



Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi
Samstarf eða vísir að þriðja stjórnsýslustigi?

Jónína Erna Arnardóttir

Lokaverkefni til MPA-gráðu í opinberri stjórnsýslu

Félagsvísindasvið



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi
Samstarf eða vísir að þriðja stjórnsýslustigi?

Jónína Erna Arnardóttir

Lokaverkefni til MPA-gráðu í opinberri stjórnsýslu

Leiðbeinandi: Eva Marín Hlynsdóttir

Stjórnmálafræðideild

Félagsvísindasvið Háskóla Íslands

Október 2011

Ritgerð þessi er lokaverkefni til MPA-gráðu í opinberri stjórnslu og er óheimilt að afrita ritgerðina á nokkurn hátt nema með leyfi réttihafa.

© Jónína Erna Arnardóttir 2011

Borgarnesi, Ísland 2011

Útdráttur

Viðfangsefni þessarar ritgerðar eru landshlutasamtök sveitarfélaga og verkefni þeirra. Velt er upp spurningum um umboð stjórna samstarfsverkefna og hvort um umboðsvanda og skort á lýðræðislegri ábyrgð sé að ræða í þeim. Einnig er skoðuð opinber stefna varðandi landshlutasamtök og hvort þau séu vísir að þriðja stjórnarsýslustiginu.

Rannsóknin byggir á eigindlegum rannsóknaraðferðum og er tilviksgreining á Samtökum sveitarfélaga á Vesturlandi (SSV).

Við gagnaöflun var annars vegar stuðst við hefðbundna heimildaöflun en hins vegar viðtölum við ellefu einstaklinga sem tengjast SSV.

Niðurstöður rannsóknarinnar benda til þess að SSV séu vísir að þriðja stjórnarsýslustiginu með sívaxandi hlutverki sínu í ýmsum verkefnum og samskiptum við opinbera aðila. Einnig kom í ljós að við stjórnun samstarfsverkefna í landshlutanum er talsverður umboðsvandi. Lýðræðisleg ábyrgð á samstarfsverkefnunum var nokkuð góð en þó voru á henni hnökrar. Niðurstöður sýndu að umboðsvandinn og sömuleiðis ákveðin vandamál varðandi lýðræðislega ábyrgð eru tilkominn vegna þess að SSV eru frjáls félagasamtök. Þau geta því hannað verkefni á ýmsan hátt og sjaldnast segja einhver lög eða reglur til um hvernig stjórn verkefnanna skuli skipuð. Til að koma í veg fyrir þennan vanda þá er þörf á skýrri opinberri stefnumörkun varðandi landshlutasamtökin og verkefni þeirra.

Summary

The subject of this paper is the regional organisations of municipalities and their projects. The paper addresses the principal agent problems as they appear in the boards of the project partnerships of the regional municipalities. The paper also addresses the question of whether there is a lack of democratic responsibility in these boards. Finally the paper studies the public policy towards these regional organizations, and asks whether they are a fledgling third administrative level (a third tier).

Qualitative methods were used in this study, which is primarily a case study of the Federation of Municipalities in the West (SSV). The data comes from general references, public data bases and from tape recording of interviews with eleven individuals connected to SSV.

The study indicates that SSV has somewhat the role of a third administrative level. It has a growing role in various projects. The study also indicates that democratic responsibility is adequate, despite several flaws, but there is a considerable principal agent problem. The problem stems from the fact that SSV is a non-profit organisation based on voluntary membership of the municipalities. SSV and the municipalities run the projects and have a relatively free hand to do so, and quite often the legal framework is inadequate. The author is of the opinion that this legal framework needs to be fixed.

Formáli

Ritgerð þessi er 30 eininga (ECTS) lokaverkefni til meistaraþrófs í opinberri stjórnáslu við Stjórnálafræðideild, Háskóla Íslands og byggir á eigindlegum rannsóknaraðferðum. Efni ritgerðarinnar eru landshlutasamtök sveitarfélaga með áherslu á Vesturland. Leiðbeinandi í rannsókninni var Eva Marín Hlynsdóttir doktorsnemi og stundakennari við Stjórnálafræðideild.

Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi urðu fyrir valinu sem tilviksgreining vegna kynna minna af starfsemi þeirra; bæði sem íbúa og nú síðast liðins árs, sem sveitarstjórnarmanns. Þessi kynni urðu til þess að ég fór að velta því fyrir mér hvort samtökin væru ef til vill vannýtt auðlind í stjórnkerfinu og því var farin sú leið að kanna hvernig stefnumótun varðandi þau er háttað og hvaða umboð stjórnarmenn í samstarfsverkefnum hefðu.

Mig langar til að þakka þeim fjölmörgu sem aðstoðuðu mig við ritgerðina; upplýsingagjöf, yfirlestur og ábendingar. En sérstaklega þó þeim einstaklingum sem viðtölin voru tekin við.

Að lokum langar mig sérstaklega að þakka fjölskyldunni þolinmæðina við mig í gegnum námið.

EFNISYFIRLIT

Útdráttur.....	3
Summary.....	4
Formáli.....	5
EFNISYFIRLIT.....	6
TÖFLUYFIRLIT.....	8
MYNDAYFIRLIT.....	8
1. Inngangur.....	9
1.1 Tilgangur og rannsóknarspurningar.....	10
1.2 Aðferðafræði.....	11
1.3 Gildi og takmarkanir rannsókna.....	13
1.4 Uppbygging ritgerðarinnar.....	14
2 Umboðs- og stefnukenningar.....	15
2.1 Umboðskeningin.....	15
2.2 Umboðsvandi.....	16
2.2.1 Tæki til að taka á umboðsvanda.....	18
2.3 Lýðræðisleg ábyrgð.....	19
2.4 Stefna og stefnuframkvæmd.....	20
2.4.1 Forskriftaraðferðin, birtingaraðferðin og stefnumiðuð stjórnun.....	21
2.4.2 Smáskrefakenningin.....	22
2.4.3 Hvaðan kemur stefna og hvernig er henni komið í framkvæmd?.....	23
3 Sveitarfélög á Íslandi.....	27
3.1 Hlutverk og verkefni sveitarfélaga.....	28
3.2 Samvinna sveitarfélaga.....	31
3.2.1 Byggðasamlög.....	31
3.2.2 Héraðsnefndir.....	32
3.2.3 Þjónustusamningar.....	33
3.2.4 Hlutfélög.....	34
3.2.5 Sameignarfélög.....	34
3.3 Sameiningar sveitarfélaga.....	35
3.4 Kostir og gallar við sameiningu sveitarfélaga.....	38
4 Landshlutasamtök sveitarfélaga.....	41
4.1 Þróun landshlutabundins samstarfs og umræða um þriðja stjórnsýslustigið.....	42
4.1.1 Þróun fram til 1970.....	43
4.1.2 Þróun frá 1970.....	45
4.2 Lagaumhverfi landshlutasamtaka.....	49
4.3 Opinber stefna varðandi landshlutasamtök.....	50
4.4 Markmið og verkefni landshlutasamtakanna.....	55

5	Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi	58
5.1	Samstarfið innan SSV.....	61
5.2	Lög og reglur SSV.....	63
5.3	Stefna sveitarfélaganna og ríkisins gagnvart SSV	65
5.4	Frekari sameiningar á svæði SSV	67
5.5	Samgöngunefnd SSV.....	68
5.6	Verkefni og hagkvæmni SSV.....	70
5.7	Sérfræðipjónusta SSV.....	73
5.8	Áhrif og ábyrgð sveitarfélaganna á stjórnun og rekstur samvinnuverkefna.	75
5.9	Tengsl íbúa Vesturlands við SSV	80
6	Niðurstöður og umræða	82
7	Heimildaskrá.....	87
8	Viðaukar	95
8.1	Viðauki 1 -Viðtalsvísir vegna rannsóknarinnar	95
8.2	Viðauki 2 -Ýmis stjórnsýslumörk á Íslandi.....	96

TÖFLUYFIRLIT

Tafla 1: Samanburður á forskriftaraðferðinni og smáskrefakenningunni	23
Tafla 2: Tölfræðilegar upplýsingar um landshlutasamtökin.	42
Tafla 3: Fjöldi íbúa á Vesturlandi 2009 og staða þeirra meðal sveitarfélaga á Íslandi	59
Tafla 4: Stærð sveitarfélaga á Vesturlandi 2009 og staða þeirra meðal sveitarfélaga á Íslandi, ásamt afstöðu gagnvart höfuðborgarsvæðinu.	60
Tafla 5: Yfirlit yfir verkefni sem eru leyst á vettvangi SSV	71
Tafla 6: Yfirlit yfir stjórnir samvinnuverkefna	76

MYNDAYFIRLIT

Mynd 1. Íslensk umboðskeðja.	16
Mynd 2: Sveitarfélög á Íslandi í janúar 2010.	28
Mynd 3: Fjöldi Sveitarfélaga á tímabilinu 1703-2008.	35
Mynd 4: Yfirlit yfir fjölda sveitarfélaga eftir stærð	38
Mynd 5: Landfræðileg skipting í átta landshlutasamtök. Ljósá svæðið er hálendið	41
Mynd 6: Flækjustig byggða- og atvinnuþróunarmála.	52
Mynd 7: Starfssvæði SSV, dekkta svæðið.....	58
Mynd 8: Mannfjöldapróun fjögurra svæða á Vesturlandi árin 1971-2010.	61
Mynd 9: Velta samstarfsverkefna sveitarfélaga á Vesturlandi á verðlagi ársins 2010	72

1. Inngangur

Sveitarfélög á Íslandi eru margvísleg að stærð og starfsemi. Sum eru mjög fámenn og landstór eins og Skaftárhreppur og önnur lítil að flatarmáli en fjölmenn eins og Seltjarnarnes og svo allt þar á milli (Landmælingar Íslands, 2011). Þar sem víðfeðmi og íbúafjöldi hafa áhrif á umfang og eðli verkefna sveitarfélaga kallar það á ólíkar leiðir við að leysa þau. Sveitarfélög vinna oft verkefni í sameiningu og ná þannig fram samlegðaráhrifum og sparnaði sem ekki myndi nást ef þau leystu málin hvert í sínu horni. Þetta er sérstaklega algengt meðal fámennra sveitarfélaga. Mjög smá sveitarfélög myndu einnig neyðast til að sameinast öðrum og þá jafnvel gegn vilja íbúanna ef þessi möguleiki væri ekki fyrir hendi (Þingskjal 570, 2005-2006; Gunnar H. Kristinsson, 2001:35).

Ríkisvaldið og Samband íslenskra sveitarfélaga hafa frá seinni hluta síðustu aldar beitt sér fyrir fækkun sveitarfélaga á Íslandi með það fyrir augum að þau yrðu sterkari einingar, hæfari til að leysa verkefni sín og taka við fleiri verkefnum. Þó hefur ekki reynst pólitískur vilji til að setja lög varðandi lágmarksstærð sveitarfélaga nema að litlu leyti, en sveitarfélög hafa verið hvött til sameininga með ýmsum hætti. Talsverð andstaða hefur hins vegar verið við sameiningar og oftar en ekki hafa íbúar sveitarfélaganna fellt sameiningartillögur sem unnið hefur verið að (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2011a). Ríkisvaldið og sveitarfélögin hafa þrátt fyrir þetta stutt þá hugmyndafræði að sumum opinberum verkefnum sé best komið fyrir heima í héraði og eftirfarandi rökstuðningur fyrir því kemur fram í skýrslu félagsmálaráðherra sem lögð var fram á Alþingi veturinn 2005-2006:

Sérstaða sveitarfélaga samanborið við aðra þjónustuaðila og aðrar stofnanir framkvæmdarvaldsins á rætur sínar að rekja til lýðræðislegs grundvallar þeirra og þess að þau njóta viss sjálfræðis frá ríkisvaldinu. Með tilvist sveitarfélaga fá borgararnir tækifæri til að taka þátt í og hafa áhrif á stjórn málin, enda stíga margir sín fyrstu skref í stjórn málum með þátttöku í sveitarstjórnarstarfi. Sveitarfélög eru því mikilvæg sem undirstaða lýðræðis.

....

Í stuttu máli má segja að skipting landsins í sveitarfélög leysi ýmsan vanda stefnumótunar í margbreytilegu samfélagi á hagkvæman og lýðræðislegan hátt og auki áhrif almennings á nærumhverfi sitt. (Þingskjal 570, 2005-2006).

Þessi stefna hefur orðið til þess að sífellt fleiri verkefni eru unnin í samvinnu sveitarfélaganna. Samvinna er góð en þó má velta fyrir sér lýðræðislegu umboði þeirra sem starfa að þessum samvinnuverkefnum og eftirlitshlutverki kjósenda og sveitarstjórna þegar mörg verkefni eru komin í sameignarfélög eða byggðasamlög.

Talsvert er til af nýlegum rannsóknum og skýrslum um ýmis mál sem tengjast sveitarstjórnnum. Þar á meðal rannsóknir Grétars Þ. Eyþórssonar og Gunnars Helga Kristinssonar. Einnig gerði Rannsóknarmiðstöð Háskólans á Bifröst skýrslu að beiðni félagsmálaráðuneytisins árið 2006 um viðhorf stjórnámálanna í sveitarstjórnnum og á Alþingi til íslenska sveitarstjórnarstigsins. Árið 2009 kom einnig út skýrsla vinnuhóps um landshlutafélög sveitarfélaganna sem unnin var að frumkvæði samgönguráðuneytisins. Nýútkomin er svo áætlun eða stefna ríkisins; 20/20 Sóknaráætlun Íslands (Samgönguráðuneytið, 2009a; Forsætisráðuneytið, 2010; Grétar Þ. Eyþórsson, Hólmfríður Sveinsdóttir og Kolfinna Jóhannesdóttir, 2006).

Markmiðið með rannsókninni er ekki að finna niðurstöður sem hægt er að heimfæra upp á önnur lönd eða landsvæði heldur er horft til vesturhluta Íslands en þó ætti sá landshluti að vera það svipaður flestum öðrum landshlutum að niðurstöður rannsóknarinnar ætti að vera hægt að heimfæra upp á þá að einhverju leyti.

1.1 Tilgangur og rannsóknarspurningar

Á Íslandi hefur staðan verið þannig nokkuð lengi að 30% opinberra útgjalda eru hjá sveitarfélögum og 70% hjá ríkinu, en á hinum Norðurlöndunum er hlutfallið alveg öfugt (Gunnar H. Kristinsson, 2001:46). Vilji hefur verið til þess hjá ríki og sveitarfélögum að breyta þessu, en hingað til hafa sveitarfélögin verið talin of veikburða og of fámenn til að geta tekið við verkefnum frá ríkinu. Þó tóku sveitarfélögin við málefnum grunnskólanna árið 1996, en það er mjög stórt verkefni. Einnig tóku þau við málefnum fatlaðra um síðustu áramót þannig að sennilega hefur þetta hlutfall í samneyslunni breyst eitthvað. Til skoðunar er einnig að flytja málefni aldraðra til sveitarfélaganna sem er nokkuð stór

málaflókkur (Félagsmálaráðuneytið, 2009). Til þess að hægt sé að flytja stærri verkefni til sveitarfélaganna hefur verið talið að þau þurfi að efla og hjá ríkisvaldinu hafa verið uppi hugmyndir um að hækka lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga frá því sem nú er. Hefur talan eitt þúsund íbúar verið tiltekin (Samgönguráðuneytið, 2008). Óvíst er þó að það verði samþykkt því núverandi ráðherra sveitarstjórnarmála Ögmundur Jónasson hefur lýst sig andsnúinn slíkum þvingunarákvæðum og ákvæðið er ekki í drögum að nýjum sveitarstjórnarlögum sem lögð hafa verið fram (Innanríkisráðuneytið, 2010a; þingskjal 1250, 2010-11).

Það sem flækir sameiningarmál á Íslandi er að sveitarfélög með til dæmis þúsund íbúa væru þó samt sem áður alltof lítil til að sinna góðri þjónustu við fatlaða en ríkið hefur lagt upp með að fyrir þá þjónustu þurfi lágmarksíbúafjölda að vera átta þúsund. Á Íslandi eru landfræðilegar aðstæður einnig stundum þannig að sameiningar sveitarfélaga til að ná slíkri tölu geta reynst erfiðar í framkvæmd (Félagsmálaráðuneytið, 2009; innanríkisráðuneytið, 2011). Sameining allra Vestfjarða er til dæmis hugmynd sem við núverandi vegakerfi og veðurfar er varla möguleg. Við slíkar aðstæður reynir á hugsanlegt samstarf sveitarfélaga en bent hefur verið á að upplýsingagjöf til íbúa, lýðræði og lýðræðislegri ábyrgð geti verið ábótavant í slíku samstarfi (Kjær, 2000:4-5).

Í ljósi þessara aðstæðna í íslensku stjórnkerfi, vilja stjórnvalda til þess að sveitarfélög taki við auknum verkefnum og sífellt fleiri verkefna landshlutasamtaka þá vöknðu eftirfarandi rannsóknarspurningar sem leitast verður við að svara í ritgerðinni.

1. Er umboðsvandi í samvinnuverkefnum sveitarfélaga?
2. Er lýðræðislegri ábyrgð ábótavant í samvinnuverkefnum sveitarfélaga?
3. Hvað einkennir stefnu íslenskra stjórnvalda í málefnum sveitarfélaga?
4. Eru Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi vísir að þriðja stjórnsýslustiginu?

1.2 Aðferðafræði

Rannsóknin er tilvixsathugun þar sem beitt var eigindlegum rannsóknaraðferðum. Eigindlegar aðferðir eru mikið notaðar til að kanna viðhorf og skoðanir. Reynt er

að kafa dýpra en einfaldlega já og nei spurningar og yfirleitt er athyglinni beint að færri einstaklingum en í meginlægum aðferðum. Eigindlegar rannsóknaraðferðir byggja á aðleiðslu. Ekki er hægt að setja upp skema til að mæla eitthvað fyrirfram ákveðið, heldur leiðir rannsóknin rannsakandann áfram. Byrjað er með hugmyndum og óformuðum spurningum en síðan leiðir rannsóknaraðferðin rannsóknina áfram (Hellevik, 1991:153). Heimildavinna byggir á því að kanna og vitna í bækur, greinar og skýrslur sem eru ekki endanlegur sannleikur enda er rannsakandinn eins og til dæmis leikari eða tónlistarmaður. Hann hefur ákveðið efni í höndunum en það skiptir höfuðmáli hvernig hann túlkar það og fer með það. Er hann textanum trúr, nær hann að skapa trúverðugleika á sviðinu, fer hann nýjar leiðir? Allt þetta glíma rannsakendur við sem nota eigindlegar aðferðir og einmitt þess vegna eru þær heillandi (Taylor og Bogdan, 1998:7-10).

Til skoðunar er staða landshlutasamtaka, og þá sérstaklega Samtaka sveitarfélaga á Vesturlandi (SSV) innan stjórnkerfisins og stefna ríkis og sveitarfélaga varðandi þau. Fræðilega nálgunin byggir á tveimur meginstoðum. Annars vegar umboðskenningunni og hvernig hinu lýðræðislega umboði og eftirliti er hagað í samstarfsverkefnum á vegum sveitarfélaganna og hins vegar á stefnukenningum og þá hvort og hvernig ríki og sveitarfélög hafa sett sér stefnu varðandi samstarfsverkefni og landshlutabundið samstarf.

Við gagnaöflun var annars vegar unnið með heimildir; opinber gögn um stefnu ríkis og sveitarfélaga og lög, reglur og önnur gögn sem til eru um samstarf og samvinnu sveitarfélaga í landshlutabundnum samtökum eða samvinnuverkefnum. Hins vegar var byggt á viðtölum við ellefu einstaklinga. Val á viðmælendum fór þannig fram að valinn var einn aðili úr hverju sveitarfélagi sem stendur að SSV. Auk þess var rætt við fyrrum framkvæmdastjóra SSV til 27 ára. Reynt var að velja viðmælendurna með það í huga að þeir hefðu nokkra reynslu af samstarfinu í SSV en þó voru líka í hópnum einstaklingar sem ekki hafa mikla reynslu og höfðu því annað sjónarhorn á samstarfið. Reynt var að hafa sem fjölbreyttastan hóp. Nokkrir voru framkvæmdastjórar sveitarfélaganna, sumir í sveitarstjórn og svo enn aðrir sem voru hættir í sveitarstjórn eða hættir afskiptum af SSV en höfðu mikla reynslu. Einn viðmælandi hafði komið að starfi annarra landshlutasamtaka og annar hafði í starfi sínu sem ráðgjafi komið að fleiri landshlutasamtökum og samstarfi. Haft var samband við viðmælendur í síma eða

tölvupósti til að fá leyfi fyrir viðtalinu og gera þeim grein fyrir verkefninu. Einnig þurfti að finna stað og tíma fyrir viðtalið og yfirleitt fór það fram á heimavelli viðmælendanna í hinum ýmsu sveitarfélögum; á vinnustað, heimili eða í stjórnsýsluhúsi. Eitt viðtalið var símaviðtal. Allir viðmælendur tóku vel í erindið og auðsótt var að fá að taka viðtölin. Þau fóru flest fram í mars-maí 2011 utan eitt sem var tekið í september sama ár. Viðtölin voru hljóðrituð með leyfi viðmælenda og síðan skrifuð upp. Þau tóku flest á bilinu 40-60 mínútur utan eitt sem varð nokkuð lengra. Kynnt var fyrir viðmælendum að viðtölunum yrði eytt að lokinni úrvinnslu, þeim yrði sent viðtalið í tölvupósti til yfirlestrar og ekki yrði vísað í viðtölin undir nafni nema með þeirra leyfi og ef efnið gæfi sérstaklega ástæðu til þess. Það var gert vegna þess hve fáir viðmælendurnir voru, sumir enn ábyrgðarstöðum innan sinna sveitarfélaga og stundum kom upp á í viðtölunum að þeir vildu ekki láta hafa ákveðna hluti eftir sér. Í viðtölunum var stuðst við gátlista sem er að finna í viðauka, en þar sem spurningarnar voru nokkuð opnar var oft bætt við dýpkandi spurningum. Reynt var sem mest að láta viðmælendur tala af eigin reynslu og láta þeim líða vel þannig að traust myndaðist milli þeirra og spyrjanda til að fá sem mesta hreinskilni og góða svörun (Warren, 2002:83-99; Hermanowicz, 2002:479-498; Kvale og Brinkmann, 2009:105).

1.3 Gildi og takmarkanir rannsóknar

Sameiningar sveitarfélaga hafa verið mjög í deiglu síðastliðin tuttugu til þrjátíu ár. Íslensk sveitarfélög hafa almennt ekki verið það stór að þau ráði við að taka við stærri verkefnum frá ríkinu og hvorki hefur verið vilji hjá ríkisvaldinu né sveitarfélögunum til að þvinga fram sameiningar með lögboði. Þrátt fyrir þetta hefur verið áhugi á að færa verkefni til sveitarstjórnarstigsins til að auka tengsl þjónustu við íbúa og auka valddreifingu. Landshlutasamtökin, samtök sem nú þegar eru til staðar hafa með ýmsum hætti tekið við stærri verkefnum fyrir landshlutana. Því er vert að kanna nánar hvernig það samstarf virkar og hvort samtökin séu vísir að þriðja stjórnsýslustiginu. Skoðuð er saga hugmynda og rannsókna um breytingar á sveitarstjórnarstiginu og hver staðan er í dag. Einnig svör sveitarstjórnarmanna um þetta mál. Í tilfelli þessa verkefnis þá er fyrst og

fremst verið að skoða Vesturland en þó ætti að vera hægt að yfirfæra niðurstöðurnar yfir á önnur svipuð svæði á Íslandi.

Vinna við ritgerðina hefur staðið í rúmt ár og á þeim tíma hafa orðið nokkrar áherslubreytingar hjá ríkisvaldinu í sameiningarmálum og í vinnu við ný sveitarstjórnarlög. Það á eftir að koma í ljós hvaða áhrif þessi áherslubreyting á eftir að hafa, en ný sveitarstjórnarlög eru nú til umræðu í þinginu. Gerð er grein fyrir þessum áherslum og breytingum í ritgerðinni og einnig var spurt nokkuð um þessi atriði í viðtölunum.

Viðmælendur voru valdir af höfundi og eru allir utan einn, núverandi og fyrrverandi sveitarstjórnarmenn. Það getur verið ákveðið vandamál því þeir geta haft annarra hagsmuna að gæta og horft öðruvísi á málin en almennir íbúar. Til þess að fá fram viðhorf íbúanna í sveitarfélögunum þyrfti umfangsmeiri könnun.

1.4 Uppbygging ritgerðarinnar

Uppbyggingu ritgerðarinnar er þannig háttað að í fyrsta kafla er lýst tilgangi, tilurð og rannsóknarspurningum. Í öðrum kafla fer fram fræðileg umfjöllun þar sem teknar eru fyrir helstu kenningar og fræðirit sem notaðar eru til að nálgast svör við rannsóknarspurningunum.

Þriðji kafla er lýsing á íslenskum sveitarfélögum, stöðu þeirra og hlutverki auk umfjöllunar um sameiningar sveitarfélaga en fjórði kafla er um landshlutabundið samstarf sveitarfélaganna, þróun þess og einkenni.

Í fimmta kafla er fjallað um Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi og þar er einnig greining og túlkun á því efni sem hefur verið fjallað um og safnað, meðal annars viðtölunum, og það sett í samhengi við fræðilegu umfjöllunina. Niðurstöður ritgerðarinnar er svo að finna í sjötta kafla þar sem rannsóknarspurningunum er svarað.

2 Umboðs- og stefnukennningar.

Stjórnámálamenn sækja umboð sitt til kjósenda í kosningum sem yfirleitt eru á fjögurra ára fresti á Íslandi. Íslenska fulltrúalýðræðið byggir síðan á því að þessir fulltrúar kjósenda stjórna og stýra verkefnum ríkis og sveitarfélaga. Þetta er einfalt og gott kerfi en það hefur þó færst í vöxt að verkefnin séu leyst á öðrum vettvangi en beinlínis af ríkisstjórn eða sveitarstjórnnum (Gunnar H. Kristinsson, 2007:226). Í landshlutasamtökum eiga sveitarfélögin með sér fjölbreytt samstarf og því er gott að skoða kenningar um umboð og umboðsvanda auk lýðræðislegrar ábyrgðar til að kasta ljósi á kosti og galla samstarfsins. Í beinu framhaldi af því er litið á kenningar um stefnu og stefnuframkvæmd til að skoða á hvaða grunni stefna opinberra aðila í málefnum sveitarfélaga byggir.

2.1 Umboðskenningin

Umboðskenningin byggir á því að skoða, greina og skýra hvernig sambandið er á milli umbjóðanda og fulltrúa. Umboð byggir á gömlum merg innan hagfræðinnar en er þó einnig undirstaðan í opinberri stjórnsýslu. Þannig má líta á sveitarstjórnarmenn sem fulltrúa íbúa, sem eru þá umbjóðendur. Íbúarnir fela sveitarstjórnarmönnum vald til að sinna sameiginlegum verkefnum og ráðstafa sameiginlegu fjármagni. Þetta er kallað umboðskeðja og byggir á framsali og ábyrgð. Umbjóðandinn framselur vald sitt og vonir til fulltrúans sem sér um að mál umbjóðandans séu í góðu lagi (Gunnar H. Kristinsson, 2007:228; Ström, 2000:267). Í lýðræðisríkjum eins og á Íslandi getur þessi umboðskeðja orðið nokkuð löng eins og sjá má á mynd 1.



Mynd 1. Íslensk umboðskeðja.

Kenningin felur þó einnig í sér að við þetta framsal umbjóðandans sé ákveðin hættu á að fulltrúinn geti notað ýmsar leiðir til að afvegaleiða umbjóðanda sinn og svíkjust undan skyldum sínum sökum eigingjarnra hvata og upplýsinga sem umbjóðandinn hefur ekki aðgang að (Frederickson og Smith, 2003:37). Ef fulltrúarnir svíkjust um á öllum stigum keðjunnar þá er vandséð hvernig kjósendur yfirleitt koma málum í gegn. Erfitt getur líka reynst fyrir þá að hafa eftirlit með fulltrúum sínum, því kjósendur vita ef til vill ekki einu sinni hvar málið er stadd í umboðskeðjunni (stjórnsýslunni). Því er mikilvægt að hver hlekkur í keðjunni hafi ákveðið eftirlit með þeim sem er undir honum. Í stjórnsýslunni eru ýmis stjórnæki notuð til þess. Boðvald, eftirlitsvald, reglusetningarvald og fjárveitingavald auk samninga eru dæmi um slík stjórnæki. Kjósendur virðast hafa takmarkað vald, en þó má ekki vanmeta valdið sem felst í atkvæði kjósenda og það eftirlit eða áhrif sem umræða í fjölmiðlum og netmiðlum hefur á stjórnvöld (Gunnar H. Kristinsson, 2007:228-234).

2.2 Umboðsvandi

Umboðskeðjan er gott tæki og undirstaða fulltrúalýðræðis. En hún er þó ekki fullkomin. Ákveðin vandamál eru fólgin í eftirliti innan hennar og er þá talað um að umboðsvandi myndist. Hann getur bæði verið þannig að ekki sé alltaf besti

kosturinn valinn, en einnig getur hann birst í því að hlekkir í umboðskeðjunni svíkist um að gera það sem þeir eiga að gera. Þetta hefur verið kallað hrakval og freistnivandi (Ström, 2000:270-272).

Hrakval (e. *adverse selection*) verður þegar umbjóðendur velja ekki bestu fulltrúana til að fara með sín mál eða velja slæma hluti því þeir vita ekki betur. Umbjóðandinn gerir sér ef til vill ekki einu sinni grein fyrir því hvaða fulltrúi/hlutur er bestur því hann hefur ekki næga yfirsýn eða þekkingu á málaflokknum til að vita hvaða eiginleikum fulltrúinn/hluturinn þarf að vera gæddur til að sinna hlutverki sínu vel. Gott dæmi um þetta er bílasala, seljandi bíls veit nokkuð vel hvort bíllinn er góður eða slæmur en kaupandinn hefur litla möguleika á að vita það nema hann sé sérfróður um bíla. Hann getur því lent í að kaupa köttinn í sekknunum (Akerlof, 1970:488-92). Annað dæmi eru um flugfélög sem rukka þá sem nauðsynlega þurfa að ferðast meira en þá sem ferðast sér til skemmtunar og tryggingarfélög reyna að rukka þá sem líklegri eru til að verða fyrir tjóni meira en þá sem ekki muni valda tjóni. Þetta veldur svo aftur því að farþegar sem ferðast vegna vinnu sinnar reyna að koma því þannig fyrir að þeir falli í flokk ferðamanna og sá sem er að kaupa tryggingu reynir að fela óþægilegar upplýsingar til að komast í flokk með þeim sem eru ólíklegir til að verða fyrir tjóni. (Gústav Sigurðsson, Gylfi Zoëga, Marta G. Skúladóttir og Tryggvi Þór Herbertsson, 2000:104-108).

Freistnivandi (e. *moral hazard*) er það kallað þegar umbjóðendur geta ekki fylgst með fulltrúanum sökum ónógra upplýsinga. Fulltrúinn sér tækifæri til að hagnast á einhvern hátt sökum upplýsinga sem hann býr yfir og nýtir sér það. Hrakval og freistnivandi eru nátengd. Það er til dæmis ekki bara það að einstaklingur kaupir bíl sem er slæmur vegna þess að hann veit ekki betur, það gerist líka vegna þess að seljandinn segir honum ekki frá göllunum í bílnum. Banki hringir almennt heldur ekki í viðskiptavini sína og upplýsir þá um að tékkareikningur sé kannski ekki með bestu ávöxtunina á stórar upphæðir. Í opinberri stjórnsýslu getur verið freistandi fyrir fulltrúa að gera til dæmis samninga við fyrirtæki sem hann á hlut í um að vinna ákveðin verk, þó hægt væri að fá verkið unnið ódýrar annars staðar (Ström, 2000: 270-271; Gústav Sigurðsson o.fl., 2000:110).

Hrakval og freistnivandi hafa stundum verið sameinuð í eitt hugtak og nefnd svik og vanræksla (e. *shirking*) til að einfalda málið því eins og kom fram hér að framan þá eru þessi tvö hugtök umboðsvandans oft samtvinnuð. Þessi svik leiða hins vegar til kostnaðar fyrir samfélög því koma þarf á eftirliti með tilheyrandi kostnaði. Eins geta svik komið óorði á heilar stéttir/hópa eins og atvinnulausa eða gert það að verkum að erfiðara verður fyrir atvinnulausa að fá bætur því uppfylla þarf ótal skilyrði vegna vantrausts á að viðkomandi sé raunverulega atvinnulaus. (Úrskurðarnefnd atvinnuleysistrygginga, 2011; Ström, 2000:270)

2.2.1 Tæki til að taka á umboðsvanda

Til að taka á þessum vandamálum umboðssvika hafa fræðimenn eins og Kåre Ström (2000) bent á nokkrar aðferðir sem hægt er að nota. Ýmist er um kosti að ræða sem nýttir eru fyrir samningsgerð (ex ante) eða aðgerðir sem hægt er að grípa til eftir samningsgerð (ex post). Til að byrja með er reynt að hanna samninginn eða samkomulagið þannig að enginn vafi sé á hvað á að gera og hvernig á að gera það. Þannig sé vilji umbjóðandans skýr. Hönnunin innihaldi einnig einhverskonar mælikvarða á það hvernig gengur að uppfylla samninginn og að lokum þarf að vera hvati bæði fyrir umbjóðandann og fulltrúann að uppfylla samninginn þannig að báðir njóti einhvers ábata. Þá er komið að því að umbjóðendur reyni að finna hæfasta fulltrúann í viðeigandi hlutverk með einhverjum ráðum. Í pólitík eru til dæmis notuð prófkjör eða uppstillinganefndir sem njóta trausts. Þetta er einnig notað þegar ráðið er í störf, en þá er reynt að finna heppilegasta starfsmanninn og ráðningastofur sérhæfa sig í því að nota fremstu tækni við það. Reynt er að beita eftirliti og skýrslugerð til að fá fulltrúann til að upplýsa umbjóðandann og gefa honum aðgang að öllum þeim gögnum sem hann þarf og kýs. Þetta er frekar ljóst í opinberri stjórnsýslu þar sem ráðherra/alþingismenn eða sveitarstjórn hafa umtalsvert vald til að kalla eftir upplýsingum. Á Íslandi eru einnig í gildi Stjórnsýslulög nr. 37/1993 og Upplýsingalög nr. 50/1996 sem veita umbjóðendum vald til að fá upplýsingar frá þessum aðilum. Eins og fram kemur í lögnum getur þetta þó orðið flóknara þegar um er að ræða félagasamtök eða einkafyrirtæki sem gert hafa samninga við

opinbera aðila. Eftirlitið kostar talsverða peninga og því þarf alltaf að meta í hverju tilfalli hvort ávinningurinn af því að beita því er meiri en að beita því ekki. Til að sinna þessu eftirliti sem best hafa verið settar á stofn sérstakar stofnanir, fyrirtæki eða úrskurðarnefndir til að sinna ákveðnu eftirliti (Ström, 2000:217-278). Á Íslandi er gott dæmi um þetta Samkeppnisstofnun, bifreiðaskoðunarfyrirtækið Frumherji og Kærunevnd barnaverndarmála.

2.3 Lýðræðisleg ábyrgð

Lýðræðisleg ábyrgð, líka nefnd pólitísk ábyrgð er hugtak sem hefur komist í kastljósið eftir bankahrunið 2008 og umræðu sem verið hefur um stjórnsýslulegar úrbætur eftir það. Lagaleg ábyrgð er allt annars eðlis en þó virðist fólk rugla þessu að einhverju leyti saman. Lagaleg ábyrgð er skilgreind í lögum, eins og til dæmis lögum um ráðherraábyrgð, en pólitísk eða lýðræðisleg ábyrgð byggir á lýðræðiskerfinu og umboðskehjuni, þar sem fulltrúinn ber ábyrgð á gjörðum sínum og undirmanna sinna gagnvart umboðandanum jafnvel þótt engin lög hafi verið brotin (Gunnar H. Kristinsson, 2007:225).

Á nítjándu öld voru nokkrar deilur um ábyrgð innan stjórnsýslunnar. Íhaldsmenn héldu því fram að lög og reglur dygðu til að hafa taumhald á stjórnsýslunni og valdhöfum. Frjálslyndir höfðu hins vegar ekki eins mikla trú á því og lögðu áherslu á að ríkisvaldið ætti upphaf sitt hjá fólkinu og gagnvart því ætti ábyrgð stjórnsýslunnar og valdhafanna að liggja. Viðhorf frjálslyndra urðu ríkjandi og flest Evrópuríki tóku upp þingræði þar sem stjórnsýslan og yfirstjórn hennar er ábyrg gagnvart fulltrúum almennings á þjóðþingum (Gunnar H. Kristinsson, 2007:225).

Á tuttugustu öld hafa ríkisumsvif aukist mjög mikið víðast hvar og hafa tilraunir til að hemja vöxtinn leitt til ýmiskonar tilrauna með nýjar aðferðir í opinberri stjórnun. Ríki og sveitarfélög reyna að fá meira fyrir minna og reynt er að færa ýmis verkefni opinberra aðila meðal annars yfir í einkarekstur, útboð og til frjálsra félagasamtaka. Þetta hefur valdið því að æ fleiri verkefni hafa fjarlægst kjarna stjórnsýslunnar og kjörna fulltrúa. Það aftur á móti vekur upp spurningar um lýðræðislega ábyrgð þessara fulltrúa á hinum ýmsu verkefnum. Auðvitað er

mjög þægilegt fyrir ráðherra eða sveitarstjórn að fela sig á bak við samning sem gerður var við verktaka; ekki sé við þá að sakast heldur verktakann ef illa fer. Þetta er þó ekki svona einfalt (Flynn, 2007:270-284; Kjær, 2000:15-17).

Gunnar H. Kristinsson (2007) nefnir í grein sinni „Lýðræðisleg ábyrgð og rekstarform stjórnsýslu“ fjögur atriði sem gera hina lýðræðisleg ábyrgð algerlega skýra. Fulltrúinn er í ábyrgðarhlutverki gagnvart umbjóðendum sínum í eftirtöldum aðstæðum:

Stefnumótunarhlutverki: Þar sem stjórnsýslan ber ábyrgð á að móta og undirbúa samfélagið undir nýjar aðstæður eftir megni.

Hagkvæmni: Stjórnsýslan ber ábyrgð á því að fjármunum sé ekki sóað heldur séu þeir nýttir af ábyrgð og skynsemi.

Öryggi: Stjórnsýslan þarf að vera viðbúin áföllum, reynt sé að afstýra þeim og ef þau koma samt upp þarf að bregðast við þeim á skjótan hátt.

Sanngirni: Stjórnsýslan þarf að gæta að mannréttindum og jafnræði borgaranna í samskiptum sínum við þá (Gunnar H. Kristinsson, 2007:225-228).

Upptalningin sýnir glögglega að varla er mögulegt að gera ráð fyrir viðurlögum við vanrækslu á einhverju af þessum atriðum í lögum. Því er hin pólitíska/lýðræðislega ábyrgð mikilvæg. Ef slys verður í Hvalfjarðargöngum þá liggur beinast við að ásaka Spöl, félagið sem á og rekur göngin. Það fríar hins vegar ekki innanríkisráðherra af því að hafa ekki tekið til sinna ráða þegar skýrsla var birt um hve göngin væru hættuleg, þar hefði hann átt að grípa inn í samkvæmt pólitískri ábyrgð.

2.4 Stefna og stefnuframkvæmd

Hvað er stefna? Fræðimenn eru ekki algerlega sammála um hvort hægt sé að skilgreina hugtak eins og stefnu nákvæmlega. Ekki bætir úr skák að í íslensku er orðið „stefna“ í raun ekki nógu góð þýðing þegar verið er að fjalla um fræðin, en ensku orðin *policy* og *strategy* eru bæði þýdd sem stefna. Hafa íslenskir fræðimenn glímt við það að búa til fleiri þýðingar til að bæta úr því vandamáli sem rís ef stefna er notuð um bæði þessi orð.

Ómar H. Kristmundsson nefnir til sögunnar að hægt sé að þýða *policy* sem stefnu (viðurkenndar leikreglur eða yfirlýsing) en *strategy* sem stefnumið (leiðir til að ná lokatakmarki stefnunnar). Einnig bætir hann inn í skilgreiningarnar enska orðinu *tactic* sem á íslensku útleggst bardagataekni eða bardagakænska (hvernig bregðast skal við ýmsum uppákomum á leiðinni að takmarkinu) (Ómar H. Kristmundsson, 2008:122-3).

Ákveðin foringja- og leiðtogadýrkun sem oft fylgir hernaði hefur verið yfirfærð á stefnukenningar en litið hefur verið á forsætisráðherra eða forstjóra fyrirtækis sem hinn óbrigðula, einráða hershöfðingja. Það hefur viljað gleymast að einnig er til hugtakið hernaðarlist og þar ber að taka tillit til ýmissa annarra kosta og innri og ytri atburða og hvata en gert er í grundvallarkennslu í hernaði. Seinni tíma fræðimenn hafa þó horft meira á yfirsýn og forystu en vald og drottun sem einkenndi fyrri tíma hugmyndir (Runólfur Birgir Leifsson, 2003:307; Runólfur Smári Steinþórsson, 2003:320). Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir vill einmitt meina að stefna byggji á stefnumörkun og stefnumótun og að stefna sé útkoma úr ferli, stefnuferli. Greinarmunur á stefnumörkun og stefnumótun sé á þann hátt að stefnumörkun sé hið faglega og rökhyggjulega ferli (*e.rational policy-making process*) en stefnumótun sé pólitískt ferli og mótist af því (*e.political policy shaping process*). Þar sé útkoman blönduð af vali á stefnu og hvernig stefnuferlið gengur í gegnum kerfið, stefnumótunin er þannig ekki takmark í sjálfu sér heldur leið eða aðferð við að ná ákveðnu markmiði. Fræðimenn hafa síðan mismunandi skoðanir á því hvaða leið er best að velja til að ná þessu takmarki (Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir, 2006:4)

2.4.1 Forskriftaraðferðin, birtingaraðferðin og stefnumiðuð stjórnun

Í bókinni *Strategy Safari* lýsa Mintzberg, Ahlstrand og Lampel (1998) því hvernig sex blindir menn nálgast fíl. Allir lýsa honum á sinn hátt, allt eftir því hvernig þeir koma að honum. Einn líkir honum við tré (heldur utanum fótinn) annar við slöngu (heldur í ranann) sá þriðji við vegg (gekk á skrokkinn) og svo framvegis, en enginn sér heildarmyndina, enginn sér fílinn í allri sinni dýrð. Fræðimennirnir lýsa mannkyninu á sama hátt, við munum alltaf eiga í miklum erfiðleikum með að sjá

heildarmyndina og því verði stefnumörkun okkar alltaf ófullkomin. Í greininni nefna þeir tíu stefnuskóla og greina þá í þrjá flokka:

Forskriftaraðferðin; skýrt er að hverju á að stefna, allir innan fyrirtækisins vita það og niðurstaðan á að vera nákvæmlega eins og stefnt var að.

Birtingaraðferðin; þeir sem reyna að lýsa því hvernig stefna myndast yfir tíma og byggir einnig á hæfileikum og væntingum þeirra sem taka þátt í stefnu og stefnuframkvæmd (Mintzberg, Ahlstrand og Lampel, 1998:5-6).

Stefnumiðuð stjórnun; þeir sem aðlagast breytingum og stefnum í umhverfinu sem breytast í sífellu. Raunveruleikinn er flókinn og því má færa rök fyrir því að þótt enginn blindu mannanna hafi séð (fundið) fílinn í heildarmynd þá hefðu þeir getað púslað þekkingu sinni saman í sæmilega heildarmynd. Á sama hátt sé hægt að nota kenningar og aðferðir mismunandi skóla til að mynda stefnu og til stefnumörkunar. Þeir deila reyndar einnig á það að nauðsynlegt sé að hafa stefnu og stundum geti það jafnvel verið slæmt, allar stefnur geti hugsanlega haft slæm áhrif á fyrirtækið eða stofnunina, það sé gjaldið fyrir að hafa stefnu (Mintzberg, Ahlstrand og Lampel, 1998:15-17; Runólfur Smári Steinþórsson, 322-328).

2.4.2 Smáskrefakenningin

Charles E. Lindblom (1959) hefur bent á að besta leiðin við stefnumið og stefnuframkvæmd sé svokölluð smáskrefakenning. (e. *the science of muddling through*) Hann gagnrýnir hina hagfræðilegu rökvísu nálgun á stefnu og stefnumótun sem forskriftaraðferðin felur í sér. Hann nefnir sérstaklega hve maðurinn á erfitt með að nálgast flókin vandamál á rökvísan hátt vegna þess að alltaf er skortur á tíma og peningum til að vinna sig út úr vandamálum á yfirvegaðan hátt og vinna stefnumörkun til hlítar. Lindblom bendir á nýja leið; smáskrefakenninguna, ber hana saman við rökvísu kenninguna eða forskriftaraðferðina og rökstyður að í raun sé smáskrefakenningin sú aðferð sem mest er notuð.

Tafla 1: Samanburður á forskriftaraðferðinni og smáskrefakenningunni

<i>Forskriftaraðferðin</i>	<i>Smáskrefakenningin</i>
1a. Gildi og markmið eru skýr og auðvelt að byggja framhaldið á viðurkenndum rannsóknum og könnunum sem passa við þau.	1b. Val á gildum og markmiðum er óskýrt og ekki alveg ljóst hvaða aðferðir á að styðjast við.
2a. Stefnuframkvæmdin er því auðveld. Leitað er leiða til að ná markmiðinu.	2b. Vegna þess að markmiðin eru óljós þá er erfitt að finna leiðina að þeim.
3a. Besta leiðin eða stefnan er valin til að ná markmiðinu.	3b. Sú stefna sem valin er, er sú sem þeir sem vinna við stefnuna verða sammála um. (Jafnvel án þess að þeir geri sér grein fyrir því).
4a. Góð greiningarvinna fer fram, allt er tekið með í reikninginn.	4b. Greining er mjög takmörkuð: <ul style="list-style-type: none"> • Ekki er fundin möguleg útkoma • Ekki eru skoðaðar mismunandi aðferðir • Ekki er athugað hvaða atburðir eða hlutir gætu haft áhrif á útkomuna.
5a. Stuðst er við rannsóknir og kenningar.	5b. Tekið er eitt skref í einu, auðvelt að halda áfram, auðvelt að bakka. Ekki er horft mikið á rannsóknir og kenningar.

(Lindblom, 1959:226)¹

Eins og sjá má í töflu 1 þá er þeim sem fylgja smáskrefakenningunni ekki alltaf ljóst hvert á að stefna þegar lagt er af stað og þess vegna verður vinnan ómarkviss. Þeir sem vinna við stefnuna finna hins vegar einhverskonar leið eða verða sammála um átakaminnstu leiðina sem er þá valin. Það þarf þó ekki endilega að vera besta leiðin enda er erfitt að mæla árangur útkomunnar þar sem markmiðið í upphafi var svo óljóst. Þess vegna er líka frekar einfalt að breyta um skoðun og fara til baka og finna aðra leið. Forskriftaraðferðin er hins vegar mjög skýr. Markmiðið liggur fyrir í upphafi, unnið er að því samkvæmt áætlun og stuðst er við mælingar, rannsóknir og kenningar (Lindblom, 1959:79-88).

2.4.3 Hvaðan kemur stefna og hvernig er henni komið í framkvæmd?

¹ Þýðing á töflu. J.E.A.

„Greater than the tread of mighty armies is an idea whose time has come“

Þessi tilvitnun í Victor Hugo er upphaf bókar John W. Kingdon (2003), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Í bókinni fjallar hann meðal annars um það hvernig stefna verður til. Helsti kostur kenninga Kingdons er að hann sameinar margar kenningar í eina og samkvæmt honum þarf stefnuferlið að innihalda eftirfarandi hluti:

- a. Hugmynd birtist eða verður að viðfangsefni. Eitthvað mál kemst á dagskrá.
- b. Reynt er að finna leiðir og valkosti varðandi það hvernig beri að nálgast hugmyndina eða viðfangsefnið.
- c. Valin er ein leið eða tengdar saman leiðir af þeim sem nefndar voru og hún gerð að stefnu sem getur leitt til lagasetningar, skuldbindingar eða ákvörðunar.
- d. Stefnunni eða ákvörðuninni er hrint í framkvæmd (Kingdon, 2003:2-3).²

Samkvæmt Kingdon eru þrír „straumar“ sem valda því að hugmynd myndast eða hugmynd sem komið hefur upp fær athygli:

Í fyrsta lagi eru það einhverskonar hamfarir, slys, hneyksli eða eitthvað þess háttar sem gerir það að verkum að mikilvægt er að grípa til einhverra ráða eða aðgerða. Á Íslandi er til dæmis hefð fyrir stefnu og verkferlum varðandi náttúruhamfarir en Bjargráðasjóður, Ofanflóðasjóður og Viðlagatryggingasjóður Íslands bæta allir tjón vegna náttúruhamfara eða standa að fyrirbyggjandi aðgerðum varðandi náttúruhamfarir (Lög nr. 55/1992; nr. 49/1997 og nr. 49/2009). Það sýndi sig að Veðurstofan, Jarðfræðistofnun HÍ, lögreglan og björgunarsveitir voru mjög vel í stakk búnar til að takast á við eldgos sem varð í Eyjafjallajökli á síðasta ári. Það er árangur af áratuga skipulagningu á verkferlum vegna náttúruhamfara sem eru nokkuð algengar á Íslandi.

Í öðru lagi eru það hugmyndir, stefnur og þekking sem eru á kreiki í heiminum og samfélaginu sem valda því að eitthvað kemst á dagskrá. Sem dæmi má nefna tölvunefnd sem stofnuð var með lögum nr. 121/1989 og síðar breytt í Persónuvernd. Ekki hefði verið þörf á neinni tölvunefnd ef tölvur hefðu ekki verið komnar til sögunnar og nauðsynlegt að setja reglur og stefnu, sem byggir reyndar

2 Þýðing J.E.A.

á erlendri fyrirmynd að einhverju leyti um allar þær upplýsingar sem nú leynast í ýmsum tölvugögnum.

Í þriðja lagi er það hinn pólitíski heimur stjórnmalanna og hagsmunafélaga sem skiptir máli. Við kosningar og stjórnskipti verða oft straumhvörf en einnig hafa niðurstöður skoðanakannana, tíðarandi og breytingar í æðstu stöðum innan stjórnsýslunnar og í pólitík áhrif. Þessi „straumur“ vinnur ólíkt hinum að því leyti að þar hafa menn oft ákveðna hugmynd í huga og reyna að sjá lag til að hrinda henni í framkvæmd eða í sviðsljósið með ákveðnum aðgerðum. Jafnvel getur það gerst að fundið sé vandamál sem henti þeirri lausn sem boðin er. Þetta á bæði við hagsmunasamtök og stjórnmalamenn/hreyfingar (Kingdon, 2003:16-18; Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir, 2006:7-8).

Þegar hugmynd er orðin að viðfangsefni er farið að huga að leiðum og valkostum til að hrinda henni í framkvæmd. Á þessu stigi koma sérfræðingarnir og hagsmunasamtökin til sögunnar að minnsta kosti opinberlega og þeirra hlutverk er að leggja til ýmsar leiðir og valkosti sem síðan eru kynntir fyrir stjórnmalamönnum eða þeim sem taka ákvörðunina. Þessir valkostir eiga að vera unnir faglega og byggðir á könnunum, rannsóknum og reynslu. Stundum getur þó myndast togstreita á milli þessarra þriggja hópa. Sérfræðingarnir leggja eitthvað til sem hagsmunasamtökin eru ekki hrifin af og stjórnmalamönnum þykir of dýrt. Eða stjórnmalamenn vilja koma einhverju í framkvæmd sem hagsmunaaðilar eru ekki hrifnir af og sérfræðingarnir eru ekki sammála (Kingdon, 2003:16-18; Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir, 2006:7-8).

Gott dæmi um þetta er fiskveiðistjórnunarkerfi Íslendinga, en sérfræðingar Hafrannsóknarstofnunar hafa árum saman lagt til minni veiðar en stjórnmalamenn hafa ákveðið og hagsmunaaðilar í sjávarútvegi hafa viljað veiða enn meira. Einnig eru núverandi breytingar á kvótakerfinu gott dæmi þar sem stjórnmalamenn vilja gera ákveðnar breytingar sem hagsmunaaðilarnir berjast gegn og sérfræðingar gefa mjög misvísandi skilaboð um hvað best sé að gera. Ferlið sem lýst er hér að framan getur stundum tekið langan tíma og hugmyndir og tillögur verið lengi á sveimi áður en tekið er af skarið. Þó getur ferlið einnig tekið mjög skamman tíma ef brýnt þykir að klára málið. Sem dæmi um þetta má nefna gjaldmiðilsmál Íslands. Flestir eru sammála um að taka þurfi ákvörðun í því máli en mismunandi skoðanir eru á kreiki um það hvort halda eigi krónunni, taka upp evru, dollar eða

jafnvel norska krónu og enginn endir virðist á þeirri umræðu. Annað nýlegt mál er veiting ríkisborgararéttar til barns sem fætt var af staðgöngumóður á Indlandi. Þar voru þingmenn á Alþingi ekki sáttir við seinagang við stefnumótunarferli sem er í ferli í ráðuneyti og tóku fram fyrir hendurnar á því með lagasetningu (Innanríkisráðuneyti, 2010b; lög um veitingu ríkisborgararéttar nr. 149/2010).

3 Sveitarfélög á Íslandi

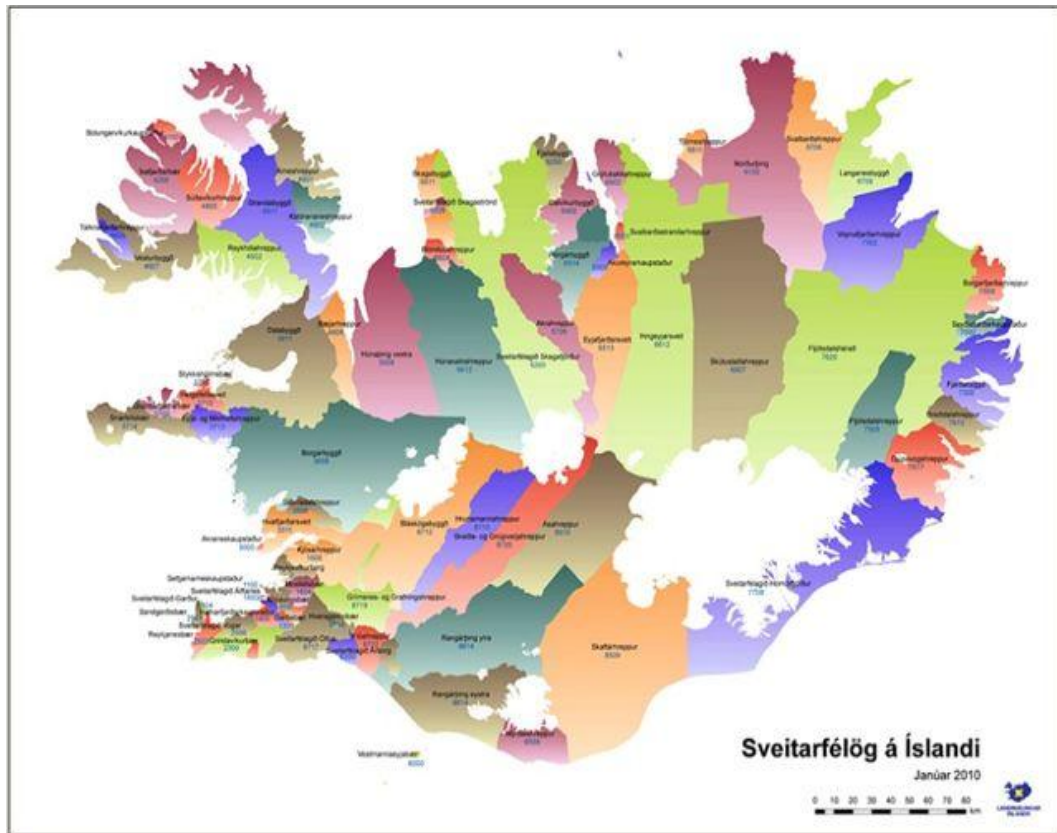
Samkvæmt Stjórnarskrá Íslands nr. 33/1944 skiptist íslensk stjórnskipan í þrennt; dómsvald, framkvæmdavald og löggjafarvald. Hér eru tvö stjórnsýslustig; ríki og sveitarfélög, en sveitarfélögin sjá um framkvæmdavaldið ásamt ríkinu. 78. grein Stjórnarskrárinnar hljóðar svo:

Sveitarfélög skulu sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Tekjustofnar sveitarfélaga skulu ákveðnir með lögum, svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir.

Þetta er það eina sem Stjórnarskráin hefur að segja um sveitarfélög og starf þeirra. Í henni kemur meira að segja ekki beint fram að sveitarfélög skuli vera til á Íslandi, heldur virðist hún miklu frekar gera ráð fyrir tilvist þeirra og slá ákveðinn varnagla til varnar sjálfstæði sveitarfélaga. Þau eru þó afskaplega háð löggjafarvaldinu þar sem Alþingi hefur bæði vald yfir verkefnum og tekjunum. Einnig má segja að meirihluti verkefna sveitarfélaga séu lögbundin verkefni og það komi niður á valfrjálsum verkefnum (Gunnar H. Kristinsson, 2001:177-179).

Sveitarfélög byggja á gömlum merg en árið 1872 gaf Danakonungur út tilskipun um sveitarstjórnir. Þar var landinu skipt í 172 sveitarfélög og stjórnsýslustigin urðu þrjú; hreppar, sýslunefndir og amtsráð. Áður höfðu einungis verið til hreppar sem sáu aðallega um fátækraframfærslu (Jónas Guðmundsson, 1943:5). Á tuttugustu öldinni fjölgaði sveitarfélögum mjög og flest urðu þau 229 árið 1950. Árið 1990 hófst sérstakt átak til sameiningar sveitarfélaga með samvinnu félagsmálaráðuneytisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga og öðru slíku átaki var hrint í framkvæmd 2005. Ákvörðunarvaldið um sameiningarnar var í höndum íbúa sveitarfélaganna og hefur þetta skilað þeim árangri að sveitarfélögin eru nú 76. Rætt hefur verið um að setja lög sem beinlínis skylda sveitarfélög til sameiningar fari þau undir ákveðna íbúatölu og hefur verið talað um töluna 1.000 í því sambandi, en Alþingi hefur þó hingað til vilja virða lýðræðislegan rétt íbúanna í landinu og þau Sveitarstjórnarlög sem í gildi eru tala einungis um fimmtíu manns sem lágmarksfjölda íbúa í sveitarfélagi (Samgönguráðuneytið, 2008:3-4). Þrátt fyrir þessa fækkun sveitarfélaga eru þau

eins misjöfn og þau eru mörg. Landfræðileg stærð er til dæmis mjög mismunandi eins og sjá má á mynd 2.



Mynd 2: Sveitarfélög á Íslandi í janúar 2010 (Landmælingar Íslands, 2011).

Landminnsta sveitarfélagið er Seltjarnarnes sem er 2.31 km² og sést varla á kortinu en það víðfeðmasta er Fljótsdalshérað sem er 8.916,58 km². Íbúafjöldi sveitarfélaga er einnig mjög mismunandi. Í Reykjavík búa til dæmis um 40% landsmanna en 47 sveitarfélög eru með færri en 1000 íbúa. (Hagstofa Íslands, 2011a; Landmælingar Íslands, 2011).

3.1 Hlutverk og verkefni sveitarfélaga

Sveitarfélögum á Íslandi eru falin ýmis verkefni. Þau sjá íbúum sínum fyrir almennri grunnþjónustu og eru stoð þess velferðarsamfélags sem er í landinu. Eins og áður kom fram hafa sveitarfélög svigrúm til að veita íbúunum ýmsa þjónustu sem ekki er bundin í lögum og ekki falin öðrum samkvæmt lögum og hafa

sveitarfélög í nokkrum mæli nýtt sér það, einkum í menningartengdum verkefnum. Einnig hafa sveitarfélög til dæmis tekið þátt í að styrkja atvinnulíf á sínu svæði með beinum eða óbeinum hætti. Meginverkefni sveitarfélaga eru þó lögbundin og það getur verið nokkuð flókið fyrir sveitarfélög að halda utan um þær skyldur. Sveitarstjórnarlög nr. 45/1998 mynda ramma utan um sveitarfélögin en skipta má lögbundnu hlutverki þeirra í þrennt:

Stjórnsýslu, sem felst í að reka stjórnsýslu sveitarfélagsins á ábyrgan hátt, annast heilbrigðis- og byggingareftirlit og veita ýmis leyfi til atvinnustarfsemi og athafna.

Velferðarþjónustu, svo sem félagsþjónustu og rekstur grunnskóla.

Tæknilega þjónustu, sem íbúarnir njóta eins og gatnagerð, veitubjónustu, brunavarnir, almannavarnir og umhverfismál. (Sigurður Sverrisson og Magnús Karel Hannesson, 2007:7).

Eins og áður kom fram er hlutur sveitarfélaga í samneyslu á Íslandi rúmlega 30% á undanförunum árum á móti 70% hjá ríkinu. Á hinum Norðurlöndunum snýst þetta alveg við, sveitarfélögin eru með 70% af samneyslunni en ríkið 30%. Orsakir þessarar öfugsnúnu þróunar á Íslandi miðað við hin Norðurlöndin er að hér er ekkert millistjórnsýslustig og fá stór sveitarfélög sem hafa getu til að taka við stærri verkefnum en á Norðurlöndunum sjá fylkin eða ömtin um rekstur verkefna eins og framhaldsskóla og sjúkrahúsa (Gunnar H. Kristinsson, 2001:46-7).

Nú um stundir er þó rætt um að færa ýmis verkefni til sveitarfélaganna til að auka vægi og hlutverk þeirra. Einnig tengist þetta umræðu um nálægð við íbúa og lýðræði en sveitarstjórnir eru í meiri tengslum við íbúana en ríkisvaldið og því er núna til dæmis búið að færa málefni fatlaðra til sveitarfélaganna og rætt er um að færa málefni aldraðra einnig yfir til þeirra.

Gunnar H. Kristinsson (2001) nefnir í bók sinni *Staðbundin stjórn* að þessi nálægð við íbúana sé helsti styrkleiki sveitarfélaganna og tryggi tilverurétt þeirra sem byggir einkum á þrennu:

Valddreifingu og frelsi.

Sveitarfélög og ríki veita hvort öðru ákveðið aðhald með því að deila framkvæmdavaldinu og sveitarfélög geta veitt ákveðnum staðbundnum viðhorfum

og vandamálum athygli sem ríkið myndi aldrei gera. Íbúarnir eigi að ráða sjálfir sem mestu um þau mál sem standa næst þeim og því henti mörg mál betur sveitarstjórnnum en ríkisvaldi, einnig geti sveitarfélög ýtt undir að raddir ýmissa minnihlutahópa heyrast frekar og þannig aukið lýðræðið.

Þátttöku og samborgaralegum dyggðum.

Þátttaka skiptir öllu máli þegar rætt er um lýðræði. Í *Staðbundnum stjórnsmálum* kemur fram að rannsóknir fræðimanna eins og Putnam, Leonardi og Nanetti (1993) og Dahl og Tufte (1973) sýna að íbúar taka mun virkari þátt í stjórnun samfélagsins í gegnum sveitarstjórnir en ríkisvald. Þar sem stjórnsmálaflokkar bjóða fram er gjarnan talsverð umræða um sveitarstjórnarmál í samfélögunum og allir flokkar þurfa tvöfaldan fjölda þeirra sem sitja í sveitarstjórn á framboðslista til sveitarstjórnarkosninga. Sveitarfélögin hafa svo nefndir og ráð sem skipa þarf í. Allt þetta leiðir af sér talsverða þátttöku íbúanna sem eflir samborgarlegar dyggðir en þær eru að huga að samfélaginu, hvernig það geti gengið sem best og hvernig hugsa beri um þá sem minna mega sín. Í seinni tíð hafa einnig netkosningar um ýmis mál, íbúafundir og jafnvel fésbók og blogg rutt sér til rúms og ýtt enn frekar undir þátttöku almennings í sveitarstjórnarmálum.

Hagkvæmni.

Nálægðarreglan veldur því að smærri einingar geti sinnt verkefnum á hagkvæmari hátt því þær eru í meira sambandi við notendurna. Sveitarstjórn á eðlilega að hafa meiri upplýsingar um stöðu samfélagsins sem hún sinnir en ríkisvaldið. Einnig hefur það verið rökstutt að ef ríkið ætti einnig að sinna þeim verkefnum sem sveitarstjórnir gera, þá þyfti það að hafa skrifstofur hér og þar sem væru síðan staðsettar nokkuð neðarlega í umboðskeðjunni og væntanlega með talsvert staðlað viðmót gagnvart íbúunum. Slíka stjórnsýslu má kalla lóðrétt skipulag meðan sveitarstjórnir eru kallaðar lárétt skipulag. Aðgengi að sveitarstjórnnum er auðvelt, ákvarðanatöku oft fljót og samhæfing aðgerða auðveldari og þar með hagkvæmari en ef ríkisvaldið ræki svipaða þjónustu (Gunnar H. Kristinsson, 2001:10-20).

Smá sveitarfélög hafa sum hver þó ekki bolmagn til að sinna ýmiskonar þjónustu og oft er líka lögbundið hversu marga íbúa þarf að hafa til að sinna ákveðnum verkefnum. Þetta á til dæmis við í barnaverndarmálum en þar er talað

um að 1.500 íbúa þurfi að baki hverri barnaverndarnefnd (Barnaverndarlög nr. 80/2002). Það hefur leitt til þess að til dæmis á Vesturlandi hafa sveitarfélög sameinast um að sinna ýmsum málum, bæði í gegnum héraðsnefndir og byggðasamlög en einnig með beinum þjónustu- eða samstarfssamningum (Torfi Jóhannesson, Vífill Karlsson og Elías Árni Jónsson, 2010:35-36).

3.2 Samvinna sveitarfélaga

Löng hefð er fyrir samvinnu sveitarfélaga á Íslandi eins og fram kemur í kaflanum um þróun landshlutabundins samstarfs. Sýslunefndirnar voru fyrstar og lögboðnar en eftir að þær runnu sitt skeið hefur samstarfið verið á borði héraðsnefnda, byggðasamlaga og samninga ýmist við félagasamtök eða milli sveitarfélaga.

3.2.1 Byggðasamlög

Algengasta samstarfsformið á lögbundnum verkefnum sveitarfélaga eins og skólamálum, brunamálum, almannavörnum og félagsþjónustu hefur verið byggðasamlag. Lagagrundvöllur þeirra byggir á VII kafla Sveitarstjórnarlaganna sem tryggir að sveitarfélög sem eru svo smá að þau geti ekki sinnt fyllilega lögbundinni þjónustu geti það með samstarfi við önnur sveitarfélög. Einnig er þetta fyrirkomulag oft hagkvæmt þótt um stærri sveitarfélög sé að ræða. Byggðasamlög njóta sömu skattalegu meðferðar og sveitarfélög og því hefur þetta form verið tekið fram yfir hlutafélagiformið. Þau hafa þó sætt gagnrýni fyrir að vera ólýðræðisleg og ógagnsætt félagsform því í þeim framselji lýðræðislega kjörnir fulltrúar vald sitt til stjórnar byggðasamlagsins og einstaka sveitarstjórnarmenn hafi ekki mikil áhrif innan hennar. Oft tilnefnir sveitarstjórn aðeins einn í stjórn byggðasamlags og því hefur líka minnihluti sveitarstjórnar lítinn sem engan aðgang að byggðasamlaginu. Ef gera á breytingar á samþykktum byggðasamlaga þurfa 2/3 hlutar stjórnar að samþykkja það og einnig er erfitt að segja sig úr byggðasamlagi. Það þarf að samþykkjast í stjórn og eignarhlutur þarf ekki að greiðast út fyrr en að tuttugu árum liðnum. Því hafa byggðasamlög þótt

talsvert þung í vöfum (Sveitarstjórnarlög nr. 45/1998:VII kafli; Sigfús Jónsson og Valtýr Sigurbjarnarson 1999:4-5).

Vegna þessa hafa sveitarfélög eins og Borgarbyggð sem gengið hafa í gegnum talsverðar sameiningar lagt niður byggðasamlög og gert þjónustusamninga (sjá kafla 3.2.3) við þau sveitarfélög sem hafa staðið utan við samstarfið eftir sameiningu. Eftir sameininguna 2006 var til dæmis fimm byggðasamlögum slitið sem sveitarfélögin sem mynduðu Borgarbyggð voru aðilar að og sveitarfélagið tók yfir starfsemina (Hólmfríður Sveinsdóttir, 2006).

3.2.2 Héraðsnefndir

Fyrsta héraðsnefndin á Íslandi tók til starfa 1988. Til þeirra var stofnað vegna þess að verið var að leggja niður sýslunefndir og tóku þær yfir verkefni sýslunefnda nema þau sem sveitarfélögin eða byggðasamlög á þeirra vegum yfirtóku. Þær tóku einnig yfir eignir og skuldir sýslunefndanna. Auk þess geta héraðsnefndir tekið að sér ýmis önnur verkefni sem vilji er til hjá sveitarfélagunum sem standa að þeim, þar sem þær eru frjálst félagsform. Stærsti munurinn á sýslunefndum og héraðsnefndum er að þær síðastnefndu eru ekki lögbundnar og ekki er kosið til þeirra heldur tilnefna sveitarstjórnir í þær eftir íbúatölu. Einnig fengu bæir aðgang að héraðsnefndum, en þeir stóðu utan sýslunefndanna. Héraðsnefndir kjósa sér stjórn og síðan er kosið sérstakt héraðsráð, hliðstætt við byggðaráð í sveitarstjórnnum. Víða sjá skrifstofur sveitarfélaganna um fjármál og reikningsskil héraðsnefnda. Héraðsnefndir eru í sjálfu sér mjög gott form en vegna stjórnskipulags þeirra þá hafa þær þótt nokkuð þungar í vöfum (Unnar Stefánsson, 1989:266-7).

Vegna þess að héraðsnefndir hafa verið taldar óskilvirkar hefur til dæmis í þeim hluta gömlu Borgarfjarðar- og Mýrasýslu sem nú er Borgarbyggð verið tilhneiging til að virkni þeirra minnki mikið eftir sameiningar. Borgarbyggð er nú aðeins aðili að einni héraðsnefnd og hefur ekki verið virkur aðili þar síðan 2006. Áður voru sveitarfélögin sem nú mynda Borgarbyggð meðlimir í þremur héraðsnefndum; Héraðsnefnd Borgarfjarðarsýslu, Héraðsnefnd Mýrasýslu og

Héraðsnefnd Snæfells- og Hnappadalssýslu³ (Hólmfríður Sveinsdóttir, 2006:4-5). Einnig lögðu Austfirðingar niður Héraðsnefnd Múlasýslu árið 2009 og landshlutasamtökin yfirtóku verkefni hennar (SSA, 2009).

3.2.3 Þjónustusamningar

Sífelld verður algengara að sveitarfélög geri þjónustusamninga sín á milli til að einfalda stjórn byggðasamstarfs, þetta á sérstaklega við þegar ekki er um mörg sveitarfélög að ræða. Þeir byggja á ákveðinni fyrirmynd frá ríkinu en heimild er fyrir slíkum samningum í 30. gr. laga nr. 88 um fjárreiður ríkisins frá 1997. Hvergi stendur þó í núverandi sveitarstjórnarlögum að sveitarfélögum sé heimilt að gera slíka samninga en 81. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 orðuð þannig að það er heldur ekki bannað. Þar segir: „Sveitarfélög geta haft samvinnu sín á milli um framkvæmd einstakra verkefna. Getur slík samvinna meðal annars farið fram á vettvangi héraðsnefnda, byggðasamlaga landshlutasamtaka og Sambands Íslenskra sveitarfélaga.“ Orðalagið *meðal annars* opnar á það að hægt sé að gera slíka samninga en í núverandi frumvarpi til sveitarstjórnarlaga sem liggur fyrir Alþingi er mun nánar fjallað um slíka samninga. Þörf á því vegna þess að þegar lagaheimildir skortir þá er hætta á að lagaleg og lýðræðisleg ábyrgð verði ekki nægilega skýr og það getur valdið vandræðum ef myndast ágreiningur um framkvæmd þjónustusamninga (Þingskjal 1250, 2010-2011).

Dæmi um slíkan þjónustusamning er samningur um félagsþjónustu milli Borgarbyggðar og Dalabyggðar þar sem Borgarbyggð þjónustar Dalabyggð um nær alla félagsþjónustu og samningur Borgarbyggðar og Eyja- og Miklaholtshrepps, þar sem Borgarbyggð greiðir vissa upphæð til að tryggja börnum úr fyrrum Kolbeinsstaðahreppi skólavist í Laugargerðisskóla sem áður var leyst með byggðasamlagi (Borgarbyggð, 2010; Borgarbyggð, 2011). Gallinn við þessa samninga er að þjónustukaupandinn ræður kannski ekki alveg nógu vel hvernig útfærslan á samningnum er nema hafa niðurnjörvað það í upphafi og breytingar á þjónustu og þjónustuframboði geta tekið langan tíma vegna þess að samningstíminn er ekki útrunninn. Kosturinn er hins vegar að smá sveitarfélög

³ Sveitarfélögin sem mynduðu Borgarbyggð tilheyrðu áður þremur sýslum; Borgarfjarðarsýslu, Mýrasýslu og Snæfells- og Hnappadalssýslu.

geta boðið upp á fjölbreyttari þjónustu innan til dæmis félagsþjónustu með minni kostnaði en ef þau sæu um það sjálf (Flynn, 2007:223-44; Torfi Jóhannesson o.fl, 2010:24).

3.2.4 Hlutafélög

Sveitarfélög hafa myndað hlutafélög um verkefni sem snúa að atvinnustarfsemi og þjónustu eins og Sorpurðun Vesturlands og Vesturlandsstofa⁴. Þessi hlutafélög hafa verið nokkuð öflug. Það fer þó að nokkru leyti eftir því hversu miklum tekjum og þjónustugjöldum þau hafa úr að spila. Nú á niðurskurðartímum hefur Vesturlandsstofa til dæmis átt í nokkrum erfiðleikum því hún byggir algerlega á framlögum sveitarfélaganna meðan Sorpurðun Vesturlands setur gjaldskrá sem hún innheimtir eftir. Í þessum hlutafélögum reynir á upplýsingagjöf til íbúa sem og sveitarstjórna. Oft sitja í þessum félögum sveitarstjórnarmenn en það er þó alls ekki algilt. Sökum þess þá er ákveðin hætta á því að umboðskehðjan bresti og að þessi félög séu komin úr tengslum við íbúana og þá fulltrúa sem þeir hafi kosið. Stjórn hlutafélagsins getur til dæmis tekið nokkuð stórar ákvarðanir án þess að bera það undir viðkomandi sveitarstjórnir. Það getur verið kostur þegar taka þarf skjóta ákvörðun en galli ef eitthvert af sveitarfélögunum er ósátt við ákvörðunina (Sorpurðun Vesturlands, 2008; Vesturlandsstofa, 2008; Flynn, 2007: 274-275).

3.2.5 Sameignarfélög

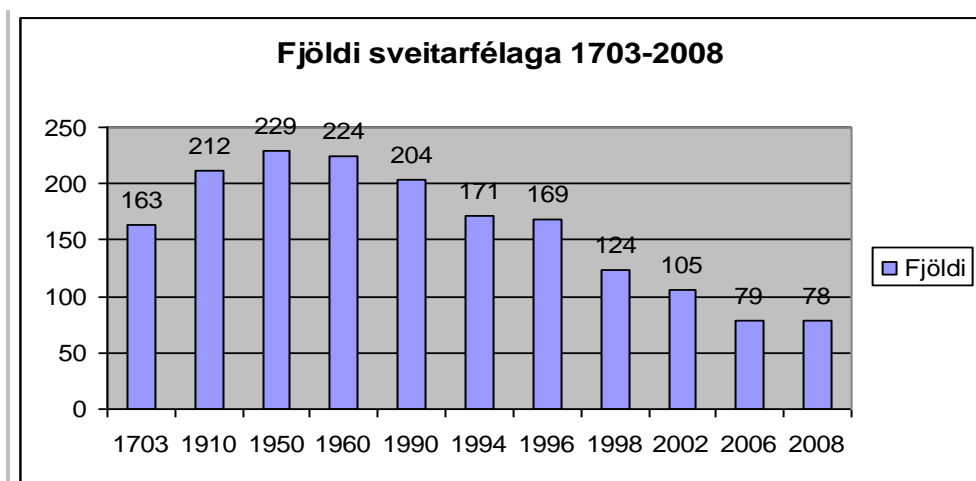
Dæmi um sameignarfélög sveitarfélaga eru Faxaflóahafnir sem reknar eru í sameignarfélagi Borgarbyggðar, Akranesbæjar, Hvalfjarðarsveitar, Skorradalshrepps og Reykjavíkur. Einnig er Orkuveita Reykjavíkur (OR) dæmi um sameignarfélag í eigu Reykjavíkurborgar, Akranessbæjar og Borgarbyggðar. Þar er kosið í stjórn eftir eignarhluta og eru sex í stjórn OR en átta í stjórn Faxaflóahafna auk áheyrnarfulltrúa. Ef eitt sveitarfélaganna óskar eftir að selja sinn hlut, þá verða hin sveitarfélögin að samþykkja það og hafa þá forkaupsrétt á hlutnum (Orkuveita Reykjavíkur, 2004; Ólafur Sveinsson, Torfi Jóhannesson og

⁴ Í stofnsamþykkt stendur heitið Vesturlandsstofa og verður það því notað hér, en Markaðsstofa Vesturlands er það heiti sem yfirleitt er notað og stendur til dæmis á heimasíðu félagsins.

Vífill Karlsson, 2011:5). Þessi félög hafa verið talsvert í umræðunni undanfarið, sérstaklega Orkuveitan. OR hefur árum saman skilað sveitarfélögunum sem að henni stóðu arði, auk þess að veita íbúunum nauðsynlega þjónustu. Nú hefur þetta snúist við og OR á í erfiðleikum með að uppfylla áætlanir sínar um þjónustu og á í fjárhagsvandræðum. Ýmsum þykir einnig sem stjórn málaátök og fyrirgeiðslupólítík hafi litað stjórn og stefnu félagsins. Minni hluthöfum hefur líka oft gramist hve fulltrúar meirihluta Borgarstjórnar Reykjavíkur sem eiga meirihluta í stjórn OR hafa viljað stjórna fyrirtækinu algerlega eftir eigin höfði og gleymt því að taka tillit til sjónarmiða minnihlutans. Bæði minnihluta í Borgarstjórn en einnig hinna sveitarfélaganna. Nú er verið að semja nýja eigendastefnu fyrirtækisins sem vonandi mun taka á þessum vandamálum (Orkuveita Reykjavíkur, 2011).

3.3 Sameiningar sveitarfélaga

Sveitarfélög á Íslandi eða hreppar voru um aldir nokkuð stöðug stærð. Það var ekki fyrr en á fyrri hluta síðustu aldar að hreppum og sveitarfélögum fór að fjölga talsvert og má það skrifast á eflingu þorpa og bæja við sjávarsíðuna um allt land. Flest voru sveitarfélögin um miðja síðustu öld eða 229. Eins og sjá má á mynd 3 þá fór þeim að fækka eftir það.



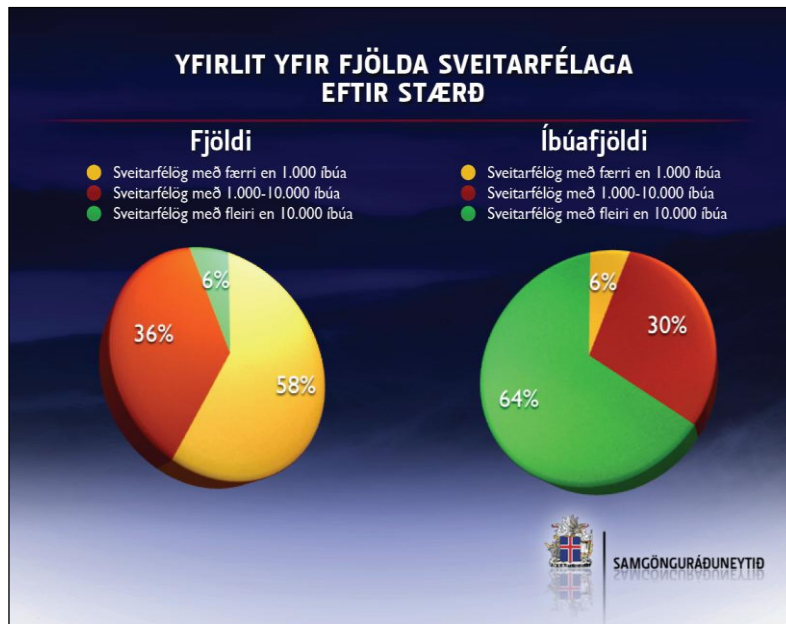
Mynd 3: Fjöldi Sveitarfélaga á tímabilinu 1703-2008. (Samgönguráðuneytið, 2008)

Þessi þróun hefur verið sérstaklega hröð síðustu tuttugu árin og nú árið 2011 eru sveitarfélög 76 eða 173 færri en árið 1959. Sumir hrepparnir hafa einfaldlega lognast út af því enginn íbúi hefur verið eftir í þeim vegna þess að búsetumynstur hefur breyst og íbúum fækkað mikið í sveitum. Einnig hefur vöxtur velferðarsamfélagsins gert fámennari sveitarfélögum erfiðara fyrir að uppfylla þær kröfur sem íbúarnir og ríkisvaldið gerir til þeirra, því hafa þau valið að sameinast og samgöngubætur hafa gert nágrannabyggðalögum kleift að sameinast sem áður hefði verið landfræðilega erfitt (Grétar Þ. Eypórsson, 2003:144). Ríkisvaldið hefur einnig gert ákveðnar kröfur til sveitarfélaganna um lágmarksstærð sem þau hafa orðið að uppfylla en hefur þó stigið mjög varlega til jarðar í þeim kröfum og hefur meginregla íslenskra stjórnvalda í sameiningarmálum verið sú að ekki væri farið í sameiningar án samþykkis íbúanna. Árið 1961 voru samþykkt Sveitarstjórnarlög sem heimiluðu félagsmálaráðherra að sameina sveitarfélög sem hefðu haft minna en 100 íbúa síðast liðin fimm ár nágrannasveitarfélagi. Þó með samþykki sýslunefndar. Þessu ákvæði var aldrei beitt. Næsta endurskoðun laganna var 1970 en þá var talað um 30 íbúa lágmarkstölu, en þó með því skilyrði að sýslunefndir samþykktu sameiningar. Árið 1986 var síðan talan um 50 íbúa lágmarksfjölda sett, en ekki með neinum þvingunarákvæðum um sameiningar. Það var ekki fyrr en árið 1998 að samþykkt voru núverandi sveitarstjórnarlög þar sem hreppum þar sem íbúatalan er undir 50 þrjú ár í röð er gert að sameinast nágrannasveitarfélagi (Sesselja Árnadóttir 2007:28-9).

Ýmsir straumar og stefnur hafa verið í gangi varðandi sameiningar. Fyrsta beina áskorunin kemur frá Samtökum sveitarfélaga þegar árið 1952. Skriður komst þó ekki á málið fyrr en mörgum árum seinna enda var ekki pólitískur vilji á Alþingi til að taka ákvörðun um sameiningar nema í litlum mæli og óþvingaðar. Á hinum Norðurlöndunum er til dæmis áberandi að sveitarfélög voru ýmist þvinguð með lögum eða hvött mjög ákveðið til sameiningar á árunum 1950-75, einungis Finnar hafa farið svipaða leið og Íslendingar. Nýjasta dæmið er frá Danmörku þar sem árið 2007 var sveitarfélögum fækkað í 98 úr 271 og ömtin sem voru 14 voru aflögð og 5 stærri svæði tóku við hlutverki þeirra (Grétar Þ. Eypórsson, 2003:145-148; Indenriks- og sundhedsministeriet, 2011).

Árið 1991 setti þáverandi félagsmálaráðherra Jóhanna Sigurðardóttir af stað vinnu um nýja stefnu í sameiningum sveitarfélaga og skiptingu verkefna milli ríkis og sveitarfélaga. Nefnd sem skipuð var lagði til þrjár leiðir: Öll sveitarfélög undir 500 íbúa marki skyldu sameinast öðrum, fækkun í 60-70 sveitarfélög. Öll sveitarfélög innan sömu sýslu yrðu sameinuð þar sem landfræðilegar aðstæður leyfðu, fækkun í 25 sveitarfélög og að lokum engar þvingaðar sameiningar heldur efling samstarfs sveitarfélaga. Nefndin tók enga afstöðu til þessara þriggja leiða en Samband íslenskra sveitarfélaga lýsti yfir stuðningi við þá tillögu sem lengst gekk, eða sameiningu innan sýslna. Unnið var að sameiningartillögum í takt við þá leið en þó ekki eins umfangsmiklar sameiningar og fyrst voru boðaðar og áttu tillögurnar að leiða til þess að sveitarfélögum myndi fækka úr 196 í 43. Þessar tillögur þurftu íbúarnir þó að samþykkja en til vara var lagt til að ef 2/3 sveitarfélaga sem kusu um sameiningu samþykktu hana þá væri sveitarstjórnnum heimilt að ganga til sameiningaviðræðna. Skemmst er frá því að segja að þessar tillögur voru felldar nema á Snæfellsnesi, þar sem sveitarfélagið Snæfellsbær var myndað. Nokkur sveitarfélög gengu þó til sameiningarviðræðna á grunni 2/3 ákvæðisins og leiddi það til þess að eftir sveitarstjórnarkosningarnar 1994 fækkaði sveitarfélögum í 171. Um aldamótin urðu þó margar af þessum upphaflegu sameiningartillögum að veruleika og við kosningarnar 1998 urðu sveitarfélög 124, 2002 urðu þau 105 og eru nú 2011 orðin 76 (Grétar Þ. Eypórssson, 2003: 147-149; Samband íslenskra sveitarfélaga, 2011b). Ýmsir hafa þó bent á að orsaka þessara sameininga í kringum árið 2000 séu ekki hugmyndir ríkisins eða sveitarfélaganna um öflugri sveitarfélög, heldur sú einfalda staðreynd að málefni grunnskólanna voru flutt til sveitarfélaga frá ríkinu árið 1996. Það hafi fyrst og fremst verið áhrifavaldur þess að sveitarfélög hafi valið að sameinast öðrum (Gunnar H. Kristinsson, 2001:34).

Þrátt fyrir þann árangur sem náðst hefur við sameiningar sveitarfélaga undanfarin ár eru sveitarfélög hér á landi samt sem áður afar fámenn. Eins og sjá má á mynd 4 hafa meira en helmingur allra sveitarfélaga á Íslandi, eða 58% færri en eitt þúsund íbúa og í þeim búa aðeins um 6% landsmanna. Í fimm stærstu sveitarfélögum búa hins vegar 64% landsmanna. Þetta sýnir líka hversu byggðin hefur þjappast saman á ákveðna staði á landinu (Samgönguráðuneytið, 2008).



Mynd 4: Yfirlit yfir fjölda sveitarfélaga eftir stærð. (Samgönguráðuneytið, 2008)

Ríkið og samband íslenskra sveitarfélaga stendur nú fyrir sameiningaráttaki sem byggir á hugmyndunum frá 1993 um að sameina sveitarfélög innan sýslna, nema hugmyndirnar nú ganga enn lengra og gera til dæmis ráð fyrir að allt Austurland sameinist. Krafturinn í þessu átaki hefur þó svolítið dvínað eftir að horfið var frá þeirri stefnu að sveitarfélög ættu að hafa minnst þúsund íbúa (Samgönguráðuneytið, 2008; Þingskjal 1250, 2010-2011).

3.4 Kostir og gallar við sameiningu sveitarfélaga.

Sameiningarsinnar hafa haldið fram nauðsyn þess að sameina sveitarfélög til að þau verði öflugri einingar. Þannig geti þau tekist á við fjölbreyttari verkefni, stjórnsýsla þeirra verði faglegri og þau geti spornað við fólksflotta af landsbyggðinni. Lítil sveitarfélög séu svo upptekin af því að uppfylla skyldur sínar gagnvart löggjafanum að þau hafi nánast ekkert svigrúm til stefnumótunar og verkefna sem eru valkvæð, meðan stærri sveitarfélög séu lífvænlegri einingar. Andstæðingar sameininga hafa talið að lýðræði minnkaði í stórum sveitarfélögum.

Bil myndaðist milli afskekktari byggða og kjörinna fulltrúa. Einnig verði þátttaka íbúa í stjórnámálum minni þegar búið er að þurrka út sveitarstjórnir í minni hreppum og þannig tapi samfélagið félagsauð og hvati íbúanna til að taka þátt í stjórnámálum minnki. Ein röksemdin er líka að þéttbýli og dreifbýli eigi ekki samleið. Hagsmunir sveitar og bæja sé ólík og ekki eigi að sameina ólík sveitarfélög (Grétar Þ. Eyþórsson 2003:149-155). Sameiningarsinnar hafa hins vegar sagt að lýðræði aukist því starfsemi stjórnámálflokka eflist og sveitarfélögin hafi meira lýðræðislegt vald til að framkvæma ýmsa hluti. Ákveðnar vísbendingar eru líka um hagkvæmni stærrri eininga á sveitarstjórnarstiginu, en þó er athyglisvert að íbúar Reykjavíkur eru langóánægðastir með þjónustu síns sveitarfélags sem þó er það öflugasta í landinu. Því eru röksemdir fyrir því að sveitarfélög geti orðið of stór og sveitarstjórnir (borgarstjórnir) of fjarlægjar kjósendum sínum og það beri að varast (Gunnar H. Kristinsson 2001:67-83;177-181).

Árið 2002 kom út bókin *Sameining sveitarfélaga - Áhrif og afleiðingar* þar sem Grétar Þ. Eyþórsson og Hjalti Jóhannesson könnuðu áhrif sameininga í sjö sveitarfélögum: Árborg, Borgarfjarðarsveit, Dalabyggð, Fjarðabyggð, Skagafjörður, Snæfellsbær og Vesturbyggð. Áður hafði Grétar Þ. Eyþórsson gefið út bókina *Kommunindelningspolitik í Island* (1998) en þar komu fram þær kenningar að íbúar í sveitarfélögum þar sem litlar breytingar eru fyrirsjáanlegar við sameiningar séu jákvæðari en þeir íbúar sem sjá fram á miklar breytingar. Til dæmis eru íbúar sveitarfélaga sem eru nálægt eða í því sem ætla má að verði kjarni nýs sveitarfélags mun jákvæðari í garð sameininga en íbúar sveitarfélaga sem lenda á jaðarsvæðum við myndun nýrra sveitarfélaga (Grétar Þ. Eyþórsson, 1998:194-195). Í bók Grétars og Hjalta eru þessar kenningar staðfestar með rannsókn á ánægju íbúanna eftir sameiningar í þessum sjö sveitarfélögum. Í henni kom í ljós að íbúar á jaðarsvæðum sveitarfélaganna voru mun óánægðari með lýðræði og aðgengi að kjörnum fulltrúum en íbúar sem bjuggu miðsvæðis. Þeir höfðu þó oft meira aðgengi að til dæmis félagsþjónustu en fyrir sameiningu en í mörgum tilfellum hafði þjónusta í skólámálum versnað á jaðarsvæðum að mati íbúanna (Grétar Þ. Eyþórsson og Hjalti Jóhannesson 2002: 260-263).. Jaðarsvæði eru skilgreind sem „...byggðir sem eru úr tengslum við annað þéttbýli..“, en einnig eru taldar til jaðarsvæða byggðir sem eru í verulegri fjarlægð frá hringveginum

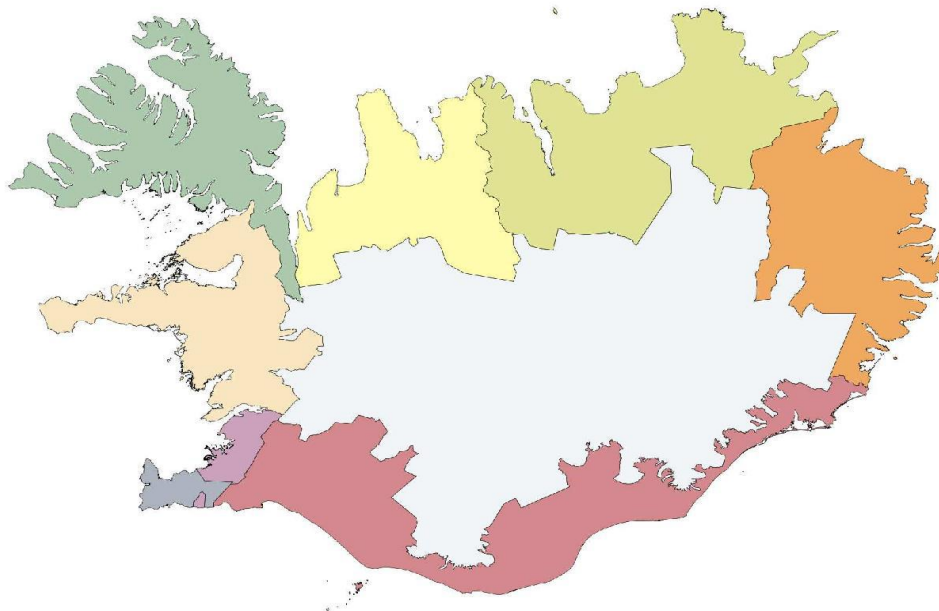
(Axel Hall, Ásgeir Jónsson og Sveinn Agnarsson, 2002: 183). Í tilfallinu um sameiningar sveitarfélaga er yfirleitt verið að tala um hið fyrra. Það er að segja hversu nálægt opinberri þjónustu (miðsvæði sveitarfélags) viðkomandi svæði er, svo og aðgengi að kjörnum fulltrúum.

Grétar og Hjalti minnst líka á samkennd innan sveitarfélaga, hún sé mjög mikilvæg til að sameiningar heppnist vel. Þetta styður röksemdir þeirra sem eru á móti sameiningum ólíkra sveitarfélaga en á móti koma nýleg rök úr skýrslu um sameiningu alls Vesturlands, þar sem það er beinlínis talið styrkur að sveitarfélögin séu ólík að gerð, en þá er meira verið að fjalla um fjármál sveitarfélaga (Grétar Þ. Eyþórsson og Hjalti Jóhannesson, 2002:260-263; Torfi Jóhannesson o.fl., 2010).

Sameiningar hafa einnig gert sveitarfélögum kleift að byggja upp þjónustuþætti sem fólk telur mikilvæga vegna uppbyggingar fyrir atvinnulífið og almenn búsetuskilyrði sem minni sveitarfélög hefðu ekki ráðið við (Grétar Þ. Eyþórsson og Hjalti Jóhannesson, 2002:262-3). Sumir smáir hreppar hafa þó góðar tekjur og geta boðið upp á góða þjónustu eða með auðveldum hætti keypt sér þá þjónustu sem þeir þurfa, þannig að þetta er ekki algilt.

4 Landshlutasamtök sveitarfélaga

Landshlutasamtök sveitarfélaga eru frjáls hagsmunasamtök. Eins og sjá má á mynd 5 þá hafa þau afmörkuð starfssvæði og byggja að mestu á kjördæmaskiptingunni frá 1959-2003. Forsaga þeirra nær til árána í kringum lýðveldisstofnunina en þá hafði sveitarfélögum fjölgað og var stofnun samtakanna liður í að efla samstöðu, framfarir og samvinnu innan landshlutanna. Þátttakendur í fyrstu félögunum voru þó ekki endilega bara sveitarfélög. Fyrstir voru Austfirðingar en þeir stofnuðu Fjórðungssþing Austfirðinga árið 1943. Norðlendingar stofnuðu Fjórðungssamband Norðlendinga árið 1945 og Vestfirðingar stofnuðu sitt samband 1949. Í kringum 1970 breyttist svo eðli þessara sambanda og varð einungis um samband sveitarfélaga að ræða og þá voru líka stofnuð Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi, Samtök sunnlenskra sveitarfélaga og Samtök sveitarfélaga á Reykjanesi. Þessum félögum virðist ekkert hafa verið óviðkomandi og fjölluðu þau um mál eins og samgöngumál, stjórnarskrármál, atvinnumál, byggðaðpróun, landhelgismál og verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga (Lýður Björnsson, 1979:369-80).



Mynd 5: Landfræðileg skipting í átta landshlutasamtök. Ljós svæðið er hálendið (Samgönguráðuneytið, 2009a)

Eins og sjá má í töflu 2 þá eru á Íslandi starfandi átta landshlutasamtök. Sveitarfélögin eru eins og áður kom fram 76 og skiptast þannig að í hverjum landshlutasamtökum eru 5-15 sveitarfélög.

Tafla 2: Tölfræðilegar upplýsingar um landshlutasamtökin.

Landshlutasamtök	Sk.st.	Fjöldi sv.fél	Íbúafj. 1.12. '10	Stærð km ²	Íbúar á km ²
Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi	SSV	10	15370	9310	2
Fjórðungssamband Vestfirðinga	FV	10	7362	9355	1
Samtök sveitarfélaga á Norðurlandi vestra	SSNV	7	7394	12592	1
Eyþing	Eyþing	13	28379	22693	1
Samband sveitarfélaga á Austurlandi	SSA	8	10894	21986	1
Samtök sunnlenskra sveitarfélaga	SASS	15	25965	24688	1
Samtök sveitarfélaga á Suðurnesjum	SSS	5	21359	818	26
Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu	SSH	8	200907	1043	193
Samtals:		76	317630	102485	3

(Samgönguráðuneytið, 2009a).

Íbúafjöldi og stærð er mjög mismunandi innan samtakanna og það hefur meðal annars leitt til þess að þau hafa ólíkar áherslur og umsvif. En stöðugildi verkefna hverra samtaka eru á bilinu eitt til átta (Samgönguráðuneytið, 2009a).

4.1 Þróun landshlutabundins samstarfs og umræða um þriðja stjórnsýslustigið

Landshlutabundið samstarf hefur verið í umræðunni lengi. Ríkisvaldið og sveitarfélögin hafa frá lýðveldisstofnun og jafnvel fyrr átt í viðræðum um yfirfærslu á verkefnum og tekjustofnum. Verkefnayfirfærslan hefur verið á báða bóga en hefur nokkuð tengst umræðu um bolmagn sveitarfélaganna til að sjá um verkefni (Ingimundur Sigurpálsson, 1989:4-5). Til að auka það bolmagn hefur lengi verið rætt um sameiningar og þróun landshlutabundins samstarfs. Nokkuð er til af heimildum um sögu hugmynda og umræðu um ömt eða fylki á Íslandi. Frægust er kannski grein Jónasar Guðmundssonar í *Sveitarstjórnarmálum* árið

1943 þar sem hann veltir því upp hvort það hafi verið mistök að afnema amtskipulag á Íslandi. Hugmyndir um ömt eða eitthvað þeim líkt skýtur upp af og til fram eftir síðustu öld eins og sjá má í bók Gunnars Helga Kristinssonar, *Staðbundin stjórnsmál*. Á allra seinustu árum hafa slíkar hugmyndir þó fallið í skugga umræðu um sameiningar sveitarfélaga en þó má finna efni tengt umræðum um slíkt stjórnsýslustig á höfuðborgarsvæðinu en þar hafa t.d. skipulagsmál verið talin mál sem ættu heima á slíku stjórnsýslustigi (Gunnar H. Kristinsson, 2001:185).

4.1.1 Próun fram til 1970

Með tilskipan um sveitarstjórnir 1872 urðu sveitarstjórnarumdæmin á Íslandi þrjú: Hreppsnefndir, sýslunefndir og amtsráð. Þar á undan höfðu aðeins hreppar verið lögbundin stjórnstig. Aðalstarf hreppanna voru fátækramálin. Sýslunefndir höfðu eftirlit með hreppunum og önnuðust auk þess ýmis sameiginleg málefni sýslunnar eins og vegamál, lendingarbætur (hafnir), heilbrigðismál og fjallskil. Af þessu sést að öll meginverkefni héraðanna hafa verið á herðum sýslanna (Jónas Guðmundsson, 1943:5). Yfir sýslunefndunum voru síðan amtsráðin, fyrst þrjú en síðar eitt fyrir hvern landsfjórðung. Sýslunefndirnar kusu tvo menn til setu í amtsráðum en auk þeirra sat í amtsráði amtmaður sem var skipaðu af konungi. Amtsráðin fóru með yfirstjórn allra sveitarmálefna en sjaldan kom það þó upp að ágreiningur væri slíkur innan sýslunefndanna að amtsráðin þyrftu að grípa inn í störf þeirra. Enda varð þróunin sú að hlutverk amtsráða og amtmanna urðu æ minni og hlutverk sýslunefnda meiri. Því þótti það eðlileg þróun að leggja niður ömtin 1907 og verkefni þeirra voru falin ráðherrum, sýslunefndum og bæjar/sveitarstjórnnum. Það má þó færa rök fyrir því að menn hafi í raun ekki verið að leggja niður stjórnsýslustig þar sem ráðherra kemur í stað amtsmanns (umboðsmanns konungs) (Jónas Guðmundsson, 1943:5-6). Sýslunefndunum virðist hafa verið ætlað að vera yfirstjórn í málefnum sveitarfélaga en eftir að Ísland fær fullt sjálfstæði 1918 virðast völd þeirra minnka mjög hratt. Fleiri verkefni komu á könnu sýslunefndanna og ríkisstjórnarinnar og þóttu sýslunefndirnar smám saman ekki nógu skilvirkar. Það tók styttri tíma fyrir ráðherra að ákveða hlutina en fjölskipaðar sýslunefndir sem funduðu auk þess

aðeins einu sinni á ári. Það veikti sýslunefndirnar einnig að kaupstaðir sem stækkuðu mjög á þessum tíma á kostnað sveitanna voru ekki aðilar að sýslunefndunum (Jónas Guðmundsson, 1943:7-9). Því fór það svo að æ fleiri verkefni voru flutt frá sýslunefndunum til ríkisins, verkefni eins og heilbrigðismál, hafnarmál og vegamál og með endurskoðun á sveitarstjórnarlögunum árið 1927 voru þær gerðar nánast valdalausar. Þær höfðu áfram eftirlitshlutverk með hreppunum en þeir gátu þó komist hjá því ef vilji var til þess, einnig voru sýslunefndirnar án tekjustofna og höfðu því ekkert bolmagn til að gera eitt né neitt. Styrkur ríkisvaldsins jókst því hröðum skrefum á fyrri hluta 20. aldarinnar á kostnað sveitarfélaganna og héraðanna (Jónas Guðmundsson, 1943:7-12). Til að sporna við þessu leggur Jónas Guðmundsson (1943) til að sveitarfélögum verði skipað..

..... í stærri og styrkari samtakaheildir en nú eru til og fá þeim heildum viðfangsefni við þeirra hæfi og hæfileg fjárráð, enda sé þeim skylt að bera nokkuð af byrðum sameiginlega og hafa með sér samvinnu um hagsmuna- og menningarmál sín (Jónas Guðmundsson, 1943:11).

Löggjafinn setti á þessum tíma oft lög sem juku útgjöld sveitarfélaganna án þess að huga að því að tekjur þyrftu að koma á móti. Jafnframt þessu snéru sveitarfélögin sér æ meira að ríkinu eftir aðstoð og létu því eftir fleiri verkefni (Ingimundur Sigurpálsson, 1989:4-6). Á fimmta áratugnum var mönnum orðin þessi þróun ljós og að breytinga væri þörf ef allt vald ætti ekki að flytjast til ríkisvaldsins. Það taldi áðurnefndur Jónas slæma lýðræðisþróun, þar sem lýðræði í sveitarfélögunum væri undirstaða lýðræðisins í landinu og vildi dreifa valdinu meira. Birti hann þá grein sína í *Sveitarstjórnarmálum* þar sem hann lagði til að komið yrði á þriðja stjórnsýslustiginu á Íslandi.

Á eftirstriðsárunum hefur þróun sveitarstjórnarmálefna á hinum Norðurlöndunum verið með þeim hætti að leitast hefur verið við að styrkja svæðisbundið vald gegnum sveitarfélög og fylki eða ömt. Á sjöunda og áttunda áratug síðustu aldar gengu Svíþjóð, Noregur og Danmörk í gegnum miklar stjórnskipulegar breytingar sem miðuðu að því að efla héraðsbundið vald, bæði með eflingu sveitarfélaga og millistjórnsýslustigsins. Íslendingar hafa hins vegar algerlega sleppt þessum kafla í stjórnsýslu sinni og hefur vald ríkisins heldur aukist en hitt frá stríðslokum (Sigurður Helgason, 1990:124).

4.1.2 Þróun frá 1970

Árið 1972 voru gerðar ákveðnar breytingar á lögboðnum verkefnum sveitarfélaga. Það var gert með það fyrir augum að fækka enn frekar verkefnum sveitarfélaganna og færa til ríkisins. Þá voru löggæsla, lífeyris-og almannatryggingar og helmingur sjúkratrygginga færð til ríkisins (Ingimundur Sigurpálsson, 1989:4). Á áttunda áratugnum voru nefndir að störfum sem skiluðu tillögum sem urðu til þess að ákveðið var að fara í allsherjar endurskoðun á sveitarstjórnarlöggjöfni. Nefndin tók til starfa árið 1981 og skilaði tillögum til ráðherra 1984. Eftir að umsagnaraðilar höfðu fjallað um frumvarpið var það lagt fram og samþykkt á Alþingi 1986. Ekki voru allir ánægðir með það enda var litlar breytingar að finna í því. Guðmundur Einarsson (1985-1986) þingmaður Bandalags Jafnaðarmanna sagði að í þessu frumvarpi væri samviskulega sleppt því sem fólkið í landinu hefði áhuga á: Fólki vildi þriðja stjórnsýslustigið. Jóhanna Sigurðardóttir var heldur ekki ánægð með frumvarpið og flutti tillögur Alþýðuflokksins sem voru meðal annars þær: „Að félmrh. skipi nefnd til að gera tillögur um skipan nýrra stjórnsýslueininga á héraðsgrundvelli og frv. þar að lútandi verði lagt fyrir Alþingi veturinn 1988-89.“⁵ Einnig segir hún í ræðu sinni að áherslu beri einnig að leggja á að „...fækkað verði sameiginlegum verkefnum ríkis og sveitarfélaga og verkefni færð í auknum mæli til hinna nýju stjórnsýslueininga -samfara því að tryggt verði að saman fari ákvörðunarvald, framkvæmd og fjárhagsleg ábyrgð.“ (Jóhanna Sigurðardóttir, 1985-1986). Steingrímur Sigfússon var sömuleiðis ekki hrifinn af því að kaflinn um lögbundið samstarf sveitarfélaga og stofnun héraðsstjórna væri nánast tekinn út og sagði meðal annars:

...hér er ekki sagt neitt um það hvernig skuli stjórna þessum byggðasamlögum...Sama gildir um héraðsnefndirnar...svo ekki sé minnst á landshlutasamtök sveitarfélaga. Þessi höfuðókostur frv. og laganna, ef af verður, er mér mikill þyrnir í augum, herra forseti, vegna þess að menn höfðu uppi hugmyndir um að koma á þriðja stjórnsýslustigi eða lögbundnu samstarfi sveitarfélaga þar sem lýðræðislega væri staðið að stjórnun. Nú hefur verið endanlega gefist upp við það og þá sitja eftir allir þeir ókostir þessa samstarfs eins og það hefur víða verið án þess að reynt sé að girða fyrir það á nokkurn hátt með þessu frv. (Steingrímur Sigfússon, 1985-1986).

5 Félmrh. er stytting á félagsmálaráðherra, frv. er stytting á frumvarp.

Lyktir málsins urðu þær að sýslunefndirnar voru lagðar niður og héraðsnefndir og byggðasamlög áttu að taka við hlutverki þeirra, en ekki var minnst orði á þriðja stjórnsýslustigið. Friðrik Sophusson þáverandi formaður félagsmálanefndar þingsins og fulltrúi meirihluta í nefndinni lagði líka á það áherslu í málflutningi sínum í þinginu, að ekki ætti að gera ráð fyrir þriðja stjórnsýslustiginu í íslenska stjórnskipulaginu (Friðrik Sophusson, 1985-1986).

Varla var þó búið að samþykkja lögin þegar nefnd um breytingar á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga var sett á laggirnar. Hún setti sér eftirtalin markmið: Sveitarfélögin hafi frekar með höndum verkefni þar sem þekking á aðstæðum og frumkvæði heimamanna leiði til betri og hagkvæmari þjónustu. Ríkið annist frekar verkefni sem hagkvæmara er að leysa á landsvísu. Verkaskipting verði einfaldari og skýrari og saman fari frumkvæði, framkvæmd, sjálfstæði og fjárhagsleg ábyrgð (Ingimundur Sigurpálsson, 1989:5). Árið 1987 skilaði nefndin álit sínu og frumvarp um verkaskiptingu var lagt fram. Það fékkst þó ekki afgreitt strax og tók loks gildi nokkuð breytt 1990. Meðal helstu breytinga í því frumvarpi var að tónlistarskólar urðu alfarið verkefni sveitarfélaga en framhaldsskólar á könnu ríkisins. Sveitarfélög skyldu sjá um íþrótt- og æskulýðsmál, dagheimili, félagsheimili, byggðasöfn, vatnsveitur, og landshafnir svo eitthvað sé nefnt. Ríkið hins vegar um sýsluvegi, sjúkrahús, málefni fatlaðra, atvinnuleysistryggingar og sjúkratryggingar (Þingskjal 276, 1988-1989).

Umræðan um aukin völd og verkefni heim í hérað hefur ekki bara tengst bættri stjórnsýslu og lýðræði heldur kannski fyrst og fremst byggðastefnu enda hefur verið talið að landshlutarnir yrðu sterkari með meira valdi heima í héraði og gætu þannig betur staðið með landshlutanum sínum þar sem þörfin er mest (Jónas Guðmundsson, 1943:11). Árið 1989 er skipuð nefnd um skipulag Byggðastofnunar og fyrstu aðgerðir í byggðamálum. Í inngangi álitsgerðar nefndarinnar frá 1991 eru tvær megináherslur dregnar fram. Önnur er hefðbundin byggðastefna, sem byggir á hagvexti og jöfnuði. Hinn áherslupunkturinn er að nefndin telur það meginforsendu „...að aukin ábyrgð heimamanna á eigin málum (valddreifing) og jafnvægi í byggð sé sá grundvöllur sem þurfi að vera fyrir hendi ef takast eigi að auka hagvöxt í landinu öllu.“ (Byggðastofnun, 1991:7). Nefndin skilaði af sér tíu tillögum og sú fyrsta var að „...meira vald verði fært til héraða og

samstarf sveitarfélaga aukið. Kjördæmin verði eflað stjórnsýslulega og efnahagslega þannig að þau verði fær um að takast á hendur aukin verkefni og meiri ábyrgð á eigin málum.“ (Byggðastofnun, 1991:8). Í skýrslunni voru ítrekuð þau sjónarmið að vald á Íslandi væri mjög miðstýrt og sveitarfélögin mörg og vanmáttug og því erfitt að koma á valddreifingu. Lagt var til að þau yrðu sameinuð að einhverju leyti, en höfuðáherslan var á að kjördæmin yrðu eflað stjórnsýslulega og efnahagslega þannig að þau gætu tekið við ýmsum málaflokkum frá ríkinu og stjórnað því hvernig spilað væri úr þeim innan kjördæmisins. Lagt var til að héraðsnefndir mynduðu svokallaðar byggðastjórnir í hverju kjördæmi og öllum sveitarfélögum væri skylt að eiga aðild að byggðastjórn. Gert var ráð fyrir því að kosið yrði í byggðastjórn úr héraðsnefndarfulltrúum. Hér skilaði þó einn nefndarmanna séráliti, en hann vildi að kosið yrði til byggðastjórna um leið og sveitarstjórna (Byggðastofnun, 1991:18-19). Áætlað var að koma upp héraðsmiðstöðvum í kjördæmunum þar sem byggðastjórnirnar sætu, auk annarra fulltrúa opinberra aðila. Byggðastjórnir myndu gera tillögu um framkvæmdaröð og skipulag opinberra verkefna í héraðinu og bera ábyrgð á því gagnvart ríkisvaldinu. Þeir málaflokkar sem í skýrslunni var nefnt að byggðastjórn ætti að fjalla um voru: Byggðaáætlanir, samgöngumál, heilsugæsla og sjúkrahús sveitarfélaga, skipulags- og umhverfismál, atvinnuþróun og nýsköpun atvinnulífsins -atvinnuþróunarfélög, löggæsla, húsnæðismál, framhaldsskólar, fræðsluskrifstofur, málefni fatlaðra og önnur sameiginleg verkefni ríkis og sveitarfélaga (Byggðastofnum, 1991:19-20).

Skipulagsstofa höfuðborgarsvæðisins var stofnuð 1980 og starfaði til 1987 (Samvinnunefnd um svæðisskipulag á höfuðborgarsvæðinu, 2001:7). Partur af starfi hennar var útgáfa á riti: *Skipulagsmál höfuðborgarsvæðisins*. Þriðja tölublað þess árið 1985 fjallar um þriðja stjórnsýslustigið. Athyglisvert er þó að fókus blaðsins er ekki á skipulagsmál sem gagnast myndu höfuðborgarsvæðinu ef það væri á hendi millistjórnsýslustigsins, heldur er blaðið háþólitískt þar sem ráðamenn sveitarfélaga og ríkis skrifa greinar um millistjórnsýslustigið í eins konar með og á móti stíl. Alls skrifa ellefu manns greinar í blaðið. Glögglega má lesa viðhorf þeirra út úr greinunum en skiptingin er þverþólitísk og einnig er athyglisvert að ekki virðist skipta máli hvort menn eru frá höfuðborgarsvæðinu eða dreifbýlinu. Fimm eru hlutlausir, telja hugmyndina áhugaverða en margt verði

þó að skoða betur og aðlaga að íslenskum aðstæðum. Þrír eru algerlega á móti hugmyndinni, telja hana of dýra og flókna og betra sé að sameina sveitarfélög eða þau leysi verkefnið í samvinnu. Þrír eru hinsvegar hlyntir hugmyndinni og telja að með því að koma á þriðja stjórnsýslustiginu myndist raunverulega valddreifing, ábyrgð í kerfinu verði ljós og héruðin geti einbeitt sé að sínum málefnum en ríkið að stærri málum (Gestur Ólafsson o.fl, 1985).

Árið 2006 var gerð könnun um viðhorf stjórnámálanna um íslenska sveitarstjórnarstigið fyrir félagsmálaráðuneytið af rannsóknarmiðstöð Háskólans á Bifröst. Þar kom í ljós að skoðanir um þriðja stjórnsýslustigið voru mjög skiptar. 48% þátttakenda töldu það alls ekki koma til greina en 40% töldu það vel geta komið til álita. Alþingismenn voru mest mótfallnir hugmyndinni um þriðja stjórnsýslustigið en sveitarstjórnarmenn voru hrifnari af hugmyndinni. Enginn munur virtist á skoðunum fólks hvað þetta varðaði eftir því hvaða kjördæmi þau tilheyrðu (Grétar Eyþórssón, Hólmfríður Sveinsdóttir og Kolfína Jóhannesdóttir, 2006:24-26).

Málefni landshlutanna og umræða um þriðja stjórnsýslustigið hefur alla tíð tengst umræðum um stjórnarskrá Íslands. Má segja að umræðan um sjálfstjórn héraða haldist mjög í hendur við hana. Austfirðingar tengdu sínar fyrstu tillögur um sjálfstjórn til dæmis nýrri stjórnarskrá. Sömdu þeir tillögur að nýrri stjórnarskrá og gáfu þær út árið 1949. Í tillögunum var lagt til að tekin yrði upp landshlutaskipting og fylkin yrðu sex. Völd forseta yrðu aukin og kosningafyrirkomulagi breytt. Auk þess var lagt til að komið yrði á stjórnlagabingi til að fjalla um þessar breytingar. Skemmst er frá því að segja að þessar tillögur hlutu ekki brautargengi Alþingismanna á þeim tíma (Smári Geirsson, 2010:50-58). Upp úr þessu starfi Austfirðinga sem aðrir landshlutar voru einnig farnir að taka undir voru stofnuð Samtök um jafnrétti milli landshluta. Þau gáfu út blað sem kallað var *Útvörður* sem hafði það að markmiði að vinna að eflingu landshlutanna og nýrri stjórnarskrá. (Pétur Valdimarsson, 1986:5-10). Einnig var stofnaður stjórnámálaflokkur, Þjóðarflokkurinn. Hann lét sig þessi mál varða og lagði einnig fram tillögur að nýrri stjórnarskrá árið 1987, þar sem lagt var til að Ísland yrði fylkjaskipt og fylkin yrðu fimm (Þjóðarflokkurinn, 2010). Sökum áhugaleysis stjórnvalda og mótbyrs lognuðust samtökin að mestu útaf en þó hefur hugmyndum um þriðja stjórnsýslustigið og meiri formleg völd til

landshluta alltaf skotið upp annað slagið. Stjórnlagaráð, sem nú 60 árum eftir að Austfirðingar komu með sínar tillögur, var loks komið á fót, fjallaði þó lítið sem ekkert um þriðja stjórnsýslustigið eða eflingu landshluta í sinni vinnu. Þrátt fyrir það eru í 108. gr. tillagna þeirra að nýrri Stjórnarskrá, tillögur sem byggja á svonefndri nálægðarreglu en hún felur í sér að veita eigi þjónustu í eins miklu návígi við íbúa og mögulegt er. Einnig var því velt upp við umfjöllun á sömu grein hvort ekki ætti að horfa á verkefni þannig, að öll verkefni væru hjá sveitarfélögunum og ríkið tæki einungis þau verkefni sem sveitarfélögin réðu ekki við en ekki varð úr að leggja það til (Stjórnlagaráð, 2011).

4.2 Lagaumhverfi landshlutasamtaka

Í 86. grein Sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 er fjallað um landshlutasamtökin en þar segir:

Sveitarfélög geta stofnað til staðbundinna landshlutasamtaka sveitarfélaga er vinni að hagsmunamálum íbúa í hverjum landshluta. Starfssvæði slíkra samtaka fer eftir ákvörðun aðildarsveitarfélaga sem staðfest hefur verið af ráðuneytinu.

Sveitarfélögum er því ekki skylt að eiga aðild að landshlutasamtökum og starfssvæði þeirra getur tekið breytingum. Sem dæmi þá hafa Hornfirðingar bæði verið aðilar að Sambandi Sunnlenskra sveitarfélaga og Austfirðinga.

Í lögum um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995 segir í 10. grein að 2% af bundnum framlögum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga skuli varið til landshlutasamtaka og skiptist upphæðin jafnt á milli þeirra allra. Árið 2009 var þetta framlag 131 milljónir króna (Samgönguráðuneytið 2009b). Aðrar lagagreinar frá ríkisvaldinu um landshlutasamtökin eru engar en þrjár reglugerðir eru til sem snerta landshlutasamtökin og er það nokkuð rýrt hlutfall.

- Reglugerð um svæðisskrifstofur málefna fatlaðra nr. 273/1993. Í 3.gr þeirrar reglugerðar segir að hafa beri samráð við landshlutasamtök um gerð svæðisáætlanna, þessi reglugerð er þó væntanlega fallin úr gildi nú eftir yfirtöku sveitarfélaganna á málefnum fatlaðra.
- Reglugerð um almenningubókasöfn nr. 138/1978. Þar er kveðið á um að

bókafulltrúi sem starfi í menntamálaráðuneytinu „...hafi náið samstarf við Samband íslenskra sveitarfélaga um málefni almenningsbókasafna svo og landshlutasamtök eftir því sem við á.“

- Reglugerð um Landsvirkjun nr. 138/1978. Þar er fjallað um rétt landshlutasamtakanna til að velja fólk til setu á samráðsfundum Landsvirkjunnar.

4.3 Opnber stefna varðandi landshlutasamtök

Eins og þegar hefur komið fram getur mótun stefnu farið fram með ýmsum hætti. Almenn er litið svo á að opnber stefna markist af lagasetningu, fjárveitingum eða ákvörðun stjórnvalda. Embættismenn, sérfræðingar og stofnanir fylgi henni svo eftir þegar stefnan hefur verið tekin. En hlutdeild þeirra getur svo sannarlega verið meiri og oft komast hugmyndir á borð stjórnvalda eftir hugmynd embættismanns eða rannsóknir sérfræðings. Einnig getur stofnun haft frumkvæði að ákveðnum lausnum eða að þörf skapi nauðsyn á stefnumörkun (Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir, 2006:4; Kingdon, 2003:16-18).

Ef litið er á lagasetningar varðandi landshlutasamtökin þá eru þær nær engar. Ríkisvaldið virðist líta svo á að landshlutasamtökin séu frjáls félagasamtök innan sviðs sveitarfélaganna og falli því undir þau án afskipta ríkisins. Þó eru fjárframlög til landshlutasamtakanna lögbundin eins og fram kemur í lögum og reglum um Jöfnunarsjóð. Þar með hefur ríkisvaldið viðurkennt tilvist samtakanna og sýnt mikilvægi þeirra stuðning í verki með þessari fjárveitingu. Það sem flækir málið þegar horft er á stefnu ríkisvaldsins varðandi landshlutasamtök er að byggðamál og byggðastefna koma talsvert inn í þá umræðu. Í lögum um Byggðastofnun nr. 106/1999 2. gr. er talað um hlutverk hennar en það er að vinna að eflingu byggðar og atvinnulífs á landsbyggðinni, veita lán í þeim tilgangi, rannsaka byggðaðróun í landinu og vinna að atvinnuráðgjöf. Það sem er athyglisvert í lögnum er að til dæmis þegar fjallað er um atvinnuráðgjöf í öðrum kafla 9. gr. þá kemur eftirfarandi fram:

Byggðastofnun skipuleggur og vinnur að ráðgjöf við atvinnulífið á landsbyggðinni í samstarfi við atvinnuþróunarfélög, sveitarfélög og aðra.

Stofnunin skal í samstarfi við þá aðila sem sinna atvinnuráðgjöf vinna að bættu skipulagi atvinnuráðgjafar og aukinni þekkingu ráðgjafa, m.a. í því skyni að gera ráðgjöfina markvissa og stuðla að betri nýtingu fjármuna. Stofnunin getur gert samninga við atvinnuþróunarfélög, stofnanir, sveitarfélög, sjálfstætt starfandi ráðgjafa eða aðra um að annast atvinnuráðgjöf á tilteknu sviði, atvinnugrein eða landsvæði.

Sveitarfélög á hverju svæði hafa sameinast um atvinnuþróunarfélög. Sum eru í umsjá samtaka sveitarfélaga á hverju svæði en annarsstaðar eru þetta sér félög. Í lögnum kemur fram að Byggðastofnun geti gert samninga við ýmsa aðila um atvinnuráðgjöf og áhugavert er að í upptalningunni er bæði *aðrir* og *landsvæði* nefnt en landshlutasamtök koma ekki þar fyrir þrátt fyrir að til dæmis í tilfelli Vesturlands sé stjórn SSV einnig stjórn atvinnuráðgjafar og flokkast þá væntanlega sem *aðrir* (Ólafur Sveinsson tölvupóstur 8. september, 2011). Vaxtar- og menningarsamningar við ýmsa landshluta hafa einnig verið teknir inn í sum landshlutasamtökina á svipaðan hátt og atvinnuráðgjöfin. Þetta eru allt saman verkefni sem kostuð eru af ríkinu eða af því og sveitarfélögunum sameiginlega, en framkvæmd af samstarfi sveitarfélaga á hverju svæði (Vaxtarsamningur Suðurnesja, 2011; menntamálaráðuneytið, 2011).

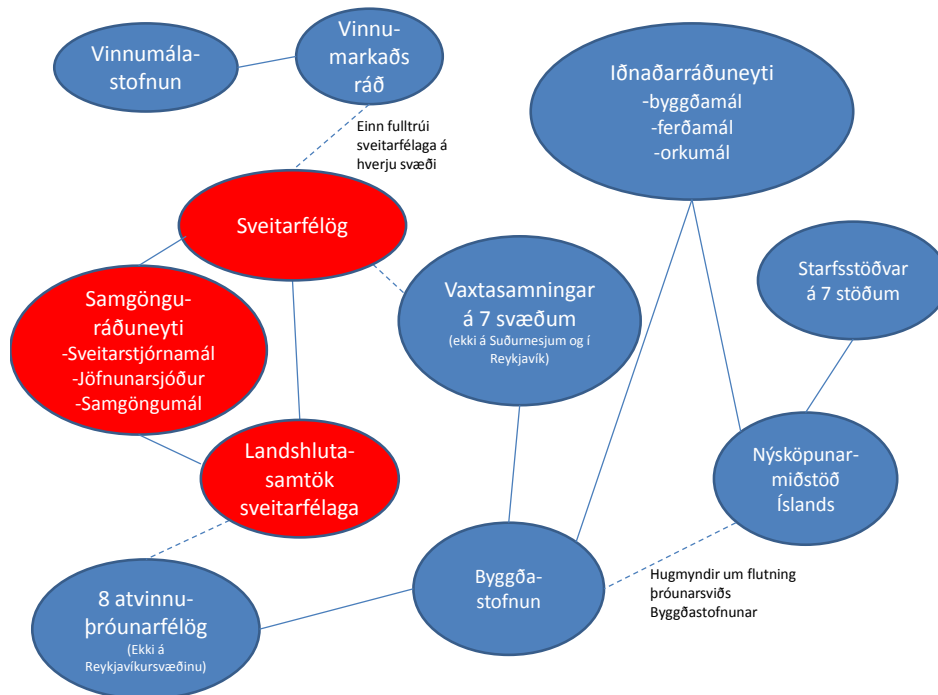
Landshlutasamtökina og sveitarfélög hljóta að flokkast undir byggðamál en þó var þeim ætlað lítið hlutverk í byggðaáætlun sem unnin var fyrir 2010-2013. Þetta var harðlega gagnrýnt af Sambandi íslenskra sveitarfélaga og vinnur Byggðastofnun nú að endurbótum á byggðaáætluninni þar sem sveitarfélögin koma oftast við sögu og einn kafli áætlunarinnar heitir beinlínis: Efling landshluta- og héraðakjarna (Samgönguráðuneytið, 2009a:22, Byggðastofnun, 2009).

Spurningar hljóta til dæmis að vakna um stefnu eða stefnuleysi ríkisvaldsins í landshlutapólitík þegar horft er á ýmis landshlutabundin verkefni. En þar eru skilgreiningar á landshlutum mjög mismunandi: Kjördæmaskiptingin, sýslumannsumdæmin, lögregluumdæmin, dómstólaumdæmin og heilbrigðisumdæmin.⁶ Þetta kallar á flókin samskipti sveitarfélaga varðandi ýmis verkefni; í sumum tilfellum eru þau kannski í samfloti með 10 sveitarfélögum, en í öðrum með 30. Þrátt fyrir að þetta séu verkefni á borði ríkisins, þá snúast þau til dæmis um heilbrigðisþjónustu og löggæslu sem íbúum sveitarfélaga eru mjög

⁶ Sjá myndir í viðauka

hugleikin. Að þjónustusvæðið sé mjög víðfeðmt gerir sveitarfélögunum erfitt fyrir að sameinast um sameiginlegar aðgerðir ef vandi steðjar að.

Fyrir sveitarfélög hefur líka á köflum verið talsvert flókið að leita til ríkisvaldsins, því eins og sjá má á mynd 5 þá hafa tvö ráðuneyti farið með málefni sveitarstjórnarstigsins og auk þess hafa undirstofnanir þeirra séð beint um ýmis mál.



Mynd 6: Flækjustig byggða- og atvinnuþróunarmála. (Samgönguráðuneytið, 2009a).

Mynd 6 er fengin úr skýrslu um landshlutabundið samstarf og einungis þarf að breyta samgönguráðuneyti í innanríkisráðuneyti til að hún sé uppfærð til dagsins í dag. Í stjórnarsáttmála núverandi ríkisstjórnar er kveðið á um að byggðamál færist einnig inn í innanríkisráðuneytið en það ætti að einfalda alla stjórn- og umsýslu sveitarstjórna, byggðamála og landshlutabundinna verkefna (Forsætisráðuneytið, 2009).

Stjórnvöld hafa um nokkurt skeið unnið að tillögum um ákveðna sýn eða stefnu fyrir landið allt og á landshlutabundið samstarf. Þetta starf hefur verið kallað Ísland 20/20. Verið er að búa til áætlun fyrir Ísland í heild, en þar er einnig fjallað sérstaklega um landshlutana og búið er að semja skýrslu sem er stefnumarkandi varðandi þá. Í skýrslunni kemur fram að vinnan við stefnuna var

Þannig að Íslandi var skipt í átta landshluta sem byggja að stofninum til á gömlu kjördæmaskipaninni en auk þess var Hvítá-Hvítár svæði skoðað sérstaklega, en það er svæðið frá Hvítá í Borgarfirði til Hvítár (Ölfusár) í Árborg, eða það sem oft er nefnt „Stórhöfuðborgarsvæðið“. Haldnir voru fundir á þessum svæðum þar sem íbúar, sveitarstjórnarmenn og hagsmunaaðilar komu saman. Á fundunum voru ræddir helstu möguleikar svæðanna, hver væru tækifærin og hver væri sérstaðan. Fyrir fundunum lágu greiningar, skýrslur og ýmsar upplýsingar fundarmönnum til glöggvunar og unnu síðan landshlutasamtökin á hverjum stað úr gögnum fundanna og voru niðurstöðurnar lagðar í lokaskýrslu sem út kom vorið 2010. Helstu niðurstöður hennar voru að svæðin átta eiga mikið meira sameiginlegt heldur en ekki og í rauninni reyndist erfitt að finna sérstöðu fyrir hvert svæði sem ekki var sameiginleg með a.m.k. nokkrum öðrum. Flest svæðin töldu sérstöðu sína felast í áherslu á ferðapjónustu og uppbyggingu rannsóknar- og þekkingarsetra. Þessar áherslur hafa einnig komið fram í gegnum árin í vaxtarsamningum um uppbyggingu atvinnulífs sem iðnaðarráðuneytið hefur gert við fulltrúa landshlutanna og einkaaðila. Bent var á sérstöðu eins og fallega og óspillta náttúru, orkuauðlindir, landbúnaðarafurðir og sjávarafurðir. Í kjölfar fundanna hafa landshlutasamtök sveitarfélaga unnið áfram með hugmyndirnar sem fram komu og hafa mörg þeirra afmarkað einstök verkefni sem hvert landsvæði leggur áherslu til að fylgja eftir í sóknaráætlun fyrir viðkomandi landshluta. Í ljósi þess hve áherslurnar voru líkar þá er ljóst að ef til vill er farsælast fyrir landið í heild að allir séu ekki að vinna í sömu verkefnunum og ákveðin sérhæfing sé á hverju svæði. Einnig kom í ljós á fundunum að innan sömu landssvæða er stundum verið að vinna með sömu hugmyndir og þar þyrfti einnig að koma á einhverskonar skipulagi um verkefni til að landshlutar lendi ekki í innbyrðis samkeppni. Klasasamstarf hefur verið nefnt í þessu samhengi en það hefur víða gefið góða raun (Forsætisráðuneytið, 2010).

Í ljósi umræddrar skiptingar landsins í landshluta þá er athyglisvert að skoða nýjustu hugmyndir ríkisins í sameiningamálum. En árið 2009 undirrituðu Kristján Möller þáverandi samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra og Halldór Halldórsson formaður Sambands íslenskra sveitarfélaga yfirlýsingu um nýtt átak í sameiningarmálum. Í framhaldi af því voru kynntar mun róttækari tillögur en hingað til hafa sést en þær voru eftirfarandi:

I. Róttækar hugmyndir þar sem lagt er til að heilu landsvæðin sameinist og að til verði mjög fjölmenn sveitarfélög eða sveitarfélög sem ná yfir mjög stórt landsvæði.

II. Hugmyndir um miklar breytingar þar sem til verði 2-4 sveitarfélög á svæðum þar sem áður voru 8-15 sveitarfélög. Einnig eru hér viðraðar hugmyndir um sameiningu þvert á hefðbundin landsvæði.

III. Lágmarks breytingar sem stuðla fyrst og fremst að því að fækka mjög fámennum sveitarfélögum þannig að öll sveitarfélög nái ákveðnum lágmarksíbúafjölda. (Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, 2010:27).

Tillögurnar ganga meðal annars út á það að allt Vesturland verði eitt sveitarfélag og sömuleiðis Vestfirðir en þá er í rauninni landshluti orðinn að sveitarfélagi og svæðin eru nokkuð landstór og sérstaklega í tilfalli Vestfjarða, erfið yfirferðar. Jaðarsvæðum mun því fjölga umtalsvert í þessum sveitarfélögum verði þessar hugmyndir að veruleika.

Innan sveitarfélaganna hefur undanfarið verið talsverð gerjun um stefnu og stefnumótun og hafa æ fleiri sveitarfélög markað sér stefnur með ýmsum hætti. Þar sem mynduð er pólitísk sveitarstjórn þá er yfirleitt undirritaður meirihlutasáttmáli milli þeirra framboða sem hana mynda. Þetta er þá eins konar stefnuyfirlýsing sveitarstjórnarinnar og grunnur fyrir alla aðra stefnumótun þessarrar sveitarstjórnar. Auk þess hafa mörg sveitarfélög mótað ýmsar stefnur; fjölskyldustefnu, menningarstefnu, forvarnarstefnu og stefnu í málefnum fatlaðra. Oft hafa þessar stefnur verið faglega unnar, í samvinnu við íbúa og sérfræðinga í stefnumótun og þeim málaflokki sem er til umfjöllunar og þær eru yfirleitt aðgengilegar á heimasíðum sveitarfélaganna. Gott dæmi um slíka vinnu er Mosfellsbær en þar hefur verið unnið markvisst að stefnumótun fyrir bæjarfélagið og hin ýmsu svið þess (Mosfellsbær, 2011). Það sem helst háir stefnumótun sveitarfélaga er hve háð þau eru ríkisvaldinu. Ríkið skammtar peningana og ákveður lögin, ríkið getur meira að segja tekið yfir stjórnun sveitarfélaga ef þau standa sig ekki í fjármálum (Sveitarstjórnarlög 1998/45:VII kafli). Vel stætt sveitarfélag getur til dæmis ekki haft það sem stefnu sína að afnema útsvar því Alþingi hefur samþykkt lög um lág- og hámarksútsvar (Lög um tekjustofna sveitarfélaga 1995/4:23.gr.).

Þrátt fyrir nokkra leit á heimasíðum sveitarfélaga var ekki hægt að finna neitt sveitarfélag sem hafði beinlínis sett sér einhverja stefnu varðandi

landshlutabundið samstarf. Einhugur virðist þó um að starfa innan þeirra á sama hátt og öll sveitarfélög eru meðlimir í Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Þjónustusamningar sveitarfélaga eru þó stefnumótandi því í þeim koma fram ýmsar upplýsingar um hvernig ákveðinni þjónustu eða verkum er háttað og einnig má segja að það sé ákveðin stefna að starfa innan samtakanna.

4.4 Markmið og verkefni landshlutasamtakanna

Markmið landshlutasamtakanna eru að mörgu leyti sambærileg. Við skoðun á lögum og reglum landshlutasamtaka kom fram að aukið samstarf sveitarfélaga, hagsmunagæsla og samráð eru rauður þráður í markmiðum þeirra en auk þess hafa sum það sem markmið að stuðla að meiri þekkingu sveitarstjórnarmanna á málefnum tengdum sveitarfélögunum. Þótt markmiðin séu mjög lík þá eru verkefnin og umfang þeirra mjög ólík. Sum bera ábyrgð á fáum verkefnum en önnur hafa mjög yfirgripsmiklu hlutverki að gegna í landshlutanum. Heimamenn hafa þó algerlega getað stjórnað því hvernig samtökin á hverjum stað hafa þróast og ef litið er á heimasíður landshlutasamtakanna þá má sjá að það er mjög mismunandi hvernig sveitarfélögin leysa svæðisbundið samstarf (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2011c).

Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH), eru dæmi um samtök sem hafa mjög fá formleg verkefni og eru fyrst og fremst samráðsvettvangur og samvinnuvettvangur til dæmis varðandi samgöngumál. SSV og SSNV eru svo dæmi um samtök sem sinna nær öllum sameiginlegu verkefnum landshlutans og hafa auk þess beina aðkomu að fleiri smærri samstarfsverkefnum sveitarfélaganna á sínu svæði. Verkefnin eru mjög fjölbreytt. Áður var minnst á atvinnuráðgjöf, vaxtarsamning og menningarsamninga en einnig koma landshlutasamtökin að samgöngumálum, sorpmálum, markaðsmálum, skipulagsmálum, orkumálum, heilbrigðismálum, fræðslumálum, samskiptum við ríkisvaldið auk funda og námskeiða fyrir sveitarstjórnarmenn. (Samgönguráðuneytið, 2009a:7-8).

Í skýrslu frá 2009 um landshlutasamtök sem unnin var að beiðni samgönguráðherra kemur fram að landshlutasamtökin eru mjög áhugasöm um að taka að sér fleiri verkefni sem snúa að svæðasamstarfi og byggðaðróun. Einnig

hafa þau áhuga á að koma meira að skipulagsmálum og gæti það verið áhugavert til dæmis fyrir SSH að taka að sér slíkt hlutverk. En sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu réðust mörg hver í fjárfestingar vegna samkeppni um sömu íbúana í uppganginum um og eftir síðustu aldamót og eftir standa hálfótóm íbúðahverfi með milljóna fjárfestingar í gatna- og veitukerfum. Vísir að slíku samstarfi er Samvinnunefnd um skipulagsmál á höfuðborgarsvæðinu sem var stofnuð árið 2007. Þar eru lagðar ákveðnar línur en skilyrðið er að allar sveitarstjórnir sem hlut eiga að máli þurfa að samþykkja tillögur nefndarinnar til þess að það öðlist gildi, og það getur ef til vill verið þrautin þyngri. Á höfuðborgarsvæðinu hafa fram að þessu verið fremur litlar umræður um þriðja stjórnsýslustigið eða sameiningar sveitarfélaga. Þetta er þó að breytast því niðursveiflan hefur valdið fjárhagsvandráðum hjá sumum sveitarfélögunum, en það gerir sameiningu meira aðlaðandi (Álftanes, 2010; Valgeir Örn Ragnarsson, 2009; SSH, 2007).

Alþjóðlegt samstarf var líka nefnt í skýrslu samgönguráðherra frá 2009 en þar hafa landshlutasamtökin einmitt bolmagn til að kynna sér og taka þátt í ýmsum verkefnum sem einstaka sveitarfélög hafa ekki tækifæri til (Samgönguráðuneytið, 2009a:20).

Samband íslenskra sveitarfélaga lét árið 2008-2009 gera athugun á kostum og göllum við Evrópusambandsaðild fyrir sveitarfélögin og helstu niðurstöður voru að aðgangur að byggðasjóðum ESB myndi bjóða upp á ýmis sóknarfæri í byggða- og atvinnumálum en mikilvæg forsenda þess að geta nýtt sér sóknarfærin í aðild væri að sveitarfélög byggðu upp öflugri stjórnsýslu og svæðisbundið samstarf (Anna G. Björnsdóttir og Anna M. Guðjónsdóttir, 2009:1-2).

Reinhard Reynisson (2008) gerði einnig úttekt fyrir SSV um möguleika og tækifæri Vesturlands í svæðisbundnu samstarfi Evrópu og komst hann að því að

....þrátt fyrir að svæðavíddin sé ekki til staðar í íslenskri stjórnsýslu sem þriðja stjórnsýslustigið, líkt og í flestum löndum Evrópu, megi heimfæra hið landshlutasamtökna samstarf sveitarfélaga í landshlutasamtökum og/eða atvinnuþróunarfélögunum undir svæðisbundna stjórnsýslu. Forsendurnar eru annars vegar það pólitíska umboð sem starfsemin þiggur frá íbúum í gegnum sveitarfélögin og hinsvegar þau skilgreindu markmið sem starfið hefur....(Reinhard Reynisson, 2008:40).

Niðurstöður hans eru á þá leið að til að nýta tækifærin sem leynist í hugsanlegu Evrópusamstarfi þá þurfi að styrkja stöðu svæðisbundins samstarfs með því að skilgreina það betur lögformlega og fela því skilgreind verkefni (Reinhard Reynisson, 2008:40-41).

5 Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi

Í þessum kafla verða Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi (SSV) skoðuð frá ýmsum hliðum. Fyrst verður tæpt á ýmsum upplýsingum um landshlutann en síðan verður fjallað um helstu niðurstöður úr viðtalskönnun sem gerð var við vinnslu ritgerðarinnar og það fléttað inn í umfjöllun um SSV.



Mynd 7: Starfssvæði SSV, dekkta svæðið. (Landmælingar Íslands og Vífill Karlsson, 2006)

Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi (SSV) hafa starfað frá árinu 1969 og byggja á kjördæmaskipaninni frá 1959-1999. Eins og sjá má á mynd 7 þá nær starfssvæðið frá botni Hvalfjarðar í suðri að botni Gilsfjarðar í norðri og Strandabyggðar í austri. Þó er ekkert í lögum félagsins sem segir að sveitarfélög utan gamla kjördæmisins geti ekki gengið í SSV. Nú eru tíu sveitarfélög aðilar að SSV og hefur þeim fækkað nokkuð á síðustu árum vegna sameininga sveitarfélaga. Sveitarfélögin eru: Akranes, Borgarbyggð, Dalabyggð, Eyja- og Miklaholtshreppur, Grundarfjarðarbær, Helgafellssveit, Hvalfjarðarsveit, Skorradalshreppur, Snæfellsbær og Stykkishólmsbær. Í töflu 3 sést að þessi

sveitarfélög eru talsvert ólík innbyrðis, allt frá mjög landlitlum og fjölmennum sveitarfélögum upp í víðfeðm og fámenn.

Tafla 3: Fjöldi íbúa á Vesturlandi 2009 og staða þeirra meðal sveitarfélaga á Íslandi

Sveitarfélag	Mannfjöldi	Númer í stærðarröð
Akraneskaupstaður	6555	10
Borgarbyggð	3543	15
Snæfellsbær	1701	27
Stykkishólmsbær	1090	32
Grundarfjarðarbær	910	38
Dalabyggð	696	42
Hvalfjarðarsveit	626	44
Eyja- og Miklaholtshreppur	139	67
Helgafellssveit	64	74
Skorradalshreppur	61	75

(Torfi Jóhannesson o.fl.,2010).

Tvö af sveitarfélögunum eru á mörkum þess að þurfa að sameinast öðrum vegna fámennis (Skorradalur og Helgafellssveit) meðan Akranes er tíunda fjölmennasta sveitarfélag landsins.

Landstærð sveitarfélaganna á starfssvæði SSV einnig mjög mismunandi eins og sjá má í töflu 4. Borgarbyggð er áberandi landstærst, 2.101,8 km² og þriðja landstærsta sveitarfélagið á landinu með fimm þéttbýliskjarna meðan Akranes er 9.0 km² og hefur einn þéttbýliskjarna.

Tafla 4: Stærð sveitarfélaga á Vesturlandi 2009 og staða þeirra meðal sveitarfélaga á Íslandi, ásamt afstöðu gagnvart höfuðborgarsvæðinu.

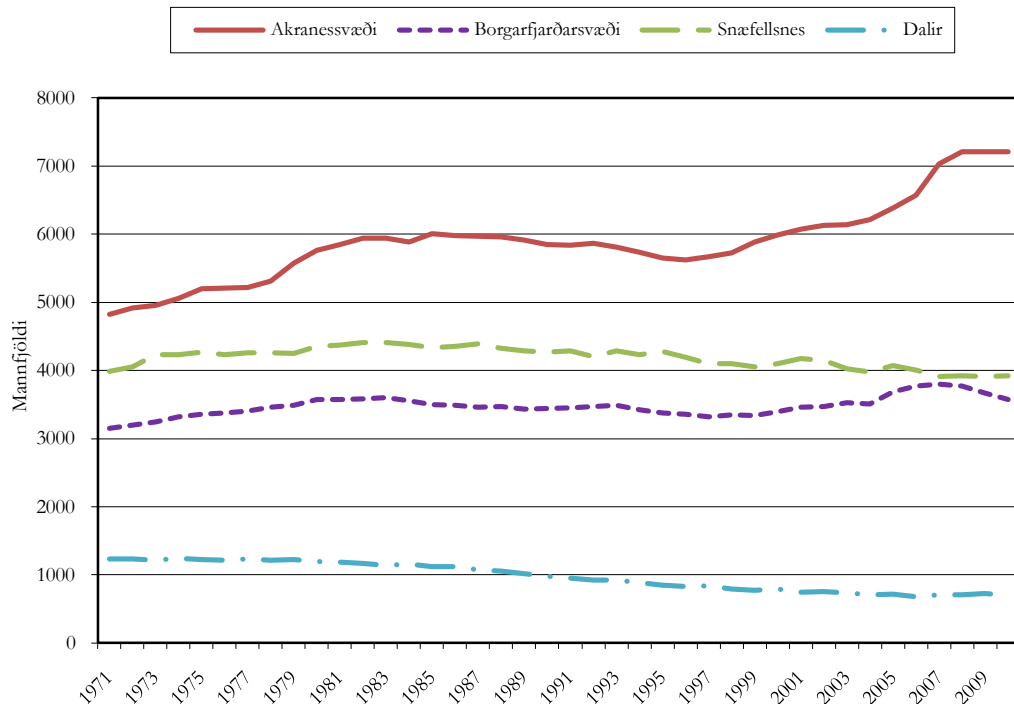
Sveitarfélag	Km ² láglendi	Númer í stærðarröð	Fjöldi þéttbýla	Fjarlægð til Reykjavíkur
Borgarbyggð	2.101,8	3	5	81
Dalabyggð	1.391,9	5	1	153
Snæfellsbær	428,5	24	3	198
Hvalfjarðarsveit	280,4	34	1	50
Eyja- og Miklaholtshreppur	255,7	35	0	124
Helgafellssveit	187,4	41	0	167
Grundarfjarðarbær	108,2	58	1	177
Skorradalshreppur	103,8	59	0	87
Stykkishólmsbær	10,0	74	1	172
Akraneskaupstaður	9,0	75	1	49

(Torfi Jóhannesson o.fl., 2010).⁷

Akranes er þar af leiðandi í kjörstöðu til að bjóða upp á miðlæga ódýra þjónustu meðan Borgarbyggð þarf að huga að dreifðari þjónustu og þá yfirleitt dýrari (Torfi Jóhannesson o.fl.,2010).

Sveitarfélögin eru einnig mismunandi hvað varðar atvinnugreinar en sum teljast til hefðbundinna sjávarbyggða á meðan önnur teljast til landbúnaðarhéraða. Iðnaður hefur verið að sækja í sig veðrið á svæðinu með tilkomu stóriðju og hafnsækinnar starfsemi á Grundartanga. Einnig hefur háskólastarfsemi eflst, en á svæðinu eru tveir háskólar; Háskólinn á Bifröst og Landbúnaðarháskóli Íslands á Hvanneyri (Torfi Jóhannesson o.fl.,2010).

⁷ Skilgreiningin á þéttbýli eru staðir með yfir fimmtíu íbúa.



Mynd 8: Mannfjöldapróun fjögurra svæða á Vesturlandi árin 1971-2010.
(Finnbjörn B. Ólafsson, Vífill Karlsson og Anna Steinsen, 2011c).

Í árslok 2010 þá bjuggu 15.370 íbúar á starfssvæði SSV, þar af er Akranes langfjöldmennast en Skorradalshreppur fámennastur. Íbúapróun undanfarin ár hefur verið ólík eftir svæðum. Eins og sjá má á mynd 8 þá hefur fólki á suðursvæðinu (Akranes-Borgarbyggð) fjölgað nokkuð síðastliðin fjörutíu ár, en á norðursvæðinu (Snæfellsnes-Dalir) er annað hvort fækkun eða sveitarfélögin standa í stað. Þetta tengist bæði breytingum á atvinnumöguleikum í sjávarútvegi og landbúnaði og svo vegabótum með tilkomu Hvalfjarðarganga auk áðurnefndrar uppbyggingar á iðnaði og háskólunum á suðursvæðinu (Reinhard Reynisson, 2008; Torfi Jóhannesson o.fl. 2010).

5.1 Samstarfið innan SSV

Sveitarfélögin á starfssvæði SSV eru mjög mismunandi en hafa þó séð hag sinn í að starfa saman á vettvangi SSV og ef til vill má einmitt færa rök fyrir því að sameinaður slagkraftur svo ólíkra sveitarfélaga auki möguleika þeirra á mörgum

sviðum. Áður voru mun fleiri sveitarfélög sem stóðu að samstarfinu og það gerði samstarfið og fundina talsvert flóknari en nú er. Fram kom í viðtali við fyrrum framkvæmdastjóra að það var til dæmis talsvert að gera hjá honum við að aðstoða oddvita smæstu hreppanna við mál eins og uppgjör og samskipti við ríkisvaldið til að byrja með. Þetta hefur breyst mikið við sameiningar á svæðinu og meira bolmagni sveitarfélaganna til að hafa sérhæfða stjórnsýslu. Því hefur hlutverk SSV orðið skarpara með tímanum á sviði hagsmunagæslu og stærri sameiginlegra mála.

Það kom fram að allir viðmælendur voru sammála um að gott væri að vera í landshlutasamtökunum og samstarfið væri alla jafna mjög gott. Fólk var þó nokkuð ósammála um áherslur. Tveir viðmælendur töldu samstarfið svo mikilvægt að þeir vildu lögfesta aðild sveitarfélaga að landshlutasamtökum og færa þetta samstarf upp á formlegra plan með meiri lagaumgjörð og þar af leiðandi formlegri aðgangi landshlutanna að opinberu fjármagni. Stofna ætti einhvers konar Þróunarstofu Vesturlands þar sem öll samstarfsverkefni væru hýst með sameiginlegri stjórn, fjármálastjórn og bókhaldi til að minnka kostnað og auka skilvirkni. Aðrir tóku ekki svo djúpt í árinna en einn vildi setja á stofn framkvæmdaráð innan landshlutasamtakanna sem myndi vinna markvissar að ýmsum samstarfsverkefnum og hugsanlega gera samtökin að virkari þrýstihópi gagnvart ríkisvaldinu. Fulltrúar þeirra sveitarfélaga sem lágu á mörkum starfssvæðis SSV nefndu að þau gætu alveg eins hugsað sér samstarf með öðrum landshlutum í sumum málum þar sem það myndi henta. Allir viðmælendur voru á þeirri skoðun að þrátt fyrir að samstarfið innan samtakanna gengi almennt vel þá hefðu verið einhverjir árekstrar. Þeir væru jafnan bundnir togstreitu um staðsetningu verkefna eða eins og áður kom fram spurningunni um hvað viðkomandi sveitarfélag væri að fá út úr samstarfinu. Stærsta sveitarfélagið Akranes hefði sérstaklega skoðað þetta og var um tíma að hugsa um að segja sig úr samtökunum, en einn viðmælandi taldi það þó hafa meira tengst innanbúðarpólitík á Akranesi frekar en einhverri sérstakri andstöðu við SSV. Einnig kom fram að Akranes í krafti stærðar sinnar vildi oft vera sér á báti eins og til dæmis í málefnum fatlaðra og það veldur ákveðnum pirringi hjá hinum sveitarfélögum. Einn viðmælandi orðaði það svo

Það eru þá árekstrar á milli kjarna eins og til dæmis, Akranes hefur nú verið svolítið spes sko, og þarna bara eins og með málefni fatlaðra þá, það kemur upp þarna á einhverjum tímapunkti að þau eru að spá í að gera eitthvað annað en aðrir og það kostaði ábyggilega fullt af vinnu hjá þessu ágæta starfsfólki hjá SSV að sjatla það skiluru? Við vorum ekki inni í hringiðunni þar en ég hef reyndar séð það í fleiri svona málum. Það snýst þá frekar um það, að það búa svo margir þarna á öðrum endanum og sem að vilja þá hafa hluti nær sér og koll af kalli. Það snýst svolítið um það. Svo komu alltaf reglulega upp togstreitur í kringum það sem að svo sem eðlilegt verður. Það verður alltaf svoleiðis.

Viðmælandinn frá Akranesi var hins vegar mjög ánægður með samstarfið og taldi það nánast alltaf hafa gengið vel og var ánægður með þá úttekt sem fór fram og taldi mikilvæga þá ákvörðun sem tekin var á Akranesi um það að starfa áfram með samtökunum. Hann taldi að eftir að þetta var skoðað þá hefðu líka verið gerðar ýmsar breytingar á starfi SSV sem hefðu nýst öllum sveitarfélögunum.

Þar sem kosið er í stjórn SSV eftir sveitarstjórnarkosningar þá er ljóst að einhverjar pólitískar línur eru alltaf í stjórn, það fer eftir því hverjir eru í meirihluta í sveitarfélögunum sem standa að SSV. Það kom fram í viðtölunum að leitast væri við að hafa einhvers konar jafnvægi á milli flokkanna í stjórninni. Nær enginn viðmælandi taldi þó stjórn mála skoðanir stjórnarmanna skipta öllu máli vegna þess að þegar á hólminn væri komið, þá stæði landshlutinn saman óháð þeim. Viðmælendur frá smærri sveitarfélögunum voru einhuga um það að tillit væri tekið til þeirra sjónarmiða jafnvel þótt þeir ættu ekki aðila í stjórn. Þau hefðu mjög góða möguleika til að láta í sér heyra ef þau vildu og fram kom að starfsmenn SSV hefðu staðið sig vel í að miðla málum innan sambandsins þegar ágreiningsmál koma upp. Einnig hefðu þeir stundum komið að minni samstarfsmálum hjá sveitarfélögunum sem ágreiningur væri um til að fá fólk til að semja um niðurstöðu sem allir sættu sig við. Almenn virtust viðmælendur hafa jákvæða upplifun af samstarfinu og samstarfsaðilum og mikið traust virtist ríkja til starfsmanna SSV.

5.2 Lög og reglur SSV

Lög SSV eru svipuð að gerð og lög annarra landshlutasamtaka og segir um hlutverk samtakanna í 2. gr laganna:

Markmið samtakanna eru:

- Að vinna að hagsmunum sveitarfélaganna á Vesturlandi einkum í atvinnu-, efnahags-, mennta-, skipulags-, samgöngu- og félagsmálum.
- Að efla samstarf sveitarfélaganna og stuðla að víðtækari þekkingu sveitarstjórnarmanna á verkefnum sveitarstjórna og vinna að því að gera verkefni sveitarstjórna eftirsóknar- og áhugaverð.
- Kynna kosti Vesturlands, efla samkennd íbúa og styrkja þjóðfélagslega aðstöðu landshlutans.

Samtökunum er ætlað að starfa í samvinnu við Samband Íslenskra sveitarfélaga eftir því sem við verður komið. (SSV, 2011a).

Eins og fram kemur í lögunum þá eru samtökin öflugur vettvangur fyrir sameiginleg mál en hafa þó þróast á þann veg að verða hattur yfir sameiginleg verkefni sveitarfélaganna og hafa einnig tekið að sér ýmsa sérfræðiráðgjöf fyrir þau.

Eins og áður kom fram, eru landshlutasamtökin nefnd í Sveitarstjórnarlögum frá 1998 nr. 45 í 81. og 86 grein og í örfáum reglugerðum.

Viðmælendur voru almennt ekkert sérstaklega vel inni í því undir hvaða lög ríkisins landshlutasamtök heyrðu eða hvort yfirleitt eitthvað slíkt væri um að ræða. Flestir voru þrátt fyrir það á því að Alþingi ætti ekki setja lög þar sem komið væri mikið inn á tilvist og tilgang landshlutasamtaka eða jafnvel sveitarfélaga yfirleitt. Sveitarfélögin ættu að fá að ráða sér sjálf eins og hægt væri, þó nefndu nokkrir að í núverandi drögum að sveitarstjórnarlögum væri meira um landshlutasamtökin sem væri af hinu góða. Eins og áður kom fram voru þó tveir viðmælendur á því að setja ætti lagaramma um samtökin og skylda sveitarfélög til að vera meðlimir í þeim. Einn viðmælandi nefndi að landshlutasamtök hefði átt að lögfesta sem þriðja stjórnarsýslustigið í kringum 1980. Nú væri það orðið of seint, því landsbyggðin hefði veikst svo mikið á undanförunum árum að ekki væri hægt að gera þetta núna með góðu móti. „...Ísland hefði misst af tækifærinu til að efla landshlutana vegna þess að menn gátu ekki séð stóru myndina heldur einblínt á sín eigin völd. Bæði þingmenn og sveitarstjórnarmenn...“ Stefna ríkisins varðandi landshluta og byggðastefna fannst honum einnig að væri mótuð af misvitrum embættismönnum og stjórnámálamönnum sem þætti gott að útbýta bitlingum.

Flestir voru ánægðir með lög og reglur SSV. Nokkur umræða var þó um hvort þörf væri á að fjölga stjórnarmönnum en eins og staðan er í dag þá eru sjö stjórnarmenn en sveitarfélögin tíu sem standa að samtökunum. Þrjú minnstu sveitarfélögin hafa hins vegar tvo áheyrnarfulltrúa án atkvæðisréttar. Almennt voru viðmælendur á því að ekki væri þörf á því að fjölga í stjórn, því stjórnin gæti orðið óskilvirk með fleiri fulltrúum og eins hefðu minni sveitarfélögin jafnvel ekki áhuga eða getu til að vera virk í stjórn. Einum viðmælanda þótti þó undarlegt að ekki væri búið að breyta lögunum þannig að öll sveitarfélögin ættu fulltrúa og annar nefndi að vissulega yrðu minni sveitarfélögin virkari ef þau ættu fastan fulltrúa. Tveir fulltrúar úr minni sveitarfélögum nefndu að það væri lítið mál fyrir sveitarfélögin þótt þau ætti ekki fulltrúa í stjórn að koma sínum málum á framfæri og samstarfið væri mjög gott. Allir voru sammála því að SSV ætti að vinna að hagsmunum landshlutans á sem breiðustum grunni.

5.3 Stefna sveitarfélaganna og ríkisins gagnvart SSV

Það má segja að ákveðin stefna birtist í lögum ríkisins um að samtök sveitarfélaga séu frjáls félagasamtök, en þó þurfi ríkið að leggja blessun sína yfir starfssvæðið og þau eigi að setja sér reglur og samþykktir. Einnig er samkvæmt lögum Jöfnunarsjóðs ákveðnum peningum varið til landshlutasamtaka, en það hlýtur að teljast stefnumótandi. Lög SSV setja ákveðna stefnu fyrir það hvernig starfið fer fram og á hvað skal leggja áherslu. Ekki var hægt að finna að sveitarfélögin hefðu sett sér neina sérstaka stefnu í málefnum landshlutans fyrir utan ákvörðunina um að vera með í SSV.

Fram kom hjá viðmælendum að stefnumörkun í landshlutanum væri nokkuð flókin. Ríkið setti auðvitað ákveðna stefnu varðandi sveitarfélögin með því að veita fjármunum í ákveðin málefni eins og Jöfnunarsjóð, atvinnuráðgjöf og menningarsamninga en þó hefði þrýstingur á að fá þessa samninga komið frá sveitarfélögunum. Að öðru leyti töldu viðmælendur að stefnan kæmi aðallega frá sveitarfélögunum sem settu öflugan fulltrúa sína í stjórn SSV, en þar sætu alltaf aðalmenn í sveitarstjórn eða framkvæmdastjórn sveitarfélaganna. Í stjórn væri unnið heilshugar að málefnum landshlutans og burtséð frá því hverjir sætu í

ríkisstjórn á hverjum tíma þá væri SSV öflugur málsvari landshlutans. Stjórnin ynni að ýmsum brýnum málum sem tengdust sveitarfélögunum saman, og einnig hverju fyrir sig þegar þannig bæri undir. Nokkrir vildu gjarnan að SSV tæki meira frumkvæði við stefnumörkun og að aðalfundur ætti að vera enn meira stefnumarkandi. Einn viðmælandi nefndi að kannski væri gott að hafa framkvæmdaráð innan SSV þannig að starfið yrði markvissara. Sérstök samgöngunefnd hefur verið starfandi innan SSV frá 1973 og sýnir það ákveðna áherslu og stefnu landshlutans í samgöngumálum. Mikið hefur áunnist í þeim málum á undanförunum árum og vildu sumir viðmælendur einmitt meina að þegar samstaða náðist um forgangsörðun samgöngumála í landshlutanum innan SSV þá fyrst hafi komist skriður á þau mál. Nú voru hinsvegar nokkrir á því að tími væri kominn til þess að endurskoða starf samgöngunefndar SSV. Annað hvort ættu öll verkefni að vera á borði stjórnar SSV eða stofna ætti minni vinnuhópa með ákveðin markmið til að vinna stefnu landshlutans í ákveðnum málum brautargengis, þannig næðist meiri slagkraftur og einbeiting á mikilvæg verkefni.

Eins og áður kom fram er nú verið að vinna að Sóknaráætluninni Ísland 20/20, en hún felur í sér talsverða áherslu á landshluta og landshlutabundið starf. Flestir viðmælendur höfðu heyrt af Sóknaráætluninni og sumir höfðu tekið þátt í stefnumótunarfundi sem haldinn var í Borgarnesi. Einnig voru nokkrir meðvitaðir um að SSV myndi vinna áfram með tillögur sem fram komu á þeim fundi. Skoðanir fólks á þessu starfi voru þó mjög mismunandi. Þrír voru mjög ánægðir og töldu þetta til mikilla bóta og myndi setja meiri fókus á landshlutann að hálfu ríkisins en þó með frumkvæði heimamanna, það væri mjög gott. Aðrir voru ekki eins hrifnir og einn vildi beinlínis meina að þetta yrði bara enn eitt verkefnið sem færi vel af stað en myndi síðan gufa upp. Almennt virtist ríkja mikil tortryggni gagnvart ríkinu. Fólk var reiðubúið að takast á við ný verkefni og reyna að styrkja byggðina og landshlutann en fæstir höfðu nokkra trú á því að ríkið myndi fylgja verkefninu eftir. Hvorki með einhverjum ákveðnum tillögum eða fjárveitingum. Eða eins og tveir viðmælendur nefndu:

Ég held nú að flestir viti hvað þeir vilja fara en það er alltaf eins og menn vilji finna upp hjólið aftur og aftur og búa til nýja skýrslu, ég meina það er búið að búa til margar, Byggðastofnun er búin að setja sko ég veit ekki hvað, ég veit ekki hvort það eru hundruðir milljóna í alls konar skýrslum og byggðaáætlunum en þeim hefur aldrei verið fylgt eftir og svo

byrja menn aftur að búa til nýja skýrslu og aftur nýja skýrslu. Ég held að við ættum að reyna að byrja bara á því að nota eitthvað af því sem búið er að vinna.

Ef menn virkilega meina það að þeir vilji styrkja hvern landshluta eða eitthvað svoleiðis, þannig að það er auðvitað svona landlægur hérna, landlæg eða viðvarandi tortryggni hjá manni og fleirum, gagnvart ríkinu. Bara að þeir meini eitthvað, ég meina, maður skoðar bara stefnuna, þetta er ekkert annað en stefna hvernig það hefur verið byggð upp þjónusta og starfsemi ríkisins til dæmis. Það er engin tilviljun að þetta er allt á höfuðborgarsvæðinu, þetta hefur bara verið stefna.

5.4 Frekari sameiningar á svæði SSV

Eins og kom fram í kafla 3.3 þá eru frekari sameiningar sveitarfélaga á Íslandi í umræðunni. Hugmyndirnar ganga til dæmis út á að sameina heilu landshlutana. SSV gerði árið 2010 athugun á þeirri hugmynd og þar kom fram, að ef sú leið yrði farin þá þyrfti að breyta lögum að norrænni fyrirmynd til að fjölga verulega í sveitarstjórn. Þetta væri til þess að gæta jafnræðis milli svæða sveitarfélagsins og lýðræðis innan svo stórs sveitarfélags. Einnig gæti verið möguleiki að setja á stofn svokölluð svæðisráð innan sveitarfélagsins sem legðu sínar tillögur fyrir sveitarstjórn en sú tillaga væri ekki mjög fýsileg af ýmsum ástæðum. Niðurstaða skýrslunnar var að miðað við núverandi aðstæður þá væri þessi sameining ekki ákjósanleg (Torfi Jóhannesson o.fl. 2010:30-34).

Allir viðmælendur voru sammála um að fleiri sameiningar væru í farvatninu. Ríkisstjórnin hefði verið að undirbúa í nýju frumvarpi að sveitarstjórnarlögum að íbúatala í sveitarfélögum ætti að vera að lágmarki 1000. Því hefðu sveitarfélög á svæðinu verið byrjuð að undirbúa sig undir frekari sameiningar. Í framhaldi af þessari umræðu hefði SSV haft frumkvæði að því að fram færi athugun á því að gera SSV-svæðið að einu sveitarfélagi: Sveitarfélagið Vesturland. Núverandi innanríkisráðherra væri þó búinn að taka lágmarksíbúafjölda úr frumvarpinu og því væru þvingaðar sameiningar út af borðinu, allavega í bili. Tveir viðmælendur voru mjög ósáttir við þessa stefnubreytingu og vildu meina að þrátt fyrir að þeir væri ekki endilega hlynntir því að sveitarfélög ættu að hafa þúsund íbúa þá tæki það allan kraft úr

sameiningaáformum að hafa ekki lágmarksíbúatölu í nýju lögunum. Einn viðmælandi orðaði þetta svona:

....þú veist ef þú ert með svona pott á hellunni og þú skerpir undir, þú þarft að láta malla í pottinum, um leið og þú bara slekkur á hellunni þá náttúrulega bara dettur suðan niður sko. Það finnst mér hafa gerst í sameiningamálunum með nýjum ráðherra. Mér finnst bara umhugsunarefni, þetta er sama ríkisstjórnin og hérna það hefur ekki formlega verið breytt um stefnu, en áherslubreytingin hún jaðrar bara við stefnubreytingu. Í rauninni, mér finnst það og mér finnst það alger synd. Eða ég upplifði það að sveitarstjórnarmenn voru virkilega farnir að ræða sín á milli um það hvaða útfærslur væru betri en aðrar, svo núna er þetta svolítið, menn dottnir bara út í það hvort þeir komist í gegnum fjárhagsárið og svona. Ekki verið að horfa neitt mikið meira til framtíðar heldur en það. Æ, mér finnst það synd.

Flestir sáu fyrir sér að í framtíðinni yrði Snæfellsnes eitt sveitarfélag, Borgarbyggð, Skorradalur, Hvalfjarðarsveit og Akranes eitt, en einhverjir sáu fyrir sér önnur mynstur. Þannig að í framtíðinni yrðu tvö til fjögur sveitarfélög á Vesturlandi í stað tíu. Athyglisvert var að fulltrúar minnstu sveitarfélaganna voru mest jákvæðir út í stærstu sameiningarhugmyndina. Það er að segja Sveitarfélagið Vesturland. Nokkrir nefndu líka að félagsgerð og menning innan svæðisins væri mjög ólík og töldu það farsælla að sameina svæði sem ættu meira sameiginlegt eins og t.d. Snæfellsnes og svo Dalabyggð og Borgarbyggð, heldur en til dæmis Dalabyggð og Snæfellsnes. Einnig kom fram að landfræðilega væri miklu erfiðara að sameina allt Vesturland heldur en til dæmis höfuðborgarsvæðið og nálægð sveitarstjórnarmanna við íbúana væri mikilvæg og á hana myndi skorta í svo landstóru sveitarfélagi.

5.5 Samgöngunefnd SSV

Frá árinu 1973 hafa SSV starfrækt sérstaka samgöngunefnd innan samtakanna en sérstök þörf hefur þótt á því vegna lélegra samgangna í landshlutanum. Frá 1973 hafa orðið miklar vegabætur á svæðinu og samgöngunefnd SSV átti hlut að því að þrýsta á um þær framfarir sem orðið hafa. Vert er að telja upp nokkrar helstu samgöngubæturnar:

- Malbik á öllum helstu leiðum innan landshlutans.
- Brú yfir Borgarfjörð.
- Brú yfir Kolgrafarfjörð.
- Nýr vegur yfir Bröttubrekku.
- Nýr vegur yfir Svínadal.
- Nýr vegur yfir Vatnaleið.
- Nýr vegur frá Hvalfjarðargöngum að Laxá.
- Nýr vegur og brú yfir Gilsfjörð (á mörkum landshlutans).
- Hvalfjarðargöng (á mörkum landshlutans).

Nokkur umræða varð um samgöngunefnd SSV í viðtölunum en hún er eina nefndin sem er starfandi innan samtakanna fyrir utan stjórnina en nokkuð mismunandi virðist vera milli landshlutasamtaka hvort sérstakar nefndir eru starfandi innan vébanda samtakanna á hverjum stað. Við leit á heimasíðum þeirra kom í ljós að á Suðurnesjum og Vestfjörðum eru einnig samgöngunefndir utan stjórnar en á Suðurlandi eru fjórar nefndir sem fjalla um samgöngumál, velferðarmál, menntamál og fjárhagsmál. Á öðrum stöðum eru engar sérstakar nefndir fyrir utan aðalstjórn nema í Eyþingi þar sem starfrækt er heilbrigðisnefnd (SSS, 2011; Fjórðungssamband Vestfirðinga, 2011; Eyþing, 2011; SASS, 2011).

Flestir viðmælendur voru á því að vissulega hefði verið þörf á samgöngunefnd SSV fyrir nokkrum árum, þar sem samgöngur á svæðinu voru ekki góðar, en þær hefðu batnað geysilega og því væri ekki þörf á henni lengur. Nú tæki ekki nema tvo til þrjá klukkutíma að fara á milli ystu marka landshlutans og allar helstu leiðir væru malbikaðar. Þó væri ekki beinlínis vilji til að leggja nefndina niður í bili. Einn viðmælandi taldi að það yrði meiri vigt í því að hafa samgöngumálin einnig inni í aðalstjórninni heldur en hafa sér nefnd um þau. Annar viðmælandi taldi að stjórnin eða aðalfundur ætti oftast að skipa minni nefndir eða hópa til að vinna að ýmsum málum, en tímabundið. Samgöngunefndin hefði þó á endanum náð miklum árangri með að sameina landshlutann um áhersluatriði en til að byrja með voru menn alltaf að karpa um að fá hver og einn einhverjar vegabætur í sitt sveitarfélag og þá urðu ályktanir samgöngunefndar og stjórnar SSV ómarkvissar. Snæfellingar vildu þetta, Dalamenn hitt og

Borgfirðingar enn eitt. Nokkuð góð samstaða náðist um að leggja áherslu á eitt stórt mál í hvert sinn í kringum síðustu aldamót og þá fóru hlutirnir að ganga betur. Samgöngunefndin gæti því verið einskonar fyrirmynd um hvernig ætti að vinna málin innan landshlutans til að ná árangri.

5.6 Verkefni og hagkvæmni SSV

SSV hefur komið að mörgum framfaramálum í landshlutanum og samtökin beittu sér mjög í að koma á mörgum af þeim verkefnum sem rekin eru í samstarfi sveitarfélaganna, eins og Símenntunarmiðstöðvarinnar, Vesturlandsstofu, Menningarsamningsins og Vaxtarsamningsins. Að auki hefur SSV þróun og ráðgjöf beitt sér við stofnun ýmissa nýsköpunarfyrirtækja eins og Skessuhorns sem er héraðsfréttablaðið og Nepal sem er hugbúnaðarfyrirtæki staðsett í Borgarnesi. SSV þróun og ráðgjöf kom að stofnun Eignarhaldsfélags Vesturlands, en hugmyndin með því fyrirtæki var að halda utanum eignarhluti og fjárfesta í fyrirtækjum í landshlutanum (Vífill Karlsson, 2001:5-6; Ólafur Sveinsson tölvupóstur 8. september 2011).

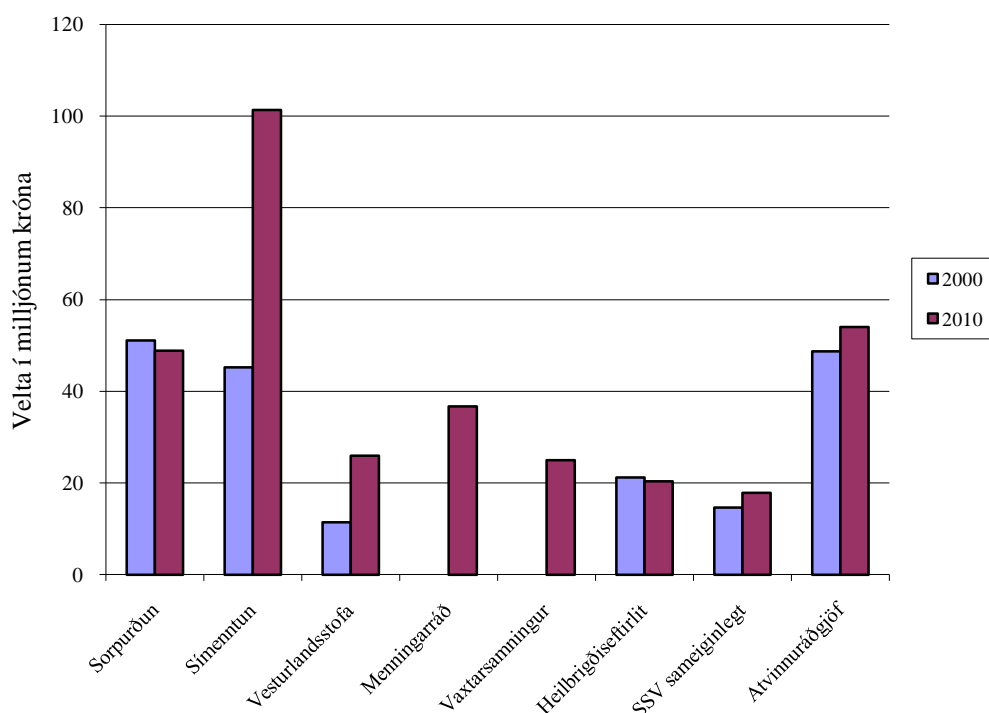
Samtökin hafa haft skrifstofu í Borgarnesi frá upphafi og þróunin hefur orðið þannig að þar eru flest samstarfsverkefni hýst. Heilbrigðiseftirlit Vesturlands hefur heimilisfang í Hvalfjarðarsveit en flest hin verkefni hafa heimilisfang á skrifstofu samtakanna. Þetta hefur haldið niðri rekstrarkostnaði með sameiginlegri símsvörun, bókhaldi og yfirstjórn (Hrefna Jónsdóttir tölvupóstur og munnlegar upplýsingar, 5. september 2011).

Tafla 5: Yfirlit yfir verkefni sem eru leyst á vettvangi SSV

<i>Verkefni:</i>	<i>Samstarfsform:</i>
Þróun og ráðgjöf (Atvinnuráðgjöf Vesturlands)	Samstarfsverkefni SSV og Byggðastofnunar
Heilbrigðiseftirlit Vesturlands	Rekið af sveitarfélögunum skv lögum nr.7/1998
Vesturlandsstofa	Hlutafélag
Málefni fatlaðra (sameiginleg mál)	Byggðasamlag
Menningarráð Vesturlands	Samningur milli ríkis og sveitarfélaga
Símenntunarmiðstöðin á Vesturlandi	Sjálfseignarstofnun
Sorpurðun Vesturlands	Hlutafélag
Vaxtarsamningur Vesturlands	Samningur milli ríkis og sveitarfélaga

Sjá má í töflu 5 að verkefnin eru margskonar og formið á þeim er mjög mismunandi. Sum eru hlutafélög, önnur starfa samkvæmt lögum, eitt byggðasamlag og enn önnur samkvæmt samningum.

Velta og umsvif SSV hafa stöðugt verið að aukast eins og sjá má á mynd 9. Ef velta þessara verkefna er borin saman á tíu ára tímabili þá sést að veltan eykst mikið og ný verkefni eru að koma inn.



Mynd 9: Velta samstarfsverkefna sveitarfélaga á Vesturlandi á verðlagi ársins 2010 (Ársreikningar 2000 og 2010; Hrefna Jónsdóttir, 2011; Hagstofa Íslands, 2011b)

Nokkur vilji er hjá sveitarfélögum innan SSV til að taka við auknum verkefnum frá ríkinu og þau hafa þrýst á að fá aukin verkefni á undanförunum árum með ágætum árangri eins og sjá má á mynd 9. Þessi verkefni hafa gengið vel og hefur fjármagn verið að aukast í landshlutabundið samstarf, einnig mun nýjasta verkefnið, málefni fatlaðra á Vesturlandi auka veltuna nokkuð. Í nýlegri könnun vegna stefnumótunar fyrir Ísland 20/20 kemur þó ljóslega fram að SSV telur sig geta tekið við fleiri málum og rekið enn öflugri svæðisskrifstofu en það gerir í dag (Forsætisráðuneyti, 2010).

Enginn viðmælenda sá fyrir sér að hann vildi fækka þeim samstarfsverkefnum sem nú er unnið að. Einhverjir nefndu þó að Vesturlandsstofa hefði ekki verið að virka sem skyldi. Ákveðnir erfiðleikar væru í því samstarfi núna af ýmsum ástæðum og mönnum fannst í því tilfelli að fjármunirnir gætu hugsanlega verið að nýtast betur á hverjum stað fyrir sig.

Þegar kom að hugmyndum um aukið samstarf var enginn hörgull á hugmyndum. Einn nefndi að mikilvægt væri að efla samstarf í stjórnsýslunni, það

myndi sérstaklega vera mikilvægt fyrir minni sveitarfélög þar sem sérhæfing er minni og sveitarstjórar á svæði SSV ættu að hafa með sér meira formlegt samstarf. Umhverfis- og skipulagsmál voru mönnum líka nokkuð hugleikin en þrír nefndu sérstaklega að þau ætti að vinna í samvinnu sveitarfélaganna. Skipulag eins sveitarfélags getur haft áhrif á annað og upp getur komið rígur og deilur milli sveitarfélaga um þessi mál. Auk þess væru lög og reglugerðir í þessum málaflokki sífellt að verða flóknari og meiri kröfur gerðar til fagmennsku. Einn viðmælandi vildi að refaveiðar yrðu á borði SSV en annar nefndi að framhaldsskólar ættu að vera á hendi sveitarfélaganna í landshlutanum. Allir voru undir það búnir að hefja undirbúning við að taka við málefnum aldraðra. Þeir vildu þó láta reyna á yfirfærslu á málefnum fatlaðra áður en það yrði gert og greinileg tortryggni ríkti meðal flestra viðmælenda á að tekjur fylgdu verkefnum. Flestir voru sammála um að samvinna væri undirstaða þess að sveitarfélög á Vesturlandi gætu tekið við stærri verkefnum frá ríkinu, eins og í tilfelli yfirfærslu á málefnum fatlaðra. Fulltrúi Akraness skar sig þó svolítið úr í þessari umræðu en það er fjölmennasta sveitarfélagið í SSV og því betur í stakk búið til að taka við ýmsum verkefnum upp á eigin spýtur. Nokkrir nefndu að horfa ætti frekar til samstarfs- og þjónustusamninga á svæðum innan starfssvæðis SSV, eins og Snæfellsness eða Borgar-Hvalfjarðarsvæðinu. Jafnvel mætti skoða sameiningu þeirra svæða í framhaldi af því.

Viðmælendur voru almennt á því að hagkvæmt væri fyrir sveitarfélögin að vera aðilar að samtökunum. Tveir viðmælendur nefndu það sérstaklega að auðveldara væri að fá fjármagn hjá ríkinu í sameiginleg verkefni en þegar sveitarfélögin væru hvert í sínu horni þannig að það væri ekki bara þannig að peningarnir nýttust betur í samstarfinu, heldur væri líka auðveldara að fá meiri peninga inn í landshlutann með því.

5.7 Sérfræðiþjónusta SSV

SSV þróun og ráðgjöf (atvinnuráðgjöf) hefur verið mikilvæg fyrir svæðið en dæmi um verkefni sem hún hefur komið að nýlega eru: Miðaldaböð í Borgarfirði, aðstoð og ráðgjöf við kaup á hlutafé í Límtré-Vírnet, „útflutningur á Snorra“ til Noregs, Fab-lab verksmiðja Akranesi og kræklingarækt í Hvammsfirði. Eins og

sjá má af þessari upptalningu þá eru verkefni þróunar og ráðgjafa mjög mismunandi og á mismunandi stöðum. Þróun og ráðgjöf SSV hefur einnig unnið fyrir ríkisstjórnina vegna vinnu við sóknaráætunina, Ísland 20/20. Það hefur falist í umsjón með sóknaráætlun og „þjóðfund“ á Vesturlandi og úrvinnslu í framhaldi af því. Þróun og ráðgjöf SSV hefur komið talsvert að klasasamstarfi á Vesturlandi og undirbúningi að slíku. Til dæmis golfklasa, matvælaklasa og ferðaþjónustuklasa. Veitt er talsverð aðstoð við sveitarfélögin í formi ráðgjafar í einstökum málum, en einnig í formi stærri rannsókna og kannana á Vesturlandi (Ólafur Sveinsson tölvupóstur, 8. september 2011). Sérfræðiþjónustan hefur líka nýst sveitarfélögum með upplýsingum sem aðstoða þau við að bregðast við ýmsum aðstæðum í þjóðfélaginu. Sem dæmi má nefna skýrslu sem gerð var fyrir svæðið árið 2007 þegar kvóti var skorinn niður um 30% og áhrif þess á einstök sveitarfélög, sömuleiðis aðra sem gerð var árið 2009 um áhrif kreppunnar á svipaðan hátt (SSV, 2011b).

Viðmælendur voru sammála um að í gegnum SSV væru sveitarfélögin og íbúar þeirra að fá aðgang að sérþekkingu og þjónustu sem hvert og eitt sveitarfélag myndi eiga í erfiðleikum með að halda úti. Nokkrir töluðu um það að sveitarfélögin mætti jafnvel vera duglegri að nýta sér þjónustuna til að fá enn meira út úr henni. Einn nefndi það mikinn kost að starfsmenn SSV væru með allt svæðið undir og hefðu því fjölbreytta reynslu af ýmsum verkefnum sem þeir gætu yfirfært á milli sveitarfélaga og við það sparaðist heilmikill tími og peningar. Eins kæmi það í ljós nú þegar kreppir að í þjóðfélaginu að ásókn í þjónustu SSV hefði aukist mikið hjá nokkrum sveitarfélögum.

Einn viðmælandinn orðaði þetta svona:

..ef ég svona flokka það í tvennt, það eru annars vegar svona þessi almenna starfsemi þar sem er að nýtast öllum, sem er að nýtast svæðinu. Og svo er það kannski þessu staðbundna, eða hvað eigum við að segja, ráðgjöf og stuðningur og þjónusta kannski við einstaklingana á svæðunum.

Almennt voru viðmælendur ánægðir með skrifstofu SSV. Starfsfólk þar væri hæft og margir hefðu verið lengi í starfi. En á skrifstofunni starfa eftirfarandi starfsmenn: Framkvæmdastjóri, forstöðumaður atvinnuráðgjafar, fjórir atvinnuráðgjafar -þar af einn í 69% starfi, menningarfulltrúi í 80% starfi,

verkefnisstjóri vaxtarsamnings í 90% starfi, 65% starf við skrifstofuumsjón og 12% starf við þrif. Samtals 7,16 stöðugildi (Anna Steinsen tölvupóstur, 12. september 2011).

Viðmælendur nefndu að það væri auðvelt að leita til skrifstofu SSV varðandi ýmis mál, þar væri líka haldið úti öflugri greiningarvinnu og skýrslugerð fyrir landshlutann sem auðveldaði ýmis samskipti við ríkið og áætlanagerð fyrir sveitarfélögin. Viðmælendur nefndu sérstaklega atvinnuráðgjöf sem mikilvæga og hún væri að nýtast vel. Í smærri sveitarfélögunum virtist sérfræðiþjónustan ekki nýtast eins vel, þó væri ákveðin vakning að nýta sér eins og til dæmis atvinnuráðgjöf eftir að meiri áhersla fór að vera á ferðaþjónustu og heimaframleiðslu í sveitum. Fólk væri kannski bara ekki nógu duglegt að nýta sér þjónustuna en það væri þó mjög mismunandi, ekki eftir svæðum heldur eftir frumkvæði fólksins og kannski tengslum við stjórnámálamenn eða aðra sem hefðu reynslu af aðstoðinni sem beindu þeim þá á réttu staðina.

5.8 Áhrif og ábyrgð sveitarfélaganna á stjórnun og rekstur samvinnuverkefna.

Samvinnuverkefnum SSV þarf að stjórna. Eins og kom fram hér að framan er mismunandi rekstrarform á verkefnum. Þetta leiðir til þess að val í stjórnir þeirra verður einnig mjög mismunandi. Eins og sjá má í töflu 6 þá getur val á stjórn verið allt frá því að vera einungis sveitarstjórnarmenn upp í það að vera nánast eingöngu aðilar sem ekki eru lýðræðislega kjörnir.

Tafla 6: Yfirlit yfir stjórnir samvinnuverkefna

Stjórn	Fjöldi í stjórn	Tilnefndir af sveitarstjórnnum	Tilnefndir af SSV	Tilnefndir af öðrum
Sorpurðun Vesturlands	7	5		2
Heilbrigðiseftirlit Vesturlands	7	5		2
Menningarráð Vesturlands	5	4	1	
Símenntunarmiðstöð Vesturlands	6		1	5
Vaxtarsamningur Vesturlands	5		1 (tillaga til ráðuneytis)	4
Vesturlandsstofa	5		1	4
Þróun og ráðgjöf (atv.rgj.) og stjórn SSV	7	7		
Málefni fatlaðra á Vesturlandi	3			3
Alls:	45	22	4	20

Sorpurðun Vesturlands: Í stjórn sitja sjö einstaklingar. Hluthafafundur kýs stjórn úr sínum hópi. Sveitarfélögin á Vesturlandi eiga öll hlut í félaginu. Nú sitja í stjórn tveir fulltrúar frá Akranesi, tveir frá Borgarbyggð, einn frá Dalabyggð, einn frá Snæfellsbæ og einn frá Stykkishólmi (Sorpurðun Vesturlands, 2008; Sorpurðun Vesturlands, 2011).

Heilbrigðiseftirlit Vesturlands: Í stjórn sitja sjö einstaklingar, fimm kosnir af sveitarstjórnnum og einn af samtökum atvinnurekenda á svæðinu. Auk þess tilnefna náttúruverndarnefndir sveitarfélaganna á svæðinu einn fulltrúa en hann hefur ekki atkvæðisrétt (Heilbrigðiseftirlit Vesturlands, 2011).

Menningarráð Vesturlands: Í stjórn sitja fimm einstaklingar. Fjórir eru tilnefndir af sveitarstjórnnum á Vesturlandi en einn af stjórn SSV (Menningarráð Vesturlands, 2010a).

Símenntunarmiðstöð Vesturlands: Í stjórn sitja sex einstaklingar. Samkvæmt 4.gr. skipulagsskráar Símenntunarmiðstöðvarinnar þá er kosið í stjórn samkvæmt tilnefningum frá eftirtöldum aðilum: SSV, Viðskiptaháskólanum á

Bifröst, Fjölbrautaskóla Vesturlands og Landbúnaðarháskólanum á Hvanneyri, en þessir aðilar tilnefna einn hver. Verkalýðsfélögin á svæðinu tilnefna einnig einn stjórnarmann og fyrirtæki önnur en skólar einn (Símenntunarmiðstöð Vesturlands, 1999).

Vaxtarsamningur Vesturlands: Í stjórn sitja fimm einstaklingar. Þeir eru allir skipaðir af iðnaðarráðherra. Einn er skipaður beint af ráðherra en fjórir stjórnarmenn eru tilnefndir samkvæmt tillögum frá eftirtöldum aðilum: SSV, Samtökum atvinnulífsins, Nýsköpunarmiðstöð Íslands og Þekkingarklasa Vesturlands (Vaxtarsamningur Vesturlands, 2010).

Vesturlandsstofa: Í stjórn sitja fimm einstaklingar. Hluthafar eru: SSV, Ferðamálasamtök Vesturlands og All Senses Group (Klasi í ferðaþjónustu). Hluthafar eiga jafnan hlut í félaginu, eða þriðjung hver. Eins og stjórnin er skipuð núna þá kemur einn fulltrúi frá SSV og tveir frá hinum tveimur félögnum (Vesturlandsstofa, 2008; Ólafur Sveinsson tölvupóstur, 8. september 2011).

Stjórn SSV: Í stjórn sitja sjö einstaklingar kosnir af aðalfundi. Kjörgengir eru aðal- og varamenn í sveitarstjórn og framkvæmdastjórar sveitarfélaganna á Vesturlandi. Á aðalfund er kosið samkvæmt eftirfarandi reglu:

Sveitarfélag með innan við 300 íbúa skal kjósa einn fulltrúa.

Sveitarfélag með 300-700 íbúa tvo fulltrúa.

Sveitarfélag með 700-1500 íbúa þrjá fulltrúa.

Sveitarfélag með 1500-3000 íbúa fjóra fulltrúa.

Sveitarfélag með fleiri en 3000 íbúa fimm fulltrúa (SSV, 2011a).

Þróun og ráðgjöf: Stjórn SSV er yfir þróun og ráðgjöf (Ólafur Sveinsson tölvupóstur, 8. september 2011).

Málefni fatlaðra á Vesturlandi: Félagsþjónustur Akraness, Borgarness og Snæfellsness eru aðilar að byggðasamlagi um málefni fatlaðra á Vesturlandi. Forstöðumenn þessara félagsþjónusta sitja í þjónusturáði, þrír talsins. Þjónusturáðið þarf þó að leggja allar sínar fundargerðir fyrir stjórn SSV sem samþykkir þær (Samningur um myndun þjónustusvæðis Vesturlands, 2010; Hrefna Jónsdóttir tölvupóstur, 5. september 2011).

Sjá má af þessari upptalningu og yfirliti í töflu 6, að í sumum verkefnum er það einungis stjórn SSV sem skipar stjórnarmann en utanaðkomandi aðilar

aðra, í öðrum verkefnum eru það sveitarfélögin og í einu tilfelli ráðherra. Utanaðkomandi aðilar skipa litlu færri stjórnarmenn en sveitarfélögin, einnig er athyglisvert að bera saman stjórnun á Menningarsamningnum og Vaxtarsamningnum en öðrum stjórna heimamenn en hinum utanaðkomandi aðilar⁸ (utan eitt sæti). Oft er það fulltrúi í sveitarstjórn sem situr í stjórn verkefnanna, en þó alls ekki alltaf, enda ekki skilyrt nema í tilfelli stjórnar SSV. Það hlýtur að vekja ákveðnar spurningar um lýðræðislegt umboð stjórna samvinnuverkefna þegar enginn fulltrúi þeirra er tilnefndur af sveitarstjórnnum en það á við í fjórum af átta samstarfsverkefnum.

Viðmælendur voru þó almennt á því að sveitarfélög hefðu alla möguleika á að hafa áhrif, en nýttu sér það ekki alltaf og eins væru þessir fulltrúar misvirkir og í misgóðum tengslum við sveitarstjórnirnar. Einn viðmælandi nefndi að besta leiðin til að hafa áhrif væri í upphafi verkefnanna.

Mér finnst að áhrifin sem að þau geta haft þegar verið er að leggja línurnar í upphafi, þau eru ótvíræð, þar eru einhvern veginn áhrifin mun meiri en kannski vægi þeirra gefur til kynna eins og ég sagði áðan, en svo er auðvitað alltaf bara svona bara, hvað á ég að segja, þyngdarlögmálið sem ræður þegar eitthvað er komið af stað. Hvað tekur mikinn tíma að stoppa eitthvað af og snúa við ef að við erum ekki á rétttri braut. Það held ég að sé bara svona þetta venjulega lögmál og ekkert erfiðarar fyrir einstök sveitarfélög heldur en, fyrir það minnsta heldur en það stærsta. Það er auðvitað bara, þegar búið er að marka einhvern farveg að þá geta breytingar oft verið erfiðar. Það er bara þetta almenna lögmál.

Eins og fram kemur hjá þessum viðmælanda voru fulltrúar minni sveitarfélaganna á þeirri skoðun að þrátt fyrir að eiga ekki fulltrúa í verkefnunum hefðu þeir greiða leið að stjórn og framkvæmdastjóra til að hafa áhrif. Einn fulltrúi nefndi þó að samskipti við stjórnarmenn væru ekki nógu virk og velti því fyrir sér hvort reglulega ætti að halda fundi með þessum stjórnarmönnum og sveitarstjórn til að fara yfir samstarfsverkefnin, því tengslin væru oft ekki nægilega skýr. Oft mættu koma fram meiri upplýsingar um starfið, meiri en þessi eina ársskýrsla eða ef eitthvað kemst í fréttirnar mönnum að óvörum. Flestir viðmælendur voru á þeirri skoðun að fulltrúar í sveitastjórnnum gerðu sér grein fyrir ábyrgð sinni á samstarfsverkefnum, þó ekki allir. Hins vegar hefðu þeir

⁸ Þess er væntanlega gætt að það séu aðilar með tengingar við svæðið, en það er ekki skilyrði.

mikið að gera, enda flestir sveitarstjórnarmenn í fullri vinnu annars staðar og því væri ákveðin tilhneiging til að treysta á stjórnarmenn og starfsmenn til að vera að vinna vinnuna sína vel og þeir fylgdust ekkert sérstaklega vel með samstarfsverkefnum. Segja mætti að búið væri að úthýsa verkefnum og því minni áhugi og eftirlit með þeim. Tveir viðmælendur sem hafa setið lengi í sveitarstjórn tóku fram að sérstaklega þegar þeir voru að byrja í sveitarstjórn þá hefðu þeir ekki fylgst nægilega með og jafnvel ekki vitað hvaða verkefni voru unnin í samstarfi og ekki lesið skýrslurnar eða fylgst með á annan hátt. Þetta hefði þó breyst með meiri reynslu. Áhugavert var að einn viðmælandi nefndi sérstaklega reynslu og upplýsingar sem mikilvægan þátt í trausti á samvinnuna.

...þeir fá náttúrulega bara þessar skýrslur og lesa þær og það er náttúrulega eitt af því sem hefur alltaf verið í gegnum tíðina að það er alltaf fólk sem ekki situr í stjórnunum og fólk sem ekki er með að það hefur oft verið mjög gagnrýnið á þessa starfsemi og maður hefur kynnst því að fólk sem hefur verið með margar og miklar yfirlýsingar um starfsemi SSV hefur síðan komist í stjórn og þá hefur það þagnað og ég þekki mörg svoleiðis dæmi.

Á þeim niðurskurðartímum sem sveitarfélög ganga nú í gegnum var viðhorf eins viðmælanda sérstaklega áhugavert gagnvart samstarfsverkefnum.

Samstarfsverkefnin þau eru svona ekki eins gegnsæ. Þegar til dæmis á að fara að spara að þá er mjög auðvelt að taka skólann, eða skólamálin, og rýna þau alveg inn að beini.En þetta er, að því leytinu til er þetta svona ósnertanlegra, það er eitthvert sameiginlegt apparat sem að er hérna sameiginleg stjórn, fulltrúar, þú átt kannski ekki einu sinni fulltrúa í henni, og henni er falið að annast þennan málaflökk svo gerir hún bara tillögu til allra sveitarfélaganna um það að á næsta ári þá gerum við þessa fjárhagsáætlun og hún felur í sér 5% hækkun meðan þú ert kannski að skera niður 5% í öllum öðrum málaflökkum. Þannig að þetta er svolítið, þetta er ósnertanlegra og erfiðara að eiga við það að mörgu leyti þegar þetta er komið í þennan farveg. En það breytir því ekki að þú hefðir ekki getað rekið þetta á hagkvæmari hátt einn og sér.

Fram kom hjá mörgum viðmælendum að mikið traust ríkir til stjórna og starfsfólks samstarfsverkefnanna og sveitarstjórna og enginn mundi eftir að komið hefði upp trúnaðarrestur eða misferli og því væru sveitarstjórnarmenn kannski rólegri yfir starfseminni en ef eitthvað slíkt hefði einhverntímann komið upp.

5.9 Tengsl íbúa Vesturlands við SSV

Íbúar Vesturlands njóta margvíslegrar þjónustu frá samstarfsverkefnum. Þeir snæða á veitingastöðum sem eru vottaðir af Heilbrigðiseftirlitinu og ruslið fer í urðun hjá Sorpurðun Vesturlands. Þeir geta sótt um styrki í Menningarráð Vesturlands og Vaxtarsamning Vesturlands og fengið aðstoð Atvinnuráðgjafar. Þeir sækja námskeið hjá Símenntunarmiðstöðinni og fá tillögur að ferðalögum hjá Vesturlandsstofu.

Þrátt fyrir allt þetta mikla starf þá voru allir viðmælendurnir þeirrar skoðunar að hinn almenni íbúi væri ekki mjög meðvitaður um SSV og samstarfsverkefni á þeirra vegum. Það væri helst fólk í atvinnulífinu og stjórnsýslunni sem væri meðvitað um starf á vegum SSV. Önnur samstarfsmál eins og talin eru upp hér að framan væru eitthvað sem fólk nýtti sér án þess að hugsa út í það hvernig eða hvaðan þjónustan kæmi. Eins og kom fram hér fyrir framan þá væri fólk ekkert að spá í hlutina meðan þeir væru í lagi. Viðmælendum bar þó saman um það, að stjórnsýslan og kjörnir fulltrúar væru virkir í að beina fólki á réttan stað ef á þyrfti að halda, eins og til atvinnuráðgjafar eða sækja um í Menningarráð Vesturlands eða Vaxtarsamning Vesturlands. Fólk væri hins vegar ekki mjög meðvitað um þessa möguleika og það virtist vera erfitt að koma þeim á framfæri við almenning, þó stjórnsýslan væri meðvitað um möguleikana. Það sem var áhugavert í þessu sambandi var, að íbúar í smærri sveitarfélögum eru jafnvel meira meðvitaðir um ýmis samstarfsverkefni vegna þess að hátt hlutfall íbúa tengist sveitarstjórn eða situr í stjórnnum eða ráðum á vegum SSV. Einnig töldu nokkrir viðmælendur að svæði þar sem væru skrifstofa eða útibú, hefðu meiri meðvitund um starfsemina. Auglýstir tímar atvinnuráðgjafar hefðu haft góð áhrif á meðvitund fólks um þjónustuna, jafnvel þótt það hafi ekki verið að nýta sér hana.

Allir viðmælendur voru sammála um það að ef íbúar væru ósáttir við eitthvað sem tengdist samstarfsverkefnum þá hefðu þeir samband við sína sveitarstjórn eða stjórnsýslu til að kvarta. Þeir snéru sér yfirleitt ekki beint til framkvæmdastjóra verkefnisins eða stjórnar þess. Það væri hins vegar á ábyrgð viðkomandi stjórnsýslu eða sveitarstjórnar að koma ábendingum og kvörtunum á

framfæri. Tveir viðmælendur tóku það sérstaklega fram að það væri mun betra og hefði meiri vigt.

...en auðvitað geta þeir gert hitt, skrifað stjórn samtakanna bréf en ég held að það sé nú áhrifaríkast, segjum að málefnið sé þannig að það sé á hlustandi að þá sé miklu nær að skrifa viðkomandi sveitarstjórn bréf og að hún fylgi því þá eftir. Af því að ef að sveitastjórnin er að leggja áherslu á eitthvað og er búð að sannfæra hana þá held ég að það sé meira til áhrifa að hún fylgi því eftir.

Einn viðmælandi nefndi að það væri einmitt hollt fyrir sveitarstjórnarmenn að fá kvartanir því þá yrðu þeir meira meðvitaðir um ábyrgð sína og áhrif eða áhrifaleysi á samstarfsverkefni. Aðrir tveir nefndu hins vegar að ef íbúinn væri erfiður þá gæti verið freistandi að beina ábyrgðinni einmitt yfir á verkefnið þar sem aðgengi að þeim fulltrúum væri erfiðara og það væru jafnvel sveitarstjórnarmenn úr öðum sveitarfélögum í forsvari og viðkomandi íbúi því í erfiðari aðstöðu. Einnig kom fram hjá viðmælendum í sveitarfélögum sem búa í námunda við aðalskrifstofu SSV í Borgarnesi að þeir myndu sennilega beina ósáttum íbúum fyrst á skrifstofu SSV.

6 Niðurstöður og umræða

Í ritgerðinni var lagt upp með fjórar rannsóknarspurningar og leitað svara við þeim.

Í fyrstu spurningunni var því velt upp *hvort umboðsvandi væri í samvinnuverkefnum sveitarfélaga*. Þar sem horft var sérsaklega á SSV í ritgerðinni þá var gerð úttekt á samvinnuverkefnum þeirra og það kom í ljós að samvinnan er talsverð. Þessum samstarfsverkefnum er þó stýrt á mismunandi hátt; í byggðasamlögum, hlutafélögum, sameignarfélögum og með samningum. Val í stjórnnum þessara verkefna er oft þannig að sveitarstjórnir á Vesturlandi tilnefna í þær en þó eru stundum aðrir aðilar sem tilnefna fulltrúa eins og til dæmis í tilfalli Símenntunarmiðstöðvar Vesturlands og Vaxtarsamnings Vesturlands. Einnig er nokkuð um það að stjórn SSV tilnefni fulltrúa í stjórnir verkefnanna. Þetta leiðir til þess að stjórn verkefnanna getur verið komin nokkuð langt frá umbjóðandanum (íbúa sveitarfélagsins) þegar fulltrúinn sem hann kaus í sveitarstjórnarkosningum hefur útnefnt fulltrúa sem síðan útnefnir enn einn fulltrúa sem síðan situr í stjórn sem setur sér reglur og ræður sér framkvæmdastjóra. Umboðskeðjan er því orðin nokkuð teygð og langt á milli umbjóðanda og fulltrúa og því getur myndast umboðsvandi.

Talað er um umboðsvandi samanstandi af hrakvali og freistnivanda. Í dæminu hér að framan hafa sveitarstjórnir misst valdið og yfirsýnina yfir það hverjir eru valdir í stjórn verkefnanna. Gagnvart kjósendum sínum geta sveitarstjórnarmenn því ekki fullyrt að tryggt sé að besti fulltrúinn sé ávallt kjörinn í stjórn. Þar með er komin upp sú hættu að hann sé einmitt ekki kjörinn og þá er talað um hrakval. Freistnivandi er af öðrum orsökum, en þá freistast fulltrúinn til að svíkjast um og þjóna eigingjörnum hvötum ef eftirlit er ónógt. Til að taka á þessum vanda þá hafa sveitarstjórnarmenn tvo möguleika. Hanna samninginn það vel að enginn vafi sé á framkvæmdinni og/eða fylgjast vel með fundargerðum, skýrslum og þess háttar sem berast frá stjórnendum samvinnuverkefnanna. Það kom skýrt fram í viðtölunum að fulltrúar í sveitarstjórnnum töldu sig geta haft talsverð áhrif á hönnun samningsins við upphaf verkefnanna en eftir það væru þeir alls ekki nægilega vel inni í framkvæmdinni.

Þeir fylgdust ekki vel með fundargerðum, hefðu ekki nægt samráð við stjórnarmenn og læsu ekki endilega alltaf skýrslur sem bærust frá verkefnum. Það ríkti þó mikið og almennt traust til þessarra stjórna og það væri kannski ástæða þess að sveitarstjórnarmenn telja sig ekki þurfa að hafa mikið eftirlit með verkefnum. Þeir töluðu um að tímaleysi hrjáði sveitarstjórnarmenn á svæðinu sem væru flestir í annarri vinnu en það gerir allt eftirlit með verkefnum erfiðara. Þetta breytir þó ekki þeirri staðreynd að í þessum verkefnum er bæði um talsverðan umboðsvanda að ræða og umboðstækin til að taka á honum eru ekki nægilega vel nýtt.

Önnur rannsóknarspurningin var hvort *lýðræðislegri ábyrgð væri ábótavant í samvinnuverkefnum sveitarfélaga*. Sömuleiðis var litið til SSV við könnun á því. Lýðræðisleg ábyrgð er nátengd umboðskeðjunni. Lýðræðisleg ábyrgð er þó þess eðlis að horfa verður öðrum augum á umboðskeðjuna. Ekki er sérstaklega verið að athuga hver stjórnstækin eru og hvar boðvaldið liggur heldur er horft til þess að kjósendur hafi vald yfir fulltrúum sínum, þannig að kjósendur geti dregið þá til ábyrgðar fyrir það sem þeir hafa borið ábyrgð á og gert eða ekki gert. Í okkar lýðræðiskerfi gerist það í kosningum á fjögurra ára fresti, en einnig í gegnum fjölmiðla, umræðu í samfélaginu og netmiðla. Gunnar H. Kristinsson telur að við stjórnun verkefna eigi að tryggja að stefnumótun sé í lagi og hagkvæmni, öryggis og sanngirni sé gætt. Það einkenni lýðræðislega ábyrgð og sé í hnotskurn hlutverk kjörinna fulltrúa. Eins og áður kom fram þá er stefnumótunarhlutverki nokkuð vel sinnt í samstarfsverkefnum. Hagkvæmni, öryggi og sanngirni eigi fulltrúar í sveitarstjórnnum hins vegar erfiðara með að stjórna þegar þeir eru búnir að slíta sig úr tengslum við stjórn verkefnisins. Kjósendur eru hins vegar ekki sama sinnis, þeir líta á verkefni og ef þau eru ekki í lagi eða eitthvað kemur uppá, þá kenna þeir sínum sveitarstjórnarfulltrúum um það -með réttu. Fulltrúar í sveitarstjórnnum á Vesturlandi bera því skýra ábyrgð á verkefnum eins og Vesturlandsstofu gagnvart kjósendum sínum þrátt fyrir að tilnefna engann stjórnarmann í það verkefni nema í gegnum SSV.

Það kom í ljós að viðmælendurnir töldu að íbúar hefðu mjög takmarkaðan áhuga á samvinnuverkefnum sveitarfélaganna nema að eitthvað vandamál sem snéri að þeim kæmi upp. Þeir hefðu þá nokkuð góð ráð með að koma athugasemdum sínum á framfæri, en það gæti þó stundum tekið nokkurn tíma því

yfirleitt snéru þeir sér til sinnar sveitarstjórnar fyrst og hún ræki síðan málið áfram í gegnum sína fulltrúa. Mjög auðvelt væri þó fyrir sveitarstjórnarmenn að skella skuldinni á aðra fulltrúa sem sitja í stjórn eða framkvæmdarstjóra verkefni sem er á forræði margra sveitarfélaga. Við að verkefni væru komin í annarra hendur virtust sveitarstjórnarmenn líka stundum missa sjónar á að málefni kæmu þeim við, aðrir sæu einfaldlega um þau. Hins vegar kom það skýrt fram að íbúar/kjósendur litu ekki endilega þannig á málið og væru óhræddir við að kvarta við sína sveitarstjórn og ætlast til þess að hún fylgi málinu eftir. Það gæti þó verið erfitt fyrir sveitarstjórnarmenn að bregðast við þeim kvörtunum þegar málefni eru komin á borð stjórnar sem viðkomandi sveitarfélag á litla aðkomu að.

Lýðræðisleg ábyrgð er því nokkuð virk í samvinnuverkefnum sveitarfélaga á Vesturlandi en mætti þó vera skýrari og boðleiðir styttri.

Í þriðju spurningunni var leitað svara við því *hvað einkenndi stefnu stjórnvalda í málefnum sveitarfélaga*. Í ljós kom að stefna og stefnumótun ríkis og sveitarfélaga varðandi hlutverk, stöðu og verkefni sveitarfélaga hefur í gegnum tíðina einkenst af því að hugmyndir hafa komið fram, þær hafa verið skoðaðar, skrifaðar hafa verið skýrslur og gerðar úttektir en oft hefur útkoman orðið öðruvísi (eða engin útkoma) en lagt var upp með í upphafi. Þetta er í samræmi við smáskrefakenningu Charles Lindblom og kenningu Mintzberg og félaga um stefnumiðaða stjórnun. Ef litið er til kenninga John Kingdon, þá er áberandi einkenni á stefnu stjórnvalda að þau komast aldrei af stigi b, þegar hugmynd er orðin að viðfangsefni. Þá eru eftir tvö önnur skref í ákvörðunina. Ríkisvaldið og sveitarfélögin virðast hikandi við að taka stór skref og hreyfa við því skipulagi sem hefur einkennt íslenska stjórnsýslu á síðustu öld og þessari. Ef sett væru lög þar sem sveitarfélögum er skylt að sameinast ef íbúafjöldinn er undir eitt þúsund íbúum þá myndi það hafa mikil áhrif á íslenska sveitarstjórnarstigið og það skref yrði ekki stigið til baka. Sömuleiðis, ef tekið yrði upp þriðja stjórnsýslustigið á Íslandi þá væri það skref sem ekki yrði tekið til baka. Því samræmist stefna íslenskra stjórnvalda vel smáskrefakenningunni. Einungis eru tekin þau skref sem auðvelt er að taka til baka og einungis þau sem flestir eru sammála um. Verkefni eru að vísu falin sveitarfélögum en yfirleitt er auðvelt fyrir ríkisvaldið að taka þau til baka með einfaldri lagasetningu.

Að lokum var spurt *hvort Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi væru vísir að þriðja stjórnsýslustiginu*. Sveitarfélögum á Íslandi eru falin ýmis verkefni og þau hafa einnig sjálf tekið sig saman um ýmis verkefni bæði stór og smá, þrátt fyrir að hér sé ekki þriðja stjórnsýslustigið eins og í Noregi, Danmörku og Svíþjóð. Stjórnvöld hafa rætt það að best færi á því að sveitarfélögin tækju yfir fleiri verkefni eins og til dæmis málefni aldraðra, en það er yfirgripsmikill málaflokkur sem ekki hefur verið talinn á færi allra sveitarfélaga. Ríkisvaldið og sveitarfélögin hafa því þvælt þessum málum svolítið á milli sín og eins og kom fram hér að framan þá hefur gætt hræðslu við að taka stór skref í yfirfærslu verkefna eða stjórnskipunarákvarðana. Á Vesturlandi er talsverð samvinna sveitarfélaga. Samstarfsverkefnin velta miklum opinberum fjármunum, en ef velta verkefnanna er lögð saman, þá eru þetta samtals um 300 milljónir króna á síðasta ári. (mynd 9) Sífelld fleiri verkefni hafa líka verið að koma á borð SSV. Viðmælendurnir nefndu að þeir leituðu í auknum mæli til SSV með alls konar málefni og sérfræðipjónustan hefði verið að nýtast sveitarfélögunum vel. Sameiginlega væri hægt fyrir sveitarfélögin að reka öflugra rannsókn- og ráðgjafastarfsemi auk samvinnuverkefna sem best er að reka í stærri einingum eins og Sorpurðun Vesturlands. Nýlega tóku SSV yfir málefni fatlaðra á Vesturlandi sem er mjög stórt verkefni og gætu eflaust með svipuðum hætti tekið yfir málefni aldraðara. Það var augljóst í viðtölunum að mikill einhugur var um starf SSV og fulltrúar sveitarfélaganna litu mjög jákvætt á samstarfið. Enginn gat hugsað sér að fækka samstarfsverkefnum og flestir gátu hugsað sér fleiri. Í stefnumótun ríkisins, Ísland 20/20 og nýrri byggðaáætlun sjást auk þess merki þess að landshlutasamtökum sé ætlað ákveðið hlutverk. Því má segja sem svo að ríkisvaldið líti ekki bara á landshlutasamtökin sem málsvara landshlutans heldur einnig sem geranda og stjórnanda. Því má segja að Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi hafi verið að þróast í átt að einhverju sem líkist þriðja stjórnsýslustiginu.

Þessi vísir að þriðja stjórnsýslustiginu ásamt ánægju fulltrúa sveitarfélaganna með það samstarf velta upp þeirri spurningu hvort það myndi ekki auðvelda yfirtöku sveitarfélaganna á stærri verkefnum ef aðild að landshlutasamtökum væri lögboðin og kosið væri beint til stjórnar SSV, eða fulltrúar sveitarstjórna á Vesturlandi væru á einhvern hátt skipaðir í stjórn SSV

við sveitarstjórnarkosningar. Aðalmenn sveitarstjórna ásamt stjórn SSV sætu síðan í stjórnnum samstarfsverkefna til að koma í veg fyrir umboðsvanda. (Það er þó óvíst að ánægjan með samtökin yrði jafn mikil ef aðild væri lögbundin) Með því móti gæti ríkisvaldið auðveldlega afhent landshlutunum stærri verkefni þótt auðvitað þyrfti að fylgja fjármagn með. Þessi leið þyrfti ekki að koma í veg fyrir frekari sameiningar sveitarfélaga, en hún myndi fjölga valkostunum, einfalda stjórn samvinnuverkefna, koma í veg fyrir umboðsvanda og lýðræðisleg ábyrgð væri skýr.

Það sem ef til vill hefur hindrað stefnumörkun ríkis og sveitarfélaga varðandi þriðja stjórnsýslustigið eða lögbundnar sameiningar, er að verkefnum og peningum fylgja völd. Því hefur verið haldið fram að ríkisvaldinu þyki gott að úthluta peningum í ýmis verkefni og klippa á borða og sveitarstjórnarmönnum finnst að völd þeirra skerðist með færri sveitarfélögum eða nýju stjórnsýslustigi. Einnig má færa rök fyrir því að fæstir af ráðandi öflum í samfélaginu eða embættismönnum hafi því beinan hag af að núverandi fyrirkomulagi verði breytt, en það er ein forsenda stefnubreytinga, og því verði væntanlega engar stórar breytingar í bráð.

Íslenska sveitarstjórnarstigið hefur ekki verið mikið rannsakað þótt sífellt fleiri sýni málefnum þess áhuga. Við vinnslu á ritgerðinni var til dæmis ekki unnt að fá upplýsingar um fjölda byggðasamlaga á landinu yfir einhvern gefin tíma nema leggjast í miklar rannsóknir. Landshlutasamtökin væru líka kjörið rannsóknarefni fyrir fleiri hluti en hér eru skoðaðir, til dæmis kom fram í rannsókninni að þar sem eitt sveitarfélag er mun stærra en hin gætir ákveðinnar togstreitu og væri fróðlegt að sjá hvort það væri þannig annars staðar á landinu. Sömuleiðis væri áhugavert að kanna hug íbúa sveitarfélaganna, hvað þeir sjá fyrir sér í stjórnskipun landsins í framtíðinni. Þannig að tækifæri til frekari rannsókna eru næg.

7 Heimildaskrá

- Akerlof G. A. (1970). The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84, No. 3. p. 488-500. Sótt 15. maí 2011 af <http://hand4.tem.nctu.edu.tw/Thesis/thesis/097/3/Literature/%E7%B6%93%E6%BF%9F%E5%AD%B8/%E7%B6%93%E6%BF%9F%E5%AD%B8%E8%8B%B1%E6%96%87%E6%96%87%E7%8D%BB/akerlof.pdf>
- Anna G. Björnsdóttir og Anna M. Guðjónsdóttir (2009). *Áhrif Evrópusambandsaðildar á íslenska sveitarstjórnarstigið*. Minnisblað ritað fyrir framkvæmdastjóra og alþjóðanefnd Sambands íslenskra sveitarfélaga. Sótt 5. ágúst 2011 af <http://www.samband.is/media/alhjudamal/Ahrif-adildar-ad-ESB.pdf>
- Axel Hall, Ásgeir Jónsson og Sveinn Agnarsson (2002). *Byggðir og búseta. Þéttbýlismyndun á Íslandi*. Reykjavík: Hagfræðistofnun Háskóla Íslands.
- Álftanes (2010). Frétt á heimasíðu sveitarfélagsins um sameiningu. Sótt 15. maí 2011 af <http://alftanes.is/frettir/nr/99690/>.
- Barnaverndarlög nr. 80/2002
- Borgarbyggð (2010). Fundargerð byggðaráðs Borgarbyggðar frá 28.12.2010. Sótt 15. maí 2011 af <http://www.borgarbyggd.is/stjornsysla/byggdarrad-borgarbyggdar/nr/14583/>
- Borgarbyggð (2011). Laugagerðisskóli. Sótt 15. maí 2011 af <http://www.borgarbyggd.is/starfsemi/fraedslumal/laugagerdisskoli/>
- Byggðastofnun (1991). *Nýjar leiðir í byggðamálum. Tillögur og greinargerðir*. Sauðárkróki: Ritvinnsla Byggðastofnunar.
- Byggðastofnun (2009). *Byggðaaætlun 2010-2013 drög í vinnslu 9. mars 2009*. Sótt 15. maí 2011 af http://www.byggdastofnun.is/static/files/Byggdaaetlun1013/Byggdaaetlun_drog_i_vinnslu_090309.pdf
- Dahl, R. og Tufté E. (1973). *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Eyþing (2011). Upplýsingar um nefndir. Sótt 10. September 2011 af <http://www.eything.is/nefndir.php>
- Félagsmálaráðuneytið (2009). Upplýsingar um yfirfærslu verkefna til sveitarfélaga. Sótt 16. október 2010 af <http://www.felagsmalaraduneyti.is/media/acrobat-skjol/ViljayfirlysingUmTilfaersluThjonustuFatladra.pdf>.
- Finnbjörn B. Ólafsson, Vífill Karlsson og Anna Steinsen (2011). *Íbúakönnun á Vesturlandi. Staða og mikilvægi búsetuskilyrða á Vesturlandi*. Sótt 15. ágúst 2011 af http://ssv.is/Files/Skra_0046751.pdf

- Fjórðungssamband Vestfirðinga (2011). Samgöngunefnd FV. Sótt 10. september 2011 af http://www.fjordungssamband.is/fv/fundargerdir/fastanefnd_fv_um_samgongumal/
- Flynn, N. (2007). *Public Sector Management*. (5. útgáfa). London: SAGE Publications Ltd.
- Forsætisráðuneytið (2009). *Samstarfsyfirlýsing ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstrihreyfingarinnar græns framboðs*. Sótt 17. ágúst 2011 af <http://www.forsaetisraduneyti.is/verkefni/rikisstjorn/stefnuyfirlýsing/>
- Forsætisráðuneytið (2010). *20/20 Sóknaráætlun Íslands*. Sótt 15. maí 2011 af <http://www.forsaetisraduneyti.is/verkefni/soknaraetlun-2020/>
- Frederickson H. Georg og Smith, Kevin B. (2003). *The public administration theory primer*. Boulder Colorado: Westview Press.
- Friðrik Sophusson (1985-6). Flutningur á nýju frumvarpi til sveitarstjórnalaga. *Alþingistíðindi B-deild*, 54. mál bls.:2722.
- Gestur Ólafsson, Alexander Stefánsson, Júlíus Sólnes, Sturla Böðvarsson, Guðjón Ingi Stefánsson, Guðmundur Einarsson, Jón Eiríksson, Áskell Einarsson, Björn Friðfinnsson, Magnús E. Guðjónsson og Sigurður Guðmundsson (1985). Þriðja stjórnsýslustigið. *Skipulagsmál Höfuðborgarsvæðisins*. 3.tbl. 6.árg.
- Grétar Þ. Eyþórsson (1998). *Kommunindelingspolitik i Island, Staten, kommunerna och folket om kommunsammanslagningar*. Gautaborg: Háskóli Gautaborgar, CEFOS.
- Grétar Þ. Eyþórsson (2003). Af smáum sveitahreppum og stöndugum kaupstöðum. Um þróun sveitarstjórnarstigsins á Íslandi. *Afmæliskveðja til Háskóla Íslands* (bls.130-156). Akureyri: Bókaútgáfan Hólar.
- Grétar Þ. Eyþórsson og Hjalti Jóhannesson (2002). *Sameining sveitarfélaga-áhrif og afleiðingar*. Rannsókn á sjö sveitarfélögum. Akureyri: Rannsóknarstofnun Háskólans á Akureyri
- Grétar Þ. Eyþórsson, Hólmfríður Sveinsdóttir og Kolfinna Jóhannesdóttir (2006). *Íslenska sveitarstjórnarstigið-viðhorf stjórnámálanna. Könnun meðal sveitarstjórnarmanna og alþingismanna*. Rannsóknarstofnun Háskólans á Bifröst. Sótt 18. október 2010 af http://rannsoknamidstod.bifrost.is/default.asp?sid_id=25703ogtre_rod=006|ogtId=1
- Guðmundur Einarsson (1985-1986). Umræður um ný Sveitarstjórnarlög. *Alþingistíðindi B-deild*, 54. mál bls. 2738
- Gunnar H. Kristinsson (2001). *Staðbundin stjórnarlög. Markmið og árangur sveitarfélaga*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Gunnar H. Kristinsson (2007). *Lýðræðisleg ábyrgð og rekstarform stjórnsýslu. Stjórnarlög og stjórnsýsla*, vefrit. 2.tbl 3.árg. Sótt 8. ágúst 2011 af <http://skemman.is/stream/get/1946/8955/23846/1/b.2007.3.2.2.pdf>

- Gústav Sigurðsson, Gylfi Zoëga, Marta Guðrún Skúladóttir og Tryggvi Þór Herbertsson (2000). *Velferð og viðskipti. Um eðli og orsakir viðskiptahalla*. Haustskýrsla Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands. Sótt 15. maí 2011 af http://www.ioes.hi.is/publications/books/Eintok/b0001_Velferd_og_vidskipti.pdf
- Hagstofa Íslands (2011a). Upplýsingar um mannfjölda í sveitarfélögum. Sótt 3. ágúst 2011 af <http://hagstofan.is/Hagtolur/Mannfjoldi/Sveitarfelog>
- Hagstofa Íslands (2011b). Upplýsingar um vísitölur neysluverðs fyrir 2000 og 2010. Sótt 3. september 2011 af <http://hagstofan.is/?PageID=2599&src=/temp/Dialog/varval.asp?ma=VIS01000%26ti=Breytingar+%E1+v%EDsit%F6lu+neysluver%F0s+fr%E1+1988%26path=../Database/visitotur/neysluverd/%26lang=3%26units=V%EDsit%F6lur%20og%20hlutf%F6ll>
- Heilbrigðiseftirlit Vesturlands (2000). Ársreikningur.
- Heilbrigðiseftirlit Vesturlands (2010). Ársreikningur.
- Heilbrigðiseftirlit Vesturlands (2011). Upplýsingar um stjórn og starfshætti. Sótt 9. September 2011 af http://ssv.is/default.asp?sid_id=6567&tre_rod=001|008|&tId=1
- Hellevik, Ottar (1991). *Forskningsmetode i Sosiologi og Statsvitenskap*. Universitetsforlaget:Oslo.
- Hermanowicz, Joseph C. (2002). The Great Interview: 25 Strategies for Studying People in Bed. *Qualitative Sociology, Vol. 25, No. 4. p.479-499*.
- Hólmfríður Sveinsdóttir (2006). Skýrsla um samstarfsverkefni í Borgarbyggð fyrir sameiningu sveitarfélaga. Óútgefið.
- Indenrigs-og Sundhedsministeriet (2011) *Kommunereformen*. Sótt þann 3. ágúst af vefslóðinni <http://www.sum.dk/Indenrigs/Kommunalreformen.aspx>
- Ingimundur Sigurpálsson (1989). Breytingar á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. *Sveitarstjórnarmál 1.tbl bls 4-8*. Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga.
- Innanríkisráðuneytið (2010a). *Ræða Ögmundar Jónassonar á landsþingi Sambands íslenskra sveitarfélaga 2010*. Sótt 15. maí 2011 af <http://www.innanrikisraduneyti.is/radherra/raedur-og-greinar-ogmundar-jonassonar/nr/24238>.
- Innanríkisráðuneytið (2010b). *Réttarstaða barns við staðgöngumæðrun-ýmis álitafni*. Sótt af vefslóðinni <http://www.innanrikisraduneyti.is/verkefni-raduneytis/barnalog/upplýsingar/nr/24354> þann 15. maí 2011.
- Innanríkisráðuneytið (2011). *Spurt og svarað um eflingu sveitarstjórnarstigsins. Hver er reynslan af sameiningaráttökum?* Sótt 19. ágúst 2011 af <http://www.innanrikisraduneyti.is/sam/sveitastjornarmal/efling/SOS/nr/2951>
- Jóhanna Sigurðardóttir (1985-6). Flutningur á breytingatillögum við ný

- Sveitarstjórnarlög. *Alþingistíðindi B-deild*, 54. mál bls. 2727.
- Jónas Guðmundsson (1943). Var rétt að afnema ömtin? *Sveitarstjórnarmál*. 3. árg. 1. hefti (bls. 4-15).
- Kingdon, John W. (2003) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. (2. útg.) Longman Classics in Political Science. New York: Addison-Wesley Educational Publishers Inc.
- Kjær, Ulrik (2000). *Kommunale Samarbejder og demokratisk kontrol*, København: Kommunernes Landsforening. Sótt 16 maí 2011 af http://www.velferdarraduneyti.is/media/greinasafn/Kjar_2000.pdf
- Kvale, Steinar og Brinkmann, Svend (2009). *Interviews. Learning the Craft of Qualitative Research Interviewing*. 2. útg. Sage Publications, Inc.: Los Angeles.
- Landmælingar Íslands (2011). *Stærð og mannfjöldi sveitarfélaga*. Sótt 15. maí 2011 af <http://atlas.lmi.is/sveitarfelog/>
- Lindblom, C.E. (1959). The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2. , bls. 79-88.
- Lýður Björnsson (1979). *Saga sveitarstjórnar á Íslandi*. Síðara bindi. Reykjavík: Almenna bókafélagið.
- Lög um Bjargráðasjóð nr. 49/2009
- Lög um Byggðastofnun nr. 106/1999
- Lög um skráningu og meðferð persónuupplýsinga nr. 121/1989
- Lög um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995
- Lög um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum nr. 49/1997
- Lög um veitingu ríkisborgararéttar nr.149/2010
- Lög um Viðlagatryggingu Íslands nr 55/1992
- Menningarráð Vesturlands (2010a). Samningur ríkisins og sveitarfélaga á Vesturlandi um menningarmál á Vesturlandi. Sótt 9. september 2011 af http://nepal.vefurinn.is/Nepal_Skrar/Skra_0041584.pdf
- Menningarráð Vesturlands (2010b). Ársreikningur 2010.
- Menntamálaráðuneytið (2011). Upplýsingar um menningarsamninga landshlutanna. Sótt 3. September 2011 af <http://www.menntamalaraduneyti.is/menningarmal/Menningarrad/>
- Mintzberg, H., Ahlstrand , B., og Lampel, J. (1998). *Strategy safari. A Guided Tour Through the Wilds of Strategic Management*. New York: The Free Press.
- Mosfellsbær (2011). Stefnur. Sótt 3. ágúst 2011 af <http://mosfellsbaer.is/Stjornsysla/Stefnur/>.
- Orkuveita Reykjavíkur (2004). Sameignarsamningur. Sótt 18. ágúst 2011 af <http://www.or.is/media/PDF/OR-15297sameignarsamningur.pdf>
- Orkuveita Reykjavíkur (2011). Drög að eigendastefnu. Sótt 19. ágúst 2011 af

http://www.or.is/media/PDF/20110603__Eigendastefna_OR__Drog_til_u_mraedu.pdf

- Ólafur Sveinsson, Torfi Jóhannesson og Vífill Karlsson (2011). Minnisblað um mat á eignarhlut Borgarbyggðar í Faxaflóahöfnum. Óútgefið.
- Ómar H. Kristmundsson (2008). Stefnunótun félagasamtaka. Í Ómar H. Kristmundsson og Steinunn Hrafnadóttir (ritstjórar), *Stjórnun og rekstur félagasamtaka* (bls.79-100). Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Pétur Valdimarsson (1986). Leiðari og ávarp formanns. *Samtökin 1. árg. 1.tbl.* bls. 1-10.
- Putnam, D., Leonardi, R. og Nanetti, R. (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press
- Reglugerð um almenningubókasöfn nr. 138/1978.
- Reglugerð um Landsvirkjun nr. 138/1978.
- Reglugerð um svæðisskrifstofur málefna fatlaðra nr. 273/1993.
- Reinhard Reynisson (2008). *Vesturlands og svæðasamstarf í Evrópu. Greinargerð um möguleika og tækifæri Vesturlands sem svæðis til þátttöku í svæðasamstarfi í Evrópu*. Borgarnesi: SSV.
- Runólfur Birgir Leifsson (2003). Stefnunótun í skipulagsheildum. Athugun á stefnunótun hjá nokkrum íslenskum fyrirtækjum. Í Ingjaldur Hannibalsson (ritstjóri), *Rannsóknir í félagsvísindum IV*, viðskipta- og hagfræðideild. Erindi flutt á ráðstefnu í febrúar 2003 (bls. 307-316). Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Runólfur Smári Steinþórsson (2003). Lýsing á stefnu og stefnunótunarvinnu. Í Ingjaldur Hannibalsson (ritstjóri), *Rannsóknir í félagsvísindum IV*, viðskipta- og hagfræðideild. Erindi flutt á ráðstefnu í febrúar 2003 (bls. 317-330). Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Samband íslenskra sveitarfélaga (2011a). *Sameining sveitarfélaga*. Sótt 3.ágúst 2011 af <http://www.samband.is/verkefning/skipulags--og-byggdamal/sameining-sveitarfelaga/>
- Samband íslenskra sveitarfélaga (2011b). Upplýsingar um sveitarfélög. Sótt 3. september 2011 af <http://www.samband.is/sveitarfelogin/upplýsingar-um-sveitarfelog/>
- Samband íslenskra sveitarfélaga (2011c). Upplýsingar um landshlutasamtökin og heimasíður þeirra. Sótt 3. september 2011 af <http://www.samband.is/um-okkur/landshlutasamtok-sveitarfelaga/>
- Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið (2009). *Yfirlýsing um vinnu við mótun tillagna um leiðir til frekari sameiningu sveitarfélaga*. Sótt 15. maí 2011 af <http://www.innanrikisraduneyti.is/sam/frettir/fylgiskjol/nr/23661>
- Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið (2010). *Nýjar leiðir í eflingu sveitarstjórnarstigsins. Sameiningakostir-fyrstu hugmyndir*. Sótt 4. ágúst 2011 af <http://www2.samgonguraduneyti.is/media/utgafa2010/Sameiningarkostir>

9master_28092010.pdf

- Samgönguráðuneytið (2008). Vinnuskjal með drögum að breytingum á sveitarstjórnarlögum. Sótt 12. ágúst 2011 af www.innanrikisraduneyti.is/media/.../FrumvBrSveitarst_Log.doc
- Samgönguráðuneytið (2009a) *Skýrsla starfshóps um endurskoðun á starfsemi landshlutasamtaka sveitarfélaga*. Reykjavík: Samgönguráðuneytið. Sótt 14. nóvember 2010 af http://www.innanrikisraduneyti.is/media/Skyrsla/Framtid_landshlutasamtaka_sveitarfelaga_-_skyrsla_19.8.09b.pdf
- Samgönguráðuneytið (2009b). *Ársskýrsla jöfnunarsjóðs 2009*. Sótt af vefslóðinni <http://jofnunarsjodur.samgonguraduneyti.is/media/sveitarstjornarmal/Jofnunarjodur-VEF---arsreikningur-2009.pdf> þann 3. ágúst 2011.
- Samningur um myndun þjónustusvæðis Vesturlands (2010).
- Samvinnunefnd um svæðisskipulag á höfuðborgarsvæðinu (2001). *Endurnýting og þróun borgar*. Fylgirit 3. Sótt 7. September 2011 af http://www.reykjavik.is/Portaldata/1/Resources/skipbygg/skipulagsm_l/svaedisskipulag/FylgiritIII.pdf
- SASS Samtök sunnlenskra sveitarfélaga (2011). Samþykktir. Sótt 10. september 2011 af <http://www.sass.is/samthykktir/samthykktir-sass/>
- Sesselja Árnardóttir (2007). *Sveitarstjórnarlögin ásamt skýringum og athugasemdum*. Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga.
- Sigfús Jónsson og Valtýr Sigurbjarnarson (1999). *Samstarf sveitarfélaga á Vesturlandi*. Áfangaskýrsla nóvember 1999. Reykjavík: Nýsir ráðgjafarþjónusta.
- Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir (2006). *Straumar, stjórnleysi og stefnurek. Hvað er til ráða? Stjórnsmál og stjórnsýsla vef tímarit 1. tbl. 2.árg. Erindi og greinar*. Stofnun stjórnsýslu og stjórnsmála, Reykjavík. Sótt 15. febrúar 2011 af <http://skemman.is/stream/get/1946/8928/23768/1/b.2006.2.1.6.pdf>
- Sigurður Helgason (1990). *Saga sveitarstjórna*. Íslensk sveitarstjórnamál. Hugleiðingar um nýjar leiðir. Í Sigurður Helgason (ritstjóri) *Útvörður* (bls 117-135). Byggðahreyfingin Útvörður 1990.
- Sigurður Sverrisson og Magnús Karel Hannesson (ritstjórar). (2007). *Sveitarstjórnir á Íslandi*. Samband íslenskra sveitarfélaga: Reykjavík. Sótt 3. ágúst 2011 af <http://www.samband.is/media/skjol-um-sveitarfelog/Sveitarfelogin-a-Islandi.pdf>.
- Símenntunarmiðstöð Vesturlands (1999). *Stofnskrá Símenntunar*. Sótt 9. September 2011 af <http://simenntun.is/um-simenntun/skipulagsskra/>
- Símenntunarmiðstöð Vesturlands (2000). *Ársreikningur*.
- Símenntunarmiðstöð Vesturlands (2010). *Ársreikningur*.
- Smári Geirsson (2010). *Samstarf á Austurlandi. Saga Fjórðungsþings Austfirðinga 1943-1964 og Sambands sveitarfélaga á Austurlandi 1966-2006*. Reykjavík: Bókaútgáfan Hólar.

- Sorpurðun Vesturlands (2008). Samþykktir fyrir Sorpurðun Vesturlands. Sótt 3. September 2011 af http://ssv.is/default.asp?sid_id=6559&tre_rod=001|009|&tId=1
- Sorpurðun Vesturlands (2011). Upplýsingar um stjórnarmenn í Sorpurðun Vesturlands. Sótt 9. september 2011 af http://ssv.is/default.asp?sid_id=6559&tre_rod=001|009|&tId=1
- SSA Samtök sveitarfélaga á Austurlandi (2009). Héraðsnefnd Múlasýslu lögð niður og starfsemi og fjárhagur fluttur yfir til SSA. Sótt 7. September 2011 af <http://ssa.is/images/stories/skjo1/hrasnefnd.pdf>
- SSH Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (2007). *Starfsreglur fyrir samvinnunefnd um svæðisskipulag á höfuðborgarsvæðinu*. Sótt 3. ágúst 2011 af http://www.ssh.is/utgefid_efni/Starfsreglur/
- SSS Samtök sveitarfélaga á Suðurnesjum (2011). Upplýsingar um nefndir. Sótt 10. september 2011 af <http://sss.is/Starfsemi/Nefndir/>
- SSV Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi (2011a). Lög samtaka sveitarfélaga á Vesturlandi. Sótt 9. september 2011 af http://nepal.vefurinn.is/Nepal_Skrar/Skra_0032316.pdf
- SSV Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi (2011b). Yfirlit yfir úgáfur á skýrslum og rannsóknnum sem hafa verið unnar fyrir landshlutann. Sótt 9. September 2011 af http://ssv.is/default.asp?sid_id=16040&tre_rod=002|007|&tId=1
- Steingrímur Sigfússon (1985-6). Umræður um ný sveitarstjórnarlög. *Alþingistíðindi B-deild*, 54. mál. bls. 2734.
- Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944
- Stjórnlagaráð (2011). Tillögur stjórnlagaráðs að nýrri stjórnarskrá. Sótt 8. ágúst 2011 af <http://www.stjornlagarad.is>
- Stjórnsýslulög nr.37/1993
- Ström, Kaare (2000). Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, 37,261-289.
- Sveitarstjórnarlög nr.45/1998
- Taylor, Steven J.og Bogdan, Robert (1998). *Introduction to Qualitative Research Methods. A Guidebook and Resource*. 3. ed. New York: John Wiley og Sons Inc.
- Torfi Jóhanesson, Vífill Karlsson og Elías Árni Jónsson (2010). *Sveitarfélagið Vesturland. Sameining Vesturlands í eitt sveitarfélag*. (Skýrsla SSV nr. 1, 2010). Borgarnesi: SSV
- Unnar Stefánsson (1989). Héraðsnefndir stofnaðar. 20 héraðsnefndir leysa af hólmi 23 sýslunefndir. *Sveitarstjórnarmál 5 tbl. 1989*. Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga
- Upplýsingalög nr 50/1996
- Úrskurðarnefnd atvinnuleysistrygginga (2011). Upplýsingar um mál sem komið hafa til nefndarinnar. Sótt 3. ágúst 2011 af

- http://www.rettarheimild.is/Felagsmala/Urskurdarn_atvinnuleysistryggin_ga_og_vinumarkadsadgerda/2011
- Valgeir Örn Ragnarsson (2009, 2. nóvember). Íbúðahverfi án íbúa. DV. Sótt 4. ágúst 2011 af <http://www.dv.is/frettir/2009/11/2/ibudahverfi-ibua/>
- Vaxtarsamningur Suðurnesja (2011). Upplýsingar um vaxtarsamning Suðurnesja. Sótt 3. September 2011 af <http://vaxtarsamningur.sss.is/>
- Vaxtarsamningur Vesturlands (2010). Vaxtarsamningur Vesturlands. Sótt 9. September 2011 af http://www.vaxtarsamningur.is/Files/Skra_0041697.pdf
- Vesturlandsstofa (2008). Stofnsamningur Vesturlandsstofu.
- Vífill Karlsson (2001). *Byggðamál. Vangaveltur um aðgerðir og aðgerðaleyfi. Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi.*
- Warren, Carol A.B. (2002). *Qualitative Interviewing.* Í J.F. Gubrium and J.A. Holstein (ritstj.) *Handbook of Interview Research: Context and Method*, pp. 83—101.
- Þingskjal 276 (1988-9). Frumvarp til laga um verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Sótt 4. ágúst 2011 af <http://www.althingi.is/altext/111/s/0276.html>
- Þingskjal 570. (2005-6). *Skýrsla félagsmálaráðherra um sveitarstjórnarmál.* Sótt 18. ágúst 2011 af <http://www.althingi.is/altext/132/s/0570.html>
- Þingskjal 1250 (2010-11). Frumvarp til sveitarstjórnarlaga, 726. mál. Sótt 4. ágúst 2011 af <http://www.althingi.is/altext/139/s/1250.html>
- Þjóðarflokkurinn (2010). Upplýsingar um Þjóðarflokkinn og starf hans við stjórnarskárþrengingar. Sótt 8. ágúst 2011 af <http://www.thjodarflokkurinn.is/tjoearflokkinn/framtiearsyn/46-grunnloeg-f-lyeveldie.html>

8 Viðaukar

Eftirfarandi viðaukar tengjast vinnu við ritgerðina og gefa auknar upplýsingar um viðfangsefnið og rannsóknaraðferðina.

8.1 Viðauki 1 -Viðtalsvísir vegna rannsóknarinnar

Heilsað og rætt hvernig viðtalið fer fram; tímarammi og upptaka.

Stuttlega rætt um efni viðtalsins til upprifjunar

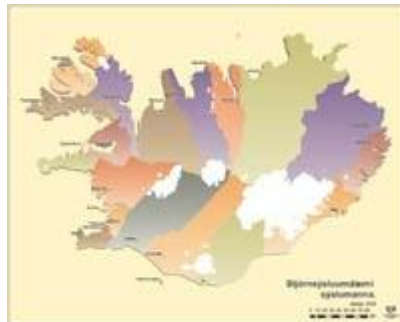
Hefja upptöku:

- Hvað heitir þú?
- Hvaða stöðu gegnir/gegndir þú innan sveitarfélagsins og hvað lengi?
- Þekkir þú til starfsemi SSV?
- Finnst þér mikilvægt að sveitarfélögin á Vesturlandi séu meðlimir í SSV og starfi saman að ýmsum verkefnum?
- Finnst þér að það eigi að stefna að fleiri eða færri samstarfsverkefnum innan svæðis SSV?
- Finnst þér að það eigi að leggja frekari áherslu á sameiningar á svæði SSV?
- Hvað finnst þér um lagaumhverfi samtaka sveitarfélaga?
- Hvernig finnst þér samstarfið innan SSV ganga?
- Finnst þér SSV framfylgja stefnu sveitarfélaganna eða ríkisins eða býr það til sína eigin?
- Telur þú að samtökin séu hagkvæm fyrir sveitarfélögin?
- Hvernig er sérfræðipjónusta SSV að nýtast þínu sveitarfélagi?

- Finnst þér sveitarfélögin (sveitarfélagið þitt) hafa áhrif á framkvæmd og umsýslu verkefna sem SSV sér um eins og t.d. Sorpurðun Vesturlands og hvernig er eftirliti sveitarfélaganna á verkefnum háttað?
- Hver er ábyrgð fulltrúa í sveitarstjórnnum á starfsemi og verkefnum SSV og gera þeir sér grein fyrir henni?
- Hvaða tengsl/tengingar telur þú að hinn almenni íbúi hafi við SSV?
- Ef íbúar eru ósáttir við framkvæmd, úrlausnir eða ákvarðanir SSV í einstökum málum hvaða leiðir hafa þeir til að kvarta eða láta óánægju sína í ljós?
- Eitthvað sem þú vilt bæta við að lokum?

Þjóða þeim að hafa samband ef þau vilja bæta einhverju við og fá leyfi til að hafa samband ef ég þarf ferkari upplýsingar og þakka fyrir.

8.2 Viðauki 2 -Ýmis stjórnsýslumörk á Íslandi. Myndir Landmælinga Íslands og Landlæknis.



Sýslumannsumdæmin



Lögregluumdæmin



Kjördæmin



Héraðsdómstólaumdæmin



Heilbrigðisumdæmin