

# Áhrif og afleiðingar sameiningar sveitarfélaga

Mánudaginn 25. mars 2002, boðaði Páll Pétursson, félagsmálaráðherra til blaðamannafundar þar sem kynnt var skýrsla um áhrif og afleiðingar sameiningar sveitarfélaga á síðastliðnum árum. Höfundur skýrslunnar er dr. Grétar Þór Eypórsson, og er hún niðurstaða úr viðamiklu rannsóknarverkefni sem Rannsóknarstofnun Háskólans á Akureyri vann fyrir félagsmálaráðuneytið.

Rannsóknin náði til 7 sveitarfélaga sem sameinuð voru á árunum 1994 og 1998 úr alls 37 sveitarfélögum. Sveitarfélögin eru:

- Borgarfjarðarsveit (myndað 1998)  
(Andakílshreppur, Lundareykjadalshreppur, Reykholtaldalshreppur og Hálsahreppur).
- Dalabyggð (myndað 1994)  
(Laxárdalshreppur, Haukadalshreppur, Fellsstrandarhreppur, Skarðsstrandarhreppur, Suðurdalahreppur, Hörðudalshreppur og síðar Skógarstrandarhreppur (1997)).
- Fjarðabyggð (myndað 1998)  
(Neskaupstaður, Eskifjarðarkaupstaður og Reyðarfjarðarhreppur)
- Snæfellsbær (myndað 1994)  
(Ólafsvíkurbær, Neshreppur utan Ennis, Breiðuvíkurbær og Staðarsveit)
- Sveitarfélagið Árborg (myndað 1998)  
(Selfoskaupstaður, Eyrarbakkaheppur, Stokkseyrarhreppur, Sandvíkurhreppur).
- Sveitarfélagið Skagafjörður (myndað 1998)  
(Sauðárkrókskaupstaður, Skefilsstaðahreppur, Skarðshreppur, Staðarhreppur, Seyluhreppur, Lýtingsstaðahreppur, Rípurhreppur, Viðvíkurhreppur, Hólahreppur, Hofshreppur og Fljótahreppur).
- Vesturbyggð (myndað 1994)  
(Barðastrandarhreppur, Rauðasandshreppur, Patrekshreppur og Bíldudalshreppur).

Rannsóknin beindist að því að athuga áhrif á fimm meginþætti varðandi sveitarfélög:

## Lýðræðið

- Bæði frá sjónarhóli fólksins og sveitarstjórnarmanna, sem og í svæðalegu tilliti.

## Rekstur og fjármál

- Sjónum beint að tekju- og útgjaldaþróun, í völdum málaflokkum, sem og rekstri og skuldastöðu.

## Þjónustu sveitarfélags

- Sjónum fyrst og fremst beint að stóru málaflokkunum, félagsþjónustu og fræðslumálum, auk þjónustu almennt í svæðalegu tilliti.

## Stjórnsýslu

- Einkanlega með tilliti til breytinga á fyrirkomulagi og skipan.

## Búsetu- og byggðáþróun

- Sjónum einkum beint að búsetuskilyrðum, byggðáþróun og atvinnulífi.

Meðal helstu niðurstaðna sem Grétar Þór Eypórsson, höfundur skýrslunnar, kemst að er:

- að þjónustustig félagsþjónustunnar hefur víðast aukist, einkanlega í smáu dreifbýlu sveitarfélögunum. Því fela sameiningarnar í sér mestar breytingar á félagsþjónustu þar sem þéttbýli og dreifbýli sameinast. Þessar breytingar sjást gjarnan í því formi að kostnaðarhækkanir verða til málaflokksins.
- að áhrif sameiningar á fræðslumál eru meiri þar sem dreifbýli og þéttbýli sameinast. Þar kemur krafa eða að minnsta kosti umræða um hagræðingu upp fyrir eða síðar. Yfirleitt snúast málin þá um hina fámennu dreifbýlisskóla.
- að stjórnsýsla virðist almennt verða skilvirkari og ekki síst faglegrari í hinum nýju sveitarfélögum. Ræður þar ekki síst um að eiginleg stjórnsýsla veður til í fyrsta sinn fyrir íbúa hinna fámennu dreifbýlishreppa.

- að íbúar jaðarsvæða, þ.e. þeirra sveitarfélaga sem ekki eru í hlutverki þjónustu- og stjórnsýslukjarna upplifa yfirleitt lýðræðislega stöðu sína veikari en áður gagnvart sambandi sínu við fulltrúa sína, sem og möguleikum á að hafa áhrif á framgang málefna. Þetta er jafnframt mat hinna kjörnu fulltrúa.
- að fá af sveitarfélögunum settu sér það markmið að beinlínis hagnast á sameiningunni. Útgjaldaaukning varð nær gegnumgangandi í stærstu málaflokkunum, félagsþjónustu og fræðslumálum. Rekstrarhagræðing hefur víða náðst með sameiningu, en hún hefur nánast sjálfvirk farið til þess að auka og jafna þjónustustigið á öllu svæðinu. Ekki verður því séð að sameinuðu sveitarfélögin eigi meira inni í sjóði, en á móti kemur að oftar en ekki hefur hagræðing óbeint skilað því að búsetuskilyrði og þjónusta hafa batnað.
- að fullyrða megi að sveitarfélögin hafi orðið sterkari einingar til uppbyggingar á þeim þjónustubáttum sem fólkið telur mikilvæga.
- að áhrif sameininganna á atvinnulífið virðast taka nokkurn tíma að virka.
- að fyrsta kjörtímabil virðist á margan hátt vera tímabil aðlögunar, þar sem sveitarstjórnir og íbúar eru að átta sig á hinu nýja sveitarfélagi. Breytingar á tilhögun mála og málaflokka eru fyrst og fremst reyndar í fyrsta lagi í lok fyrsta kjörtímabilsins og síðan í mun ríkari mæli á öðru tímabili nýs sveitarfélags. Dæmi um slíkar breytingar eru fækkun bæjarfulltrúa, einföldun nefndakerfis, hagræðing í stjórnsýslu og hagræðing í skólamálum.
- að til þess að sameining, ekki bara takist í framkvæmd, heldur einnig til þess að nýtt sveitarfélag og byggð í því geti þróast á eðlilegan hátt, öllum til heilla, er mikilvægt að íbúar þess sjái sig sem hluta af sömu heild. Sé slíkt ekki til staðar er meiri hætta á hagsmunaaðrekstrum og togstreitu sem eiga sér rætur í fortíðinni. Þegar hugað er að því að sameina sveitarfélög er mikilvægt að sveitarfélag sé heild að þessu leyti. Það eykur líkur á vel heppnaðri sameiningu verulega.

(Samantekt úr 5. kafla skýrslunnar:

„Sameining sveitarfélaga, áhrif og afleiðingar“,  
eftir Grétar Þór Eypórsson, bls. 43-46)

Nánari upplýsingar um skýrslu Grétars Þórs og skýrsluna í heild má fá hjá höfundu í gegnum netfangið [gretar@unak.is](mailto:gretar@unak.is).