningin skilað sparnaði.</li> <li>Skuldastaða sameinaðs sveitarfélags yrði verri en skuldastaða Siglufjarðarkaupstaðar er í dag.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sveitarfélögin hafa nú þegar reynt að draga úr kostnaði með samvinnu. Eini málaflökurinn sem sameining kæmi til með að skila sparnaði í er sameiginlegur kostnaður.</li> <li>Til lengri tíma litið mun sameiningin skila sparnaði.</li> <li>Skuldastaða sameinaðs sveitarfélags yrði betri en skuldastaða Siglufjarðarkaupstaðar er í dag.</li> </ul>

Áhrif sambærilegra sameininga hafa sýnt að fyrstu ár nýs sveitarfélags aukist kostnaður en til lengri tíma lækki hann. Á grundvelli þess má gera ráð fyrir því að sama þróun verði hvort sem Siglufjörður sameinast Ólafsfjarðarbæ eða Eyjafjarðarsvæðinu.

Sveitarfélögin í Eyjafirði hafa nú þegar reynt að draga úr kostnaði með samvinnu. Þá er stærðarhagkvæmni væntanlega að mestu komin fram, bæði vegna samstarfs sveitarfélaganna og vegna þess að Akureyrarbær hefur þegar náð því íbúamarki sem miðað er við að þurfi til þess að ná fram stærðarhagkvæmni. Eini málaflokkurinn sem sameining kæmi til með að skila sparnaði í til skamms tíma er sameiginlegur kostnaður, og er sá sparnaður um 3.170 kr. á íbúa sameinaðs sveitarfélags.

Tölur frá sveitarfélögum af svipaðri stærð og sameinað sveitarfélag Siglufjarðar og Ólafsfjarðar yrði, sýna að stærðarhagkvæmni í fræðslu- og uppeldismálum næst ekki. Líkt og við sameiningu Eyjafjarðarsvæðisins er sameiginlegur kostnaður því eini málaflokkurinn sem sameining gæti skilað sparnaði í. Hins vegar yrði sá sparnaður töluvert meiri en við sameiningu Eyjafjarðarsvæðisins, eða um 11.250 kr. á íbúa sameinaðs sveitarfélags.

Af ofansögðu má draga þá ályktun að sameiginlegur kostnaður verði fyrir mestum áhrifum við sameiningu sveitarfélaga, sama hvor leiðin yrði fyrir valinu. Útgjöld Siglufjarðarkaupstaðar vegna sameiginlegs kostnaðar á árinu 2003 voru 48.900 kr. á íbúa, í sameinuðu sveitarfélagi Siglufjarðar og Ólafsfjarðar hefði kostnaðurinn verið 47.441 krónur á íbúa miðað við ársreikninga sveitarfélaganna árið 2003 og þann sparnað sem útreikningar þessarar rannsóknar hafa sýnt fram á. Í sameinuðum Eyjafirði, það er sameinuðu sveitarfélagi níu sveitarfélaga á svæðinu, hefðu útgjöld vegna sameiginlegs kostnaðar miðað við fyrrnefndar forsendur verið 30.373 kr. á íbúa.

Tafla 12 Samanburður á áhrifum sameininganna á sameiginlegan kostnað.

	Útgjöld vegna sameiginl. kostnaðar	Krónur á íbúa
Siglufjarðarkaupstaður	70.318.200	48.900
Sameining Siglufj. og Ólafsfj.	113.859.398	47.441
Sameinaður Eyjafjörður (níu)	698.576.836	30.373

Sameining Eyjafjarðarsvæðisins kemur því til með að hafa meiri jákvæð áhrif á sameiginlegan kostnað Siglufjarðar.

## Umræður

Á meðan á vinnslu þessa verkefnis stóð hafa margir boðist til að ræða sameiningarmál og skoðanir sínar við mig. Sérstaklega hef ég orðið vör við hve margir sveitarstjórnarmenn og íbúar eru hræddir við „stóru sameininguna“, hræddir um að missa tökin á hagsmunamálum sínum, hræddir um að í 23 þúsund manna sveitarfélagi verði hagsmunamálum þeirra ekki sinnt. Slíkar hugmyndir eru að mínu mati ekki við hæfi á 21.öldinni. Menn eiga að geta treyst því að fyrirkomulag stjórnkerfis nýs sveitarfélags verði á þá leið að komið verði í veg fyrir að vald og peningar safnist fyrir í einum byggðarkjarna á meðan aðrir svelt. Ennfremur ættu menn að sjá það í hendi sér að komi upp sú staða að vald og peningar safnist á fáar hendur þá verði eitthvað gert til þess að leiðrétta það, menn hafa nefnt möguleika á að ganga út úr sameininuðu sveitarfélagi en eflaust ætti ekki að þurfa svo róttæka leið. Það getur varla talist til hagsmuna sameinaðs sveitarfélags að svelta minni kjarnana og því ólíklegt að sú stefna komi upp, hvað þá að hún fái að viðgangast.

Að mínu mati er sameining sveitarfélaga mikið hagsmunamál. Mikið er í húfi því hrun búsetu á einstökum svæðum yrði afar dýrt, bæði fyrir einstaklingana sem fyrir verða og fyrir þjóðina alla. Stærð sveitarfélaga á Íslandi er mjög misjöfn, árið 2004 bjuggu 38 íbúar í minnsta sveitarfélagi landsins en rúmlega 113 þúsund í því stærsta, rekstrargrundvöllur sveitarfélaga landsins er því ekki sambærilegur. Íslenska ríkið sér um mun fleiri verkefni heldur en viðgengst í löndunum í kringum okkur og hefur Alþingi Íslendinga í hyggju að breyta því á næstu árum. Nú þegar gengur rekstur smáu sveitarfélaganna illa og ólíklegt er að þau ráði við fleiri verkefni.

Sameining sveitarfélaga er það sem koma mun, eða í það minnsta það sem koma ætti. Búseta í nokkur hundruð manna sveitarfélagi getur ekki gengið til lengri tíma, fólksflutningar af landsbyggðinni hafa verið gríðarlegir undanfarna áratugi og munu halda áfram ef ekki verður hægt að bjóða samkeppnishæf kjör og búsetuskilyrði.

Á grundvelli þeirra tillagna sem fram hafa komið hér að framan ætti aðgengi Siglufjarðinga að fulltrúum sínum og þjónustu sveitarfélags ekki að skerðast mikið

sama hvor sameiningin yrði fyrir valinu. Fyrirkomulag þjónustu í sameinuðu sveitarfélagi verður sambærilegt sama hvor sameiningarleiðin verður farin. Ástæðan er sú að hagræðingarmöguleikar tengjast frekar Héðinsfjarðargöngunum heldur en sameiningu sveitarfélaga. Eini málaflokkurinn sem líklegt er að sameining kæmi til með að skila sparnaði í er sameiginlegur kostnaður, sama hvor sameiningarleiðin yrði fyrir valinu. Óvíst er hver sá sparnaður yrði í raun, en áhrif hans yrðu meiri við sameiningu Eyjafjarðarsvæðisins. Hins vegar er augljós munur á sameiningunum tveimur sá að sameinað Eyjafjarðarsvæði er mun öflugra sveitarfélag heldur en sameinað sveitarfélag Ólafsfjarðar og Siglufjarðar. Ef ríkið flytur fleiri verkefni til sveitarfélaga, til dæmis umsjón heilbrigðismála, mun 23.000 íbúa sveitarfélag að öllum líkindum vera betur í stakk búið til að takast á við það heldur en 2.400 íbúa sveitarfélag.

## Niðurstöður

Í upphafi þessa rits var sett fram rannsóknarspurningin: Hvor sameiningarmöguleikinn er fýsilegri fyrir Siglfirðinga; annars vegar að sameinast Ólafsfirði og hins vegar að sameinast öðrum átta sveitarfélögum í eitt stórt sveitarfélag á Eyjafjarðarsvæðinu? Á grundvelli þeirra staðreynda sem aflað hefur verið telst sameining Eyjafjarðarsvæðisins fýsilegri sameiningarmöguleiki. Niðurstaðan er sú að áhrif sameininganna tveggja yrðu mjög sambærileg fyrir íbúa Siglufjarðarkaupstaðar, en áhrif á rekstur yrðu hins vegar öflugri við sameiningu Eyjafjarðarsvæðisins heldur en við við sameiningu Siglufjarðar og Ólafsfjarðar.

Er þessi niðurstaða byggð á eftirfarandi rökum:

Áhrif sameininganna tveggja á þá þjónustu sem Siglfirðingum býðst og aðgengi þeirra að henni eru í grundvallaratriðum þau sömu. Með báðum sameiningum fækkar störfum í stjórnsýslu, þó meira við sameiningu Eyjafjarðar, fækkun starfsfólks í grunnskólum og öðru yrði sambærileg í báðum sameiningum. Verði Siglufjörður og Ólafsfjörður sameinaðir mun það einfalda öll samskipti á milli sveitarfélaganna tveggja þegar Héðinsfjarðargöngin koma, það myndi sameining Eyjafjarðarsvæðisins einnig gera. Með sameiningu Siglufjarðar og Ólafsfjarðar yrði hagrætt í rekstri stofnana þar sem það er mögulegt, en öll helsta þjónusta verður í 5-15 mínútna akstursfjarlægð. Verði Eyjafjarðarsvæðið sameinað verður líka hægt að hagræða í rekstri stofnana, og að öllum líkindum yrðu áhrif þess þau sömu fyrir Siglfirðinga og ef Siglufjörður og Ólafsfjörður yrðu sameinaðir. Í sameinuðum Eyjafirði má gera ráð fyrir því að Siglufjörður og Ólafsfjörður skipti að miklu leiti þjónustunni með sér, líkt og ef sveitarfélögin tvö sameinuðust eingöngu. Ef hverfanefndum verður komið á í sameinuðum Eyjafirði, ættu möguleikar Siglfirðinga til þess að hafa áhrif á sitt nánasta umhverfi ekki að minnka verulega. Hverfanefndirnar þyrftu þó að hafa víðtækan umfjöllunar- og umsagnarrétt og nægilegt vald til þess að hafa afskipti af málefnum sem íbúar telja þörf á.

Áhrif sambærilegra sameininga hafa sýnt að fyrstu ár nýs sveitarfélags aukist kostnaður en til lengri tíma lækki hann. Á grundvelli þess má gera ráð fyrir því að sama þróun verði hvort sem Siglufjörður sameinast Ólafsfjarðarbæ eða Eyjafjarðarsvæðinu.

Sveitarfélögin í Eyjafirði hafa nú þegar reynt að draga úr kostnaði með samvinnu. Stærðarhagkvæmni er væntanlega að mestu komin fram, bæði vegna samstarfs sveitarfélaganna og vegna þess að Akureyrarbær hefur þegar náð því íbúamarki sem miðað er við að þurfi til þess að ná fram stærðarhagkvæmni. Eini málaflokkurinn sem sameining kæmi til með að skila sparnaði í til skamms tíma litið er sameiginlegur kostnaður, er sá sparnaður um 3.170 kr. á íbúa sameinaðs sveitarfélags.

Tölur frá sveitarfélögum af svipaðri stærð og sameinað sveitarfélag Siglufjarðar og Ólafsfjarðar yrði, sýna að stærðarhagkvæmni í fræðslu- og uppeldismálum verður engin fyrir Siglufirðinga. Líkt og við sameiningu Eyjafjarðarsvæðisins er sameiginlegur kostnaður eini málaflokkurinn sem sameining kæmi til með að skila greinanlegum sparnaði í til skamms tíma litið. Sá sparnaður yrði um 11.250 kr. á íbúa sameinaðs sveitarfélags.

Í þessu verkefni voru áhrif sameininganna skoðuð með tilliti til þjónustu, stjórnkerfis og stjórnþýslu og reksturs. Af þessum þremur þáttum liggur munurinn á sameiningunum tveimur í fjárhagslegum áhrifum þeirra, önnur áhrif eru illmælanleg eða talin það sambærileg að þau vega ekki þungt þegar taka á ákvörðun um sameiningu sveitarfélaga. Möguleg áhrif á rekstur eru meiri við sameiningu Eyjafjarðarsvæðisins. Miðað við þær forsendur og útreikninga sem sagt var frá hér framar yrði sameiginlegur kostnaður í sameinuðum Eyjafirði um 30.373 kr. á íbúa, eða 18.527 kr. á íbúa lægri en kostnaður var árið 2003 hjá Siglufjarðarkaupstað. Í sameinuðu sveitarfélagi Siglufjarðar og Ólafsfjarðar yrði sameiginlegur kostnaður 47.441 kr. á íbúa, það er um 1.459 kr. á íbúa lægra en útgjöld vegna sameiginlegs kostnaðar voru hjá Siglufjarðarkaupstað árið 2003. Hins vegar er hér þó eingöngu um að ræða mögulegan sparnað, ekki er ljóst hver raun sparnaður verður til lengri tíma.

Þannig er það því niðurstaða þessa verkefnis að sameining Eyjafjarðarsvæðisins er fýsilegri kostur heldur en sameining Siglufjarðar og Ólafsfjarðar og á grundvelli þeirra staðreynda sem aflað var við vinnslu þessa verkefnis er lagt til að Siglufirðingar kjósi með sameiningu í kosningunum 8. október 2005.

Fjárhagsleg áhrif sameiningar Eyjafjarðarsvæðisins verða meiri auk þess sem nefna má að í ljósi þess að stjórnvöld segja stefnu sína að flytja verkefni frá ríki til sveitarfélaga yrðu áhrif sameiningar Eyjafjarðarsvæðisins að öllum líkindum varanlegri. Sveitarfélag með 23.000 íbúa er að öllum líkindum betur í stakk búið til að takast á við stór verkefni frá ríkinu, svo sem umsjón heilbrigðismála, heldur en 2.400 íbúa sveitarfélag.

Það er hins vegar einnig ljóst að ef sameining Eyjafjarðarsvæðisins verður felld í kosningum þann 8. október og skilyrði tveir-þriðju reglunnar verða ekki uppfyllt, eða ef sameiningarviðræður ganga ekki upp af einhverjum sökum, er rökrétt að sameina Siglufjörð og Ólafsfjörð vegna áhrifa Héðinsfjarðarganga, mögulegrar hagræðingar og sparnaðar. Með Héðinsfjarðargöngum verður ferðatími á milli sveitarfélaganna um 10-15 mínútur. Samskipti sveitarfélaganna munu því aukast gríðarlega. Að sameina sveitarfélögin tvö mun einfalda rekstur sveitarfélaganna til muna, og líf íbúa þeirra einnig. Sameiningin mun hafa lítil sem engin áhrif á aðgengi að fulltrúum og þjónustu, fjarlægðir eru það litlar að það ætti ekki að skipta verulegu máli hvort fulltrúi sem ræða á við er á Ólafsfirði eða Siglufirði. Þá er sameiginlegur kostnaður lægri í sameinuðu sveitarfélagi Siglufjarðar og Ólafsfjarðar heldur en hann var hjá Siglufjarðarkaupstað árið 2003.



# Heimildaskrá

## Ritaðar heimildir:

Eva Marín Hlynsdóttir. (2001). *Staða lýðræðis í sameinuðu sveitarfélagi*. Óbirt BA ritgerð: Háskóli Íslands, Félagsvísindadeild.

Grétar Þór Eypórsson. (1996). *Sveitarfélög á Íslandi*. Óútgefið handrit.

Grétar Þór Eypórsson. (1998). *Kommunindelningsspolitik i Island: Staten, kommunerna och folket om kommunsammanslagningar*. Gautaborg: Göteborgs universitet.

Grétar Þór Eypórsson. (2001). Af smáum sveitahreppum og stöndugum kaupstöðum: um þróun sveitarstjórnarstigsins á Íslandi. Í Sigríður Stefánsdóttir, Kristinn Kristjánsson og Jón Hjaltason (Ritnefnd), *Afmæliskveðja til Háskóla Íslands* (bls. 139-156). Akureyri: Bókaútgáfan Hólar.

Grétar Þór Eypórsson og Hjalti Jóhannesson. (2002). *Sameining sveitarfélaga: Áhrif og afleiðingar, rannsókn á sjö sveitarfélögum*. Akureyri: Rannsóknarstofnun Háskólans á Akureyri.

Grétar Þór Eypórsson, Jón Þorvaldur Heiðarsson og Hjalti Jóhannesson. (2004). *Eyfirðingar í eina sæng?: mat á sameiningu sveitarfélaga í Eyjafirði í eitt*. Akureyri: Rannsóknarstofnun Háskólans á Akureyri.

Guðmundur Guðlaugsson (1998). Jarðgöng milli Siglufjarðar og Ólafsfjarðar eini raunhæfi kosturinn. *Hellan*, 1(8), 4.

Gunnar Helgi Kristinsson. (2001). *Staðbundin stjórnsmál*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Hjalti Jóhannesson, Grétar Þór Eypórsson og Kjartan Ólafsson. (2001). *Jarðgöng og vegagerð á norðanverðum Tröllaskaga, mat á samfélagsáhrifum*. Akureyri: Rannsóknastofnun Háskólans á Akureyri.

Ingólfur Kristjánsson (ritstj.). (1988). *Siglufjörður 1818-1918-1988*. Reykjavík: Myllu Kobbí.

Jóhanna Sigurðardóttir. (1993, 30. september). Stærsta byggðamál síðari tíma. *Morgunblaðið*, bls. 12-13.

Rannsóknarstofnun Háskólans á Akureyri. (2004). [Könnun á viðhorfum sveitarstjórnarmanna.] Óbirt viðtöl.

Rannsóknarstofnun Háskólans á Akureyri. (2005). [Könnun á viðhorfum Eyfirðinga til sameiningar sveitarfélaganna]. Óútgefin gögn.

Sigurjón Bjarnason. (1999). Heildarlausn í stað handahófs. *Glettingur, tímarit um austfirsk málefni*, 2, bls. 17.

Þórhallur Ásmundsson. (2005). Ótímabærar kosningar. *Hellan*, 1, bls. 2.

## Rafrænar heimildir:

Félagsmálaráðuneytið. (2002, nóvember). *Endurskoðun Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga*. Sótt 10. mars 2005 af <http://felagsmalaraduneyti.is/utgefing-efni/nr/744>

Félagsmálaráðuneytið. (2003, 19. ágúst). *Átak í sameiningarmálum sveitarfélaga*. Sótt 24. janúar 2005 af <http://www.felagsmalaraduneyti.is/vefir/efling/frettir/nr/605>

Félagsmálaráðuneytið. (2005, febrúar). *Áætluð útgjaldaframlög 2005*. Sótt 10. mars 2005 af <http://www3.felagsmalaraduneyti.is/sjodir/jounarsj-veitarfe/frettir/nr/1750>

Félagsmálaráðuneytið. (2005, 15. mars). *Frumvarp til laga um breytingu á sveitarstjórnarlögum*. Sótt 16. mars 2005 af <http://felagsmalaraduneyti.is/frettir/frettatilkynningar/nr/1769>

Félagsmálaráðuneytið. (2005, 18. mars). *Sameiningarnefnd: Tillögur sameiningarnefndar*. Sótt 29. mars 2005 af <http://www3.felagsmalaraduneyti.is/frettir/frettatilkynningar/nr/1776>

Félagsmálaráðuneytið. (e.d., a). *Efning sveitarstjórnarstigsins*. Sótt 24. janúar 2005 af <http://www.felagsmalaraduneyti.is/vefir/efling/almennt/>

Félagsmálaráðuneytið. (e.d., b). *Jöfnunarsjóður sveitarfélaga; framlög sjóðsins*. Sótt 10. mars 2005 af <http://felagsmalaraduneyti.is/sjodir/jounarsj-veitarfe/framlog/>

Félagsmálaráðuneytið. (e.d., c). *Jöfnunarsjóður sveitarfélaga; starfsemi*. Sótt 10. mars 2005 af <http://felagsmalaraduneyti.is/sjodir/jounarsj-veitarfe/starfsemi/>

Hagstofa Íslands. (2005). *Mannfjöldi eftir sveitarfélagi*. Sótt 15. febrúar 2005 af [http://hagstofa.is/template\\_lb\\_frameset.asp?PageID=311&intPXCatID=61&ifrmsrc=/temp/mannfjoldi/sveitarfelog.asp](http://hagstofa.is/template_lb_frameset.asp?PageID=311&intPXCatID=61&ifrmsrc=/temp/mannfjoldi/sveitarfelog.asp)

Heimasíða Akureyrarkaupstaðar. (e.d.). *Stjórnkerfi Akureyrarbæjar; Fastanefndir*. Sótt 5. apríl 2005 af <http://www.akureyri.is/stjornkerfid/nefndir-og-rad/>

Heimasíða Dalvíkurbyggðar. (e.d.). *Nefndir og ráð*. Sótt 5. apríl 2005 af <http://www.dalvik.is/page.asp?id=519>

Heimasíða Eyjafjarðarsveitar. (e.d.). *Stjórnsýslan; Nefndir og fundargerðir*. Sótt 5. apríl 2005 af <http://www.eyjafjardarsveit.is/Index/Stjornsyslan/Nefndirogfundargerdir/>

Heimasíða Grýtubakkahrepps. (e.d.). *Nefndir og ráð í Grýtubakkahreppi*. Sótt 5. apríl 2005 af <http://www.grenivik.is/>

- Heimasíða Hörgárbyggðar. (e.d.). *Sveitarstjórn*. Sótt 5. apríl 2005 af [http://www.horgarbyggd.is/default.asp?sid\\_id=8323&tre\\_rod=003|002|&tId=1](http://www.horgarbyggd.is/default.asp?sid_id=8323&tre_rod=003|002|&tId=1)
- Heimasíða Ólafsfjarðarbæjar. (e.d., a). *Stjórnsýsla; Leikskólinn Leikhólar*. Sótt 21. mars 2005 af <http://olafsfjordur.is/pages/leiksk.asp>
- Heimasíða Ólafsfjarðarbæjar. (e.d., b). *Stjórnsýsla; Nefndir*. Sótt 5. apríl 2005 af <http://www.olafsfjordur.is/pages/malaflokkar.asp?teg=stjo>
- Heimasíða Siglufjarðarkaupstaðar. (e.d., a). *Saga staðarins; Landnámsöld*. Sótt 8. mars 2005 af <http://www.siglo.is/new/?mode=sidur&id=8&top=3>
- Heimasíða Siglufjarðarkaupstaðar. (e.d., b). *Saga staðarins; Verstöðin Siglunes*. Sótt 8. mars 2005 af <http://www.siglo.is/new/?mode=sidur&id=9&top=3>
- Heimasíða Siglufjarðarkaupstaðar. (e.d., c). *Saga staðarins; Hákarlatíminn*. Sótt 8. mars 2005 af <http://www.siglo.is/new/?mode=sidur&id=10&top=3>
- Heimasíða Siglufjarðarkaupstaðar. (e.d., d). *Saga staðarins; Síldartíminn*. Sótt 8. mars 2005 af <http://www.siglo.is/new/?mode=sidur&id=13&top=3>
- Heimasíða Siglufjarðarkaupstaðar. (e.d., e). *Siglufjörður í dag; Bæjarfélagið*. Sótt 8. mars 2005 af <http://www.siglo.is/new/?mode=sidur&id=1>
- Heimasíða Siglufjarðarkaupstaðar. (e.d., f). *Bæjarstjórn*. Sótt 8. mars 2005 af <http://www.siglo.is/new/?mode=sidur&id=26>
- Heimasíða Siglufjarðarkaupstaðar. (e.d., g). *Nefndir*. Sótt 15. mars 2005 af <http://www.siglo.is/new/?mode=sidur&id=27>
- KB banki. (e.d.). *Kennitölur hlutafélaga*. Sótt 4. apríl 2005 af <http://www.kbbanki.is/?PageID=764>
- Morgunblaðið. (2004). *Sameining veltur á skiptingu tekna*. Sótt 10. mars 2005 af [http://mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein\\_id=830092](http://mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein_id=830092)
- Morgunblaðið. (2005a). *Stjórnvöld sökuð um lítinn samningsvilja í viðræðum við sveitarfélög*. Sótt 10. mars 2005 af <http://mbl.is/mm/frettir/innlent/frett.html?nid=1126749>
- Morgunblaðið. (2005b). *Bæjarráð Dalvíkurbyggðar hlynnt stórri sameiningu sveitarfélaga*. Sótt 10. mars 2005 af <http://mbl.is/mm/frettir/innlent/frett.html?nid=1120008>
- Morgunblaðið. (2005c). *Segja niðurstöður tekjustofnanefndar vera tímabundna ráðstöfun*. Sótt 19. mars 2005 af <http://mbl.is/mm/frettir/innlent/frett.html?nid=1130330>
- Morgunblaðið. (2005d). *Lausn til skamms tíma?*. Sótt 10. mars 2005 af [http://mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein\\_id=1004882](http://mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein_id=1004882)

Róbert Ragnarsson. (2004, maí). Efling sveitarstjórnarstigsins, kjörstærð sveitarfélaga. *Félagsmálaráðuneytið*. Sótt 24. janúar 2005 af <http://www.felagsmalaraduneyti.is/vefir/efling/frettir/nr/1538>

Samband íslenskra sveitarfélaga. (2000, júní). *Sameining sveitarfélaga 1950-1998*. Sótt 24. janúar 2005 af [http://leit.is/thjonsla/go.aspx?nosla=1&ns=1&url=http%3a%2f%2fwww.samband.is%2ffiles%2f%7b028DFFA6-4A1B-4A26-892F-C13F96A795D3%7d\\_sameining\\_sveitarfelaga\\_1950-1998.doc](http://leit.is/thjonsla/go.aspx?nosla=1&ns=1&url=http%3a%2f%2fwww.samband.is%2ffiles%2f%7b028DFFA6-4A1B-4A26-892F-C13F96A795D3%7d_sameining_sveitarfelaga_1950-1998.doc)

Samband íslenskra sveitarfélaga. (2004, nóvember). *Árbók sveitarfélaga 2004*. Sótt 16. mars af <http://www.samband.is/files.asp?id=1442>

Samband íslenskra sveitarfélaga. (2005, janúar). *Sveitarfélögin í tölum*. Sótt 16. mars 2005 af <http://www.samband.is/files.asp?id=875>

Stefán Ólafsson. (e.d.). *Búseta í framtíðarþjóðfélaginu*. Sótt 10. mars 2005 af [www.mbl.is/serefni/byggdamal/Stefan\\_Olafsson.html](http://www.mbl.is/serefni/byggdamal/Stefan_Olafsson.html)

Sveitarstjórnarlög nr. 45/1998 með áorðnum breytingum 100/1998, 123/1998, 74/2003, 69/2004 og 136/2004. Sótt 5. apríl 2005 af <http://www.althingi.is/lagas/nuna/1998045.html>

Travelnet.is. (e.d.). *Norðurland*. Sótt 5. apríl 2005 af [http://www.travelnet.is/GHI/isl/journey/sv\\_nl/index.html](http://www.travelnet.is/GHI/isl/journey/sv_nl/index.html)

Vísindavefur Háskóla Íslands. (2005, 21. mars). *Hvað eru samlegðaráhrif*. Sótt 19. apríl af <http://www.visindavefur.hi.is/svar.asp?id=4847>

# Viðaukar

## 1. Fyrri sameiningar

Fyrri sameiningar sveitarfélaga á Íslandi hafa þótt gefa góða mynd af því hvernig hugsanlegar sameiningar komi til með að takast. Ítarleg rannsókn var gerð á sameiningum sjö sveitarfélaga á Íslandi, var rannsóknin gerð eftir að sameiningarnar höfðu átt sér stað og áhrif þeirra könnuð eftir á. Verður hér sagt frá þeim tveimur sameiningum sem helst má líka við þá sameiningarmöguleika sem Siglufjarðarkaupstaður stendur frammi fyrir.

### Sameining þéttbýlisstaða<sup>118</sup>

Í rannsókn Grétars og Hjalta á sjö sameiningum líkist sameining Neskaupstaðar, Eskifjarðar og Reyðarfjarðarhrepps í Fjarðabyggð einna helst sameiningu Siglufjarðar og Ólafsfjarðar.

Í sameiningu Fjarðabyggðar var um að ræða þrjá þéttbýlisstaði á Austfjörðum sem allir eru sjávarbyggðir. Vegalengdir eru ekki miklar en samgöngur milli Eskifjarðar og Neskaupstaðar geta verið erfðar yfir vetrarmánuðina.

Í nóvember árið 1993 fóru fram kosningar í Austurlandskjördæmi um sameiningu annars vegar Neskaupstaðar, Norðfjarðarhrepps og Mjóafjarðarhrepps og hins vegar sameiningu Reyðarfjarðarhrepps og Eskifjarðar. Sameining var samþykkt í Neskaupstað og Norðfjarðarhreppi en felld í Mjóafjarðarhreppi, varð því úr að Neskaupstaður og Norðfjarðarhreppur sameinuðust árið 1994. Sameining Reyðarfjarðarhrepps og Eskifjarðar var samþykkt með naumum meirihluta á Eskifirði en felld í Reyðarfjarðarhreppi.

Árið 1998 varð svo sveitarfélagið Fjarðabyggð til við sameiningu Reyðarfjarðarhrepps, Eskifjarðar og Neskaupstaðar. Einkenni sameiningarinnar er að þrír þéttbýlisstaðir, að flestu leiti sambærilegar sjávarbyggðir, þar sem útgerð og fiskvinnsla hafa verið meginstöðir atvinnulífsins, sameinuðust.

---

<sup>118</sup> Unnið úr Grétar Þór Eyþórsson og Hjalti Jóhannesson, 2002, bls. 118-122.

### **Helstu breytingar við sameininguna<sup>119</sup>**

Ákveðið var að hafa þjónustu og stjórnýslu sveitarfélagsins dreifða á milli allra þriggja hverfanna, þ.e. Norðfjarðar, Eskifjarðar og Reyðarfjarðar. Hvað fræðslumál varðar var gert ráð fyrir að grunnskólar með 1.-10.bekk auk leikskóla yrðu á öllum þéttbýlisstöðum og að tveir tónlistarskólar sem eru á svæðinu yrðu sameinaðir. Í félagslegri þjónustu var gert ráð fyrir að tengja skyldi betur saman félagsþjónustu og heilbrigðisþjónustu og efla starfsemina mjög á þessu sviði.

Gert var ráð fyrir skrifstofum sveitarfélagsins í öllum hverfunum með skilgreindri verkaskiptingu, auk afgreiðslu og almennrar skrifstofuþjónustu. Bæjarstjóri yrði reglulega til viðtals á þessum skrifstofum. Þannig var lagt upp með stjórnýsluskipan sem hafði sjónarmið svæða eða hverfalegs lýðræðis að leiðarljósi. Bæjarstjórn skyldi vera 11 manna fyrsta kjörtímabilið til að auka líkur á að fulltrúar kæmu úr öllum hverfum. Á öðru kjörtímabili og þaðan í frá yrði níu manna bæjarstjórn. Ennfremur var gert ráð fyrir að stjórnýsla sveitarfélagsins skiptist í fimm svið, þ.e. fjármála- og stjórnýslusvið, félagsmálasvið, fræðslu- og menningarmálasvið, umhverfismálasvið og hafnarmálasvið. Þá var gert ráð fyrir að fyrir hverju þessara sviða færi forstöðumaður.

Gert var ráð fyrir að með sameiningu gætu sparast 5-24 milljónir króna árlega.

### **Niðurstöður rannsóknar á viðhorfum og rekstri<sup>120</sup>**

Grétar og Hjalti gerðu kannanir meðal íbúa og sveitarstjórnarmanna Fjarðabyggðar, hér verða helstu niðurstöður raktar en nánar um rannsóknina og niðurstöður hennar má lesa á blaðsíðum 124-144 í Sameining sveitarfélaga.

Í könnuninn var spurt um aðgengi að fulltrúum og upplifðu fleiri íbúar verra aðgengi að fulltrúum en fyrir sameininguna, þó taldi mikill hluti aðspurðra lítið eða ekkert hafa breyst. Íbúum Reyðarfjarðar og Eskifjarðar þótti vald hafa þjappast saman í Neskaupstað, en í öllum bæjum töldu íbúar dreifingu stjórnýslunnar um hverfin þrjú tryggja jafnt aðgengi allra að henni. Fastanefndir voru 40 í sveitarfélögunum fyrir sameiningu og fulltrúar í þeim um 180. Eftir

<sup>119</sup> Unnið úr Grétar Þór Eyþórsson og Hjalti Jóhannesson, 2002, bls. 122-123.

<sup>120</sup> Unnið úr Grétar Þór Eyþórsson og Hjalti Jóhannesson, 2002, bls. 124-147.

sameininguna eru nefndirnar fimm og eru 25 fulltrúar í þeim. Lögð var áhersla á jafnræði milli hverfanna þegar fyrirkomulag stjórnsýslu var ákveðið. Þótti meirihluta íbúa Fjarðabyggðar stjórnsýslan vera jafn nálægt sér og áður, einungis um 15% töldu það vera lengra fyrir sig að sækja stjórnsýsluna en áður. Þá taldi meirihluti íbúa dreifingu stjórnsýslunnar ekki gera aðganginn að henni flókinn.

Meirihlut aðspurðra taldi lítið hafa breyst í félagsþjónustu, þó voru þeir fleiri sem töldu breytingu hafa verið til hins betra en verra. Töldu íbúarnir að þjónusta grunnskóla væri svipuð og fyrir sameininguna. Á heildina lítið taldi meirihluti íbúa hið almenna þjónustustig vera jafnt í sveitarfélaginu.

Fyrir sameiningu voru skatttekjur að meðaltali um 164.400 kr. á verðlagi ársins 1997, ekki var mikill munur á milli staðanna. Á föstu verðlagi hafa tekjur hækkað nokkuð frá því sem var fyrir sameiningu og eru allan tímann hærrí en útgjöld til málaflokka. Álagning gjalda hefur lítið breyst á tímabilinu og er því skýringin á auknum tekjum sveitarfélagsins líklega hærrí tekjur á svæðinu.

Kostnaður við yfirstjórn hækkaði á árunum 1996-1998 en lækkaði svo á árunum 1998-2000. Stjórnsýslan er þó kostnaðarsamari en hún væri ef hún væri staðsett á einum stað. Kostnaður á íbúa vegna félagsþjónustu hefur hækkað á tímabilinu frá árinu 1997-2000. Ennfremur hækkaði kostnaður vegna rekstrar grunnskóla um 29% frá árinu 1997 til 2000. Rekstrarárin 1998 og 1999 voru Fjarðabyggð erfið og virðist mega rekja það að einhverju leyti til þess að verið var að ná tökum á fjármálastjórn hins nýja sveitarfélags fyrstu árin.

Þegar fólk í Fjarðabyggð var spurt hvað það myndi kjósa fengi það annað tækifæri varð niðurstaðan sú að í öllum bæjunum myndi fylgismönnum sameiningar fækka. Sameining yrði samþykkt á Neskaupsstað, en felld naumlega á Reyðarfirði og kolfelld á Eskifirði.

### **Sameining þéttbýlisstaða, margra lítilla dreifbýlla landbúnaðarsveitarfélaga og sjávarbyggða.<sup>121</sup>**

Sameining Eyjafjarðarsvæðisins á sér enga líka í sögu sameininga á Íslandi.

Einna helst má líka sameiningunni við myndun Sveitarfélagsins Skagafjarðar en þar var um að ræða stóra sameiningu þar sem átti í hlut fjöldi ólíkra sveitarfélaga.

<sup>121</sup> Unnið úr Grétar Þór Eypórsson og Hjalti Jóhannesson, 2002, bls. 148.

Við myndun Sveitarfélagsins Skagafjarðar áttu í hlut einn stór kaupstaður, mörg lítil dreifbýl landbúnaðarsveitarfélög og ein lítil sjávarbyggð. Sveitarfélagið er landfræðilega nokkuð stórt og eru samgöngur innan þess góðar.

Árið 1993 var kosið um sameiningu allra 12 sveitarfélaganna í Skagafirði. Íbúar í helmingi sveitarfélaganna felldu tillöguna. Sameiningarviðræður voru teknar upp árið 1996 og áttu 11 af 12 sveitarfélögum þátt í viðræðunum. Kosningar fóru aftur fram í nóvember 1997 og samþykktu öll 11 sveitarfélögin sameiningu.

### **Helstu breytingar við sameininguna<sup>122</sup>**

Ráða átti skólamálastjóra sem yrði framkvæmdastjóri skólanefndar og yfirmaður starfsmanna þeirra stofnana sem heyra undir skólanefnd þótt skólastjórar bæru fjárhagslega og faglega ábyrgð á rekstri skólanna. Koma átti til móts við foreldra sem ekki gætu nýtt sér leikskólapláss vegna fjarlægðar með því að greiða niður dagvistun í heimahúsi. Ennfremur átti að sameina tónlistarskólana tvo sem voru á svæðinu og kennsla færi fram víða um sveitarfélagið. Meginstefna í félagslegri þjónustu væri sú að hún næði til allra íbúa sveitarfélagsins. Gert var ráð fyrir að akstur fatlaðra yrði skipulagður, auk þess sem stefnt var að því að félagsmálastjóri og/eða starfsmenn hans hefðu viðveru vegna almennrar þjónustu í Varmahlíð og Hofsósi að lágmarki einn dag í mánuði.

Gert var ráð fyrir að íbúar hverfanna, gætu stofnað með sér hverfanefndir sem væri svokölluðum þjónustufulltrúa til ráðgjafar um málefni hverfisins. Gert var ráð fyrir 11 manna sveitarstjórn og fimm manna byggðarráði, en fyrir sameininguna voru 57 sveitarstjórnarfulltrúar á svæðinu. Ennfremur var gert ráð fyrir því að skipta mætti starfsemi sveitarfélagsins í sex svið.

Svo virðist sem menn hafi ekki gert sér miklar væntingar um að rekstur yrði fyrir umtalsverðum breytingum við sameininguna.

---

<sup>122</sup> Unnið úr Grétar Þór Eyþórsson og Hjalti Jóhannesson, 2002, bls. 153-155.



### Niðurstöður rannsóknar á viðhorfum og rekstri<sup>123</sup>

Mikill hluti þátttakenda taldi möguleika sína til að hafa áhrif á gang mála lítið hafa breyst. Þá taldi meirihluti íbúa lítið hafa breyst í aðgengi að fulltrúum í sveitarstjórn, en þó voru þeir fleiri sem töldu stöðuna vera verri eftir sameiningu en þeir sem töldu hana betri. Þjónustufulltrúar voru fljótlega lagðir niður nema í Varmahlíð og hverfisnefndir voru aldrei stofnaðar. Mikill meirihluti aðspurðra taldi að með afnámi þjónustufulltrúanna hafi hallað á dreifbýlið og að nauðsynlegt sé að koma á fót hverfisnefndum í gömlu hreppunum. Þarf því ekki að koma á óvart að mikill meirihluti taldi vald hafa þjappast um of á Sauðárkróki, því meiri fjarlægð frá Sauðárkróki, því fleiri töldu lengra að sækja stjórnsýsluna.

Við sameininguna var stefnt að því að þjónusta yrði með sem líkustum hætti í öllum hverfum sveitarfélagsins, en fyrir sameiningu hafði þjónusta verið með nokkuð misjöfnum hætti. Fleiri þátttakendur töldu félagsþjónustu hafa batnað við sameininguna, en stór hluti íbúa á jaðarsvæðum nýja sveitarfélagsins taldi ástand skólamála hafa versnað eftir sameininguna. Á heildina lítið taldi mikill meirihluti íbúa þjónustu ekki sambærilega allsstaðar í sveitarfélaginu.

Fyrir sameiningu voru tekjur hreppanna misjafnar, allt frá 100.000 kr. á íbúa upp í 160-170.000 kr. á íbúa. Árin 1998-2000 hækkuðu heildartekjurnar, ástæðu þessa má rekja til hærri útsvars og hærri framlags úr Jöfnunarsjóði. Kostnaður vegna yfirstjórnar hækkaði fyrst eftir sameiningu en lækkaði aftur árið 2000. Kostnaður vegna yfirstjórnar var þó hærri árið 2000 en fyrir sameiningu. Kostnaður vegna félagsþjónustu og fræðslumála hækkaði eftir sameininguna. Þróunin í fjármálum sveitarfélagsins var því frekar neikvæð árin eftir sameininguna.

Þegar spurt var hvað þátttakendur myndu kjósa í sameiningarkosningum fengju þeir annað tækifæri virðast íbúar sveitarfélagsins almennt vera sáttir við hið nýja sveitarfélag. Ennfremur sýnir könnunin að í sex hreppanna fækkar fylgismönnum sameiningar, tillagan yrði þó einungis felld í tveimur af gömlu hreppunum 11.

---

<sup>123</sup> Unnið úr Grétar Þór Eyþórsson og Hjalti Jóhannesson, 2002, bls. 155-183.

## 2. Rannsókn á sameiningu níu sveitarfélaga á Eyjafjarðarsvæðinu

Með sameiningu alls Eyjafjarðarsvæðisins er talað um að myndist stórt og öflugt atvinnu- og þjónustusvæði. Með jarðgöngum um Héðinsfjörð verða líklega um 10-15 mínútur á milli Siglufjarðar og Ólafsfjarðar, á milli Dalvíkur og Siglufjarðar um 35 mínútur og um 60 mínútur á milli Siglufjarðar og Akureyrar.<sup>124</sup> Hérlendis virðist atvinnusvæði hafa miðast við um 30 mínútna akstur til vinnu, en kannanir hjá nágrannaþjóðum landsins sýna að þar fer almennt um tvöfalt lengri tími en hjá Íslendingum í að komast til og frá vinnu.<sup>125</sup> Margt bendir hins vegar til þess að atvinnusvæði á landinu fari stækkandi, til að mynda er vinna sótt á milli Reykjavíkur og Selfoss í töluverðum mæli og eru um 60 km þar á milli. Miðað við reynslu erlendis frá og af höfuðborgarsvæðinu virðast töluverðar forsendur til að Eyjafjarðarsvæðið geti myndað eitt atvinnusvæði. Þó verður að hafa í huga að þegar talað er um möguleika á atvinnusókn innan atvinnusvæðis sem einskorðast ekki bara af einu byggðarlagi eða byggðarlögum sem eru tengd saman með gatnakerfi verður að skoða marga þætti. Sem dæmi þarf að kanna hver kostnaður íbúanna er af því að ferðast og hver verður ávinningurinn. Ennfremur þarf að hafa í huga hver gæði vegakerfisins eru þar sem veðurfar, umferð og öryggi vegtengingar leika stórt hlutverk.<sup>126</sup>

### I. Þjónusta<sup>127</sup>

Líkt og myndi gerast við sameiningu Siglufjarðar og Ólafsfjarðar eru ýmsar stofnanir reknar í flestum eða öllum sveitarfélögunum níu, því má búast við hagræðingu í rekstri flestra opinberra stofnana á svæðinu. Auk þess má vænta hagræðingar í rekstri fyrirtækja á svæðinu, ýmist í formi samstarfs eða sameiningar.

Breytingar í þjónustu munu að öllum líkindum eiga sér stað hvort sem til sameiningar kemur eða ekki. Til að mynda gerðu nemendur Háskólans á Akureyri könnun meðal fólks í atvinnulífi Siglufjarðar haustið 2002 þar sem kom

<sup>124</sup> Hér er átt við löglegan hámarkshraða og miðað við góðar aðstæður.

<sup>125</sup> Stefán Ólafsson, (e.d.).

<sup>126</sup> Hjalti Jóhannesson, Grétar Þór Eypórsson og Kjartan Ólafsson, 2001, bls. 15.

<sup>127</sup> Heimildir í þessum kafla og undirköflum hans eru fengnar frá; Grétar Þór Eypórsson, Jón Þorvaldur Heiðarsson og Hjalti Jóhannesson, 2004, bls. 18-76, Árbók sveitarfélaga 2004 og heimasíðum sveitarfélaganna: Heimasíða Akureyrarkaupstaðar, (e.d.), Heimasíða Dalvíkurbyggðar, (e.d.), Heimasíða Eyjafjarðarsveitar, (e.d.), Heimasíða Grýtubakkahrepps, (e.d.), Heimasíða Hörgárbyggðar, (e.d.), Heimasíða Ólafsfjarðarbæjar, (e.d.,b), Heimasíða Siglufjarðarkaupstaðar, (e.d.,g).

fram að yfirmenn vinnustaða áttu von á því að með tilkomu jarðgangnanna um Héðinsfjörð yrðu óhjákvæmilegar breytingar á þeirri þjónustu sem fyrirtæki í bænum eru að veita. Til dæmis töldu menn hjá sýslumannsembættinu að embættin á Siglufirði og Ólafsfirði yrðu sameinuð við fyrsta tækifæri í ljósi þess hversu nátengd sveitarfélögin verða og að til lengri tíma litið yrðu embættin tvö sameinuð undir embættið á Akureyri.<sup>128</sup> Sömu sögu var að fá hjá embætti skattstjóra. Skattstjóraembætti hafa undanfarna áratugi fylgt kjördæmaskipan að mestu leyti, en ný skipan kjördæma þrýstir mögulega á um breytingar og hagræðingu í rekstri þessara embætta.<sup>129</sup> Breytingar á embættum sýslumanns og skattstjóra hefðu í för með sér fækkun starfa á Siglufirði.

Samkvæmt lögum sjá sveitarfélögin um að veita íbúum sínum ýmsa þjónustu. Þjónustan er misjafnlega umfangsmikil hjá sveitarfélögunum níu og verður á næstu blaðsíðum reynt að gera grein fyrir helstu þjónustubáttum.

## Félagsþjónusta

Félagsmál eru í ólíkum farveg hjá sveitarfélögunum níu, vitanlega er umfang þeirra mest hjá Akureyrarkaupstað. Þar er þörf á félagslegri aðstoð metin af Fjölskyldudeild Akureyrarbæjar. Grýtubakkahreppur, Svalbarðsstrandahreppur, Eyjafjarðarsveit, Hörgárbyggð og Arnarneshreppur kaupa þjónustuna af Fjölskyldudeild Akureyrarbæjar. Þá starfrækja þessi sex sveitarfélög sameiginlega barnaverndarnefnd og hafa með sér samstarf eða samninga um þjónustu við aldraða. Siglufjarðarkaupstaður, Ólafsfjarðarbær og Dalvíkurbyggð hafa sameiginlega barnaverndarnefnd. Hjá Akureyrarbæ starfar sviðstjóri félagssviðs, Dalvíkurbyggð og Ólafsfjarðarbær hafa sameiginlegan félagsmálastjóra og samstarf um félagsþjónustu, hjá Siglufjarðarkaupstað er rekin félagsþjónusta og þar starfar félagsmálastjóri.

Öll sveitarfélögin sjá um liðveislur, ferliþjónustu og heimþjónustu við fatlaða, aldraða og þá sem þarfnast slíkrar þjónustu. Akureyrarbær hefur tekið að sér alla þjónustu við fatlaða í Eyjafirði sem ríkið á að annast og fær greitt fyrir frá ríkinu. Vegna þessa hefur bærinn sömu skyldur við alla íbúa Eyjafjarðar. Siglufjörður hefur einnig yfirtekið þessar skyldur ríkisins með samskonar samningi.

<sup>128</sup> Guðgeir Eyjólfsson, (munnleg heimild, nóvember 2002).

<sup>129</sup> Bogi Sigurbjörnsson, (munnleg heimild, nóvember 2002).

Forvörnum og jafnréttismálum er eflaust sinnt af öllum sveitarfélögum þó ekki komi fram í ársreikningum þeirra sérstaklega hve miklu fé var veitt til þessara mála eða sérstakir fulltrúar starfandi. Við Akureyrarbæ er þessi þjónusta umfangsmeiri en í öðrum sveitarfélögum og starfar þar vímuvarnarnefnd og forvarnarfulltrúi, jafnréttis- og fjölskyldunefnd og jafnréttisfulltrúi.

Vafalaust verður félagsþjónusta sveitarfélaganna samræmd. Vegna þess að Grýtubakkahreppur, Arnarneshreppur, Svalbarðsstrandahreppur, Hörgárbyggð og Eyjafjarðarsveit hafa keypt sérfræðiþjónustu af Fjölskyldudeild Akureyrarbæjar minnka líkurnar á að í litlu hreppunum leynist félagsleg vandamál sem ekki hafi verið tekið á hingað til eins og reyndin hefur verið í mörgum sameiningum dreifbýlis og þéttbýlis. Þá má reikna með því að til þess að samræma þjónustuna fyrir alla íbúa verði megin aðstaða félagsþjónustunnar á Akureyri en þjónustufulltrúar, til aðstoðar félagsmálastjóra, staðsettir á Ólafsfirði, Siglufirði og Dalvík í það minnsta.

Heimaþjónusta og önnur þjónusta við aldraða, fatlaða og aðra sem á þurfa að halda yrði samræmd en þó verður að telja ólíklegt að þessari þjónustu verði sinnt frá einum stað. Líklegt er að samið yrði við ýmsa aðila í gömlu sveitarfélögum um matargerð og heimilishjálp. Þá munu barnaverndarmál einnig verða samræmd og ein barnaverndarnefnd sinna þessari þjónustu. Sérfræðiþjónusta við börn, unglunga, fatlaða og aldraða á Siglufirði mun þannig aukast.

Á grundvelli þessa má því gera ráð fyrir því að þjónustufulltrúi starfi á Siglufirði og aðstoði Siglfirðinga við meðferð mála. Ennfremur má gera ráð fyrir því að einhver hluti þeirra sérfræðinga sem starfa muni á vegum sameinaðs sveitarfélags verði staðsettir á Dalvík, Ólafsfirði eða Siglufirði. Þannig mun aðgengi Siglfirðinga að þjónustunni ekki skerðast að verulegu leiti og vinnubrögð verða faglegri í ljósi þess að meiri fjarlægð verður á milli þeirra sem veita þjónustuna. Hins vegar fækkar störfum við félagsþjónustu óhjákvæmilega á Siglufirði.

## Heilbrigðismál

Heilsugæsla er í Hrísey, á Dalvík, Ólafsfirði, Akureyri, Grenivík og Siglufirði.<sup>130</sup>

Á Siglufirði er einnig Heilbrigðisstofnun Siglufjarðar. Fjórðungssjúkrahúsið á

---

<sup>130</sup> Travelnet.is, (e.d.).

Akureyri veitir íbúum alls Eyjafjarðarsvæðisins viðameiri þjónustu en heilsugæslustöðvarnar og heilbrigðisstofnunin, undanfarin ár hefur til dæmis færst í aukana að sjúklingar séu sendir á Fjórðungssjúkrahúsið frá stofnuninni á Siglufirði svo sem vegna aðgerða, sérfræðiþjónustu og fæðinga. Eins og fram kom hér frammar var það álit framkvæmdastjóra Heilbrigðisstofnunar Siglufjarðar að samstarf stofnunarinnar við Fjórðungssjúkrahúsið á Akureyri varðandi ýmsa sérfræðiþjónustu verði meira í framtíðinni.

Eftir sameiningu má búast við því að staða heilsugæslu með tilliti til aðgangs að sérfræðiþjónustu batni til muna. Þjónustustig heilsugæslu í minni byggðarlögum mun því aukast.

### Fræðslumál

Í öllum sveitarfélögum landsins er þetta umfangsmesti málaflokkurinn. Á Eyjafjarðarsvæðinu er umfang hans þó mest á Akureyri, þar er skóladeild og Fjölskyldudeildin veitir skólabörnum sérþjónustu, þá kaupir Akureyrarbær ráðgjöf af Skólaþróunarsviði kennaradeildar Háskólans á Akureyri. Grýtubakkahreppur, Svalbarðsstrandahreppur, Eyjafjarðarsveit, Hörgárbyggð og Arnarneshreppur kaupa sérfræðiþjónustu af Fjölskyldudeild Akureyrarbæjar og Skólaþróunarsviði kennaradeildar Háskólans á Akureyri. Skóladeild Akureyrarbæjar mun að öllum líkindum fara með stjórn fræðslumála og skólaskrifstofur staðsettar víða um Eyjafjarðarsvæðið sem heyra undir skóladeildina og veita íbúum hverfanna nærþjónustu. Skólaskrifstofan á Siglufirði gæti þannig haldið stöðu sinni og séð um málefni skólabarna á Ólafsfirði líka. Sameiginleg skólaskrifstofa Dalvíkurbyggðar og Ólafsfjarðar yrði þá lögð niður og málefni Dalvíkurbyggðar annað hvort í höndum skólaskrifstofunnar á Siglufirði eða á Akureyri eða sérskrifstofa á Dalvík.

Átta sveitarfélaganna reka eigin leikskóla og eru leikskólar á vegum þeirra 22. Arnarneshreppur er eina sveitarfélagið sem ekki rekur leikskóla en greiðir með hverju barni sem fer í leikskóla í öðrum sveitarfélögum. Leikskólagjöld eru allt frá rúmu 21 þúsundi til tæpra 26. þúsunda fyrir barn í átta tíma með mat. Eftir sameiningu verður gjaldskrá leikskólana væntanlega samræmd.

Eyjafjarðarsvæðið verður eitt atvinnusvæði og líklegt að fólk sækji vinnu á milli staða. Líklegt er að foreldrar vilji í auknum mæli fá leikskólavist þar sem þeir

stunda vinnu en leikskólavist er bundin lögheimilissveitarfélagi. Sameiningin gerir foreldrum því kleift að velja leikskóla fyrir börn sín eftir því sem þeim hentar í tengslum við vinnu og/eða nám.

Í öllum sveitarfélögum nú er rekinn grunnskóli, fjöldi skóla á vegum sveitarfélaga er þó misjafn til dæmis Hörgárbyggð og Arnarneshreppur reka saman þelamerkurskóla, Dalvíkurbyggð rekur þrjá skóla og Akureyrarbær sjö þar af einn sérskóla. Rekstrarkostnaður skólanna var nokkuð misjafn á árinu 2003, mestur var kostnaður við rekstur Húsabakkaskóla, 1.202 þúsund kr. á nemanda, en minnstur var rekstrarkostnaður Brekkuskóla á Akureyri, 492 þúsund kr. á nemanda. Ennfremur er rekstrarkostnaður grunnskólanna sex á Akureyri lægri en rekstrarkostnaður annarra skóla og má leiða að því líkum að það hafi með stærðarhagkvæmni að gera. Í rannsókn Gunnars Helga Kristinssonar sem fjallað var um hér framar var niðurstaðan sú að stærðarhagkvæmni kæmi fram í sveitarfélagi með meira en tíu þúsund íbúa, Akureyrarbær er eina sveitarfélagið á svæðinu sem nær því. Hins vegar er ekki líklegt að stærðarhagkvæmni verði meiri eftir sameiningu þar sem að niðurstöður Gunnars bentu til þess að hagkvæmni aukist ekki eftir tíu þúsund íbúa markið. Þar sem Akureyrarbær hefur þegar náð því marki auk þess sem sveitarfélögin hafa leitast við að gera þjónustuna eins hagkvæma og mögulegt er með samstarfssamningum má gera ráð fyrir að hagkvæmni aukist ekki í sameinuðu sveitarfélagi. Eftir sameiningu sveitarfélaganna geta þó opnast möguleikar á hagræðingu í skólamálum til að mynda til þess að lágmarka skólaakstur nemenda og bæta nýtingu skólahúsnaðis og starfskrafta þar sem vegalengdir leyfa. Á grundvelli þess má reikna með því að grunnskólarnir á Ólafsfirði og Siglufirði starfi mikið saman þegar Héðinsfjarðargöngin verða komin.

Öll sveitarfélögin bjóða upp á tónlistarnám, tónskólar á svæðinu voru fimm talsins, þar af einn samrekinn og í einu sveitarfélaginu er tónlistarkennsla innan grunnskólans. Sameining myndi jafna aðstöðumun tónlistarskólanemenda. Tónlistarskólinn á Akureyri er stærstur tónskóla á svæðinu og með sameiningu hefðu börn í öllum gömlu sveitarfélögum jafnan aðgang að námi þar.

Við Eyjafjörð eru tveir framhaldsskólar, báðir staðsettir á Akureyri og sækja börn frá hinum sveitarfélögum átta framhaldsmenntun sína í miklum mæli þangað.

## Menningarmál

Staða menningarmála er ólík hjá sveitarfélögunum níu. Akureyrarbær er með menningarfulltrúa og menningarnefnd, menningarnefndir eru í Eyjafjarðarsveit og á Ólafsfirði, hjá Dalvíkurbyggð og Siglufirði heyrast menningarmál undir aðrar nefndir. Hjá Akureyrarbæ þykir hæfilegur fjöldi nefndarmanna fimm og má gera ráð fyrir því að svo verði áfram í sameinuðu sveitarfélagi, ef hverfanefndum eða ráðum verður komið á í flestum eða öllum gömlu sveitarfélaganna ættu þær að vera menningarmálanefnd innan handar.

Bókasöfn eru í öllum sveitarfélögunum, nema Arnarneshreppi, bókasöfnin eru þó rekin með skólabókasafni í sumum minni sveitarfélaganna. Minjasafn er á Akureyri og standa öll sveitarfélögin að því nema Ólafsfjörður og Siglufjörður. Héraðsskjalasafn er einnig á Akureyri og standa öll sveitarfélögin að því nema Dalvíkurbyggð, sem hefur sér héraðsskjalasafn, og Siglufjörður þar sem bókasafn gegnir hlutverki héraðsskjalasafns. Fyrirkomulag bókasafna eftir sameiningu er erfitt að segja til um. Í skýrslu þeirra Grétars, Jóns og Hjalta segja þeir þrjá möguleika vera í stöðunni. Í fyrsta lagi að öll söfnin haldi áfram að vera sjálfstæðar stofnanir, í öðru lagi að þau yrðu starfrækt áfram í svipaðri mynd en undir einni yfirstjórn og í þriðja lagi að þau yrðu öll sameinuð Amtbókasafninu sem þá hefði útibú á helstu þéttbýlisstöðum. Teljast verður líklegt að sama hvaða leið verður fyrir valinu muni aðgengi Siglufirðinga ekki breytast mikið, bókasafnið á Siglufirði yrði eflaust þar áfram í einhverri mynd en aðgangur Siglufirðinga að Amtbókasafninu, stærsta bókasafninu á svæðinu, myndi batna til muna. Ekki er líklegt að héraðsskjalasöfnin þrjú yrðu starfrækt áfram. En þar sem héraðsskjalasöfn eru ekki mikið sótt af almenningi yrði það eflaust ekki mikil skerðing á þjónustu þó tvö þessara safna, eða öll, yrðu sameinuð.

Ýmis önnur söfn eru í eigu sveitarfélaganna auk þess sem sveitarfélögin styrkja söfn á svæðinu. Ekki er líklegt að miklar breytingar verði á söfnum á svæðinu að öðru leiti en að stórt sveitarfélag stæði að baki þeim öllum. Hugsanlega yrðu meiri fjármunir settir í rekstur Síldarminjasafnsins á Siglufirði, safnið er margverðlaunað og orðið vel þekkt í ferðamannaþjónustunni, efling safnsins gæti því skilað fleiri ferðamönnum á Eyjafjarðarsvæðið.

Akureyrarbær stendur á bak við listasafn, sinfóníuhljómsveit Norðurlands, listamiðstöð, lista- og menningarsjóð og fleira en önnur sveitarfélög veita litlu fé til lista. Fimm sveitarfélaganna hafa félagsheimili eða menningarhús. Öll sveitarfélögin nema Svalbarðsstrandarhreppur og Grýtubakkahreppur veittu fé til leikfélaga og flest sveitarfélögin styrkja kóra og aðra lista- eða menningarstarfsemi. Listalíf mun að öllum líkindum ekki taka miklum breytingum, ef frá er talið að eflaust eflist það eitthvað á minni stöðunum, til dæmis með samstarfi áhugamanna leikfélaganna og Leikfélags Akureyrar.

### **Æskulýðs- og íþróttamál**

Öll sveitarfélögin reka vinnuskóla fyrir unglínga á sumrin og Siglufjarðarkaupstaður starfrækir skólagarða. Rekstur þessara vinnuskóla verður væntanlega samræmdur að miklu leiti og unglíngum þannig til dæmis boðið að velja hvar þeir vilja vinna. Öll sveitarfélögin reka að minnsta kosti eina sundlaug hvert, og öll reka íþróttahús. Akureyrarbær rekur auk þess Bogann og Skautahöllina. Skíðasvæði eru á Akureyri, Dalvík, Ólafsfirði og Siglufirði. Við sameiningu yrði starfsemi íþróttasvæðanna eflaust undir einni yfirstjórn. Þannig gæti til dæmis verið gefið út sundkort sem gengi í allar laugarnar og íþróttamenn gætu sótt tíma í hvaða íþróttahús sem þeim þóknaðist. Þá yrði gefið út lyftukort sem gengur á öll skíðasvæðin og æfingar skíðafólks gætu farið fram á þeim stöðum þar sem snjór er þegar snjó vantar annars staðar svo eitthvað sé nefnt. Samkeppnisstaða sameinaðs skíðasvæðis yrði sterk. Samkeppni um mótshald, æfingarferðir annarra íþróttafélaga á landinu og páskaskíðaferðir landsmanna hefur harðnað á undanförunum árum. Með lyftukorti sem gengur á fjögur skíðasvæði á svo stóru landssvæði byðist skíðaiðkendum möguleikinn á að færa sig á milli svæða fyrirhafnarlítið ef veður eða aðstæður væru betri eða verri á milli skíðasvæða.

Íþróttafélög á svæðinu fá styrki frá sveitarfélögunum. Sameining sveitarfélaganna ætti ekki að hafa nein bein áhrif á starfsemi eða hag íþróttafélaganna, styrkir til þeirra yrðu þó samræmdir.

Félagsmiðstöðvar eru í flestum sveitarfélögunum, reyndar oft starfrækt í tengslum við grunnskólann. Akureyrarbær rekur auk þess Unglingamiðstöðina Húsið og Punktinn. Sameining sveitarfélaganna ætti ekki að hafa mikil áhrif á rekstur



félagsmiðstöðva. Eflaust yrði rekstur þeirra þó eitthvað samræmdur og boðið upp á sameiginlega viðburði.

### **Brunamál og almannavarnir**

Slökkvilið eru starfrækt á Grenivík, Akureyri, Hrísey, Dalvík, Ólafsfirði og Siglufirði. Svalbarðsstrandarhreppur, Eyjafjarðarsveit, Hörgárbyggð og Arnarneshreppur kaupa slökkviliðsþjónustu af Akureyrarbæ samkvæmt samningi. Samstarf þessara slökkviliða er nú þegar töluvert, komi upp stórbruni einhvers staðar á Eyjafjarðarsvæðinu þurfa slökkviliðin á hverju öðru að halda. Með sameiningu sveitarfélaganna yrðu öll slökkvilið svæðisins sameinuð undir eina stjórn og þannig yrði auðveldara að skipuleggja viðbrögð við stórbrunum og öðrum meiriháttar aðgerðum. Mögulega verður hægt að draga úr viðbúnaði slökkviliðsins á Ólafsfirði með tilkomu Héðinsfjarðargangnanna. Þó verður ekki hægt að leggja þar slökkvilið alveg niður en hugsanlega mætti hafa einn vel útbúinn slökkvibíl á Ólafsfirði sem gæti þá komið 10-13 mínútum fyrr á staðinn eftir útkall en slökkviliðið frá Siglufirði.

Öll sveitarfélögin styrkja björgunarsveitir í sínu sveitarfélagi og verður framlag til þeirra væntanlega samræmt í sameinuðu sveitarfélagi og samstarf þeirra eitthvað aukið, líkt og samhæfing slökkviliða.

### **Hreinlætismál**

Öll sveitarfélögin sjá um sorphreinsun og gámastöðvar í sínu sveitarfélagi og verður eftir sameiningu hægt að hagræða töluvert í þessum málum. Oft er samið við einkaaðila um að sjá um þessa þjónustu og verður þá væntanlega hægt að fá hagkvæmari tilboð í þessi mál í stærra sveitarfélagi. Öll sveitarfélögin eru þátttakendur í Sorpsamlagi Eyjafjarðar nema Siglufjörður. Má gera ráð fyrir því að samlagið, líkt og önnur samstarfsverkefni, verði lagt af og að sameinað sveitarfélag muni sjá um þetta verkefni fyrir öll níu sveitarfélögin. Sorpmál hafa verið í uppnámi og má gera ráð fyrir því að töluverð skipulagning í þessum málum bíði sameinaðs sveitarfélags.

Öll sveitarfélögin nema Siglufjörður greiða til Heilbrigðiseftirlits Norðurlands eystra. Siglufjörður tilheyrir kjördæmi Norðurlands vestra í heilbrigðismálum samkvæmt lögum greiðir til Heilbrigðiseftirlits Norðurlands vestra. Þó mun sameinað sveitarfélag væntanlega reyna að fá undanþágu frá þessu, samkvæmt

lögum má heilbrigðisnefnd semja um annað fyrirkomulag heilbrigðiseftirlits. Verði undanþágan veitt mun starf heilbrigðiseftirlits einfaldast til muna.

### **Skipulags- og byggingarmál**

Með sameiningu verður væntanlega aðeins ein stór stofnun sem fer með yfirstjórn skipulags- og byggingarmála. Gera má ráð fyrir því að tæknideildir verði á helstu þéttbýlisstöðum þar sem umfang rafrænnar stjórnsýslu færist sífellt í aukana og mun að öllum líkindum verða mikið notað í stjórnsýslu sameinaðs sveitarfélags.

Öll sveitarfélögin eru þátttakendur að svæðisskipulagi Eyjafjarðar. Hvert sveitarfélag sér um gerð aðalskipulags og deiliskipulags í samræmi við skipulags- og byggingarlög. Umfang skipulagsmála er skiljanlega mest hjá Akureyrarbæ, mikil uppbygging hefur verið á Akureyri á undanförunum árum og mikil umræða um skipulagsmál. Ætla má að skipulagsmál verði fyrirferðarmeiri í sameinuðu sveitarfélagi, þannig mun umfang aðalskipulags verða meira en á móti dregur úr umfangi svæðisskipulags. Þá hefur Alþingi Íslendinga í hyggju að auka umfang skipulagsmála sveitarfélaga enn frekar og nýleg tilskipun Evrópusambandsins gerir ráð fyrir því að tekið verði upp umhverfismat áætlana, í því felst meðal annars að meta þurfi áhrif aðalskipulags á umhverfið. Akureyrarbær er með tvo starfsmenn sem starfa að skipulagsmálum og kaupa þjónustu af verkfræði- og arkitektastofum eftir þörfum. Með sameiningu munu öll sveitarfélögin hafa jafnan aðgang að þessari sérfræðiþjónustu.

### **Umferðar- og samgöngumál**

Öll sveitarfélögin sinna viðhaldi og rekstri gatnakerfis, reiðvegum, snjómokstri umferðaröryggismálum og hálkueyðingu eins og við á. Akureyrarbær er með framkvæmdadeild sem sér meðal annars um gatnagerð og útboð henni tengd, má gera ráð fyrir að framkvæmdadeildin verði eflað og hún fari með yfirumsjón þessara mála í sameinuðu sveitarfélagi.

Mörg sveitarfélaganna greiða niður vöru- og fólksflutninga, Akureyrarbær rekur Strætisvagna Akureyrar. Eftir sameiningu má gera ráð fyrir því að gerð verði krafa um góðar almenningssamgöngur, sérstaklega ef stjórnsýslan verður að mestu leiti á Akureyri líkt og reynsla annarra sameininga á landinu bendir til að verði. Má reikna með því að einhverju formi strætisvagna eða rútuferðum verði komið á. Með bættum almenningssamgöngum má til dæmis bæta aðgengi að

áætlunarflugi, framhalds- og háskólamenntun, ýmissi þjónustu og verslun. Með þessu móti styrkist byggð á svæðinu, unglingar sem sækja framhaldsmenntun á Akureyri geta búið í foreldrahúsum ef vilji er til og ferðamenn munu eiga auðveldara með að ferðast um svæðið. Almenningsamgöngur eru hins vegar mjög kostnaðarsamar. Þá má reikna með auknum kostnaði til gatnamála vegna aukinnar umferðar með tilkomu Héðinsfjarðargangna.

### Umhverfismál

Þjónustu í þessum málaflokki er að verulegu leyti sinnt af verktökum sem veldur því að breytinga verður minna vart en ef sveitarfélögin sinna þessari þjónustu hvert um sig. Eyjafjarðarsveit, Ólafsfjörður, Akureyrarbær og Dalvíkurbyggð hafa nefnd sem sinnir þessum málaflokki. Siglufjörður og Dalvíkurbyggð hafa garðyrkjustjóra og á Akureyri er verkefnisstjóri sem sér um umhirðu á grænum svæðum bæjarins. Verkefnisstjórinn heyrir undir framkvæmdadeild og má búast við því að framkvæmdadeildin fari með yfirstjórn umhverfismála í sameinuðu sveitarfélagi með aðstoð hverfanefnda. Verkefnisstjóri og jafnvel garðyrkjustjórar yrðu staðsettir í stærstu byggðakjörnum.

### Atvinnumál

Öll sveitarfélögin greiða til Atvinnuþróunarfélags Eyjafjarðar nema Siglufjarðarkaupstaður sem tekur þátt í rekstri Iðnþróunarfélags Norðurlands vestra, má gera ráð fyrir að eftir sameiningu muni Siglufjarðarkaupstaður draga sig út úr rekstri Iðnþróunarfélagsins og taka þátt í rekstri Atvinnuþróunarfélags Eyjafjarðar. Atvinnumálanefndir eru í Eyjafjarðarsveit, Arnarneshreppi og Ólafsfjarðarbæ og atvinnumálafulltrúi er í hlutastarfi hjá Siglufjarðarkaupstað.

Öll sveitarfélögin nema Svalbarðsstrandarhreppur og Arnarneshreppur greiða til Markaðsskrifstofu ferðamála á Norðurlandi. Dalvíkurbyggð og Siglufjörður voru með ferðamálafulltrúa í hlutastarfi á árinu 2003. Upplýsingamiðstöð var stofnuð árið 2004 á Akureyri og stóðu Akureyrarbær og Héraðsnefndin að stofnun hennar. Má gera ráð fyrir því að Upplýsingamiðstöðin fari með umsjón ferðamála í sameinuðu sveitarfélagi en ferðamálafulltrúar verði staðsettir í flestum byggðarkjörnum, sérstaklega þeim sem búast má við mikilli umferð ferðamanna.

## Hafnir og veitur

Þrjú Hafnarsamlög eru rekin á svæðinu, Hafnarsamlag Norðurlands er starfrækt af Grýtubakkahreppi, Svalbarðsstrandahreppi, Akureyrarbæ, Hörgárbyggð, Grímseyjarhreppi og Arnarneshreppi, Hafnarsamlag Eyjafjarðar er starfrækt af Dalvíkurbyggð og Ólafsfjarðarbæ og Hafnarsjóður Siglufjarðar er rekinn af Siglufjarðarkaupstað. Ljóst er að allar hafnir færu undir einn hafnarsjóð, einn hafnarsjóður stendur sterkar að vígi í samkeppni við aðrar hafnir í landinu heldur en þrír. Má búast við því að þjónusta verði sambærileg allsstaðar innan svæðisins, til dæmis ætti gjaldtaka fyrir sambærilega þjónustu allsstaðar að vera sú sama. Héðinsfjarðargöngin hafa mikið að segja um þróun þessara mála en með göngunum opnast aðgengi Eyjafjarðar að höfninni á Siglufirði sem er mun betri en hafnirnar á Ólafsfirði og Dalvík. Þá verður að gera ráð fyrir því að með Héðinsfjarðargöngunum dragi úr notkun hafnarinnar á Ólafsfirði vegna þess hve stutt verður í betri aðstöðu við Siglufjarðarhöfn.

Norðurorka dreifir rafmagn á Akureyri en RARIK dreifir rafmagn til annarra sveitarfélaga. Hugsanlega yrði hægt að kaupa rafveiturnar af RARIK ef vilji væri til þess. Ef ráðist yrði í að kaupa rafveiturnar yrði gjaldskrá samræmd.

Norðurorka dreifir heitu vatni á Akureyri, Eyjafjarðarsveit, Arnarneshreppi og Hörgárbyggð og Svalbarðsstrandahreppi að hluta. Á Ólafsfirði og í Dalvíkurbyggð eru hitaveitur í eigu sveitarfélanna. RARIK á og rekur hitaveituna á Siglufirði. Þróun hitaveitu á svæðinu fer að miklu leiti eftir vilja stjórnvalda, allar líkur eru á því að hitaveitur sem eru í eigu sveitarfélaganna verði sameinaðar en óvíst er hvað yrði gert í hitaveitumálum á Siglufirði þar sem hitaveitan er í eigu RARIK. Hugsanlega væri hægt að kaupa hitaveituna af RARIK. Gjaldtaka mun að öllum líkindum verða samræmd.

Á Akureyri, Dalvík, Ólafsfirði, Siglufirði, Grenivík og stærstum hluta Svalbarðsstrandahrepps eru vatnsveitur í eigu viðkomandi sveitarfélags. Með sameiningu sveitarfélaganna yrðu vatnsveiturnar sameinaðar. Á öllum þéttbýlisstöðunum eru fráveitukerfi og átak í að koma upp rotþróm hefur verið gert í dreifbýlinu. Fráveitumál og gjaldtaka fyrir þjónustuna yrðu samræmd í sameinuðu sveitarfélagi.

## II. Stjórnkerfi<sup>131</sup>

Í sameinuðu sveitarfélagi verður gífurleg breyting á stjórnsýslu. Það sem fyrst blasir við er að í stað níu bæjarstjórna, bæjarráða, bæjarskrifstofa og bæjarstjóra yrði einungis ein sveitarstjórn og einn bæjarstjóri, skrifstofur yrðu væntanlega eitthvað færri eða í það minnsta umfangsminni ef frá er talin skrifstofan á Akureyri, en hugsanlega yrðu áfram níu bæjarráð, með starfsheitið hverfanefndir.

Kjörnir sveitarstjórnarmenn í sveitarfélögunum níu eru 65. Fjöldi fulltrúa í sameinuðu sveitarfélagi hefur verið í umræðunni og er algengast að nefndar séu tölur frá 11 og upp í 21. Á Akureyri er fjöldi fulltrúa 11, ef hverfanefndum verður komið á og kosinn verður fulltrúi hvers byggðarlags til þess að vera sveitarstjórninni innan handar ætti hæfilegur fjöldi sveitarstjórnarmanna að vera 15 fyrstu eitt til tvö kjörtímabilin. Kjörnum fulltrúum fækkar því um 50. Í þeim sameiningum sveitarfélaga sem hafa átt sér stað hérlendis á undanförunum árum hefur verið hefð fyrir því að mynda stórar sveitarstjórnir, með því er verið að auka líkur á því að sem flest gömlu sveitarfélaganna eigi fulltrúa. Fjöldi kjörinna fulltrúa er þó ekki eini áhrifaþátturinn þar sem framboðslistar stjórnsmálaflokka hafa töluverð áhrif á skipan sveitarstjórnar.

Nefndarsæti á vegum sveitarfélaganna eru 369 í 105 nefndum og ráðum. Á vegum Héraðsnefndar Eyjafjarðar og byggðasamlaga á Eyjafjarðarsvæðinu eru 88 nefndarsæti í 15 nefndum og stjórnnum. Nefndum og nefndarsætum mun fækka mjög mikið með sameiningu. Flestar nefndir á vegum Héraðsnefndar Eyjafjarðar og byggðasamlaga í Eyjafirði falla niður. Þá verða flestar nefndir í nýju sveitarfélagi skipaðar fimm einstaklingum, í einhverjum tilfellum gæti þurft sjö manna nefnd. Að öllum líkindum má notast við þá nefndarskipan sem er á Akureyri í sameinuðu sveitarfélagi, þó þurfi að bæta við einhverjum nefndum þar sem til dæmis málefni landbúnaðar hafa ekki haft sérstaka nefnd í stjórnkerfinu á Akureyri en þyrftu að hafa í sameinuðu sveitarfélagi. Nefndarsæti yrðu rúmlega 100 talsins, sem er um 350 sætum færri en fyrri sameiningu sveitarfélaganna.

<sup>131</sup> Heimildir í þessum kafla eru fengnar frá; Grétar Þór Eypórsson, Jón Þorvaldur Heiðarsson og Hjalti Jóhannesson, 2004, bls. 62-63 og bls. 77-86, Árbók sveitarfélaga 2004 og heimasíðum sveitarfélaganna: Heimasíða Akureyrarkaupstaðar, (e.d.), Heimasíða Dalvíkurbyggðar, (e.d.), Heimasíða Eyjafjarðarsveitar, (e.d.), Heimasíða Grýtubakkahrepps, (e.d.), Heimasíða Hörgárbyggðar, (e.d.), Heimasíða Ólafsfjarðarbæjar, (e.d.), Heimasíða Siglufjarðarkaupstaðar, (e.d.,g).

Til þess að af sameiningu verði þarf að ná sátt um staðsetningu og fyrirkomulag stjórnsýslunnar, finna þarf lausn sem er ásættanleg fyrir alla hlutaðeigandi. Rannsóknir hafa sýnt að í flestum tilfellum verða stóru kjarnarnir meginmiðstöðvar stjórnsýslu og þjónustu. Getur oft reynst erfitt að sætta sjónarmið þeirra minni og stærri þegar skipulag stjórnsýslu er annars vegar. Kröfur eða hugmyndir um hlutdeild í valdi og í stjórnsýslu koma frekar frá þeim stöðum þar sem slíku hefur verið til að dreifa áður í einhverjum mæli, þaðan sem sjálfstjórnarhefð er til, búið er að byggja upp þjónustu og stjórnsýslu.<sup>132</sup> Í erindi sem Grétar Þór Eypórsson flutti á aðalfundi Sambands Sveitarfélaga á Vesturlandi sagði hann slíkar kröfur ólíklegri til að koma frá þeim allra minnstu.<sup>133</sup> Með tilliti til þessa er líklegt að kröfur um hlutdeild í stjórnsýslunni komi frá Akureyri, Siglufirði, Ólafsfirði, Dalvík og Grenivík. Á grundvelli þess sem aðrar sameiningar hafa sýnt þykir víst að stjórnsýslan verði staðsett á Akureyri, hins vegar verður að staðsetja þjónustuskrifstofur í einhverjum þéttbýliskjarnanna fjögurra, jafnvel öllum. Á Siglufirði, Ólafsfirði, Dalvík og Grenivík er löng hefð fyrir stjórnsýslu og ekki víst að íbúar séu tilbúnir til að samþykkja að stjórnsýslan verði að öllu leiti á Akureyri.

Hverfanefndir og þjónustufulltrúar gæti verið heppileg leið til þess að jafna aðgengi að stjórnsýslunni. Væru þær vettvangur íbúanna til að hafa áhrif á sitt nánasta umhverfi. Í sameinuðu sveitarfélagi þyrfti að tryggja að slíkar nefndir hefðu umsagnarrétt um flest þau málefni sem snerta hverfin auk þess sem þessar nefndir hljóta að þurfa að hafa eitthvert vald, í það minnsta ef upp kemur sú staða að sveitarstjórnin ákveður eitthvað sem íbúum viðkomandi hverfis líkar engan vegin ættu íbúarnir og hverfanefnd þeirra að geta haft áhrif á framvindu mála.

### III. Rekstur<sup>134</sup>

Heildareignir sameinaðs sveitarfélags árið 2003 hefðu verið tæplega 25 milljarðar, eða rúm milljón á íbúa, er hér átt við eignir sveitarfélaga og stofnanir þeirra. Á sama hátt hefðu skuldir og skuldbindingar verið 9,5 milljarðar, eða rúm

<sup>132</sup> Sjá til dæmis Grétar Þór Eypórsson og Hjalti Jóhannesson, 2002, bls. 261-262.

<sup>133</sup> Grétar Þór Eypórsson (munnleg heimild, 27. október 2004).

<sup>134</sup> Heimildir í þessum kafla og undirköflum hans eru fengnar frá; Grétar Þór Eypórsson, Jón Þorvaldur Heiðarsson og Hjalti Jóhannesson, 2004, bls. 87-108, Árbók sveitarfélaga 2004 og heimasíðum sveitarfélaganna: Heimasíða Akureyrarkaupstaðar, (e.d.), Heimasíða Dalvíkurbyggðar, (e.d.), Heimasíða Eyjafjarðarsveitar, (e.d.), Heimasíða Grýtubakkahrepps, (e.d.), Heimasíða Hörgárbyggðar, (e.d.), Heimasíða Ólafsfjarðarbæjar, (e.d.), Heimasíða Siglufjarðarkaupstaðar, (e.d.,g).

400 þúsund á íbúa. Akureyrarbær, Arnarneshreppur, Grýtubakkahreppur og Svalbarðsstrandarhreppur skiluðu jákvæðri rekstrarniðurstöðu á árinu 2003 en önnur sveitarfélög neikvæðri.

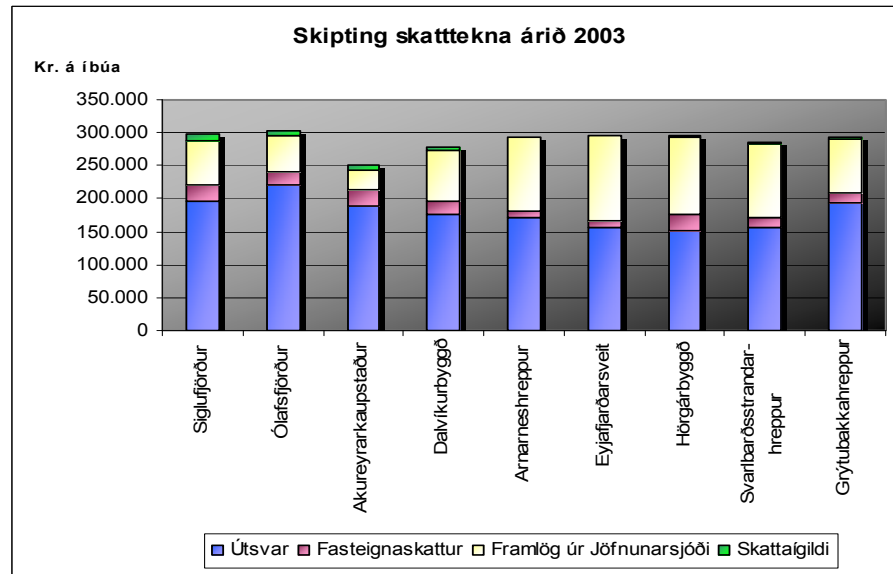
Skuldastaða sveitarfélaganna er misjöfn. Verst er staðan á Ólafsfirði þar sem skuldir eru meiri en eignir, er það eina sveitarfélagið með svo slæma skuldastöðu. Í öðrum sveitarfélögum eru eignir meiri en skuldir. Í sameinuðu sveitarfélagi væru skuldir um 40% af eignum.

Kennitölurnar veltufjárhlutfall og Nettóskuldir/veltufé frá rekstri þykja segja mikið um stöðu fyrirtækis eða sveitarfélags. Hefði sameinað sveitarfélag átt eignir, skuldir og eigið fé sveitarfélaganna níu á árinu 2003 hefði staða þessara kennitalna verið eftirfarandi:

- ✓ Veltufjárhlutfall: hlutfall veltufjármuna og skammtímaskulda í sameinuðu sveitarfélagi hefði verið 1,02. Eins og fram kom í kafla fjögur er greiðslustaða slæm sé hlutfallið lægra en einn, þá getur sveitarfélag lent í greiðsluerfiðleikum. Sameinað sveitarfélag hefði samkvæmt þessu ekki lent í greiðsluerfiðleikum á næsta rekstrarári í það minnsta.
- ✓ Nettóskuldir/veltufé frá rekstri: hlutfall þetta þykir gefa góða hugmynd um hversu langan tíma það tæki fyrirtæki að greiða skuldir sínar væru allir peningar frá rekstri notaðir til þess að greiða skuldir. Hjá sameinuðu sveitarfélagi hefði þessi kennitala verið 14,6 á árinu 2003. Sameinað sveitarfélag væri því, á grundvelli ársreikninga sveitarfélaganna níu fyrir árið 2003, tæp 15 ár að greiða niður skuldir væru allir peningar frá rekstri notaðir til að greiða niður skuldir. Sveitarfélagið Siglufjörður hefði verið tæp 20 ár að greiða niður skuldir sínar miðað við sömu forsendur. Kennitala þessi segir hins vegar ekkert um það hve mikill hluti skulda er til langstíma og hve mikill til skamms, né heldur hve háar vaxtagreiðslur og annað er vegna þeirra. Kennitalan gefur einungis hugmynd um hve langan tíma það tæki að greiða allar skuldir sínar miðað við þær tekjur sem sveitarfélagið hafði á síðasta rekstrarári.

## Tekjur

Sveitarfélögin níu höfðu saman 2.589 þúsund krónur í tekjur á íbúa á árinu 2003. Skiptingu þessara tekna má sjá á mynd 9 hér fyrir neðan.



Mynd 9 Skipting skatttekna á íbúa árið 2003.<sup>135</sup>

Útvarsprósenta sveitarfélaganna níu verður sú sama árið 2005, 13,03%, að Arnarneshreppi undanskildum, þar verður prósentan 13,00%. Í sameinuðu sveitarfélagi verður útvarsprósenta sú sama, að öllum líkindum 13,03%. Sameining kæmi því ekki til með að hafa áhrif á það útsvar sem Siglufirðingar greiða. Álagningarprósenta fasteignaskatts er hins vegar mjög mismunandi í firðinum. Meðal álagningarprósenta fasteignaskatts árið 2003 var 0,40% fyrir íbúðarhúsnæði og 1,00% fyrir atvinnuhúsnæði. Á Siglufirði var álagningarprósenta fyrir atvinnuhúsnæði 0,42% eins og áður sagði og fyrir atvinnuhúsnæði 1,65%. Sé gert ráð fyrir því að notast verði við meðalálagningu myndu Siglufirðingar greiða minna í fasteignaskatt bæði íbúðarhúsnæðis og atvinnuhúsnæðis í sameinuðu sveitarfélagi.

Framlög úr Jöfnunarsjóði eru ákvörðuð eftir flóknum reglum og fáir menn á Íslandi þekkja útreikninga þeirra. Jöfnunarsjóður reiknaði framlag fyrir sameinað sveitarfélag allra tíu sveitarfélaganna í Eyjafirði fyrir Rannsóknarstofnun Háskólans á Akureyri (RHA) þegar stofnunin vann skýrslu sína um mat á áhrifum sameiningar alls Eyjafjarðarsvæðisins. Verður notast við þær tölur sem

<sup>135</sup> Upplýsingar fengnar úr Árbók sveitarfélaga 2004.



Jöfnunarsjóður sendi í þessu verkefni þrátt fyrir að nú sé um að ræða sameiningu níu sveitarfélaga en ekki tíu eins og áður.

Sameinað sveitarfélag heldur sömu framlögum og voru á sameiningarári í fjögur ár eftir sameiningar en að fjórum árum liðnum breytist framlag Jöfnunarsjóðs í samræmi við stöðu nýs sveitarfélags. Á árinu 2003 fengu sveitarfélögin níu rúmlega 1,1 milljarð króna samanlagt frá Jöfnunarsjóði en sameinað sveitarfélag allra tíu sveitarfélaga í Eyjafirði hefði fengið um 154 milljónum lægra framlag á árinu 2003. Hins vegar hefur reglum um Jöfnunarsjóðinn verið breytt, breytingin átti sér stað nú í mars 2005 og eru áhrif hennar ekki að fullu ljós. Þó þykir óhætt að fullyrða að sameinað sveitarfélag verði ekki fyrir þeirri tekjuskerðingu sem fyrri útreikningar gerðu ráð fyrir. Ástæða þess að framlagsreglur Jöfnunarsjóðs voru endurskoðaðar var einmitt sameiningar sveitarfélaga, fullyrtu stjórnámálamenn landsins (með réttu) að sameiningar sveitarfélaga yrðu ekki samþykktar ef það þýddi skerðingu framlags Jöfnunarsjóðs.<sup>136</sup>

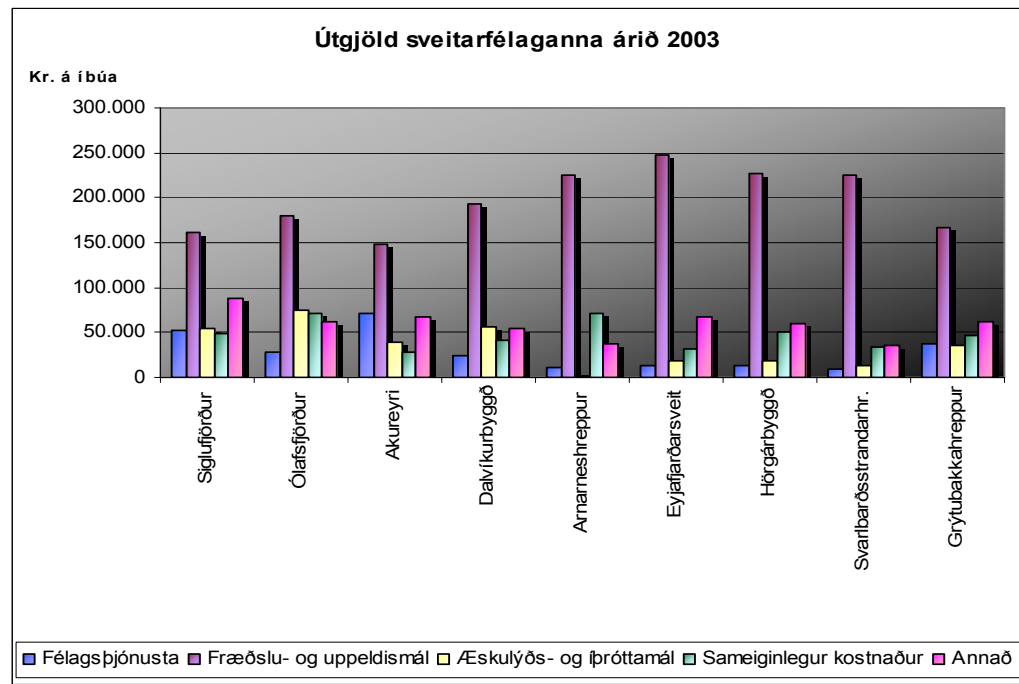
Skattaígildi eru eins og áður sagði tekjur vegna gjalda svo sem framleiðslugjald og lóðarleiga. Misjafnt er hversu miklar tekjur sveitarfélögin eru að fá með þessum hætti og erfitt er að segja til um hvernig þessum gjöldum verður háttáð í sameinuðu sveitarfélagi.

## Útgjöld

Stærðarhagkvæmni í fræðslumálum, stærsta málaflokkur sveitarfélaganna, næst þegar íbúafjöldi er kominn yfir tíu þúsund.<sup>137</sup> Á mynd 10 má sjá útgjöld sveitarfélaganna níu til helstu málaflokka. Málaflokkarnir eru 12 en fjórir þeirra þurfa áberandi meira fjármagn en aðrir. Á myndinni eru þessir fjórir málaflokkar sýndir sérstaklega og hinir átta eru lagðir saman.

<sup>136</sup> Sjá til dæmis fréttir á heimasíðu Morgunblaðsins og aðra fjölmiðla og umræður á undanförunum vikum á Alþingi Íslendinga.

<sup>137</sup> Gunnar Helgi Kristinsson, 2001, bls. 71-75.



Mynd 10 Útgjöld sveitarfélaganna til helstu málaflokka árið 2003.<sup>138</sup>

Sameinað sveitarfélag yrði með um 23 þúsund íbúa og ætti því á grundvelli fyrri rannsókna að ná stærðarhagkvæmni í fræðslumálum, sem og öðrum málaflokkum væntanlega því ekki ætti að þurfa fleiri íbúa til þess að ná stærðarhagkvæmni í málaflokkum sem eru minni en fræðslumál. Hins vegar er ekki líklegt að stærðarhagkvæmni verði mikil eftir sameiningu þar sem niðurstöður fyrri rannsókna benda til þess að hagkvæmni aukist ekki eftir tíu þúsund íbúa markið. Akureyrarbær hefur þegar náð því marki auk þess sem sveitarfélögin hafa leitast við að gera þjónustuna eins hagkvæma og mögulegt er með samstarfssamningum og má því gera ráð fyrir því að sveitarfélögin hafi reynt allar helstu leiðir til hagræðingar. Eftir sameiningu sveitarfélaganna geta þó opnast möguleikar á hagræðingu í skólamáli til að mynda til þess að lágmarka skólaakstur nemenda og bæta nýtingu skólahúsnæðis og starfskrafta þar sem vegalengdir leyfa. Þá má reikna með því að grunnskólarnir á Ólafsfirði og Siglufirði starfi mikið saman þegar Héðinsfjarðargöngin verða komin.

Benda skal á að 23 þúsund manna sveitarfélag er það stór rekstrareining að skipulag verður mjög flókið og miklir fjármunir fara án efa í að tryggja að aðgengi og þjónusta sé sambærileg í öllum hverfum sveitarfélagsins. Ekki hefur

<sup>138</sup> Byggt á upplýsingum úr Árbók sveitarfélaga 2004.

Þó verið gerð rannsókn á því hversu stór rekstrareining þarf að vera til þess að stærðinni fylgi óhagræði.

Eftir sameiningu verður áhrifa fyrst vart í stjórnsýslunni, málaflökkurinn sameiginlegur kostnaður mun því taka töluverðum breytingum eftir sameiningu. Í töflu 13 má sjá helstu útgjaldaliði sameiginlegs kostnaðar í sveitarfélögunum níu, tölur innan sviga eru áætlaðar.<sup>139</sup>

Tafla 13 Kostnaður vegna meðferðar sveitarstjórnarmála og skrifstofu árið 2003.<sup>140</sup>

	Sveitarstjórn	Bæjarráð	Endurskoðun	Skrifstofa og bæjarstjóri
Siglufjörður	2.971.453	2.243.591	1.685.457	34.481.529
Ólafsfjörður	2.437.931	3.120.630	2.244.720	15.998.248
Akureyrarbær	14.388.121	9.735.289	7.042.518	232.040.223
Dalvíkurbyggð	7.651.000	2.243.000	1.618.000	30.363.000
Arnarneshreppur	2.233.917	0	119.625	4.581.049
Hörgárbyggð	(4.000.000)	0	(400.000)	13.504.462
Eyjafjarðarsveit	5.372.954	0	1.145.006	20.939.139
Svalbarðsstrandarhreppur	1.265.441	0	871.798	9.008.052
Grýtubakkahreppur	2.640.941	0	997.659	5.043.395
<b>Samtals</b>	<b>42.961.758</b>	<b>17.342.510</b>	<b>16.124.783</b>	<b>365.959.097</b>

Þessi kostnaður mun að öllum líkindum verða töluvert lægri í sameinuðu sveitarfélagi. Þá mun kostnaður vegna nefndarsetu lækka gríðarlega. Sveitarfélögin níu greiddu nefndarmönnum samtals 32.204.307 krónur á árinu 2003. Gert er ráð fyrir því að kostnaður við setu í sveitarstjórn og byggðarráði verði sá sami á íbúa í nýju sveitarfélagi og var á árinu 2003 á Akureyri. Þannig verður kostnaður vegna sveitarstjórnar í sameinuðu sveitarfélagi níu sveitarfélaga í Eyjafirði um 21 milljón og um 14 milljónir vegna byggðaráðs. Þá verður gert ráð fyrir að kostnaður vegna endurskoðunar verði sá sami í sameinuðu sveitarfélagi og var á árinu 2003 hjá Akureyrarbæ, eða tíu milljónir.

Ekki er gert ráð fyrir því að rekstrarkostnaður lækki vegna félagsþjónustu, heilbrigðismála, menningarmála, æskulýðs- og íþróttamála, hreinlætismála, skipulags- og byggingarmála, umferðar- og samgöngumála, umhverfismála eða atvinnumála við sameiningu. Þvert á móti gæti kostnaður vegna umferðar- og samgöngumála og skipulags- og byggingarmála hækkað við sameiningu.

Sparnaður verður ekki verulegur í fræðslu- og uppeldismálum fyrstu rekstrarár

<sup>139</sup> Ath eru þessi gögn komin núna eða á ég að áætla þetta áfram???

<sup>140</sup> Upplýsingar fengnar úr Grétar Þór Eyþórsson, Jón Þorvaldur Heiðarsson og Hjalti Jóhannesson, 2004, bls. 93.

nýs sveitarfélags. Til lengri tíma má reikna með hagræðingu í grunnskólamálum Siglufjarðar og Ólafsfjarðar. Búast má við einhverjum sparnaði í bruna- og almannavarnarmálum ef mögulegt verður að hafa einn slökkvibíl á Ólafsfirði. Þá má búast við hagræðingu í hafnarmálum sem gæti skilað sparnaði til lengri tíma í formi minna viðhalds við þær hafnir sem dregur úr umferð um. Ómögulegt er að áætla hversu mikill sá sparnaður yrði. Á grundvelli þessa má sjá áætlaðar breytingar á kostnaði við sveitarstjórn, bæjarráð, endurskoðun og rekstur skrifstofu í töflu 14.

Tafla 14 Áætlaðar breytingar á rekstrarkostnaði sveitarstjórnar og skrifstofu.

	Sveitarstjórn	Bæjarráð	Endurskoðun
<b>Kostnaður 2003</b>	42.961.758	17.342.510	16.124.783
<b>Kostnaður sameinaðs sveitarfélags</b>	21.000.000	14.000.000	10.000.000
<b>Samtals sparnaður (um það bil)</b>	22.000.000	3.000.000	6.000.000

Af töflunni má sjá að áætlaður sparnaður sveitarfélaganna er um 31 milljón króna. Kostnaður vegna sveitarstjóra hjá sveitarfélögunum níu var um 69 milljónir. Á grundvelli kostnaðartalna annarra sveitarfélaga af svipaðri stærð og sameinað sveitarfélag má gera ráð fyrir því að kostnaður vegna sveitarstjóra nýja sveitarfélagsins verði um 13 milljónir. Sparnaður vegna sveitarstjóra yrði því um 56 milljónir. Kostnaður vegna sveitarskrifstofa fyrir utan sveitarstjóra árið 2003 var um 295 milljónir. Ef gert er ráð fyrir að skrifstofukostnaður verði svipaður á íbúa og hann var á Akureyri árið 2003 verður hann um 315 milljónir í sameinuðu sveitarfélag. Það er 20 milljónum meira en hann er nú, kostnaðaraukningin á sér eðlilega skýringu. Í sameinuðu sveitarfélagi er fyrirkomulag stjórnsýslu umfangsmeira en í litlu sveitarfélögunum, meira fjármagn þarf til þess að tryggja aðgengi íbúa að þjónustu og samræma þá þjónustu sem veitt er. Þá sögðu þeir Grétar, Jón og Hjalti skýringarinnar vera að leita í fækkun sveitarstjóra og oddvita. Sveitarstjórar og oddvitar vinna stóran hluta af verkunum í litlum sveitarfélögum, þegar þeir eru ekki lengur til staðar þurfa almennir starfsmenn að koma í staðin. Kostnaður vegna samstarfs sveitarfélaga yrði minni eftir sameiningu. Gera má ráð fyrir því að sparnaður vegna Héraðsnefndar verði um það bil sú upphæð sem fer til yfirstjórnar nefndarinnar og er sparnaður því um sex milljónir vegna þessa.

Samtals er líklegur sparnaður um 73 milljónir, eða um 3.170 krónur á íbúa.

### 3. Dagbók

28. ágúst 2004. Fyrsti fundur með Guðmundi K. Óskarssyni sem hafði fyrr um sumarið samþykkt að vera leiðbeinandi minn. Almennt spjall um lokaverkefni og hugmyndir mínar.

11. október 2004. Fundur með Guðmundi. Eftir að ég hafði rætt við alþingismenn og aðra mér tengda sem höfðu skoðanir á málefnum sem vert væri að rannsaka var ákvörðun tekin um að skrifa um sameiningu Siglufjarðar eða möguleika bæjarins á sameiningum.

11. nóvember 2004. Fundur með Guðmundi. Ákveðið að segja RHA frá verkefninu með það í huga að ég fengi aðgang að gögnum og skýrslu sem stofnunin var á þeim tíma að vinna og skyldi gerð opinber í desember 2004.

18. nóvember 2004. Fyrsti fundur með Grétari Þór Eypórssyni. Eftir að Guðmundur hafði sagt Grétari frá verkefninu var ákveðið að Grétar yrði leiðbeinandi minn. Ákveðið að bera saman tvo sameiningarmöguleika annars vegar þau 10 sveitarfélög sem þegar voru í rannsókn hjá RHA og hins vegar við Ólafsfjörð. Umsókn um lokaverkefnið fyllt út og skilað til Inga Rúnars sem samþykkti hugmyndina.

10. janúar 2005. Eftir að hafa lesið mikið af efni sem mér hafði borist úr ýmsum áttum setti ég upp beinagrind og byrjaði á skilgreiningum og ætla að sýna Grétari það sem komið er við fyrsta tækifæri.

22. janúar 2005. Byrjað að vinna fræðilega hlutann úr þeim gögnum sem ég hafði safnað að mér.

9. febrúar 2005. Fór á fund Grétars með það sem ég var komin með á blað, honum leist vel á framvindu verkefnisins og ætlaði að lesa yfir það sem komið væri og senda mér athugasemdir fyrir eða um helgina.

1. mars 2005. Hef klárað að vinna úr þeim gögnum sem ég fékk eftir síðasta fund með Grétari. Vann úr þeim punktum sem Grétar sendi eftir bestu getu og stefni á að hitta hann fljótlega til að ræða hvernig til tókst.

4. mars 2005. Fundur með Grétari. Grétar hafði skrifað ýmsa punkta á spássíur verkefnisins sem við ræddum. Næsti fundur var ákveðinn eftir hálfan mánuð.

14. mars 2005. Hef lokið að mestu fræðilega hluta verkefnisins og þá þætti sem við ræddum á síðasta fundi að ég færi í að vinna. Hóf að vinna úr þeim gögnum sem ég hef safnað að mér varðandi rannsóknina.

19. mars 2005. Hef unnið úr þeim gögnum sem ég hef um aðstæður á Siglufirði. Sendi verkefnið til Grétars.

29. mars 2005. Fundur með Grétari. Á fundinum kom fram að verkefnið er á réttri leið.

5. apríl 2005. Rannsókn lokið, fór í að finnpússa og fönndra myndir og slíkt og hóf að vinna niðurstöður.

8. apríl 2005. Verkefnið í grófum dráttum tilbúið, á eftir að skrifa útdrátt og lagfæra ef Grétar hefur einhverjar athugasemdir þegar hann hefur lesið verkefnið. Sendi verkefnið til Grétars og prófarkalesara minna.

15. apríl 2005. Fundur með Grétari. Fékk eintak af verkefninu mínu með athugasemdum á spássíum. Ræddum mögulegar leiðir til að sýtta verkefnið þar sem það er komið langt umfram þann blaðsíðufjölda sem leyfður er.

18. apríl 2005. Ræddi við umsjónarmann lokaverkefna um lengdina og annað. Ingi Rúnar benti mér á nauðsyn þess að setja punktinn, þrátt fyrir að leiðbeinandanum þyki vanta upplýsingar þá sé ég einfaldlega komin með svo mikið efni að ég verði að hætta að skrifa annars á ég á hættu að fá mínus fyrir að hafa skilað of mögum blaðsíðum.

19. apríl 2005. Hef lokið við að stytta eins og unnt er. Bætti við þeim upplýsingum sem Grétar bað um eftir bestu getu, varð þó að sleppa hluta þeirra þar sem lengdin er enn það mikil að ég má ekki við því að bæta við. Sendi verkefnið til Grétars.

22. apríl 2005. Fundur með Grétari. Leiðrétti það sem hann benti á eftir fundinn og sendi honum nýtt eintak sama dag. Við teljum verkefnið tilbúið.