

Fulltrúaráðsfundur Sambands íslenskra sveitarfélaga
haldinn í Reykjavík 10. apríl 2003

Sameining sveitarfélaga
◆
reynsla og framtíðarsýn Vestfirðings

Fundarstjóri, ágætu fundarmenn og félagar í sveitarstjórnunum.

Um þessar mundir eru rétt um sjö ár liðin frá því að sex sveitarfélög á norðanverðum Vestfirðum sameinuðust í eitt og úr varð Ísafjarðarbær. Áratuginn á undan hafði sannkölluð sameiningarhrina riðið yfir fjórðunginn en hún hægði verulega á sér eftir 1996. Nýjasta sameiningin varð síðastliðið vor þegar Kirkjubólshreppur á Ströndum sameinaðist Hólmanvíkurhreppi á grundvelli reglna um lágmarksfjölda íbúa. Þegar mest var, í kringum 1950, voru sveitarfélög á Vestfirðum 35 en í dag eru þau ellefu.

Það væri hægt að fara mörgum orðum um aðdragandann að öllum vestfirsku sameiningunum og íhuga hvernig til hefur þótt takast á hverju svæði fyrir sig. En ég ætla í máli mínu að einskorða mig við mitt eigið sveitarfélag – Ísafjarðarbæ - og það sameiningarferli sem leiddi til þess að sveitarfélagið varð að veruleika fyrir sjö árum. Ég tel að það ferli endurómi nokkuð vel það sem er til umræðu hér í dag og geti gefið glögga mynd af kostunum og göllunum sem fylgja því að sameina sveitarfélög.

Við Smári Geirsson bárum saman bækur okkar fyrir fundinn í dag og vorum sammála um að fara yfir þessi mál á nokkuð svipuðum nótum. Það sem hann hefur þó fram yfir mig er að hafa persónulega tekið þátt í undirbúningi og aðdraganda sameiningarinnar fyrir austan og síðan fylgt henni eftir allt fram á þennan dag. Ég var hinsvegar fjarri góðu gamni fyrir vestan, var meira að segja í útlöndum þegar sameiningin varð að veruleika í Ísafjarðarbæ, og kom ekki þar að málum fyrr en tveimur árum eftir sameiningu, þ.e.a.s við sveitarstjórnarkosningarnar 1998. Til að átta mig sem best á forsögunni setti ég mig í samband við nokkra einstaklinga sem tóku á sínum tíma virkan þátt í sameiningarferlinu, hver í sínu sveitarfélagi, og fékk þá til að rifja ferlið upp og meta árangurinn í ljósi reynslunnar. Þeirra sýn í bland við reynslu mína í sveitarstjórn síðastliðin fimm ár gefur vonandi nokkuð rétta mynd af því hvernig til hefur tekist.

Upphafið

En vindum okkur þá sjö ár aftur í tímann.

Það var fyrirtækið Rekstur og ráðgjöf sem hafði með höndum mest allan undirbúning að sameiningarferlinu í nánú samstarfi við heimamenn á hverjum stað. Í reynd voru vinnubrögðin ekki ósvipuð því sem Smári Geirsson, formaður bæjarráðs Fjarðabyggðar, lýsir í erindi sínu og tel ég því óþarft að endurtaka það.

Stefnt hafði verið að því að atkvæðagreiðsla um sameiningu færi fram í nóvember 1995 en í kjölfar snjóflóðsins á Flateyri í lok október það sama haust var henni frestað. Í jólamánuðinum gengu svo íbúar væntanlegs sveitarfélags að kjörborðinu og var sameiningin samþykkt í öllum sveitarfélögnum sex, en með mismiklum mun þó.

Þessi sveitarfélög voru Þingeyrarhreppur og Mýrahreppur í Dýrafirði, Flateyrahreppur og Mosvallahreppur í Önundarfirði, Suðureyrahreppur í Súgandafirði og Ísafjarðarkaupstaður við Skutulsfjörð. Ef litið er á tölulegar staðreyndir þá var Ísafjörður afgerandi stærsti byggðakjarninn með tæplega 3.400 íbúa, þar sem fyrir var fjölbreytt

opinber stjórnsýsla ásamt verslun og þjónustu sem stóð á aldagömlum grunni. Tveir minnstu hrepparnir voru dæmigerðir dreifbýlishreppar en á Pingeyri, Flateyri og Suðureyri voru rótgrónir byggðakjarnar af svipaðri stærð, með á bilinu 300-450 íbúa. Íbúar í hinu sameinaða sveitarfélagi voru rétt rúmlega 4.600. Landfræðileg stærð sveitarfélagsins er veruleg og nær það yfir gróflega 2.400 ferkílómetra svæði, allt frá Geirólfsnúpi á Ströndum að Langanesi í Arnarfirði. Jaðarsvæði sveitarfélagsins í norðri og suðri eru að mestu óbyggð en milli Ísafjarðar og Pingeyrar, sem er sá byggðakjarni sem liggur fjærst stjórnsýslunni, eru rúmir 40 km.

Nafnið

En hvað átti svo þetta umfangsmikla sveitarfélag að heita? Eins og eðlilegt er voru uppi deildar meiningar um það og þótti hverjum sinn fugl fagur. Kallað var eftir tillögum frá íbúum sem svöruðu kallinu, bæði í gríni og alvöru. Niðurstaðan varð að endingu sú að íbúar fengu að kjósa um fimm nöfn. Það voru Arnarbyggð, með vísan í hinn tilkomumikla Arnarfjörð, Eyrarbyggð, í takti við nöfn þéttbýliskjarnanna, Fjarðabyggð með hliðsjón af hinum fjölmörgu fjörðum í sveitarfélaginu en þeir eru yfir tuttugu talsins, Ísafjarðarbyggð og loks Ísafjarðarbær. Sú tillaga varð ofan á með nær helmingi atkvæða.

Framkvæmdin

Eftir sveitarstjórnarkosningar vorið 1996, þar sem kosnir voru ellefu fulltrúar í hina nýju bæjarstjórn, hófust menn handa við að vinna úr þeim áhersluatriðum sem lögð höfðu verið til grundvallar sameiningunni. Ein veigamesta krafa íbúanna var sú að þjónusta yrði í engu lakari eftir sameiningu en fyrir. Þvert á móti yrði að gera ráð fyrir því að þjónustustigið á öllu svæðinu yrði nánast það sama og þar sem það gerðist best. Önnur grundvallarforsenda þess að sameining gæti lánast var sú að greiðar samgöngur innan sveitarfélagsins yrðu tryggðar, bæði í vegagerð og með almenningssamgöngum. Vestfjarðagöngin voru formlega tekin í notkun þetta sama ár en án þeirra hefði jafn umfangsmikil sameining aldrei orðið að veruleika því með tilkomu ganganna var í fyrsta sinn komið á heilsársvegsamband milli Ísafjarðar og byggðanna í Dýrafirði, Ónundarfirði og Súgandafirði.

Eitt fyrsta verkefni nýrrar bæjarstjórnar var að skipuleggja stjórnsýsluna upp á nýtt og búa til sex svið sem skyldu ná yfir alla málaflokka sveitarfélagsins. Yfirmenn hvers sviðs fengu titilinn sviðsstjóri og heyrðu beint undir bæjarstjóra. Skilin á milli nefndakerfis og embættismannakerfis voru skerpt og málefnanefndum fækkað umtalsvert, miðað við það sem t.d. hafði þekkt hjá Ísafjarðarkaupstað. Búnar voru til sex nefndir: félagsmálanefnd, hafnarstjórn, fræðslunefnd, menningarnefnd, umhverfisnefnd, og landbúnaðarnefnd. Þess utan voru almannavarnanefnd og húsnæðisnefnd lögskipaðar. Þess má geta að nokkur gagnrýni kom fram í kjölfar skipulagsbreytinganna í stjórnsýslunni, einkum meðal starfsmanna sem töldu breytingarnar hafa borið brátt að og þeim hefði lítill kostur verið gefinn á að hafa áhrif á þær. Stjórnskipunin hefur tekið allnokkrum breytingum frá þessum tíma og ber þar hæst stofnun skóla- og fjölskylduskrifstofu, sem jafnframt þjónar fleiri sveitarfélögum, og nú nýverið stofnun Fasteigna Ísfjarðarbæjar ehf. sem hafa umsjón með félagslegu húsnæði sveitarfélagsins og innlausnaríbúðum.

Það sem einkennir Ísafjarðarbæ öðru fremur er sú staðreynd að við erum fjölkjarnasveitarfélag sem heldur úti grunnþjónustu í fjórum byggðakjörnum. Reyndar má bæta við þeim fimmta, sem á sínum tíma státaði af allri nauðsynlegri þjónustu og verslun. Þetta er Hnífsdalur í hinum gamla Eyrarhreppi en hann sameinaðist Ísafjarðarkaupstað fyrir rúmum þrjátíu árum. Þar er nú einungis rekinn leikskóli en aðra þjónustu þarf að sækja til Ísafjarðar. En í hinu sameinaða sveitarfélagi rekum við

semsagt sex leikskóla, fjórar hafnir, fjóra grunnskóla með kennslu í 1-10 bekk, fjórar sundlaugar, þrjú íþróttahús og eina fullkomnustu sorpbrennslustöð landsins svo fátt eitt sé nefnt. Starfsmenn sveitarfélagsins eru á fimmta hundrað.

Strax í upphafi sameiningarferilsins lá fyrir að nær öll stjórnýsla yrði á Ísafirði en þjónustufulltrúar áttu að vera staðsettir á Þingeyri, Flateyri og Suðureyri og var þeim ætlað að vera tengiliðir íbúanna við stjórnýsluna auk þess að sinna afmörkuðum verkefnum, hver á sínum stað. Leitað yrði leiða til að hagræða í starfsemi áhaldahúss en eftir sem áður yrðu starfsmenn á hverjum stað sem sinntu aðkallandi verkefnum, s.s. snjómokstri og ýmsu viðhaldi. Settir voru upp viðtalstímar bæjarstjóra og helstu embættismanna úti í kjörnunum. Einnig var lagt upp með að skóla- og menningarfulltrúi, sem var sviðstjóri fræðslu- og menningarsviðs bæjarins, yrði með fast aðsetur á Flateyri

Fljótlega varð ljóst að þörfin fyrir þjónustufulltrúa eins og þeir voru fyrst hugsaðir var ekki eins mikil og talið hafði verið. Á Flateyri hefur starfið verið lagt niður en á Suðureyri sinnir þjónustufulltrúi m.a. vigtun á höfn. Á Þingeyri viljum við festa þjónustufulltrúann betur í sessi með nýjum verkefnum en þó þannig að hann starfar á Ísafirði hluta úr viku. Umsvif áhaldahúsanna í minni kjörnunum hafa minnkað jafnt og þétt og hefur starfsemin ýmist verið sameinuð höfnunum eða boðin út. Lítil aðsókn var í viðtalstíma bæjarstjóra og embættismanna utan Ísafjarðar og lögðust tímarnir af. Í ljósi þess að nær allir aðrir starfsmenn stjórnýslunnar voru staðsettir á Ísafirði þótti skóla- og menningarfulltrúa mikið óhagræði af því að vera með aðsetur á Flateyri enda málaflokkurinn umfangsmikill og krafðist góðra tengsla við stjórnýsluna. Aðstaðan var því fljótlega flutt til Ísafjarðar. Það má því ljóst vera að hafi einhverjir haft uppi hugmyndir um flutning verkefna út til smærri kjarnanna þegar fram liðu stundir þá hafa þær hvergi nærri gengið eftir.

Reynslan

Þegar meta á hvernig til hefur tekist verður að hafa í huga að sama ár og sameiningin tók gildi færðist grunnskólinn yfir til sveitarfélaganna. Auk þess var samfélagið í sárum eftir náttúruhamfarirnar sem dunið höfðu yfir árið áður, ekki einungis á Flateyri, heldur einnig í nágrennasveitarfélaginu Súðavík. Þau voru því æði mörg úrlausnarefni sem þurfti að leysa til viðbótar því risavaxna verkefni að sameina sex sveitarfélög undir einn hatt.

Á heildina litið hefur sameiningin skilað okkur mjög vel fram á veginn. Meðal almennings má vissulega heyra raddir sem telja að lítið hafi áunnist með sameiningunni. Íbúum hafi fækkað, atvinnulífið þurfi frekari viðspyrnu, næverslun sé á undanhaldi og þjónustu sveitarfélagsins hafi farið aftur. En þá verður að spyrja sig þeirrar grundvallarspurningar hvert sé raunverulegt hlutverk sveitarfélags og valdsvið?

Sveitarfélög eru flest illa í stakk búin til að hafa áhrif á utanaðkomandi sveiflur en það er einmitt sameining sveitarfélaga sem dregur úr áhrifum slíkra sveiflna – hún er sveiflujöfnun sem gerir okkur betur kleift að halda sjó þegar á móti blæs. Vissulega hefur verslun nánast lagst af í smærri kjörnunum en það má að stærstum hluta rekja til bættra samgangna og þess að samkeppni í verslun er mikil á Ísafirði, einkum í matvöru, og verðlag sambærilegt við það sem best gerist á höfuðborgarsvæðinu. Bættar samgöngur hafa einnig styrkt stöðir fyrirtækja á svæðinu, íbúar sækja vinnu á milli fjarða og samvinna fyrirtækja hefur aukist verulega. Hinsvegar hefur sameiningin vestra ekki orðið sá slagkraftur í þágu atvinnulífsins og gerst hefur fyrir austan. Ég fagna svo sannarlega þeim áföngum sem Austfirðingar hafa náð en hitt er umhugsunarefni,

jafnt fyrir okkur sveitarstjórnarmenn sem ríkisvaldið, hvers vegna atvinnulífið á Vestfjörðum, og víðar í hinu nýja Norðvesturkjördæmi, hefur ekki náð betri fótfestu.

Í nýlegri rannsókn sem unnin var af Rannsóknastofnun Háskólans á Akureyri var sjónum beint að sjö sveitarfélögum sem höfðu orðið til við stærri og smærri sameiningar. Rannsóknin var mjög ítarleg og niðurstöður hennar um margt fróðlegar. Þar kemur glögglega fram að íbúar á jaðarsvæðum nýrra sveitarfélaga, þ.e. þeir sem fjærst búa frá stjórnslu- og þjónustukjörnum, eru síst sáttir. Þeir telja að lýðræðisleg staða þeirra hafi veikt og dregið hafi úr möguleikum þeirra á að hafa áhrif á framgang málefna. Í reynd kemur fram að þetta sé einnig mat hinna kjörnu fulltrúa.

Reynsla okkar er mjög í takti við þessar niðurstöður. Viðhorf íbúanna í þeim kjarna sem fjærstur er Ísafirði, gamla Þingeyrarhreppi, eru mjög á þessa lund. Þeir telja sig á ýmsan hátt verða utanveltu og vissulega á gagnrýnin við nokkur rök að styðjast. Viðhorfin markast meðal annars af því að ekki hefur tekist að viðhalda eins vel og áður var þeim þætti, sem er sýnilegastur í störfum sveitarfélaga, þ.e. umhverfisþættinum en honum var áberandi vel sinnt í gamla Þingeyrarhreppi. Engu að síður hefur hin ósýnilegri þjónusta aukist og ber þar hæst félagsþjónustuna.

Það hefur einnig áhrif á viðhorfin að við kosningarnar síðastliðið vor vildi svo til að allir fulltrúar sem tóku sæti í nýrri bæjarstjórn eru búsettir á Ísafirði. Fjórir listar standa að bæjarstjórninni og voru efstu menn á þeim öllum búsettir á Ísafirði. Varabæjarfulltrúar koma hinsvegar víðar að úr sveitarfélaginu. Þetta er veruleg breyting frá því sem áður hafði verið því við kosningarnar 98 var þriðjungur bæjarfulltrúa búsettur utan Ísfjarðar, en þá var einmitt fækkað í bæjarstjórn úr ellefu í níu.

Í þeirri viðleitni að efla frekar tengsl stjórnslunnar við íbúana höfum við eindregið hvatt til þess að íbúasamtök séu stofnuð í hverjum byggðakjarna sem forgangsraði verkefnum eftir vilja íbúa. Þegar eru starfrækt þrjú slík samtök þ.e. á Þingeyri, Flateyri og í Hnífsdal og er það markmið okkar að koma á mun formlegra og markvissara samráði við samtökin en nú er.

Þegar litið er til sameiningarinnar í heild leikur enginn vafi á því að meginmarkmiðunum tveimur hefur verið náð – þjónustustigið í Ísafjarðarbæ er hátt og nær til alls sveitarfélagsins og samgöngur eru stöðugt að batna með bundnu slitlagi á milli allra þéttbýliskjarna á svæðinu og reglubundnum almenningssamgöngum, þ.e.a.s. strætó.

Enn stendur út af að sá hluti sveitarfélagsins, sem teygir sig yfir í Arnarfjörð, komist í heilsársvegsamband. Stutt jarðgöng milli Dýrafjarðar og Arnarfjarðar munu leysa það. Brynt er að þau verði að veruleika hið fyrsta, en göngin eru jafnframt liður í því að tengja saman suður- og norðursvæði Vestfjarða.

Fjárhagurinn

Loks er það fjárhagslega hlið sameiningarinnar. Fjárhagur sveitarfélaganna sex var vissulega afar misjafn og stóðu vonir manna til þess að sameiningin myndi leiða af sér hagræðingu þegar til lengri tíma yrði litið. Það hefur ekki orðið. Ísafjarðarkaupstaður var talinn standa nokkuð vel að vígi, þótt skuldsettur væri, en minni sveitarfélögin voru mjög skuldsett, lánakjör óhagstæð og tekjur fóru stöðugt minnkandi á þeim tíma, ekki síst vegna samdráttar í sjávarútvegi. Skuldir í félagslega húsnæðiskerfinu vógu þungt í fjárhag nýja sveitarfélagsins auk þess sem töluverðar framkvæmdir höfðu verið vítt og breytt árin fyrir sameiningu.

Eitt af baráttumálum fyrstu bæjarstjórnanna var að sýna fram á að skuldajöfnunarframlög Jöfnunarsjóðs til nýs sveitarfélags hefðu verið vanreiknuð um umtalsverðar upphæðir og það bæri að leiðrétta. Við fluttum mál okkar fyrir daufum eyrum og fyrir vikið má segja að afstaða okkar til aðkomu ríkisvaldsins að sameiningunni, hafi verið nokkuð neikvæð og ekki bætti úr skák að almennt voru sveitarfélög á því að ekki hefðu fylgt með næg ríkisframlög við yfirfærslu grunnskólans.

Einnig höfum við talað fyrir nauðsyn þess að koma mun betur til móts við þau sveitarfélög sem eru fjölkjarna og þurfa að halda úti verulegri grunnþjónustu í mörgum kjörnum og bjóða upp á kostnaðarsamar almenningsangöngur. Nokkuð hefur verið komið til móts við tillögur í þeim efnum og er það vel, en betur má ef duga skal. Það yrði veruleg hvatning til frekari sameininga ef sérstaða slíkra sveitarfélaga yrði tekin betur með í reikninginn.

Í rannsóknarniðurstöðum Háskólans á Akureyri er tekið fram að þótt rekstrarhagræðing hafi víða náðst með sameiningu í þeim sjö sveitarfélögum sem skoðuð voru, hafi hún nánast sjálfvirkt farið til þess að auka eða jafna þjónustustigið. Einnig var til þess tekið að útgjaldaaukning varð nær gegnumgangandi í stærstu málaflokkunum, þ.e. félagsþjónustu og fræðslumálum. Okkar reynsla staðfestir þetta enn frekar.

Líkt og hjá velflestum íslenskum sveitarfélögum virðist rekstur Ísafjarðarbæjar sífellt þyngjast, kröfurnar um þjónustu aukast og framlegð frá rekstri minnkar ár frá ári. Þrátt fyrir ítarlega skoðun við hverja fjárhagsáætlunargerð sjáum við fáa fleti á því að skera niður þjónustu því við erum nú einu sinni í samkeppni við ykkur hin um fólk og fyrirtæki.

Framtíðin

Góðir fundarmenn. Þrátt fyrir allt tal um erfiða fjárhagsstöðu, eða kannski vegna þess, er ég staðföst í þeirri trú minni að enn frekari sameiningar sveitarfélaga séu nauðsynlegur liður í því að efla sveitarstjórnarstigið. Stefna ber að frekari flutningi verkefna til sveitarfélaga og því er brýnt að þau stækki. Ef ég skyggist inn í nánustu framtíð tel ég það raunhæfan möguleika að fækka vestfirskum sveitarfélögum úr ellefu í þrjú. Þannig yrði til eitt sveitarfélag á norðanverðum Vestfjörðum, annað á sunnanverðum Vestfjörðum og það þriðja á Ströndum. Reykólasveit yrði síðan hluti af Dalabyggð.

Nú þegar er kominn vísir að formlegu samstarfi Ísafjarðarbæjar, Bolungarvíkurkaupstaðar og Súðavíkurhrepps með tilkomu sameiginlegrar barnaverndarnefndar, auk fleiri verkefna, og þótt alltof snemmt sé að spá fyrir um framhaldið er það einlæg von mín að sveitarstjórnarmenn á norðanverðum Vestfjörðum íhugi gaumgæfilega í hverju framtíðarmöguleikar okkar felast. Ef byggðakjarnatillögur Sambands sveitarfélaga og fleiri ganga eftir mun Ísafjarðarsvæðið verða skilgreint sem byggðakjarni fyrir Vestfirði og þá ríður á að sveitarfélögin gangi í takt. Frumskilyrðið verður þó ávallt greiðar samgöngur en þær gera frekari sameiningar og uppbyggingu mögulega.

Þegar ég segi þetta horfi ég vonaraugum til nágretta minna á sunnanverðum Vestfjörðum sem munu m.a. geta sótt verslun og þjónustu til okkar þegar heilsársvegsamband kemst á. Fæstir aðrir en íbúarnir gera sér kannski grein fyrir þeirri byltingu sem Vestfjarðagöngin ollu í samgöngum. Í mínum huga munu næstu göng, sem tengja norður- og suðursvæði fjórðungsins, verða álíka byltingarkennd og jafnvel leiða til þess að á Vestfjörðum verði einungis eitt sveitarfélag í framtíðinni.