

# Sveitarfélagið Vesturland

Sameining Vesturlands í eitt sveitarfélag

Skýrsla SSV

nr. 1 2010

Júní 2010

ISSN 1670-7923

Torfi Jóhannesson

Vífill Karlsson

Elías Árni Jónsson



SSV

Samtök sveitarfélaga  
á Vesturlandi



## Efnisyfirlit

1	Formáli .....	5
	Inngangur .....	6
1.1	Reynsla af sameiningum .....	6
1.2	Samanburður við önnur lönd .....	7
1.3	Greiningarlíkan .....	8
2	Lýðfræði, landafræði og samgöngur (stöðumat) .....	9
2.1	Lýðfræði .....	9
2.2	Landfræði .....	12
2.3	Samgöngubætur og fjarskipti .....	13
2.4	Vinumarkaður .....	14
3	Mat á áhrifum sameiningar sveitarfélaga .....	15
3.1	Þjónustuframboð .....	15
3.1.1	Fjárhagslegur styrkur .....	15
3.1.2	Greiðslugeta sveitarfélaga .....	15
3.1.3	Rekstrarhagkvæmni .....	16
3.1.4	Tekjur og bolmagn sveitarfélaga .....	20
3.1.5	Ytri áhrif og svæðisbundin samþætting .....	23
3.1.6	Gæði og aðgengi þjónustunnar .....	24
3.1.7	Réttaröryggi .....	26
3.2	Samfélagsþróun .....	26
3.2.1	Fagleg geta sveitarfélaga til að sinna skipulagsmálum og svæðapróun .....	26
3.2.2	Atvinnuþróun og vinnusóknarsvæði .....	28
3.2.3	Slagkraftur sveitarfélagsins .....	28
3.2.4	Niðurstaða .....	28
3.3	Lýðræði og stjórnsýsla .....	28
3.3.1	Áhrif stærðar sveitarfélaga á kosningaþátttöku .....	28
3.3.2	Aðgengi íbúa að kjörnum fulltrúum .....	29
4	Samstarf sveitarfélaga á Vesturlandi .....	33
5	Samandregnar niðurstöður .....	33
6	Næstu skref .....	34
7	Viðauki 1 .....	35
7.1	Samstarf sveitarfélaga á Vesturlandi .....	35



## 1 Formáli

Nýtt átak um eflingu sveitarfélaga landsins hófst í framhaldi af yfirlýsingu sem Halldór Halldórsson, formaður Sambands íslenskra sveitarfélaga, og Kristján Möller samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, undirrituðu á liðnu hausti. Gert er ráð fyrir að tillögur um víðtæka sameiningu sveitarfélaga líti dagsins ljós á árinu 2010. Í yfirlýsingunni segir m.a. að aðilar séu sammála um að vinna ötullega að þessum verkefnum og þeim markmiðum sem sett eru fram í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar og stefnumörkun sambandsins um eflingu sveitarstjórnar-stigsins og bætt samskipti ríkis og sveitarfélaga.

Á stjórnarfundum sem haldinn var í stjórn Samtaka sveitarfélaga á Vesturlandi þann 3. febrúar 2010 var samþykkt tillaga þess efnis „að sveitarfélögin á Vesturlandi settu á laggirnar vinnuhóp til að fjalla um sameiningarmál og hugsanlega útfærslu sameiningar sveitarfélaga á Vesturlandi. ...“. Með því að hefja störf innan svæðisins strax lítur stjórn SSV svo á að heimamenn geti haft um málið að segja og stýrt þeirri vinnu sem unnin verður á Vesturlandi.

Í framhaldinu var erindi sent til sveitarfélaganna á Vesturlandi og þau beðin um að staðfesta þátttöku sína í verkefninu með því að tilnefna fulltrúa í starfshóp. Formaður og varaformaður eiga einnig sæti í starfshópnum en formaður veitir honum formennsku. Í hópnum sitja eftirfarandi fulltrúar:

<i>Páll Brynjarsson, (form.)</i>	<i>Samtökum sveitarfélaga á Vesturlandi</i>
<i>Hrönn Ríkharðsdóttir</i>	<i>Samtökum sveitarfélaga á Vesturlandi</i>
<i>Gunnar Sigurðsson</i>	<i>Akraneskaupstað</i>
<i>Hallfreður Vilhjálmsson</i>	<i>Hvalfjarðarsveit</i>
<i>Davíð Pétursson</i>	<i>Skorradalshrepp</i>
<i>Sveinbjörn Eyjólfsson</i>	<i>Borgarbyggð</i>
<i>Eggert Kjartansson</i>	<i>Eyja- og Miklaholtshrepp</i>
<i>Kristinn Jónasson</i>	<i>Snæfellsbæ</i>
<i>Sigríður Finsen</i>	<i>Grundarfjarðarbæ</i>
<i>Benedikt Benediktsson</i>	<i>Helgafellssveit</i>
<i>Erla Friðriksdóttir</i>	<i>Stykkishólmsbæ</i>
<i>Grímur Atlason</i>	<i>Dalabyggð</i>

Hópurinn óskaði eftir því að SSV-þróun og ráðgjöf inni úttekt á kostum og göllum þess að sameina öll sveitarfélögin á Vesturlandi í eitt. Að skýrslunni unnu þeir Elías Árni Jónsson, Torfi Jóhannesson og Vífill Karlsson.

Skýrslan var kynnt vinnuhópnum á fundi þann 10. júní, 2010. Fundarmenn voru almennt sammála því að þau drög sem þá voru lögð fram væru góður grunnur fyrir áframhaldandi vinnu. Halda yrði áfram með skoðun verkefnisins en mikilvægt væri að ríkisvaldið setti fram sínar áherslur með skýrum hætti. Samþykkt var að senda skýrsluna til allra sveitarfélaga á Vesturlandi og kynna hana og stöðu verkefnisins fyrir nýjum sveitarstjórnnum.

## Inngangur

Mikil umræða hefur átt sér stað um sameiningar sveitarfélaga síðustu tvo áratugi. Sú umræða hefur að mestu leyti tengst getu mjög lítilla sveitarfélaga til að rækja eðlilegar og lögbundnar skyldur sínar. Hérlendis er lágmarksstærð sveitarfélaga ákveðin í sveitarstjórnarlögum (45/1998)<sup>1</sup> og miðast hún við 50 íbúa. Þessi lágmarksstærð er ekki rökstudd sérstaklega í lögnum eða skýringum við þau. Ákvæðið kom fyrst inn í fyrri sveitarstjórnarlög (8/1986)<sup>2</sup> en í skýringum við frumvarp þeirra laga er lágmarksstærðin rökstudd með því að „... sveitarfélag með færri íbúa en 50 sé þar á vegi statt að það sé þess eigi lengur megnugt að standa undir eðlilegri starfsemi sem sveitarfélag...“. Ákvæðið kemur í stað heimildar í lögum nr. 58/1961 til að sameina samliggjandi sveitarfélög með færri en 100 íbúa. Um verkefni sveitarfélaga er síðan fjallað í 6. grein laga nr. 8/1986. Þar er tilgreint að sveitarfélögum sé „...[s]kylt ... að annast þau verkefni sem þeim eru falin í lögum“ og til viðbótar eru taldir upp 13 málaflokkar sem teljast „meðal verkefna sveitarfélaga“. Þá er í inngangi skýringa tiltekið að eitt af meginsjónarmiðum sem höfð voru að leiðarljósi við samningu lagafrumvarpsins sé „...að saman fari sem mest ákvörðun, framkvæmd og fjárhagsleg ábyrgð, þegar sveitarfélögum eru fengin verkefni.“

Af þessu má draga þá ályktun að stærð og mörk sveitarfélaga þurfi skv. sveitarstjórnarlögum að taka mið af þeim verkefnum sem þeim eru falin. Þótt lágmarksíbúafjöldi hafi verið settur við 50, þá sé eðlilegra að líta til rökstuðningsins og anda laganna sem lýtur að sjálfstærri getu sveitarfélagsins til að standa undir eðlilegri starfsemi eins og um hana er fjallað.

Í IX kafla gildandi sveitarstjórnarlaga er fjallað nokkuð ítarlega um sameiningar sveitarfélaga. Annars vegar er ráðuneyti sveitarstjórnarmála falið að vinna að stækkun og hins vegar er opnað á frjálsa sameiningu sveitarfélaga að undangenginni atkvæðagreiðslu íbúa. Í lögnum eru hins vegar ekki settir neindir fyrirvarar á umfang sameininga og ekki verður séð að löggjafinn hafi íhugað þann möguleika að sameining sveitarfélaga geti orðið til tjóns. Ekki er einu sinni fjallað um almenn sjónarmið sem hafa megi til hliðsjónar við mat á því hvort sameining sé æskileg eða ekki (að undanskyldu bolmagni sveitarfélaga til að sinna lögbundinni þjónustu). Þess háttar umfjöllun hefði þó verið eðlileg með hliðsjón af almennum markmiðum laganna um upplýsta og lýðræðislega ákvarðanatöku.

### 1.1 Reynsla af sameiningum

Árið 2006 lagði félagsmálaráðherra fyrir Alþingi skýrslu um sveitarstjórnarmál<sup>3</sup>. Í henni er m.a. fjallað um svokallaða „kjörstærð“ sveitarfélaga en umfjöllunin þó einskorðuð við mat á heppilegum neðri mörkum í stærð. Niðurstaða skýrslunnar er ekki einhlít en þó eru stærðartölur á bilinu 500-10.000 íbúar nefndar sem heppileg lágmarksstærð. Jafnframt er því haldið fram að mörg fámenn sveitarfélög á Íslandi séu of fámenn til að geta sinnt helstu málaflokkum nema í samvinnu við önnur sveitarfélög. Í lokakafla skýrslunnar er vikið lauslega að þeim vandamálum sem fylgt geta víðfeðmum sveitarfélögum þar sem erfitt geti verið að ná fram stærðarhagkvæmni og einnig minnst á að í mjög stórum sveitarfélögum á borð við Reykjavík geti skort á nálægð við íbúana. Þessi atriði eru þó ekki rædd nánar, ekki er komið með tillögur að lausnum og engir varnaglar slegnir vegna sameiningar stórra svæða.

<sup>1</sup> <http://www.althingi.is/lagas/137/1998045.html>

<sup>2</sup> <http://www.althingi.is/altext/108/s/pdf/0054.pdf>

<sup>3</sup> <http://www.felagsmalaraduneyti.is/media/acrobat-skjol/0570.pdf>

Árið 2002 gerði Rannsóknarstofnun Háskólans á Akureyri viðamikla rannsókn á áhrifum og afleiðingum sameiningar sveitarfélaga. Rannsóknin var unnin af Dr. Grétari Þóri Eypórssyni og Hjalta Jóhannessyni og tók til 7 sveitarfélaga sem sameinuð voru úr 37 sveitarfélögum á árunum 1994 og 1998. Samandregnar niðurstöður rannsóknarinnar um afleiðingar sameiningar á sveitarfélögin eru eftirfarandi:

*Lýðræði:* Íbúar sameinaðra sveitarfélaga telja að aðgangur að kjörnum fulltrúum hafi almennt versnað við sameiningu. Jafnframt telja íbúar jaðarbyggða að vald verði miðlægt þar sem þjónustan og stjórnsýslan eru niðurkomnar. Þannig verða ekki miklar breytingar í þéttbýliskjörnum en íbúar jaðarbyggða telja sig tapa miklu. Enda verða jaðarbyggðirnar fyrir mestri skerðingu á kjörnum fulltrúum miðað við íbúafjölda.

*Þjónusta:* Um helmingur íbúa upplifði ekki aukna þjónustu við sameiningu þrátt fyrir að efling félagsþjónustu hafi átt sér stað. Samhliða hækkuðu framlög til félagsþjónustu þegar upp komu ýmis mál sem stærri einingar eiga auðveldara með að fást við. Sama viðhorf er uppi varðandi fræðslumál en kjarnarnir upplifa betri þjónustu, en í jaðarbyggðum er meira um að upplifunin sé óbreytt eða verri.

*Rekstur og fjármál:* Eftir sameiningu varð nánast allstaðar útgjaldaaukning í stærstu málaflokkunum, félagsþjónustu og fræðslumálum. Sú hagræðing sem átti sér stað í málaflokkum sameinaðra sveitarfélaga fór undantekningarlaust í að auka og jafna þjónustustigið á öllu svæðinu.

*Stjórnsýsla:* Stjórnsýsla í hinum sameinuðu sveitarfélögum virðist verða faglegri og skilvirkari. Sveitarfélögin staðsettu stjórnsýsluna á mismunandi hátt. Þegar fleiri en einn þéttbýlisstaður sameinaðist var reynt að dreifa stjórnsýslunni. Fjölmennari sveitarfélög með bæði dreif- og þéttbýli komu upp dreifðri stjórnsýslu með miðlægri aðalskrifstofu. Fámenn sveitarfélög fara samþjöppunar leiðina og koma stjórnsýslunni fyrir á einum stað. Svæðalega eru það augljóslega stjórnsýslu- og þjónustukjarnarnir sem tapa minnstu í sameiningu en jaðarbyggðirnar meiru.

*Búseta og byggðaþróun:* Þó að sjóðstaða þessara sveitarfélaga hafi ekki beint batnað við sameiningu verður til hagræðing sem óbeint skilar því að búsetuskilyrði og þjónusta batni í staðinn. Stærri einingar standa frekar undir lögbundnum verkefnum og leysa þau á faglegum og skilvirkum forsendum. Mikill meirihluti íbúa og fulltrúa sem tóku þátt í rannsókninni voru algerlega eða frekar sammála um að stærri og öflugri sveitarfélög á landsbyggðinni muni verða til þess að draga úr byggðarröskun og fólksflóttu á suðvesturhornið.<sup>4</sup>

## 1.2 Samanburður við önnur lönd

Við upphaf ritunar þessarar skýrslu var ákveðið að takmarka efnistöð þannig að ekki yrði um erlendan samanburð að ræða. Einungis yrði reynt að skýra þær breytingar sem yrðu innan Vesturlands ef öll sveitarfélögin yrðu sameinuð. Þetta þýðir ekki að erlendur samanburður sé ekki áhugaverður eða mikilvægur, heldur hitt að hann krefst meiri vinnu en hér var gert ráð fyrir.

Við erlendan samanburð er eðlilegast að horfa til Norðurlandanna því stjórnarfar Íslands tekur mjög mið af því sem þar gerist. Á hinum Norðurlöndunum eru verkefni sveitarfélaganna mun umfangsmeiri en hérlendis og eins eru sveitarfélögin að jafnaði stærri. Í flestum tilvikum hafa

<sup>4</sup> Grétar Þór Eypórsson og Hjalti Jóhannesson. (2002). *Sameining sveitarfélaga. Áhrif og afleiðingar*. Rannsóknarstofnun Háskólans á Akureyri.

stjórnvöld sett fram mjög vel skilgreinda stefnu um stærð og hlutverk sveitarfélaga og þannig leitt vinnu við sameiningu lítilla sveitarfélaga.

Sem dæmi má taka Grænland en þar var sett af stað umfangsmikil vinna við breytingar á stærð og verkaskiptingu sveitarfélaga árið 2003, þannig að nú eru sveitarfélögin 4 í stað 18 áður. Samhliða er verið að færa fjölmörg verkefni frá ríki til sveitarfélaga m.a. á sviði fræðslumála, umönnunar fatlaðra, heilsugæslu, samgöngumála og skipulagsmála, svo nokkuð sé nefnt. Lágmarksíbúafjöldi sveitarfélaga á Grænlandi er 8.000 manns en flatarmál þeirra spannar frá 32.000 km<sup>2</sup> til 660.000 km<sup>2</sup>. Til samanburðar má geta þess að Vesturland er um 10.000 km<sup>2</sup>. Frekari samanburður við önnur lönd verður eins og áður sagði að bíða frekari greiningarvinnu.

### 1.3 Greiningarlíkan

Breytingar á stærð og mörkum sveitarfélaga hafa margvísleg áhrif á íbúa og samfélagsgerð viðkomandi svæða. Þar sem ekki fundust neinir almennir vísar um hvernig meta skuli samfélagsleg áhrif sameiningar, hafa höfundar þessarar skýrslu valið að nota greiningarlíkan sem útbúið var af sveitarstjórnarráðuneyti Noregs árið 2004<sup>5</sup>. Greiningarlíkanið er byggt á opinberri stefnumörkun norska sveitarstjórnarráðuneytisins um hvaða markmiðum breytingum á mörkum sveitarfélaga er ætlað að ná. Þau eru eftirfarandi:

1. *Innri styrkur* sveitarfélagsins til að vera leiðandi aðili í samfélaginu og bjóða íbúum upp á faglega og samkeppnishæfa þjónustu.
2. *Árangursríkari svæðisþróun*, sérstaklega með tilliti til skipulagsmála, samgöngumála og umhverfismála á samliggjandi svæðum.
3. *Virkni og þýðing lýðræðis*. Stærð og mörk sveitarfélaga þurfa að vera þannig að almenningur hafi með beinum hætti áhrif á lýðræðislega stjórnun síns samfélags. Sú þjónusta sem almenningur nýtur þarf að vera tengd þeirra lýðræðislegu áhrifum.
4. *Aðgengi*. Tryggja þarf aðgengi allra íbúa að nauðsynlegri grunnþjónustu.
5. *Hagkvæmni*. Leita þarf allra leiða til að skipuleggja þjónustu sveitarfélaga með þeim hætti að sem mest hagkvæmni og samlegðaráhrif náist.

Á grundvelli þessarar stefnumörkunar er í líkaninu lagt til að eftirfarandi þættir verði hafðir til hliðsjónar þegar stærð og mörk sveitarfélaga eru ákveðin:

- a) Áhrif á þjónustuframboð.
  - i. Fjárhagslegur styrkur
  - ii. Rekstrarhagkvæmni
  - iii. Ytri áhrif og svæðisbundin samþætting
  - iv. Fagmennska
  - v. Breidd og dýpt þjónustuframboðs
  - vi. Aðgengi
  - vii. Réttaröryggi

<sup>5</sup> Kommunal- og regionaldepartementet, 2004.: Analyseveileder kommuneinndeling.

<http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Kommunesammenslutning/analyseveileder2004.doc>. Leiðarvísirinn byggir á skýrslu frá Östlandsforskning (<http://www.ostforsk.no/rapport/pdf/212003.pdf>)



- b) Áhrif á samfélagsþróun.
  - i. Fagleg geta til að sinna skipulagsmálum og svæðaþróun
  - ii. Landnotkun og umhverfismál
  - iii. Atvinnuþróun og stærð atvinnusvæða
  - iv. Slagkraftur sveitarfélagsins út á við
- c) Áhrif lýðræði.

Til viðbótar er nefnt að fjalla megi sérstaklega um áhrif á hlutverk sveitarfélaga til að rækja sínar lagalegu skyldur en hér verður umfjöllun um þennan lið fléttuð inn í alla kaflana.

## 2 Lýðfræði, landafræði og samgöngur (stöðumat)

### 2.1 Lýðfræði

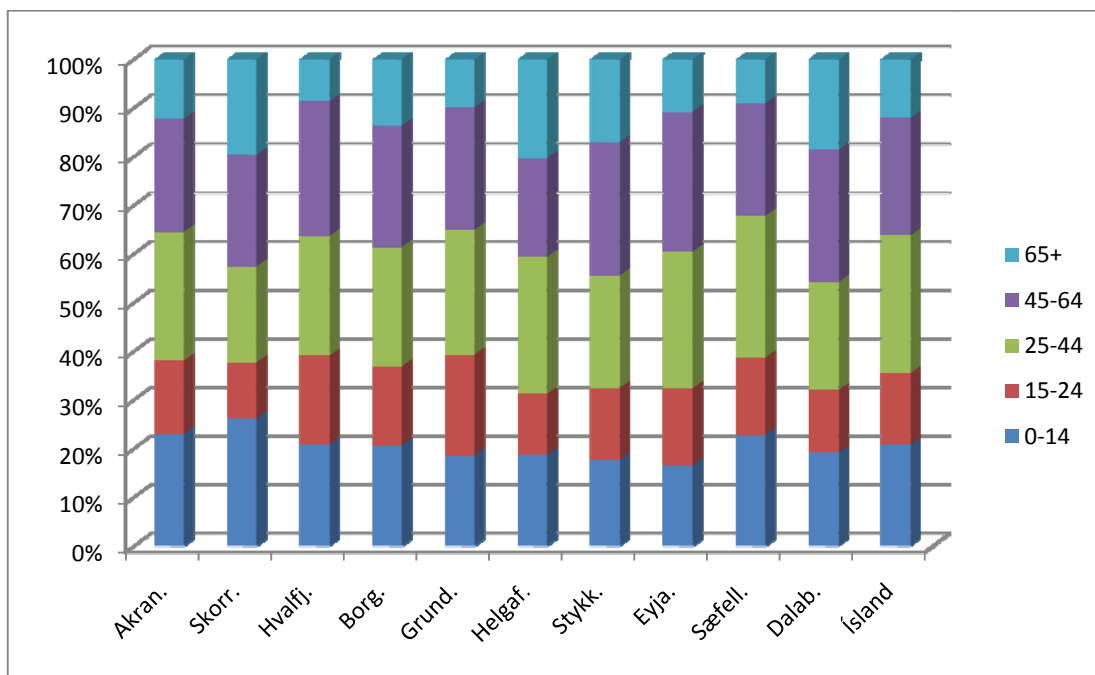
Íbúar á Vesturlandi eru nú um 15.000 talsins í 10 sveitarfélögum. Skipting þeirra á sveitarfélög sést í töflu 1. Eins og sjá má er dreifingin mikil; meira en hundraðfaldur munur er á minnsta sveitarfélaginu og því stærsta. Einnig sést hvar í röðinni sveitarfélögin eru m.t.t. stærðardreifingar yfir landið. Það eru 9 sveitarfélög fjölmennari en Akranes en aðeins tvö fámennari en Skorradalshreppur.

Tafla 1: 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
Stykkishólmshreppur	1090	32
Grundarfjarðarbær	910	38
Dalabyggð	696	42
Hvalfjarðarsveit	626	44
Eyja- og Miklaholtshreppur	139	67
Helgafellssveit	64	74
Skorradalshreppur	61	75

Sveitarfélagið Vesturland myndi, eins og áður sagði telja ríflega 15.000 manns og yrði fimmta stærsta sveitarfélag landsins; lægi milli Reykjanesbæjar og Akureyrar í stærð og væri tvöfalt stærra en Árborg svo dæmi sé tekið.

Þegar horft er til aldurssamsetningar kemur í ljós að hún er afar misjöfn á milli sveitarfélaga á Vesturlandi. Yngstu íbúarnir (0-25 ára) eru frá tæplega 30% til 40% af heildarfjölda íbúa. Vægi fólks á barneignaraldri (25-44 ára) er líka ákaflega breytilegt eða á bilinu 20-30%. Þá eru eldri borgarar bilinu 10-25% (Mynd 1).



Mynd 1: Aldurssamsetning í sveitarfélögum á Vesturlandi árið 2009

Þegar horft er til þróunar þessara aldurshópa kemur einnig ákaflega athyglisvert mynstur fram á Vesturlandi (Tafla 2). Almennt má segja að eldra fólki fjölgi mest í öllum sveitarfélögum. En það á líka við um landið allt. Athyglisvert er að sjá að þróunin á Akranesi er í einna mestu samræmi við þróunina á landinu öllu. Þegar horft er til elsta fólksins er aukningin samt almennt meiri heldur en á landinu öllu nema í Hvalfjarðarsveit, Borgarbyggð, Eyja- og Miklaholtshreppi og Snæfellsbæ. Því má búast við að félagsþjónusta sveitarfélaga og annað er tengist öldruðum muni aukast víða á Vesturlandi.

Tafla 2: Breyting á fjölda íbúa eftir aldurshópum á Vesturlandi árin 1990-2009

	Akran.	Skorr.	Hvalfj.	Borg.	Grund.	Helgaf.	Stykk.	Eyja.	Snæf.	Dalab.	Ísland
<b>0-14</b>	10%	7%	-27%	-16%	-33%	-57%	-38%	-57%	-32%	-36%	4%
<b>15-24</b>	9%	-42%	15%	1%	50%	-43%	-21%	22%	-19%	-54%	12%
<b>25-44</b>	12%	-14%	-4%	-9%	-15%	-25%	-28%	-5%	-24%	-40%	14%
<b>45-64</b>	72%	-7%	68%	49%	82%	-19%	41%	-15%	31%	3%	73%
<b>65+</b>	52%	50%	-13%	24%	131%	63%	49%	-35%	24%	0%	39%

Þá fækkar börnum (0-14) í öllum sveitarfélögum nema á Akranesi og í Skorradalshreppi. Um er að ræða verulega hlutfallslega fækkun. Á því sést að óhagræði mun halda áfram að aukast í skólarekstri miðað við óbreytt fyrirkomulag.

Ungu fólki fækkar líka víða, en yfirleitt mun minna heldur en börnum. Þar kann að muna um nýstofnaða framhaldsskóla í Borgarnesi og Grundarfirði þegar horft er til þróunarinnar þar í samanburði við Akranes þar sem framhaldsskóli var á öllu tímabilinu 1990-2009. Þó getur lítil aukning í Borgarbyggð verið að hluta til útskýrð með mikilli almennri íbúafækkun í kjölfar hrunsins.

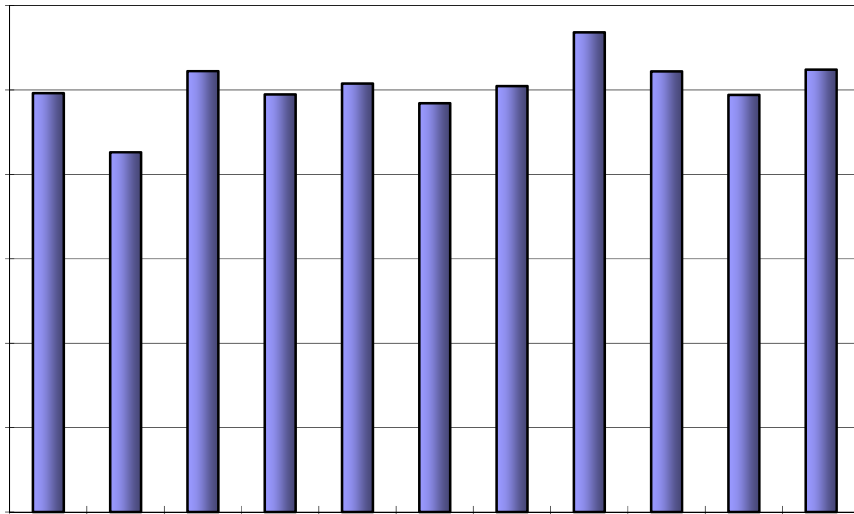
Óvenju mikil aukning í Grundarfjarðarbæ getur að hluta til verið útskýrð með óvenju stórum árgöngum barna sem eru að færast upp í flokkinn ungt fólk.

Tafla 3: Breyting á vægi aldurshópa á Vesturlandi árin 1990-2009: Þróun (leitni) á vægi þeirra.

	Akran.	Skorr.	Hvalfj.	Borg.	Grund.	Helgaf.	Stykk.	Eyja.	Snæf.	Dalab.	Ísland
0-14	-0,002	0,003	-0,005	-0,002	-0,007	-0,009	-0,005	-0,007	-0,004	-0,002	-0,001
15-24	-0,001	-0,004	0,001	-0,001	0,003	0,000	-0,001	0,004	0,001	-0,003	-0,002
25-44	-0,002	0,002	0,000	-0,001	-0,004	0,004	-0,004	0,004	-0,002	-0,001	-0,001
45-64	0,004	-0,003	0,006	0,004	0,004	0,004	0,005	-0,002	0,005	0,004	0,004
65+	0,001	-0,001	-0,003	0,001	0,002	0,007	0,004	-0,002	0,001	0,004	0,001

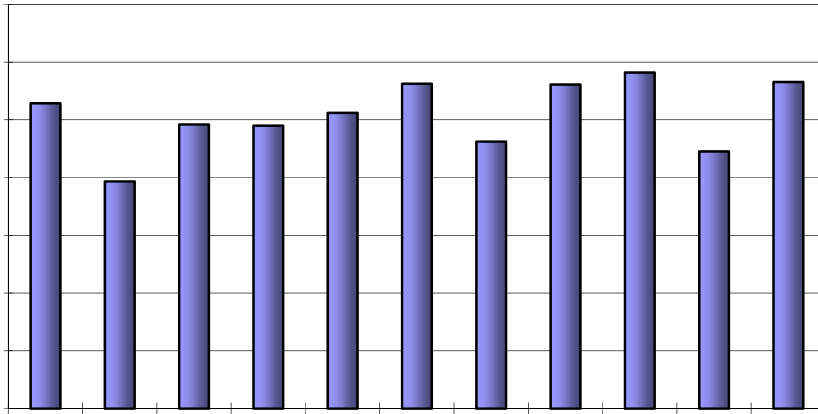
Þá er líka athyglisvert að bera þróun á vægi aldurshópa saman við þessa umfjöllun (Tafla 3). Þá sést m.a. að dregur úr vægi yngra fólks á Akranesi vegna þess að því eldra fjölgar mun meira. Þá má einnig sjá að dregur eingöngu úr vægi eldra fólks í smæstu sveitarfélögunum. Það er trúlega vegna þess að engin dvalarheimili eru þar. Ýmislegt fleira áhugavert má lesa út úr gögnum töflunnar.

Áhrif aldursdreifingar á fjárhagslega getu sveitarfélagsins byggir sérstaklega á vægi þeirra sem eru á vinnualdri. Þar er einkum horft til þeirra sem eru 25-44 ára og 45-64 ára. Fyrri hópurinn er vinnusamasti hópurinn og skilar gjarnan hærri meðaltekjum heldur en sá seinni. Á Vesturlandi fjölgar eingöngu á Akranesi í fyrri hópnum eða um 12%, sem er mjög svipað og á landinu öllu. Á öllum öðrum stöðum á Vesturlandi fækkar í þeim hópi.



Mynd 2: Hlutfall fólks á aldrinum 25-64 ára á Vesturlandi í samanburði við landið allt og þróun árin 1990-2009.

Þegar þessir tveir hópar voru teknir saman og horft til vægis<sup>6</sup> þeirra mátti sjá að 52% landsmanna eru á aldrinum 25-64 ára árið 2009 og jókst vægi hans árlega um 0,27% á landinu öllu (Mynd 2). Á Vesturlandi er þetta svipað á Akranesi, í Borgarbyggð, Eyja- og Miklaholtshreppi og Snæfellsbæ. Hvergi er vægi þessa aldurshóps meira en í Eyja- og Miklaholtshreppi og Hvalfjarðarsveit en lægst í Skorradalshreppi. Vægi þessa hóps lækkar eingöngu í Skorradalshreppi en eykst í Helgafellssveit, Eyja- og Miklaholtshreppi, Borgarbyggð og Hvalfjarðarsveit umfram landsmeðaltal.



Mynd 3: Hlutfall fólks á aldrinum 25-44 ára á Vesturlandi í samanburði við landið allt og þróun árin 1990-2009.

Þegar vinnusamasti hluti vinnumarkaðarins (25-44 ára) var tekinn sérstaklega út voru frávikin mun meiri frá landsmeðaltali (Mynd 3). Þá kom fram að 28% landsmanna eru á aldrinum 25-44 ára árið 2009 og árlega dróst vægi hans saman um 0,13% á landinu öllu að jafnaði. Í Borgarbyggð og Hvalfjarðarsveit dróst vægið minna saman en á landinu öllu. Vægi þessa hóps var eingöngu hærra í Snæfellsbæ í samanburði við landið allt og jókst eingöngu í Eyja- og Miklaholtshreppi, Helgafellssveit og Skorradalshreppi. Útkoman var sérstaklega slæm í Stykkishólmi. Í öðrum sveitarfélögum var þróunin óhagstæðari en á landinu öllu hvað þennan hóp snertir.

## 2.2 Landfræði

Vesturland er næsta landsvæði norðan við höfuðborgarsvæðið og nær frá Hvalfirði í suðri að Gilsfirði í norðri. Akranes, Hvalfjarðarsveit og Borgarbyggð eru á sunnanverðu svæðinu en Snæfellsnes (Snæfellsbær, Grundarfjarðarbær, Helgafellssveit og Stykkishólmsbær) og Dalir (Dalabyggð) á því norðanverðu.

Stærð sveitarfélaganna er ákaflega misjöfn (Tafla 4). Til þess að leiðrétta fyrir óbyggðir var ákveðið að reikna bara með landi undir 200 m.y.s. Með þeim hætti verður Borgarbyggð 2.101,8 km<sup>2</sup> og er þá þriðja stærsta sveitarfélagið á landinu. Dalabyggð fylgir fast á eftir er 1.391,9 km<sup>2</sup> og í fimmta sæti. Önnur sveitarfélög eru undir 500 km<sup>2</sup>. Tvö þeirra eru örsmá í þessum samanburði: Akraneskaupstaður sem er 9 km<sup>2</sup> og Stykkishólmsbær 10 km<sup>2</sup>.

<sup>6</sup> Fjöldi íbúa á aldrinum 25-64 ára, deilt með heildarfjölda íbúa.

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

Sveitarfélag	Km <sup>2</sup> láglandi	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

Það eru 5 þéttbýli í Borgarbyggð þegar horft er til skilgreiningar Hagstofu Íslands, Snæfellsbær er með 3 en önnur sveitarfélög með 1 eða ekki neitt.

Þessi upptalning gefur auknar vísbendingar fyrir fjárhagslegan slagkraft. Akraneskaupstaður er í sérstakri kjörstöðu sveitarfélaganna með flesta íbúa, næst höfuðborgarsvæðinu, eitt þéttbýli og minnst þegar horft er til víðfeðmi þess. Hins vegar eru Borgarbyggð, Dalabyggð og Snæfellsbær í mun erfiðari stöðu. Þar eru færri íbúar, fleiri þéttbýli ásamt víðfeðmu strjálbýli og mun lengra að sækja til höfuðborgarsvæðisins. Þetta setur rekstur skólamála, félagsþjónustu og ýmsa aðra þjónustu sveitarfélaganna í miklu verri stöðu.

### 2.3 Samgöngubætur og fjarskipti

Fjöldi samgöngubóta hefur verið lokið á undangengnum tveimur áratugum sem eru til þess fallnar að stytta ferðatíma innan Vesturlands. Þar má nefna nýja brú yfir Kolgrafarfjörð, Vatnaleið, bundið slitlag á Útnesveg, lagfæringu á Fróðárheiði og Bröttubrekku. Einnig hefur fjöldi tvíbreiðra brúa komið í stað einbreiðra. Aðrar framkvæmdir hafa bætt samgöngur til annarra landshluta. Þar má nefna Hvalfjarðargöng sem tengjast höfuðborgarsvæðinu, Suðurlandi og Suðurnesjum auk þröskulda sem tengjast Vestfjörðum. Þá hefur mikið átak verið í lagningu bundins slitlags á vegi utan höfuðborgarsvæðisins á þessum tíma og er nú svo komið að nánast allar stofnbrautir eru með bundið slitlag á Vesturlandi nema stuttur kafli á Fróðárheiði, Skógarstrandarvegur og Heydalsvegur.

Í dag eru fjarlægðir milli helstu kjarna á Vesturlandi ekki mjög miklar (Tafla 5). Mesta fjarlægð milli ystu marka Vesturlands frá Hellissandi til Akraness er um 160 km eða sem nemur um tveggja klst. ferðatíma. Úr Dölunum er um svipaða fjarlægð að ræða ef horft er til nyrstu marka, en frá þéttbýli er um mun skemmri fjarlægð að ræða eða 117 km.

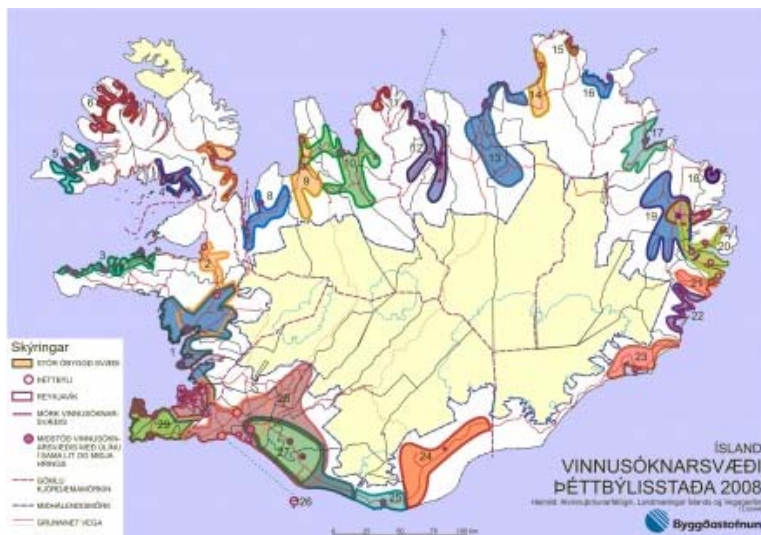
Á Vesturlandi er viðunandi farsímasamband við allar stofnbrautir og öflugar nettengingar í öll þéttbýli. Staða þessara mála er hinsvegar óviðunandi í strjálbýli Vesturlands.

Tafla 5: Fjarlægðir á milli byggðakjarna á Vesturlandi 2010.

Sveitarfélag	Akranes	Hvanneyri	Kleppjárns- reykir	Melahverfi	Borgarnes	Reykholt	Bifröst	Hellissandur	Rif	Ólafsvík	Grundar- fjörður	Stykkis- hólmur	Búðardalur
Akranes	0												
Hvanneyri	51	0											
Kleppjárnsreykir	70	19	0										
Melahverfi	12	36	55	0									
Borgarnes	37	14	33	23	0								
Reykholt	76	25	6	62	39	0							
Bifröst	69	46	65	55	32	31	0						
Hellissandur	167	144	163	153	130	169	162	0					
Rif	164	141	160	150	127	166	159	3	0				
Ólafsvík	158	135	154	144	121	160	153	9	6	0			
Grundarfjörður	140	117	136	126	103	142	135	36	34	28	0		
Stykkishólmur	137	112	131	121	98	137	130	74	81	65	39	0	
Búðardalur	117	94	113	103	80	119	48	150	147	141	114	86	0

## 2.4 Vinnumarkaður

Fyrir fáeinum árum stóð Byggðastofnun fyrir því að skilgreina vinnusóknarsvæði í samstarfi við atvinnuþróunarfélögin á hverju landsvæði (Mynd 4). Á Vesturlandi kom í ljós að þessi svæði væru þrjú: Suð-Vesturland var eitt svæði og náði inn á höfuðborgarsvæðið, Snæfellsnes var annað og Dalirnir það þriðja. Þess má geta að SSV-P&R áætlað frekari greiningar á vinnumarkaðssvæðum á Vesturlandi veturinn 2010-2011.



Mynd 4: Vinnusóknarsvæði 2008

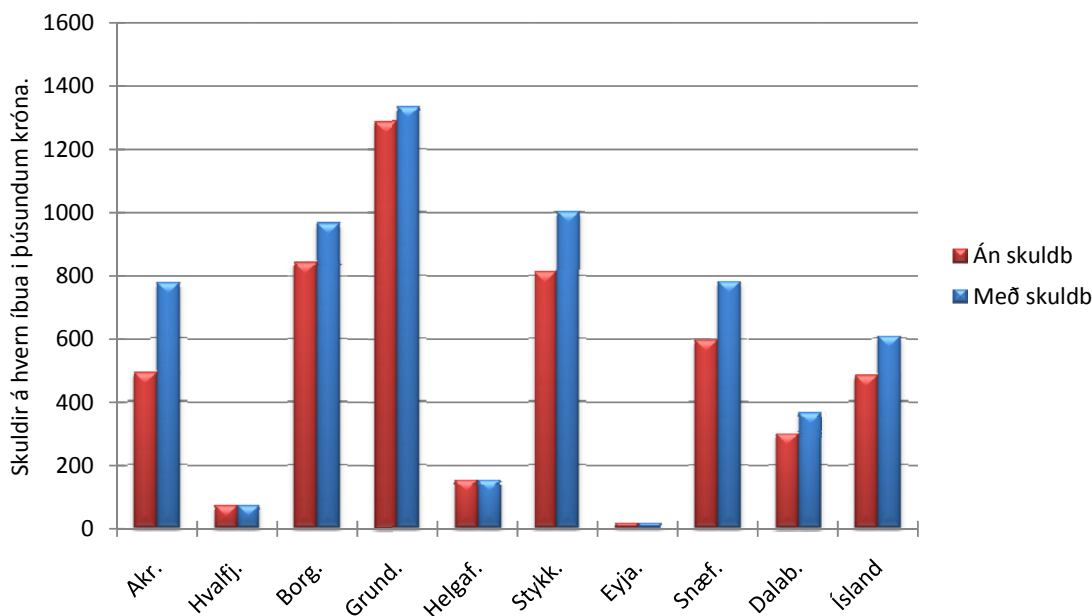
### 3 Mat á áhrifum sameiningar sveitarfélaga

#### 3.1 Þjónustuframboð

Í sveitarstjórnarlögum er lögð áhersla á að sveitarfélög séu nægjanlega öflug til að sinna þjónustuhlutverki sínu. Mikilvægustu þjónustuhlutverk sveitarfélaga tengjast fræðslumálum, skipulagsmálum og félagslegri þjónustu. Til að sveitarfélög geti staðið vel að þessum málaflokkum þurfa þau að búa yfir fjárhagslegum styrk, öflugu fagfólki og geta tryggt gott aðgengi að þjónustunni.

##### 3.1.1 Fjárhagslegur styrkur

Þegar horft er til fjárhagslegs styrks sveitarfélaga þarf að horfa til ýmissa þátta eins og íbúafjölda, heildarskulda, víðfeðmis, fjölda þéttbýla, fjölda skóla og leikskóla.

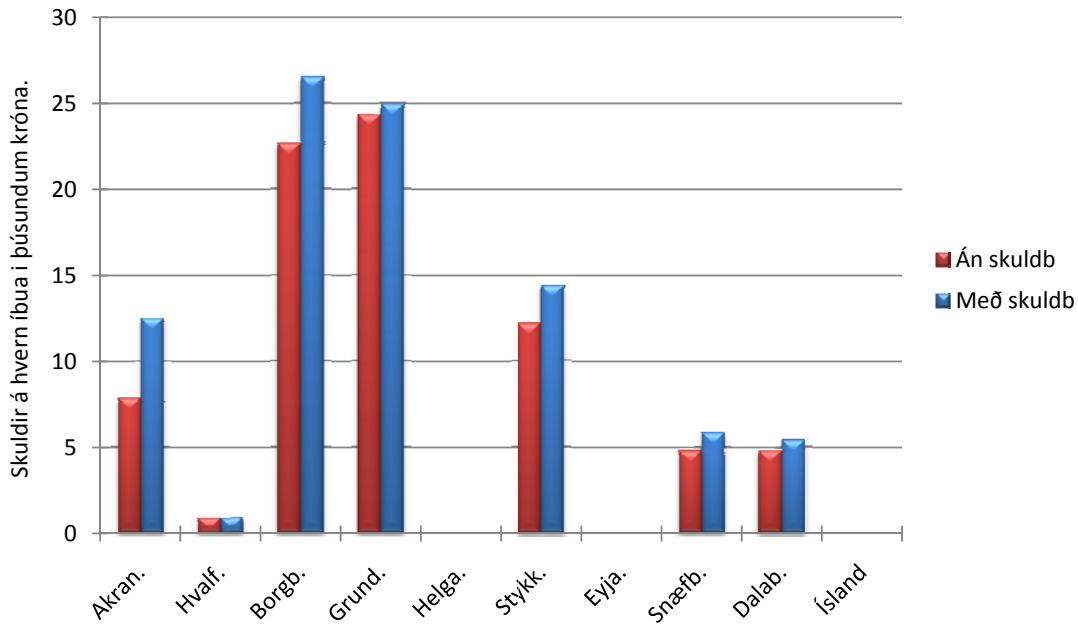


Mynd 5: Skuldir sveitarfélaga 2009 (tölur fyrir Helgafellssveit, Eyja og Miklaholtshreppi og Ísland allt eru frá 2008)

Heildarskuldastaða sveitarfélaga er ákaflega misjöfn á Vesturlandi (Mynd 5). Eftir langvarandi hagvaxtarskeið og mikinn vöxt nokkurra sveitarfélaga einkum sunnanverðu Vesturlandi, virtist þörfin fyrir fjármagn vera meiri heldur en tekjuaukning þeirra. Nú er svo komið að skuldir á íbúa eru nú (árslok 2009) í kringum 1300 þ.kr. í Grundarfjarðarbæ þar sem þær eru hæstar og 15 þ.kr. þar sem þær eru lægst í Eyja- og Miklaholtshreppi (árið 2008).

##### 3.1.2 Greiðslugeta sveitarfélaga

Almennt hefur verið talið að stærðarhagkvæmni sé í rekstri ýmissa málaflokka sveitarfélaga. Það þýðir að fjölmennari sveitarfélögin geta veitt sambærilega þjónustu með lægri meðalkostnaði heldur en fámennari sveitarfélög. Jöfnunarsjóður sveitarfélaga hefur hinsvegar haft það hlutverk að koma til móts við þau smærri að þessu leyti án þess þó að geta jafnað þetta óhagræði að fullu.



Mynd 6: Greiðslugeta sveitarfélaga 2009: Skuldir/veltufé frá rekstri.

Þegar horft er til heildarskulda sem hlutfalls af veltufé frá rekstri kemur í ljós að staðan er ákaflega misjöfn (Mynd 6). Þar virðist Borgarbyggð vera í verstri stöðu. Þegar þetta er borið saman við skuldir á íbúa kemur í ljós að hagræðingarmöguleikar þar ættu að vera miklir ef uppbygging sveitarfélaganna á Vesturlandi væri sú sama. Hinsvegar hefur verið bent á það að uppbygging Borgarbyggðar er ákaflega óhagstæð í rekstrarlegu tilliti (Tafla 4). Þá eru meðaltekjur þar einnig miklu lægri heldur en víða annarsstaðar. Því er ekki vitað hvort hagræðingarmöguleikar séu einhverjir til að auka veltufé frá rekstri.

Í nýlegri skýrslu SSV um áhrif kreppunnar á Vesturlandi<sup>7</sup> kom fram að atvinnustig einstakra sveitarfélaga þróast með ólíkum hætti eftir hagsveiflum landsins alls. Þessi munur var rakinn til ólíkrar samsetningar atvinnugreina sveitarfélaganna. Í sumum sveitarfélögum, gjarnan tengdum sjávarútvegi, hafa samdráttarskeið hagstæð áhrif á atvinnustig á meðan þau eru óhastæð öðrum með samsvarandi áhrifum á tekjugrunn sveitarfélaganna. Á hagnaxtarskeiðum snúast áhrifin við. Því má segja að sameinað sveitarfélag myndi búa við stöðugri tekjugrunn heldur en þau búa við í dag, hvert í sínu lagi, rétt eins og hagkerfi sem byggir á fleiri atvinnugreinum hefur tilhneigingu til að búa við meiri stöðugleika heldur en þau sem byggja á færri. Það yrði því mikill ávinningur sameinaðs sveitarfélags. Þó skal bent á það að jöfnunarsjóður sinni þessu hlutverki að nokkru leyti.

### 3.1.3 Rekstrarhagkvæmni

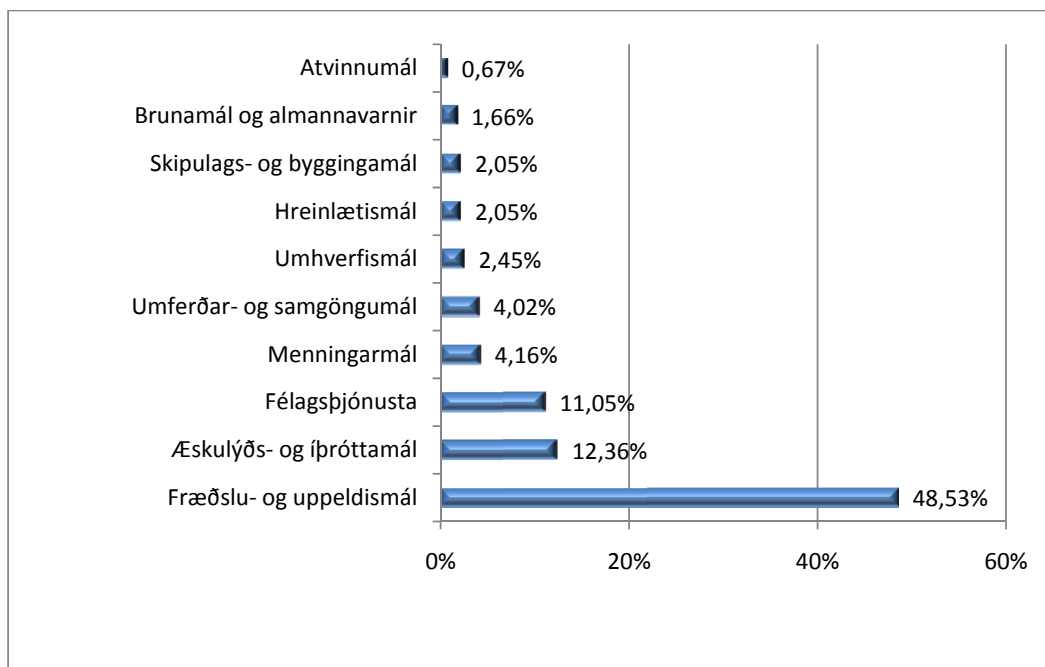
Hagkvæmni stærðarinnar hefur að miklu leyti einkennt umræðu um sameiningar sveitarfélaga bæði á Íslandi og hinum Norðurlöndunum. Stærri einingar eiga að vera hagkvæmari í rekstri og eiga frekar að geta staðið undir aukinni verkefnatilfærslu frá landstjórninni. Stærri einingar eiga auðveldara með að gera hefðbundnum aðferðum opinberar stjórnunar betur skil. Á hinum Norðurlöndunum er

<sup>7</sup> Vifill Karlsson (2009). Kreppan á Vesturlandi. Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi.



stærstur hluti opinberar þjónustu í verkahring sveitarfélaganna en smæð íslensku sveitarfélaganna hefur valdið því að landstjórnin hefur þurft að hafa bein afskipti af opinberri þjónustu.<sup>8</sup>

Hlutdeild sveitarfélaga í útgjöldum hins opinbera hefur aukist töluvert á síðustu misserum samhliða yfirfærslu mikilvægra þjónustuverkefna frá ríki til sveitarfélaga. Þyngst vegur flutningur á rekstri grunnskóla til sveitarfélaga árið 1996 en rúmlega 35% af heildar rekstrarútgjöldum sveitarfélaga fara í þann málaflokk.<sup>9</sup>



Mynd 7: Rekstraryfirlit sveitasjóða allt landið 2008.

Ef lögð eru saman útgjöld vegna fræðslumála, íþrótt- og menningarmála og velferðarmála (félagsþjónusta) þá taka þessir málaflokkar til sín rúmlega 70% af heildarútgjöldum sveitarfélaga (Mynd 7).<sup>10</sup>

Umræðan um frekari tilfærslu verkefna frá ríki til sveitarfélaga hefur verið haldið nokkuð á lofti í gegnum tíðina en verkefnayfirfærslan hefur samt sem áður oft strandað á því að ekki hefur ríkt einhugur um hvernig færa skuli fjármuni frá ríki yfir til sveitarfélaga samhliða yfirfærslunni.<sup>11</sup> Þó er stutt í að málefni fatlaðra verði alfarið í verkahring sveitarfélaganna. Það er trú manna að með tilfærslu verkefna frá ríki til sveitar færist þjónustan nær notendum, talsamband á milli þeirra sem veita hana og þiggja batnar og þar með aukast gæði hennar. Auk þess er þetta góð leið til að efla atvinnulíf um land allt.

Aukin verkefni sveitarfélaga verða til þess að smærri sveitarfélög eiga erfiðara um vik að sinna sínum lögbundnum skyldum. Í sveitarstjórnarlögum segir að sveitarfélög geti tekið sig saman um rekstur

<sup>8</sup> Gunnar Helgi Kristinsson. (2001). Staðbundin stjórnsmál. Háskólaútgáfan. Bls. 69.

<sup>9</sup> Skýrsla félagsmálaráðherra um sveitarstjórnarmál. (2005). Þskj. 570 – 407. Mál.

<sup>10</sup> Fjármál sveitarfélaga í þjóðhagslegu samhengi. Árbók sveitarfélaga (2008).

<sup>11</sup> Gunnar Helgi Kristinsson. (2006). *Íslenska stjórnkerfið*. Reykjavík: Háskólaútgáfan. bls. 209

málaflokka í héraðsnefndum eða byggðasamlögum. Ekki er skylt að starfrækja héraðsnefndir og hefur þeim því fækkað nokkuð með sameiningum. Eðli málsins samkvæmt er fyrirkomulag samstarfsins mismunandi eftir málaflokkum, en algengasta form samstarfs á grundvelli lögboðinna verkefna er í gegnum byggðasamlög. Þeir málaflokkar þar sem samvinna byggist á byggðarsamlögum eru:

- Fræðslu- og uppeldismál
- Félagsþjónusta
- Hreinlætismál
- Brunamál og almannavarnir

Lagagrundvöllur byggðasamlaga er í VII. kafla sveitarstjórnarlaga frá 1998. Byggðasamlögin eru fyrst og fremst samstarfsform sem hugsað er fyrir þjónustuverkefni sem eru það stór í sniðum að hagkvæmara er að nokkur sveitafélög taki höndum saman um úrlausn þeirra. Fyrirkomulagið tryggir að fámennari sveitafélög sem að öllu jöfnu myndu ekki ráða við að leysa þau verkefni sem fylgja stærri málaflokkunum geti samt sem áður veitt íbúum sínum fullnægjandi þjónustu í viðkomandi málaflokkum. Byggðasamlög njóta sömu skattalegu velferðar og sveitafélög og greiða ekki tekjuskatt. Það er helsta ástæðan fyrir því að sveitafélög velja þetta samstarfsform oft fram yfir hlutafélagiformið. Hins vegar hefur verið bent á ókosti þessa samstarfsforms þar sem byggðasamlög eru að nokkru leyti ólýðræðislegt og ógegnsætt félagsform þar sem lýðræðislega kjörnir fulltrúar framselja lögboðin verkefni til stjórnar byggðasamlagsins. Einstaka sveitastjórnarnamaður getur því lítið haft áhrif á ákvarðanir byggðasamlagsins og neitunarvald þeirra ekki virkt, þar sem sveitarstjórnir hafa ekki annarra kosta vól.<sup>12</sup>

Sveitarfélög vinna einnig saman sem hluthafar í hlutafélögum á grundvelli málefna er varða þátttöku sveitarfélaga í atvinnurekstri. Dæmi um slík verkefni á Vesturlandi eru Sorpurðun Vesturlands, Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi, Atvinnuráðgjöf Vesturlands innan SSV og Markaðsstofa Vesturlands. Áður var samstarf sveitarfélaga í markaðsmálum hjá Upplýsinga- og kynningamiðstöð Vesturlands. Sveitarfélög á Vesturlandi sameinuðust um rekstur heilbrigðiseftirlits árið 1999 í Heilbrigðiseftirliti Vesturlands.

Sveitarfélög á Vesturlandi hafa einnig starfað á sameignarfélagsgrunni í rekstri hafna. Faxaflóahafnir eru dæmi um samstarf milli fimm sveitarfélaga, Reykjavíkurborgar, Akraneskaupstaðar, Hvalfjarðarsveitar, Skorradalshrepp og Borgarbyggðar við rekstur hafnar og hafnarmannvirkja.

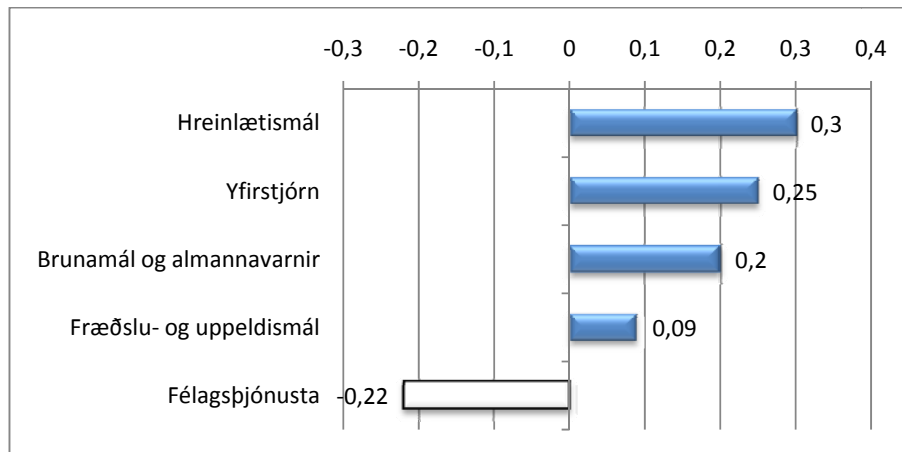
Í skýrslu Félagsmálaráðherra um sveitarstjórnarmál frá 2005 var sett fram gróf nálgun á kjörstærð sveitarfélaga út frá stærstu þjónustubáttum sem stjórnarsýslueiningarnar þurfa að leysa. Teknir voru fyrir tveir af útgjaldsþyngstu málaflokkunum, fræðslumál og félagsþjónusta, og kjörstærð áætluð út frá þeim. Vitnað var í skýrslu sveitarfélaganefndar frá árinu 1993 þar sem tiltekið var að reynslan hafi sýnt að sveitarfélag verða að hafa a.m.k 800–1.000 íbúa til að reka grunnskóla frá 1.–10. bekk. Nefndin telur að lágmarksfjöldi á bak við félagsmálafulltrúa í fullu starfi þurfi að vera um 1.500 íbúar.

---

<sup>12</sup> Sigfús Jónsson og Valtýr Sigurbjarnarson. (1999). *Samstarf sveitarfélaga á Vesturlandi*. Ráðgjafarþjónusta Nýsis.

Einnig kom fram í skýrslunni að aðrar rannsóknir sem fjalla um stærðarhagkvæmni á sveitarstjórnarstiginu hafa gefið vísbendingu um að hún sé fullnýtt við 10.000 íbúa markið.<sup>13</sup>

Sameiginlegt sveitarfélag á Vesturlandi gæti náð fram hagræði í þeim málaflokkum sem nú þegar er samstarf um. Gunnar Helgi Kristinsson (2001) bendir á að þættir sem hafa áhrif á útgjöld á íbúa sveitarfélaga eru tengdir stærð þeirra á ólíka vegu. Stærðarhagkvæmni vinnur með stóru sveitarfélögunum og dregur úr tilkostnaði þeirra. Bolmagn, gæði og þarfir hafa hins vegar tilhneigingu til þess að þrýsta útgjöldum upp á við en draga úr útgjöldum minni sveitarfélaga. Bolmagn er oft tengt stærðarhagkvæmni, en áhrif þess á útgjöld eru í gagnstæða átt. Um leið og stærðarhagkvæmni lækkar útgjöld á íbúa leiðir bolmagn til meiri útgjalda á íbúa.<sup>14</sup>



Mynd 8: Stærðarhagkvæmni mismunandi málaflokka.

Mögulegt rekstarhagræði við sameiningu hlýtur að koma til. Skoðað var hvort nálgast mætti viðfangsefnið með tölfræðilegri úttekt og skoða hvort stærðarhagkvæmni sé til staðar í nokkrum stórum málaflokkum. Það var gert með því að meta áhrif fjölda íbúa á meðalkostnað viðkomandi málaflokka í rekstri sveitarfélaga. Allir skilgreindir málaflokkar voru kannaðir. Til upprifjunar eru málaflokkar í rekstri sveitarfélaga eftirfarandi:

- Yfirstjórn (sameiginlegur kostnaður)
- Félagsþjónusta
- Heilbrigðismál
- Fræðslu- og uppeldismál
- Menningarmál
- Æskulýðs- og íþróttamál
- Brunamál og almannavarnir
- Hreinlætismál
- Umferðar- og samgöngumál
- Umhverfismál
- Skipulags- og byggingarmál
- Atvinnumál

<sup>13</sup> Skýrsla félagsmálaráðherra um sveitarstjórnarmál. (2005). Þskj. 570 – 407. Mál.

<sup>14</sup> Gunnar Helgi Kristinsson. (2001). Bls. 71.

Stuðst var við aðferð minnstu kvaðrata við matið. Gögnin sem notuð voru við greininguna eru úr árbók sveitarfélaganna yfir öll sveitarfélög árið 2006 ásamt gögnum sem unnin hafa verið af Vífli Karlssyni. Niðurstöðurnar gefa til kynna að stærðarhagkvæmni sé í hreinlætismálum, yfirstjórn (sameiginlegur kostnaður), brunamálum og almannavörnum og fræðslu og uppeldismálum. Hlutfallslega er hún mest í hreinlætismálum. Þar lækkar meðalkostnaður um 0,3% fyrir hverja 1% fjölgun íbúa sveitarfélagsins en eingöngu 0,09% í fræðslu- og uppeldismálum þar sem hún er lægst. Hinsvegar kann ábátinn að vera hærri í krónum talið fyrir fræðslu- og uppeldismál þegar tekið er tillit til umfangs heildarútgjaldanna. Heildarútgjöld sveitarfélaga á Íslandi vegna fræðslu- og uppeldismála voru 84 ma.kr. árið 2009 en eingöngu 3 ma.kr. vegna hreinlætismála. Á þessu sést að 0,3% af 3 ma.kr. eru 9 m.kr., en 0,09% af 84 ma.kr. eru 76 m.kr. Þess vegna skilar stærðarhagkvæmni í fræðslu- og uppeldismálum sér betur í reikningum sveitarfélaganna en í hreinlætismálum. Þess skal getið að stærðaróhagræði mældist í félagsþjónustu. Útgjöld til félagsþjónustu aukast um 0,22% ef íbúum fjölgar um 1%. Þetta kann að markast af því að atvinnuleysi er almennt meira í stærri sveitarfélögum heldur en litlum. Heildarútgjöld til félagsmála voru 19 ma.kr. árið 2009 og 0,22% eru 42 m.kr. (Mynd 8)

Í greiningunum var reynt að draga fram áhrif annarra þátta á meðalkostnað sveitarfélaga en íbúafjölda. Þar má nefna stærð sveitarfélags í ferkílómetrum talið, fjölda byggðakjarna og fjarlægð frá Reykjavík. Meðaleinkunnir á samræmdum prófum 4. og 7. bekkja var einnig bætt við matið fyrir fræðslumál. Skemmst er frá því að segja að stærð sveitarfélags hafði áhrif á meðalkostnað fræðslu- og uppeldismál, menningarmála og atvinnumála til hækkunar. Stærðin hafði hinsvegar áhrif til lækkunar í samgöngumálum, íþrótt- og æskulýðsmálum en þá hafði fjöldi byggðakjarna áhrif til hækkunar á móti. Þess utan hafði fjöldi byggðakjarna áhrif á meðalkostnað til hækkunar í umhverfismálum, skipulagsmálum, brunamálum og almannavörnum. Fjarlægð frá Reykjavík hafði áhrif á meðalkostnað fræðslu- og skipulagsmála til lækkunar en atvinnumála til hækkunar. Áhrif fjarlægðar á fræðslumál kann að endurspeglar lægra hlutfall faglærðra kennara úti á landi. Áhrif fjarlægðar á atvinnumál til hækkunar er trúlega vegna þröngrar stöðu margra fyrirtækja utan höfuðborgarsvæðisins árið 2006 vegna sterkrar stöðu krónunnar. Í stuttu máli staðfestir greiningin það augljósa; að fámenn, víðfeðm og fjölkjarna sveitarfélög eru almennt óhagstæðari rekstrareiningar heldur en þar sem landsvæði er takmarkaðra, byggðakjarnar færri og íbúar fleiri. Hinsvegar verður að undirstrika það að þó sýnt hafi verið fram á þetta, er ekki víst að sameining fámennra sveitarfélaga leiði til hagræðingar því íbúarnir munu ekki þjappa sér saman eða breyta búsetu sinni á nokkurn hátt. Þó má telja líklegt að hluti mældra áhrifa skili sér við sameiningu. Ýtarlegri framhaldsrannsókn þarf til að greina þarna betur á milli.

Samkvæmt rannsókn sem gerð var árið 1998 á útgjaldasviði sveitarfélaga og stærðarhagkvæmni þeirra er hvað mest fylgni milli útgjalda á íbúa og kostnaðar í fræðslu- og uppeldismálum, félagsþjónustu og yfirstjórn<sup>15</sup>.

### 3.1.4 Tekjur og bolmagn sveitarfélaga

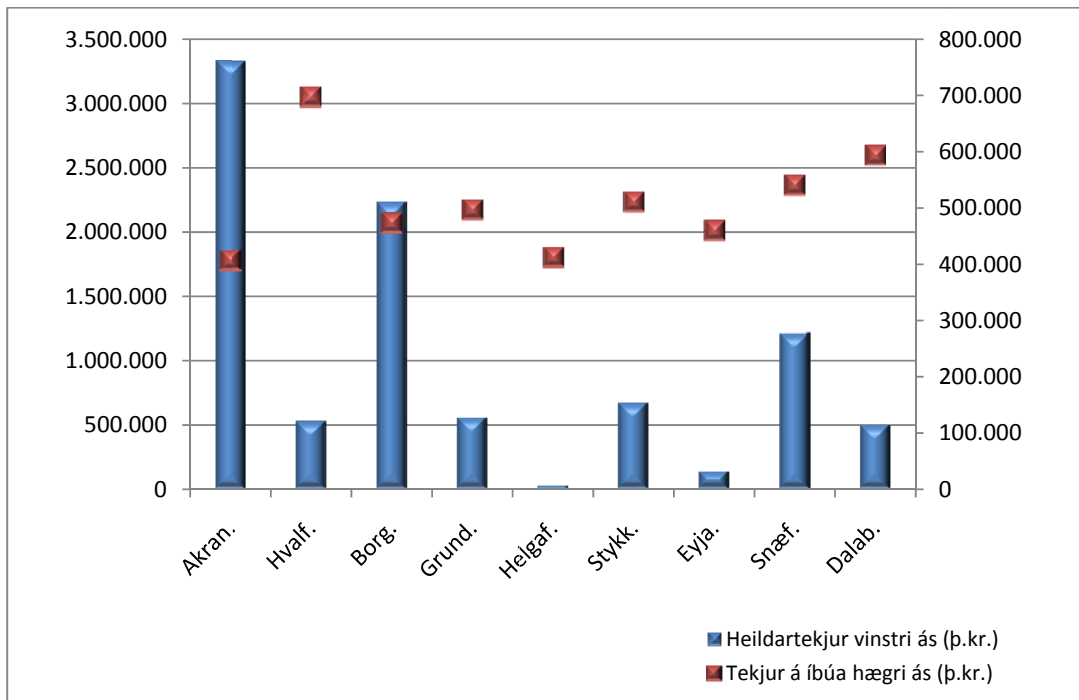
Tekjustofnar sveitarfélaga voru lögfestir með lögum nr. 91. 1. 06. 1989. Frá því lögin voru sett hafa komið til nokkrar breytingar og endurútgáfur á lögnum, þær síðustu lög nr. 136. 29. 12. 2009 um breytingar á lögum um tekjuskatt og fleiri lögum.

<sup>15</sup> Gunnar Helgi Kristinsson. (2001). Bls. 72.

Samkvæmt 1. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga eru tekjustofnar sveitarfélaga þessir:

- a) Fasteignaskattur
- b) Framlag úr Jöfnunarsjóði
- c) Útsvar

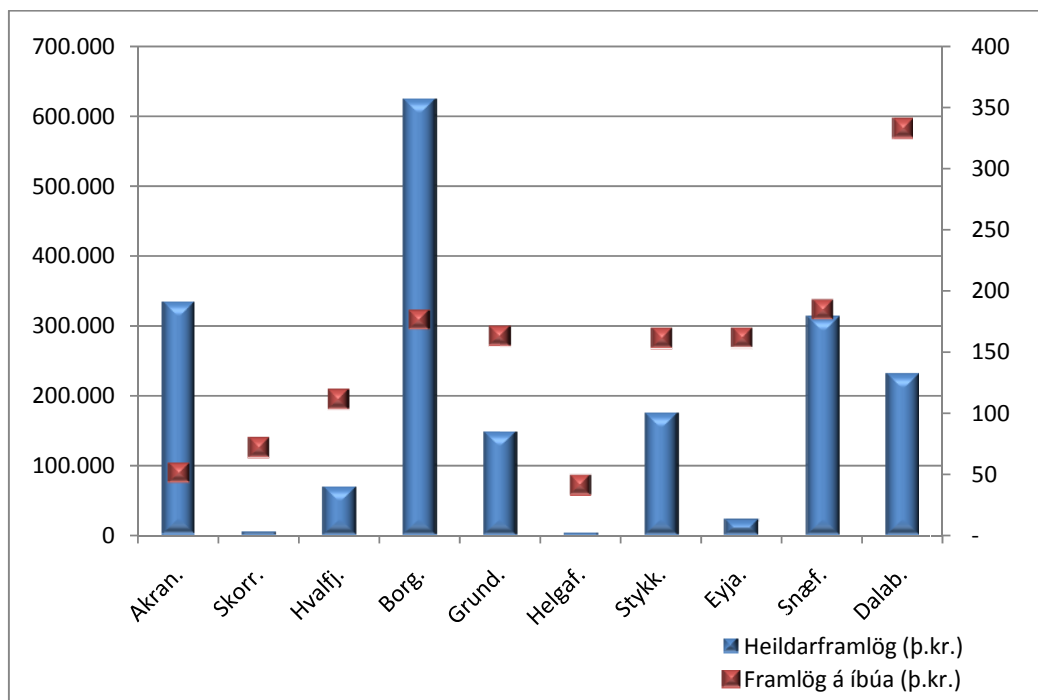
Bolmagn sveitarfélaga vísar til getu þeirra til að takast á við verkefni umfram lögbundin lágmarksverkefni, t.d. að standa undir rekstri tónlistaskóla, íþrótt- og tómsundastarfi. Sveitarfélög með mikið bolmagn geta valið að forgangsraða með mismunandi hætti og virkja þannig vissa þætti lýðræðisins, en lýðræðið skiptir ekki miklu máli þegar bolmagnið er ekkert og fer allt í að sinna sömu grundvallarverkefnunum á sama hátt.



Mynd 9: Heildartekjur og tekjur á íbúa í sveitarfélögum á Vesturlandi 2008<sup>16</sup>

Á Vesturlandi eru hæstu heildartekjurnar á Akranesi en að sama skapi eru þar lægstu tekjur á íbúa. Þar vegur þungt framlag Jöfnunarsjóðs en tekjur án framlags Jöfnunarsjóðs voru hæstar á Akranesi (Mynd 9).

<sup>16</sup> Árbók sveitarfélaga 2008, Samband íslenskra sveitarfélaga.



Mynd 10: Heildarframlög Jöfnunarsjóðs og framlög á íbúa í sveitarfélögum á Vesturlandi 2008<sup>17</sup>

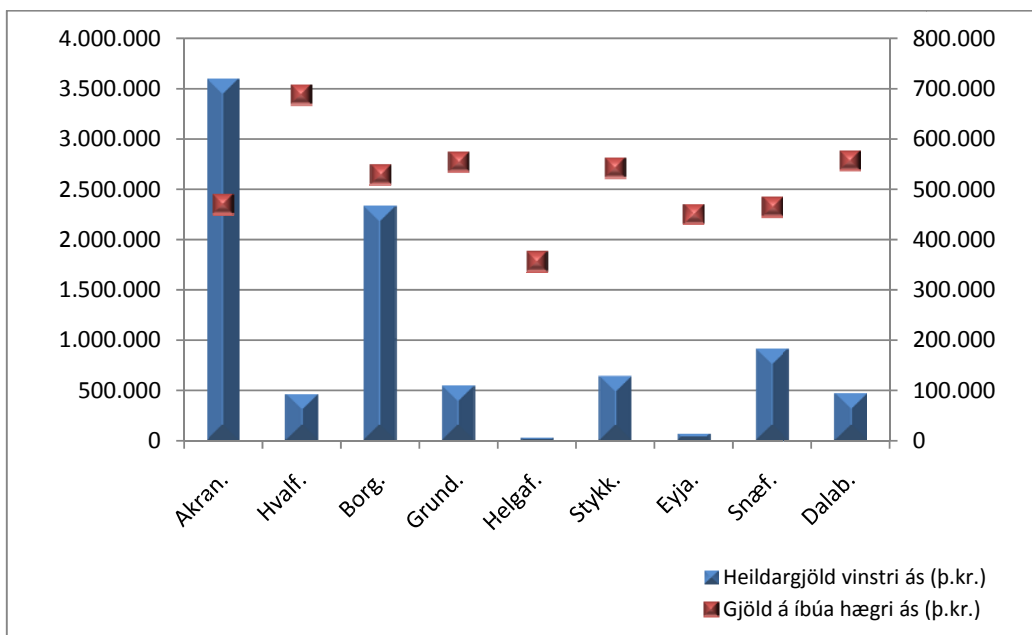
Framlag úr Jöfnunarsjóði á íbúa var hlutfallslega hæst í Dalabyggð en eins og áður kom fram var framlagið lægst til Akraneskaupstaðar (Mynd 10). Árið 2008 fengu sveitarfélögin Dalabyggð, Borgarbyggð og Hvalfjarðarsveit öll framlög vegna sameininga. En samkvæmt a. lið 7. gr. um sérstök framlög fær sjóðurinn heimild til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga sbr. reglu nr. 295/2005. Grundarfjörður, Stykkishólmsbær, Snæfellsnes og Dalabyggð fengu öll aukaframlög úr sjóðnum. Hæsta heildargreiðslan fer til Borgarbyggðar, en stærsti hluti framlagsins fór til að jafna út kostnað við fræðslumál og útgjaldajöfnunar.

Tekjujöfnunarframlögum er skv. 8. gr. ætlað að jafna tekjur sveitarfélaga. Framlöggin eru útreikuð miðað við sambærileg sveitarfélög og fullnýtingu tekjustofna þeirra. Farið er eftir vissum viðmiðunarpáttum í íbúafjölda; 0-5 ára, 6-15 ára, 16-66 ára, 67-80 ára, 81 ára og eldri, fjölda innflytjenda 0-5 ára, fjarlægða innan sveitarfélaga, fjölda þéttbýlisstaða umfram einn, skólaaksturs úr dreifbýli, fækkunar íbúa og snjómoksturs í þéttbýli. Útgjaldajöfnunarframlögum er ætlað að mæta mismunandi útgjaldapörf sveitarfélaga á grundvelli stærðarhagkvæmni og tekna þeirra að teknu tilliti til þeirra þátta sem áhrif hafa á útgjaldapörf.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Árbók sveitarfélaga 2008, Samband íslenskra sveitafélaga

<sup>18</sup> Jöfnunarsjóður sveitarfélaga.(2010). Rafræn heimild sótt af:

<http://jofnunarsjodur.samgonguraduneyti.is/framlag/tekjujofn/>. þann 08.06.10



Mynd 11: Heildar gjöld fyrir fjármagnsliði og gjöld á íbúa í sveitarfélögum á Vesturlandi 2008<sup>19</sup>

Mynd 11 sýnir heildarútgjöld og útgjöld á íbúa í sveitarfélögum á Vesturlandi. Töluverður munur er á félagslegri uppbyggingu og aldursamsetningu sveitarfélaga á Vesturlandi og þjónustustig því mismunandi. Þrátt fyrir að stærri sveitarfélög eins og Borgarbyggð, Snæfellsbær og Akranes hafi fleiri skattgreiðendur til að dreifa byrðunum, er starfsemin samt sem áður vinnuafsfrekari og þannig minnkar stærðarhagkvæmni í sumum málaflokkum. Einnig hafa gæði þjónustunnar mikil áhrif á útgjöld á íbúa. Almennt eru þarfir stóru kjarnanna mun flóknari og dýrari en hinna sveitarfélaganna.

Fljótt á litið verður ekki séð að tekjur sveitarfélaga á hvern íbúa muni hækka við sameiningu Vesturlands í eitt sveitarfélag. Kosturinn tekjulega er áður nefnd áhættudreifing sem felst í því að takast á við samdrátt og kreppu líkri því sem nú ríður yfir Ísland en ókosturinn felst í því að jöfnunarsjóður mun ekki styðja þetta sveitarfélag af sama kappi og hann gerði fyrir sameiningu þegar öll sveitarfélögin voru fámennari en 10.000 íbúar og ríflega helmingur þeirra fámennari en 1.000 íbúar. Fræðilega séð hefur verið bent á að tekjur séu almennt hærri í fjölmennari samfélögum vegna þekkingaryfirfærslu (e. spill over effect) og ýmiss annars breiddar og lengdarhagræðis en til þess þurfa íbúarnir að búa þétt og sameiningin að valda því að menn þyrptust saman. Hér má því ekki búast neinum slíkum áhrifum<sup>20</sup>. Sýnt hefur verið fram á slík áhrif á Akureyri<sup>21</sup>. Hinsvegar mun sameiningin skila fleiri hátekjustörfum inn á svæðið þegar verkefni verða flutt frá ríki til sveitar og af þeim sökum gætu meðaltekjur hækkað og þar með tekjur sveitarfélagsins á hvern íbúa. Hrein áhrif sameiningar á tekjur á hvern íbúa eru því sennilega óveruleg.

### 3.1.5 Ytri áhrif og svæðisbundin samþætting

Þegar mörk sveitarfélaga eru ekki þau sömu og mörk þjónustusvæða skapast hætta á að samhengi rofni milli notkunar á þjónustu og greiðslu fyrir þjónustuna. Flest sveitarfélög niðurgreiða með

<sup>19</sup> Árbók sveitarfélaga 2008, Samband íslenskra sveitafélaga

<sup>20</sup> Zoltan J.Acs 2002, Innovation and the Growth of Cities

<sup>21</sup> Vífill Karlsson (í vinnslu), Development of housing prices spatial disparity and structural change: Evidence from Iceland.

skattfé þegna sinna ýmsa almenna þjónustu, t.d. rekstur sundlauga, menningarhúsa og almenninggarða ásamt gatnakerfi þjónustukjarna en þessi almannagæði standa engu að síður öllum opin. Íbúar nágrennasveitarfélaga geta þannig notið þessara gæða án þess að greiða fyrir þau, nokkuð sem oft er kallað *free-rider* vandamálið. Svipað á við um mengandi iðnaðarsvæði. Þar ber eitt sveitarfélag beinan og óbeinan umhverfiskostnað af svæðinu en íbúar annarra sveitarfélaga geta nýtt sér þau atvinnutækifæri sem starfsemin hefur í för með sér.

Það sem skiptir meginmáli er að hve miklu leyti mörk sveitarfélaganna fara saman við mörk þjónustusvæða. Í töflu 6 er yfirlit yfir þjónustukjarna sveitarfélaga á Vesturlandi.

Tafla 6. Þjónustukjarnar sveitarfélaga á Vesturlandi.

Sveitarfélag	Þjónustukjarni
Akranes, Stykkishólmur, Grundarfjörður	Sömu
Borgarbyggð	Borgarnes
Dalabyggð	Búðardalur
Snæfellsbær	Hellissandur/Rif; Ólafsvík
Eyja- og Miklaholtshreppur	Borgarnes/Stykkishólmur
Helgafellssveit	Stykkishólmur
Hvalfjarðarsveit	Grundarmelur/Heiðarskóli; Akranes
Skorradalur	Borgarnes

Eins og sjá má sækja Helgafellssveit og Skorradalur nær alla sína þjónustu til annarra sveitarfélaga og Eyja- og Miklaholtshreppur og Hvalfjarðarsveit mjög stóran hluta. Að öðru leyti eru mörk sveitarfélaganna að mestu þau sömu og mörk þjónustusvæða. Þessi frávik mætti leysa með nokkrum afmörkuðum sameiningum. Hins vegar verður ekki séð að sameining allra sveitarfélaga á Vesturlandi breyti miklu þar til viðbótar.

Önnur leið er samstarf tveggja eða fleiri sveitarfélaga í gegnum byggðasamlag, samstarfssamninga eða stofnanir. Í viðauka 1 er yfirlit yfir helstu samstarfsverkefni sveitarfélaganna á Vesturlandi. Eins og sjá má er nokkur svæðaskipting í samstarfi. Sveitarfélögin á Snæfellsnesi vinna töluvert saman, einnig sveitarfélögin á suðurhluta svæðisins. Þá eru töluvert af verkefnum leyst á vettvangi Vesturlands alls. Þessi skipting gæti gefið vísbendingar um eðlileg næstu skref í sameiningum sveitarfélaga.

Ef sveitarfélagamörk ætti að fylgja þjónustusvæðum þyrfti að ráðast í nokkrar afmarkaðar sameiningar en sameining alls Vesturlands myndi bæta litlu þar við.

### 3.1.6 Gæði og aðgengi þjónustunnar

Í litlum sveitarfélögum er erfitt að bjóða upp á mjög sérhæfða þjónustu. Þetta getur verið sérkennsla, talþjálfun, þjónusta við innflytjendur, sérhæft tónlistarnám og ýmis þjónusta við fatlaða. Við gerð þessarar skýrslu var ekki farið í greiningu á framboði sérhæfðrar þjónustu á Vesturlandi. Þó má leiða að því líkur að ýmis jaðarþjónusta muni batna, sérstaklega í stærri sveitarfélögum.

Sveitarfélögum er ætlað að sinna nærþjónustu við íbúa og eðli málsins þarf aðgengi að vera gott að þessari þjónustu. Stærstu málaflokkar sveitarfélaga eru fræðslumál og ólíklegt að frekari sameiningar



sveitarfélaga á Vesturlandi breyti miklu um staðsetningar skóla eða leikskóla. Hagræðingarmöguleikar í skólastarfi á Vesturlandi takmarkast af fjarlægðum vegna skólaaksturs. Væntanlega má ná einhverri hagræðingu til viðbótar (eða stytta skólaakstur) með því að breyta skiptingu skólahverfa í Hvalfjarðarsveit; með sameiningu starfsstöðva í Borgarbyggð og með endurskoðun skólahalds á sunnanverðu Snæfellsnesi. Ekkert af þessu er þó háð mögulegri sameiningu allra sveitarfélaga á Vesturlandi.

Hins vegar er líklegt að ýmis önnur þjónusta muni þjappast saman, því ef stækkun sveitarfélaga á að skila fjárhagslegri hagræðingu og faglegri eflingu þarf að sameina starfsstöðvar sem veita sambærilega þjónustu. Þannig sameiningar munu óhjákvæmilega lengja þá leið sem sumir íbúar þurfa að fara til að nálgast þjónustuna. Á hinn bóginn er líklegt að þjónustan eflist, opnunartímar lengist og aðgengi í gegnum netið batni.

Eins og áður hefur verið vikið að eru litlar líkur á að sameining allra sveitarfélaga á Vesturlandi muni hafa áhrif á sameiningu skóla eða leikskóla umfram það sem hvort eð er hefði gerst. Sú þjónusta sem líklegust er til að verða sameinuð tengist rekstri ráðhúsa sveitarfélaganna. Þar er um að ræða bygginga- og skipulagsmál, félagsmálaþjónustu, fræðslu- og tólmundaskrifstofur og almennt aðgengi að miðlægri stjórnsýslu sveitarfélagsins svo nokkuð sé nefnt. Sveitarfélagið gæti haldið úti „hverfamiðstöðvum“ þar sem íbúarnir gætu sótt ákveðna miðlæga þjónustu. Sú leið er t.d. farin í sveitarfélaginu Fjarðarbyggð þar sem skrifstofa sveitarfélagsins er staðsett á Reyðarfirði en íbúar á Eskifirði, Fáskrúðsfirði og Stöðvarfirði geta fyllt út ýmis konar umsóknareyðublöð og skilað inn gögnum á bókasöfnum staðanna<sup>22</sup>.

Ef Vesturland yrði sameinað í eitt sveitarfélag þarf að finna ráðhúsi sveitarfélagsins stað og líklegast er að annað hvort verði valinn sá staður hvar flestir íbúar búa eða sá staður sem er mest miðsvæðis. Akranes er augljóslega fjölmennasti þéttbýlisstaður á Vesturlandi með tæplega 6.600 íbúa eða 43% heildaríbúafjölda. Ef velja ætti fjölmennasta staðinn á Vesturlandi sem miðstöð stjórnsýslunnar yrði Akranes því fyrir valinu.

Borgarnes er hins vegar sá staður á Vesturlandi sem er miðlægastur. Þetta má sjá í töflu 7 þar sem sýndar eru vegalengdir milli helstu þéttbýlistaða á Vesturlandi. Þeir sem eiga lengst í Borgarnes eru Sandarar, 130 km og Ólsarar, 121 km en Stykkishólmur og Grundarfjörður liggja í um það bil 100 km fjarlægð. Næst stýstar eru vegalengdir að Stykkishólmi, en þar eiga Akurnesingar, fjölmennasta byggðin, þó langan veg að sækja.

Tafla 7: Vegalengdir milli helstu þéttbýlistaða á Vesturlandi

	Ólafsvík	Stykkishólmur	Grundarfjörður	Borgarnes	Akranes	Búðardalur
Ólafsvík		65	28	121	158	141
Stykkishólmur	65		39	98	137	86
Grundarfjörður	28	39		103	140	114
Borgarnes	121	98	103		37	80
Akranes	158	137	140	37		117
Búðardalur	141	86	114	80	117	

<sup>22</sup> Gunnlaugur Sverrisson, sviðsstjóri stjórnsýslusviðs Fjarðarbyggðar; munnleg heimild 20.mai 2010.

Tilraunir sveitarfélaga á Íslandi til að starfrækja útibú ráðhúsa hafa gengið misjafnlega og engar augljósar töfralausnir komið fram. Þá mun veruleg uppskipting á miðlægri stjórnsýslu minnka þann fjárhagslega og faglega árangur sem sameiningunni er ætlað að ná og getur því ekki talist æskileg lausn. Frekar ætti að horfa til lítilla afgreiðslustöðva sem studdar eru góðri netþjónustu þannig að þörf íbúa til að sækja þjónustu í ráðhúsið minnki.

Niðurstaða þessa kafla er að þjónustuframboð hins nýja sveitarfélags yrði nær örugglega breiðara og faglegra en við núverandi skipulag. Hins vegar er mjög líklegt að ýmis miðlæg þjónusta færist landfræðilega lengra frá hluta íbúanna. Við því þarf að bregðast með skipulögðum hætti. Borgarnes er sá þéttbýlisstaður sem er næst því að vera fyrir miðju Vesturlands og því líkleg miðstöð stjórnsýslunnar.

### 3.1.7 Réttaröryggi

Fjallað er um réttaröryggi í nokkrum köflum í þessari skýrslu. Hér verður eingöngu litið til tveggja þátta: Annars vegar stjórnsýslulegs vanhæfis og hins vegar staðbundinnar þekkingar. Samkvæmt stjórnsýslulögum<sup>23</sup> er sveitarstjórnarmaður vanhæfur ef hann er aðili máls, venslaður við aðila máls, fyrirsvarsmannur eða umboðsmannur aðila eða hefur að öðru leyti verulegra hagsmuna að gæta í tilteknu máli. Lögin kveða á um hvernig bregðast skuli við vanhæfi (viðkomandi komi ekki að afgreiðslu eða víki af fundi) en vissulega má hafa efasemdir um að þau viðbrögð séu í öllum tilvikum nægjanleg til að tryggja fullkomlega trúverðuga málsmeðferð. Í mjög litlum sveitarfélögum er töluverð hættu á að sveitarstjórnarfulltrúar og starfsmenn sveitarfélags verði ítrekað vanhæfir en eftir því sem sveitarfélög stækka minnka líkurnar þótt þær hverfi ekki. Erfitt er að gefa út almenn viðmið um hvenær sveitarfélög eru nægjanlega stór til að vanhæfi verði nægjanlega sjaldgæft.

Svipað á við um staðbundna þekkingu. Því minni sem sveitarfélög eru, því meiri líkur eru á að ráðamenn hafi góða staðbundna þekkingu á þeim málum sem þeir fjalla um. Hins vegar er nær ómögulegt að segja til um hvenær sveitarfélög verði „of stór“ enda fer það bæði eftir þeim málefnum sem um ræðir og eiginleikum þeirra aðila sem þurfa að taka ákvarðanir.

Líklegt er að íbúar minnstu sveitarfélaganna muni finna mest fyrir breytingu á réttaröryggi í kjölfar viðtækrar sameiningar en munurinn verði minni meðal þeirra stærstu.

## 3.2 Samfélagsþróun

Sveitarfélög gegna veigamiklu hlutverki við stefnumörkun og ákvarðanatöku í margvíslegum málum sem lúta að samfélagslegri uppbyggingu og þróun. Eðli málsins samkvæmt spanna sum þessara málefna mörk sveitarfélaga en miklu skiptir hvort mörkin séu „köld“ eða „heit“. Með „köldum“ mörkum er átt við að skil sveitarfélaganna liggja um fjalllendi eða mjög strjálbýl svæði en „heit“ mætti kalla mörk sem liggja á þéttbýlum eða efnahagslega mikilvægum svæðum. Þannig eru mörk flestra sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu *heit* en t.d. mörk Borgarbyggðar og Dalabyggðar *köld*. Mikill og augljós hagur er af því að sem mest af mörkum sveitarfélaga liggja á *köldum* svæðum því þá eru litlar líkur á að til núnings komi vegna mismunandi áherslna í samfélagslegri uppbyggingu.

### 3.2.1 Fagleg geta sveitarfélaga til að sinna skipulagsmálum og svæðaþróun

Skipulagsmál eru flókin málaflokkur og skipta sveitarfélög miklu máli. Ef sveitarfélög eiga að geta sinnt skipulagsmálum með viðunandi hætti þurfa þau að byggja upp ákveðinn þekkingargrunn meðal

<sup>23</sup> <http://www.althingi.is/lagas/137/1993037.html>

sinna starfsmanna. Það verður ekki gert nema einingarnar hafi þá stærð að ákveðnir starfsmenn geti sérhæft sig í málaflokknum. Þótt vissulega sé hægt að kaupa að þjónustu á þessu sviði, þá næst ekki með því móti að byggja upp þekkingargrunn og stofnanaminni innan sveitarfélagsins.

Flest sveitarfélög á Vesturlandi hafa sjálfstætt starfandi byggingarfulltrúa en ekkert þeirra sjálfstætt starfandi skipulagsfulltrúa þótt Borgarbyggð hafi ráðið tímabundið í þá stöðu vegna vinnu við aðalskipulag. Það má því færa rök fyrir því að með sameiningu allra sveitarfélaga á Vesturlandi skapist grundvöllur fyrir aukna sérhæfingu og fagmennsku í skipulagsmálum.

Aðalskipulag er skv. skipulagslögum<sup>24</sup> “[s]kipulagsáætlun fyrir tiltekið sveitarfélag þar sem fram kemur stefna sveitarstjórnar um landnotkun, samgöngu- og þjónustukerfi, umhverfismál og þróun byggðar í sveitarfélaginu á minnst 12 ára tímabili.” Öll sveitarfélögin á Vesturlandi hafa annað hvort samþykkt aðalskipulag eða eru með skipulag á lokastigi. Þau svæðisskipulög sem áður voru í gildi fyrir ákveðna hluta svæðisins falla þar með úr gildi. Ef marka má reynslu nágrannalanda okkar munu skipulagsáætlanir fá aukið vægi á næstu árum sem stjórnþæki fyrir langtímaþróun sveitarfélaga.

Færa má fyrir því rök að ef Vesturland væri eitt sveitarfélag, væri auðveldara að beita skipulagsáætlunum sem tæki til stefnumörkunar fyrir svæðið sem heild. Til skýringar má taka nokkur dæmi:

1. Umræða um tvöföldun Vesturlandsvegur hefur oft tengst þéttbýlinu í Borgarnesi, en veglínán myndi að nær öllu leyti liggja í Hvalfjarðarsveit.
2. Akranesbær hefur þrýst á að lögð verði veglína yfir Grunnafjörð, en sú tenging er alfarið í landi Hvalfjarðarsveitar.
3. Aðilar á Snæfellsnesi hafa talað fyrir styttingu þjóðvegur 54 við Eldborg en það svæði er friðað í aðalskipulagi Borgarbyggðar.
4. Í aðalskipulagi Hvalfjarðarsveitar er skipulagt þéttbýli við bæjarmörk Akraness og er greinilegt að því þéttbýli er ætlað að nýta ýmsa þjónustu Akranesbæjar.
5. Bæði Akranes og Borgarbyggð víkja í sínum skipulagsáætlunum að athafnasvæðinu á Grundartanga, sem er í Hvalfjarðarsveit.

Áætlunir um landnotkun og umhverfismál ná til samgöngumannvirkja, stórra verndarsvæða, stórra iðnaðarsvæða og þróun þéttbýlisstaða. Með hliðsjón af því sem áður var sagt um *köld og heit* sveitarfélagamörk mætti skipta Vesturlandi í þrjú svæði. Í fyrsta lagi Borgarfjörð og Hvalfjörð, í öðru lagi Snæfellsnes og í þriðja lagi Dali. Skilin milli suðursvæðisins og Dala eru um fjallveg og skilin milli Borgarfjarðar og Snæfellsness annars vegar og Dala og Snæfellsness hins vegar liggja á mjög dreifbýlum svæðum. Svona skipting myndi minnka núning vegna skipulagsmála en ekki taka á þeim fjölmörgu málum sem eru sameiginleg öllu Vesturlandi.

Í Dölum er aðeins eitt sveitarfélag svo þar er ekki um samræmingarávinning að ræða. Á hinum svæðunum tveimur eru 4-5 sveitarfélög með samtvinnuð atvinnusvæði, þjónustu og ýmsa landnýtingu. Telja má líklegt að mestur ávinningur yrði af sameiningu innan þessara svæða en minni ávinningur af sameiningu svæðanna, ef horft er eingöngu til áætlanagerðar.

<sup>24</sup> Lög nr. 73/1997 gr. 2; <http://www.althingi.is/lagas/nuna/1997073.html>

Sameining sveitarfélaga er þó ekki eina leiðin til að nálgast samstarfsverkefni af þessu tagi. Sjálfstæðir vinnuhópar eða nefndir á vegum SSV geta leitt samráð sveitarfélaga og tvíhliða samningar eru einnig möguleiki. Önnur leið er gerð heildstæðs *svæðisskipulags*. Svæðisskipulagi er skv. skipulagslögum<sup>25</sup> ætlað að „...samræma stefnu sveitarstjórna um þróun byggðar og landnotkunar...“ og skulu sveitarfélögin sem um ræðir mynda „...eina heild í landfræðilegu, hagrænu og félagslegu tilliti...“. Gallinn við svæðisskipulag sem stjórnþæki er að allar hlutaðeigandi sveitarstjórnir þurfa að samþykkja tillögur um breytingar, eigi þær að ná fram að ganga. Það myndi óhjákvæmilega lengja nokkuð afgreiðsluferli breytingartillagna. Að sama skapi mætti ætla að breytingartillögur yrðu færri og betur undirbúnar.

### 3.2.2 Atvinnuþróun og vinnusóknarsvæði

Í kaflanum hér að framan um vinnumarkað var greint frá þremur vinnusóknarsvæðum á Vesturlandi: Eitt á Suðvesturlandi sem nær frá Borgarfirði inn á höfuðborgarsvæðið, annað á öllu norðanverðu Snæfellsnesi og það þriðja í Dölunum. Ekki er búist við því að sameining Vesturlands í eitt sveitarfélag hafi áhrif á þau.

### 3.2.3 Slagkraftur sveitarfélagsins

Slagkraftur sveitarfélaga skiptir máli þegar kemur að samskiptum við ríkisvaldið, stór fyrirtæki/fjárfastráttir eða þegar unnið er að markaðssetningu svæða. Eðlilega er slagkraftur stórra sveitarfélaga að jafnaði meiri en minni sveitarfélaga en þó skiptir einnig máli að afmörkun sveitarfélaganna sé með þeim hætti hagsmunir svæðisins fari saman í mikilvægum málum. Þannig getur stórt sveitarfélag haft lítinn slagkraft ef ekki næst viðunandi samstaða innan þess.

### 3.2.4 Niðurstaða

Samandregið má halda því fram að sameinað *Vesturland* muni ná að fóstora faglega hæfni og getu í skipulags- og svæðaþróun töluvert umfram það sem nú er. Með sameinuðu skipulagi munu ýmsir hnökur á heildstæðri svæðisþróun leysast og komið í lögformlegan farveg.

## 3.3 Lýðræði og stjórnsýsla

Lýðræði má skilgreina út frá möguleikum íbúa til að hafa áhrif á nærumhverfi sitt. Stærð og mörk sveitarfélaga hafa að sjálfsögðu áhrif á lýðræði og greina má þrenns konar hættu á skertu lýðræði:

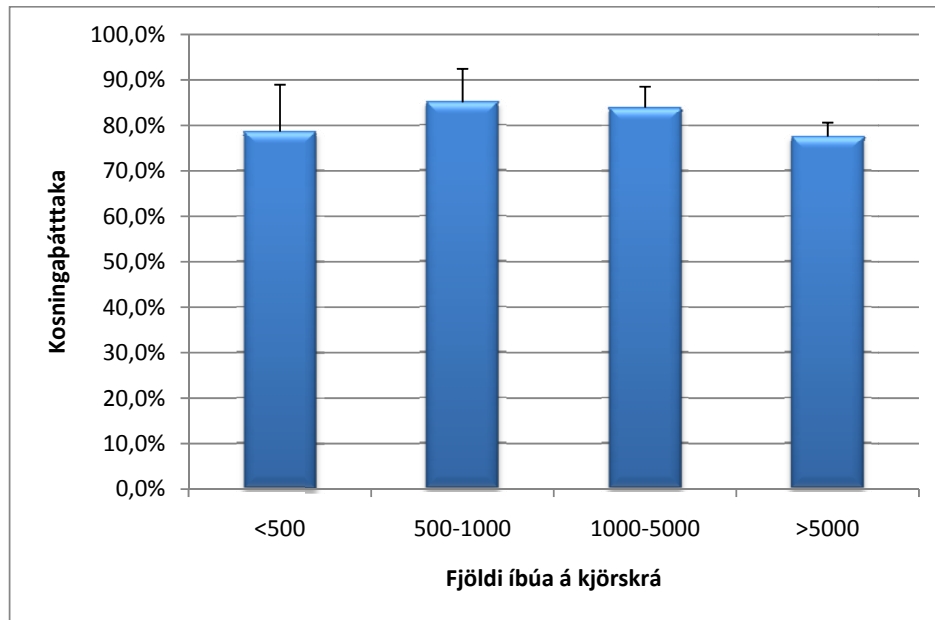
1. Fjöldi íbúa að baki hverjum kjörnum fulltrúa verður mjög mikill.
2. Stór svæði verða án kjörinna fulltrúa.
3. Íbúar njóta þjónustu annarra sveitarfélaga.

Fyrsta atriðið gildir sérstaklega í mjög fjölmennum sveitarfélögum, annað atriðið í mjög landstórum sveitarfélögum og þriðja atriðið í mjög fámennum sveitarfélögum.

### 3.3.1 Áhrif stærðar sveitarfélaga á kosningaþátttöku

Einn mælikvarði á lýðræðislega þátttöku er kosningaþátttaka. Á mynd 12 er kosningaþátttaka í sveitarstjórnarkosningunum 2006 sýnd eftir stærðarflokkum sveitarfélaga.

<sup>25</sup> Lög nr. 73/1997 gr. 12; <http://www.althingi.is/lagas/nuna/1997073.html>



Mynd 12: Meðaltal og staðalfrávik kjörsóknar við sveitarstjórnarkosningar 2006.

Eins og myndin ber með sér er kosningabátttakan mest í sveitarfélögum með á 1.000-5.000 íbúa. Minni þátttaka í minnstu sveitarfélögunum er yfirleitt skýrð með því að þar er oft óbundin kosning<sup>26</sup>. Miðað við þessi gögn má búast við því að ef sveitarfélög á Vesturlandi verða sameinuð í eitt muni kosningabátttaka minnka eitthvað.

Ekki liggja fyrir nein gögn um þátttöku almennings í ýmiskonar félagsstarfi s.s. íþróttafélögum eða foreldrafélögum en ekki er ástæða til að ætla að stærð sveitarfélaga hafi afgerandi áhrif þar á.

### 3.3.2 Aðgengi íbúa að kjörnum fulltrúum

Eins og áður hefur komið fram yrði *Sveitarfélagið Vesturland* með um 15.000 íbúa. Samkvæmt sveitarstjórnarlögum<sup>27</sup> mega sveitarfélög af þeirri stærð hafa á bilinu 11-15 sveitarstjórnarfulltrúa. Hér verður til einföldunar miðað við hærrí töluna. Tafla 8 sýnir hversu mörg atkvæði liggja á bakvið hvern sveitarstjórnarmann í sveitarfélögum á Vesturlandi og við hverju megi búast verði 15 sveitarstjórnarfulltrúar í sameinuðu sveitarfélagi.

Eins og staðan er í dag eru 12-728 íbúar að baki hvers kjörins fulltrúa en í *Sveitarfélaginu Vesturlandi* myndi sambærileg tala vera 1.026 sé miðað við leyfilegan hámarksfjölda fulltrúa. Þarna er því um verulega breytingu að ræða, sérstaklega í minni sveitarfélögunum. Til samanburðar má nefna að í stærstu sveitarfélögum landsins eru á bilinu 2.000-8.000 íbúar að baki hverjum kjörnum fulltrúa.

<sup>26</sup> <http://www.felagsmalaraduneyti.is/media/acrobat-skjol/0570.pdf>

<sup>27</sup> Lög nr. 45/1998; <http://www.althingi.is/lagas/137/1998045.html>

Tafla 8: Mannfjöldi, fjöldi sveitarstjórnarmanna og fjöldi íbúa að baki hverjum fulltrúa í sveitarfélögum á Vesturlandi.

Sveitarfélag	Mannfjöldi	Fjöldi kjörinna fulltrúa	Fjöldi íbúa að baki hverjum fulltrúa
Akraneskaupstaður	6.555	9	728
Borgarbyggð	3.543	9	394
Snæfellsbær	1.701	7	243
Stykkishólmsbær	1.090	7	156
Grundarfjarðarbær	910	7	130
Dalabyggð	696	7	99
Hvalfjarðarsveit	626	7	89
Eyja- og Miklaholtshreppur	139	5	28
Helgafellssveit	64	5	13
Skorradalshreppur	61	5	12
<b>Samtals (meðaltal)</b>	<b>15.385</b>	<b>68</b>	<b>(189)</b>
<b>„Sveitarfélagið Vesturland“</b>	<b>15.385</b>	<b>15</b>	<b>1.026</b>

Til að skoða þetta nánar má skipta Vesturlandi í 4 svæði og kanna fræðilegan fjölda kjörinna fulltrúa fyrir hvert svæði (Tafla 9).

Tafla 9: Fræðilegur fulltrúafjöldi mismunandi svæða í sameinuðu Vesturlandi.

	Mannfjöldi	Fræðilegur fulltrúafjöldi
Akranes/Hvalfjörður	7.181	7,0
Borgarbyggð/Skorradalur	3.604	3,5
Snæfellsnes	3.904	3,8
Dalir	696	0,7

Breytingin yrði mest fyrir Dalabyggð en íbúar þar fengu að meðaltali 0,7 kjörna fulltrúa á móti 7 í dag. Á Snæfellsnesi<sup>28</sup> yrðu tæplega 4 fulltrúar á móti ríflega 20 nú og í Borgarbyggð yrði um helmingfækkun kjörinna fulltrúa. Á Akranesi væri fækkunin tiltölulega lítil; úr 9 í 7. Í litlu sveitarfélögunum þremur yrði breytingin að sjálfsgöðu enn meiri en þó ber að hafa í huga að Skorradalur, Helgafellssveit og Eyja- og Miklaholtshreppur að hluta, hafa valið að semja við nágrannasveitarfélög um margskonar þjónustu. Þar með hafa íbúar viðkomandi sveitarfélaga nú þegar takmörkuð áhrif á sitt nærsamfélag og glíma nú þegar við ákveðna tegund af lýðræðishalla. Meðal þeirra sveitarfélaga sem annast sjálf mestalla þjónustu við íbúa munu verulega fleiri íbúar verða um hvern kjörinn fulltrúa en nú er (að Akranesi frátölu).

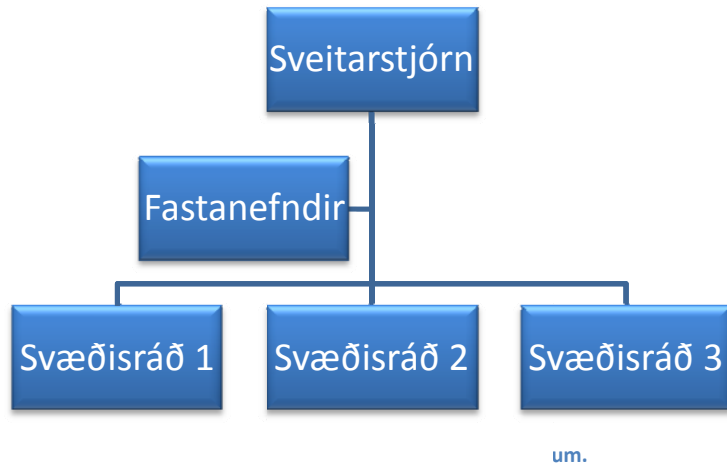
Fjöldi íbúa að baki hverjum kjörnum fulltrúa er ekki sérlega góður mælikvarði á gæði lýðræðis. Þar skiptir kosningakerfið í heild sinni meira máli þegar um listakosningar er að ræða. Þá skiptir ekki síður máli hversu samsett samfélagið er. *Sveitarfélagið Vesturland* myndi verða töluvert samsett –

<sup>28</sup> Eingöngu miðað við þrjú stóru sveitarfélögin.

sérstaklega þar sem þetta samfélag myndi ekki hverfast um einn miðpunkt. Því skiptir miklu að hvert „undirsamfélag“ eigi möguleika á að láta rödd sína heyrast á þingi sveitarfélagsins.

Við þessu má bregðast á þrennan hátt. Í fyrsta lagi með stofnun „svæðaráða“, í öðru lagi með kjördæmaskiptingu innan sveitarfélagsins og í þriðja lagi með breytingu á lögum um fjölda fulltrúa. Þá væri hægt að tvinna þessar leiðir saman.

Svæðaráð yrðu stofnuð sem nokkurs konar nefndir á vegum sveitarstjórnar (Mynd 13). Nú þegar þekkjast *ungmennaráð* og *eldriborgararáð* og *svæðisráð* gætu virkað eins. Gallinn við þessa leið er í fyrsta lagi að kjör í svæðisráð yrði óbeint þ.e. þau væru kosin af sveitarstjórn en ekki íbúum. Í öðru lagi myndu þau flækja stjórnsýslu sveitarfélagsins og tefja ákvarðanatöku og í þriðja lagi myndu þau viðhalda en ekki draga úr skiptingu sveitarfélagsins í minni einingar.



Kjördæmaskipting er ekki ómöguleg en fæli í sér grundvallarbreytingu á stjórnskipulagi sveitarfélaga. Margs konar álitamál kæmu upp ef skipta ætti sveitarfélagi upp í kjördæmi s.s. stærð kjördæma, atkvæðavægi og skipulag kosninga. Telja verður ólíklegt að samstaða verði um stofnun kjördæma innan sveitarfélaga.

Fjölgun fulltrúa umfram 15 myndi ekki tryggja að allir hlutar Vesturlands næðu manni inn, en auka líkurnar. Nú eru sveitarfélögin á Vesturlandi með á bilinu 5-9 sveitarstjórnarfulltrúa (sjá töflu 8). Algengt er að fastanefndir séu 5-7 og að 5 fulltrúar sitji í hverri (ath. þó Akranes). Fjölgun kjörinna fulltrúa umfram það sem sveitarstjórnarlög kveða á um fæli ekki í sér samskonar grundvallarbreytingu og svæðaráð og kjördæmaskipting og er því athugunarverð. Á það hefur verið bent<sup>29</sup> að fulltrúar í sveitarstjórnnum á Íslandi séu almennt færri en gengur og gerist í þeim löndum sem við erum vön að bera okkur saman við. Samanburður í töflu 10 sýnir fjölda kjörinna fulltrúa í 15.000 manna sveitarfélagi í Svíþjóð, Noregi og Danmörk. Þannig væri 15.000 íbúa sveitarfélag í Noregi með nálægt 50 kjörna fulltrúa. Tölurnar þarf þó að skoða með hliðsjón af verkefnum sveitarfélaga, en í samanburðarlöndunum er algengt að sveitarstjórnarstigið annist umfangsmeiri verkefni en hérlandis.

<sup>29</sup> <http://www.althingi.is/alttext/138/s/0015.html>

Tafla 10: Reglur um fjölda kjörinna fulltrúa í sveitarstjórnnum í nokkrum löndum.

Land	Stærðarmörk í kringum 15.000 íbúa sveitarfélag	Fjöldi kjörinna fulltrúa
Ísland <sup>30</sup>	10.000-49.999 íbúar	11-15
Svíþjóð <sup>31</sup>	12.000-23.999 kosningabærir íbúar	≥ 41
Noregur <sup>32</sup>	10 000-49.999 íbúar	≥ 47
Danmörk <sup>33</sup>	Undir 20.000 íbúum	9-31

Með því að máta sveitarfélagið Vesturland inn í töflu 10 mætti ímynda sér að *Sveitarfélagið Vesturland* hefði 45 sveitarstjórnarmenn. Það væri þrefaldur sá fjöldi sem núgildandi sveitarstjórnarlög gera ráð fyrir en um tveir þriðju af núverandi heildarfjölda kjörinna fulltrúa á svæðinu. Sveitarstjórnir af þessari stærðargráðu þekkja ekki hérlendis og breyta þyrfti lögum til að þetta gæti orðið. Hins vegar er hér löng hefð fyrir breiðri þátttöku í málefnum nefnda. Ekki er óalgengt að pólitískri stjórnsýslu meðalstórra sveitarfélaga sé skipt á 5-7 fastanefndir með 5 fulltrúa í hverri. Þannig koma oft 30-40 fulltrúar að álitserð og pólitískri ákvarðanatöku þegar saman eru taldir fulltrúar í sveitarstjórn og nefndum. Líklegt má telja að ef sveitarstjórn væri skipuð 45 fulltrúum, þá myndu þeir einnig skipa helstu fastanefndir svo breytingin frá núverandi ástandi er e.t.v. minni en virðist í fyrstu.

Heildarbreytingin væri þá sú að í stað 68 sveitarstjórnarmanna og 250-350 nefndarmanna væri Vesturland með 45 sveitarstjórnarmenn sem einnig skipuðu þorra nefndarsæta. Líklegasta fyrirkomulagið yrði 6-9 manna framkvæmdaráð (bæjarráð) þar sem fulltrúar í framkvæmdaráði leiddu einnig starfið í fastanefndum. Þessir aðilar hefðu þannig meginatvinnu af sveitarstjórnarmálum. Þannig fyrirkomulag er ekki óalgengt t.a.m. í Noregi.

Ef sveitarstjórn *Vesturlands* væri skipuð 45 fulltrúum og atkvæðamagn félli að landfræðilegri dreifingu, myndi Akranes/Hvalfjarðarsveit eiga um 20 fulltrúa, Borgarfjörður og Snæfellsnes u.þ.b. 10-11 hvort svæði og Dalabyggð 2 fulltrúa. Þannig ættu íbúar stóru sveitarfélaganna þriggja á Snæfellsnesi og Dalabyggðar um helmingi færri fulltrúa en nú á meðan íbúar Borgarbyggðar fengju svipað marga fulltrúa.

Ofangreindir útreikningar á landfræðilegri dreifingu kjörinna fulltrúa eru einungis fræðileg nálgun því líkast til myndu verða boðnir fram fjórir eða fleiri pólitískir framboðslistar. Miðað við fylgi flokkana í NV-kjördæmi í síðustu alþingiskosningum væru fjórflokkarnir með 9-12 sveitarstjórnarmenn hver. Landfræðileg dreifing fulltrúa færi eftir uppröðun á listum framboðanna og ef marka má reynsluna úr landstórum sveitarfélögum hérlendis þá má telja víst að öll framboðin muni gæta að landfræðilegri dreifingu fulltrúa.

Niðurstaða þessa kafla er að þótt búast megi við að kjörsókn dragist lítillga saman ef Vesturland verður sameinað í eitt sveitarfélag er ekki ástæða til að ætla að almenn þátttaka íbúa í lýðræðislegum stofnunum nærsamfélagsins muni minnka. Nauðsynlegt verður að bregðast við því að

<sup>30</sup> <http://www.althingi.is/lagas/137/1998045.html>

<sup>31</sup> <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19910900.HTM>

<sup>32</sup> <http://www.lovdato.no/all/tl-19920925-107-002.html#6>

<sup>33</sup> <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=124591>



samfélagið verður samsett úr nokkrum minni einingum og áhugaverð leið er að fjölga verulega fulltrúum í sveitarstjórn. Með því að sveitarstjórnarmenn sinni einnig nefndarstörfum mætti stækka starfshlutföll sveitarstjórnarmanna og auka fagmennsku.

#### 4 Samstarf sveitarfélaga á Vesturlandi

Sveitarfélögin á Vesturlandi hafa með sér skipulagt samstarf á vegum Samtaka sveitarfélaga á Vesturlandi. Þá er SSV aðili að nokkrum sameiginlegum verkefnum, stundum ásamt sumum sveitarfélaganna s.s. Símenntunarmiðstöð Vesturlands, Sorpurðun Vesturlands, Markaðsstofu Vesturlands og SSV-Þróun og ráðgjöf. Að auki má nefna Heilbrigðiseftirlit Vesturlands sem er samstarfsverkefni allra sveitarfélaga á Vesturlandi<sup>34</sup>.

Verði öll sveitarfélögin á Vesturlandi sameinuð mun það hafa veruleg áhrif á starfsumhverfi SSV. SSV-Þróun og ráðgjöf gæti orðið að sjálfstæðri einingu með sérstakri stjórn á borð við atvinnuþróunarfélög annarra landshluta. Hins vegar er líklegast að hlutverk SSV við hagsmunagæslu, almennt samráð sveitarfélaganna og samskipti við ríkisvaldið/önnur landshlutasamtök færist inn í nýtt sveitarfélag.

Önnur verkefni sem SSV á aðild að myndu ekki þurfa að verða fyrir breytingum; nýtt sameinað sveitarfélag myndi einfaldlega yfirtaka eignarhluti og stjórnarsæti.

#### 5 Samandregnar niðurstöður

Samtök sveitarfélaga luku greiningu með innri úttekt á kostum og göllum þess að sameina öll sveitarfélögin á Vesturlandi í eitt. Stuðst var við greiningarlíkan frá norska sveitarstjórnarráðuneytinu sem var þróað sérstaklega til greininga af þessu tagi. Helstu niðurstöður eru eftirfarandi:

##### Almennt

- Aldursdreifing íbúa á Vesturlandi bendir til að fjárhagsstaða gæti þrengst í náginni framtíð. Íbúum í vinnusamasta aldurshópnum (25-44) fækkar á meðan eldri borgurum fjölgar. Börnum fækkar líka, sem mun setja enn meiri þrýsting á hagræðingu í skólarekstri: að kennt verði á færri stöðum.
- Sveitarfélögin eru frá náttúrunnar hendi, mjög misjafnlega hagkvæm í rekstri. Víðfeðmi, fjöldi þéttbýla, fjarlægð frá höfuðborgarsvæðinu og íbúafjöldi eru þættir sem hafa áhrif á rekstrarhagkvæmni þeirra. Þau sveitarfélög sem eru víðfeðm, hafa fjölda þéttbýla og fáa íbúa eru mun óhagkvæmari í rekstri heldur en þau sem eru á litlu afmörkuðu landsvæði, eitt samstætt þéttbýli og með marga íbúa. Af þessu má sjá að Dalabyggð og Borgarbyggð eru almennt óhagkvæmari rekstrareiningar heldur en Akranes.
- Fræðslu og uppeldismál (skólar), yfirstjórn (sveitarstjórnarskrifstofa), brunamál og hreinlætismál eru hagkvæmari í rekstri stærri sveitarfélaga heldur en smærri. Hins vegar er þessu öfugt farið þegar horft er til félagsþjónustu. Engin munur er á hagkvæmni í rekstri annarra málaflokka eftir stærð sveitarfélaga, en þeir eru alls 7.
- Fræðslu og uppeldismál (skólar), menningar- og atvinnumál eru óhagkvæmari í rekstri víðfeðmra sveitarfélaga.

<sup>34</sup> Heildstæðan lista yfir samstarfsverkefni sveitarfélaganna á Vesturland má finna í Viðauka 1.

- Umhverfismál, skipulagsmál og brunamál eru óhagkvæmari í rekstri fjölkjarna sveitarfélaga.
- Fræðslu og uppeldismál (skólar) og skipulagsmál eru hagkvæmari í rekstri sveitarfélaga fjær höfuðborgarsvæðinu. Atvinnumál eru hinsvegar óhagkvæmari af sama tilefni.
- Sveitarfélagið Vesturland myndi verða fimmta stærsta sveitarfélag landsins og liggja milli Akureyrar og Reykjanesbæjar.
- Sameiningin myndi hafa í för með sér heildarendurskoðun á fjölmörgum samstarfsverkefnum sveitarfélaga á Vesturlandi.

#### **Kostir sameiningar Vesturlands í eitt sveitarfélag**

- Allar líkur eru á að sameining sé rekstrarlega hagkvæm.
- Sameinað sveitarfélag mun búa yfir meiri stöðugleika og eiga auðveldara með að mæta tímabundnum áföllum en sveitarfélögin í dag.
- Allar líkur eru á að þjónustustig hækki og þjónustan verði faglegri.
- Svæðisþróun og áætlanagerð fyrir Vesturland mun verða einfaldari og væntanlega öflugri fyrir vikið.
- Verkefnum í samstarfsnefndum, byggðasamlögum og þjónustusamningum myndi fækka mikið og þar með aukast bein lýðræðisleg áhrif íbúa.

#### **Gallar sameiningar Vesturlands í eitt sveitarfélag**

- Hluti íbúa mun þurfa að sækja ákveðna þjónustu um lengri veg en áður.
- Grípa þarf til sérstakra ráðstafana til að tryggja að flest svæði/byggðakjarnar innan Vesturlands eigi örugga fulltrúa í sveitarstjórn hins nýja sveitarfélags. Einfaldast leiðin til þessa er umtalsverð fjölgun kjörinna fulltrúa.
- Ávinningi af sameiningu sveitarfélaganna mun verða misskipt innan Vesturlands. Hafa þarf í huga að ofanefndar breytingar yrðu fyrirferðarminni hjá stærri sveitarfélögum en þeim minni og telja má líklegt að hagurinn af sameiningunni yrði mestur hjá minnstu sveitarfélögum.
- Sameining sveitarfélaga er forsenda þess að hægt sé að færa fleiri málaflokka frá ríki til sveitarfélaga og þar með nær notendum. Við sameiningu eins og hér er fjallað um, mun mikið af þeirri þjónustu sem er nú þegar í höndum sveitarfélaga færast fjær íbúunum til einnar miðlægrar miðstöðvar á Vesturlandi. Hætt er við að hrein áhrif verði mikil og neikvæð að þessu leyti.

Þar sem hreinn ávinningur af sameiningu Vesturlands í eitt sveitarfélag er í besta falli hverfandi lítill er það heildarmat skýrsluhöfundu að hugmyndin sé ekki ákjósanleg miðað við núverandi aðstæður og forsendur sem lagðar eru til grundvallar.

## **6 Næstu skref**

Sú greiningarvinna sem hér er kynnt sýnir að umfangsmikil sameining sveitarfélaga hefur ýmsa kosti í för með sér, bæði hagræna og til eflingar stjórnsýslunnar. Hinsvegar er einnig ljóst að til að svo megi verða þarf að ráðast í umfangsmiklar breytingar á nærþjónustu og breytingin mun einnig fela í sér verulega fækkun kjörinna fulltrúa. Markmiðið með eflingu sveitarstjórnarstigsins er að færa ákvarðanatöku og þjónustu nær íbúum en ef leiðin til þess er sameining á víðfeðmum landsvæðum mun bæði ákvarðanatöku og þjónusta færast frá töluverðum hluta íbúanna.

Í kjölfar þessarar vinnu vakna spurningar um hvort hægt sé að nálgast hin almennu markmið um eflingu sveitarstjórnarstigsins á Vesturlandi án þess að sameina öll sveitarfélögin í eitt. Hér hafa komið fram mjög ákveðnar vísendingar um að vissar staðbundnar sameiningar væru auðveldari, eðlilegri og hagkvæmari en aðrar. Það hlýtur því að teljast mikilvægt að greina þessa valkosti svo hægt sé að bera þá saman við þann valkost að sameina öll sveitarfélögin.

Áhugavert væri að skilgreina nokkur (2-3) þrep sameininga út frá umfangi og líklegum árangri. Í öllum tilvikum yrði lagt mat á kosti og galla út frá hagrænum þáttum, faglegum styrk og áhrifum á lýðræði og nærþjónustu. Jafnframt yrði skoðað sérstaklega hvernig þróa megi Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi sem samstarfsvettvang sveitarfélaganna um þau verkefni sem fela í sér sérstaka hagkvæmni stærðar. Þannig verði leitað leiða til að ná fram hagræðingu og faglegum styrk án þess að ráðast í heildarsameiningu alls sveitarstjórnarstigsins á Vesturlandi.

Þá væri einnig áhugavert að kafa dýpra ofan í það hvort sameiningar hafi leitt til rekstrarhagræðingar viðkomandi sveitarfélaga. Jafnvel þó sýnt hafi verið fram á að mörg stærri sveitarfélög ráði betur við ýmsa málaflokka heldur en þau smærri þá er ekki víst að sameining fámennra sveitarfélaga leiði til hagræðingar því íbúarnir hafa ekki þjappað sér saman eða breytt búsetu sinni á nokkurn hátt. Ný aðferð og umfangsmeiri gæfi kost á að fá skýrari niðurstöður hvað þetta varðar.

Í tengslum við þessa vinnu væri afar áhugavert að sækja um styrk í þróunarsjóð Norður-Atlantshafsríkjanna (NORA) en sá sjóður styrkir samstarfsverkefni Íslands, Grænlands, Færeyja og strandhéraða Noregs. Á Grænlandi er nýlega búið að sameina fjölmörg sveitarfélög svo þar er nú að finna nokkur af víðfeðmustu sveitarfélögum heims. Bæði í Norður-Noregi og Færeyjum er stöðug umræða um mögulegar sameiningar en í þeim tilvikum er um að ræða afar dreifbýl svæði þar sem fjarlægðir skapa sérstakt vandamál.

## 7 Viðauki 1

### 7.1 Samstarf sveitarfélaga á Vesturlandi

Sveitarfélögin á Vesturlandi hafa með sér margháttað samstarf. Það er frá því að vera milli tveggja sveitarfélaga upp í að þau taki öll þátt. Hér að neðan fer listi yfir helstu samstarfsverkefni.

#### Félagsþjónusta

- Borgarbyggð hefur samning við Skorradalshrepp og Dalabyggð um félagsþjónustu og barnavernd.
- Sameiginleg barnaverndarnefnd með Dalabyggð, Hvalfjarðarsveit og Skorradalshreppi.
- Borgarbyggð, Skorradalshreppur og Eyja- og Miklaholtshreppur standa að eignarhaldi og rekstri Dvalarheimilis aldraðra í Borgarnesi ásamt félagsstarfi aldraðra.
- Akraneskaupstaður og Hvalfjarðarsveit standa að eignarhaldi og rekstri Dvalarheimilisins Höfða.
- Snæfellsbær, Grundarfjarðarbær og Stykkishólmsbær hafa með sér samning um félags- og skólaþjónustu. Eyja- og Miklaholtshreppur kaupir þjónustu af félags- og skólaþjónustunni.

#### Fræðslumál

- Akranes, Borgarbyggð, Dalabyggð, Eyja- og Miklaholtshreppur, Hvalfjarðarsveit og Skorradalur standa að Fjölbrotaskóla Vesturlands.

- Snæfellsbær, Grundarfjarðarbær, Stykkishólmsbær og Helgafellssveit standa að Jeratúni ehf. eignaraðila húsnæðis Fjölbrotaskóla Snæfellinga.
- Skorradalur og Borgarbyggð eru hluthafar í Menntaskóla Borgarfjarðar ehf.
- Símenntunarmiðstöð Vesturlands er stofnuð í samstarfi fjölmargra aðila, þ.á.m. flestra sveitarfélaga á Vesturlandi.
- Skorradalshreppur er með samning við Borgarbyggð um aðgengi að grunn- og leikskólum sem og tónlistarskóla Borgarbyggðar.
- Borgarbyggð er með samning við Eyja- og Miklaholtshrepp um aðgengi Kolhreppinga að Laugargerðisskóla.
- Akranes og Hvalfjarðarsveit hafa með sér samstarfssamning um tónlistarskóla.

### **Menningarmál**

- Menningarsamningur Vesturlands er rekinn í samstarfi allra sveitarfélaga á Vesturlandi og er SSV viðsemjandi fyrir hönd þeirra við menntamálaráðuneytið.
- Þjónustusamningur er á milli Borgarbyggðar, Skorradalshrepps og Hvalfjarðarsveitar varðandi rekstur safna í Safnahúsi Borgarfjarðar. (Mismunandi eftir söfnum).
- Akraneskaupstaður og Hvalfjarðarsveit eru með samning um byggðasafnið á Akranesi og íþrótt- og æskulýðsmál.
- Norska húsið í Stykkishólmi er rekið á vegum Héraðsnefndar Snæfellinga.

### **Slökkvilið**

- Þjónustusamningur er á milli Borgarbyggðar, Skorradals og Eyja- og Miklaholtshrepps um rekstur slökkviliðs.
- Akraneskaupstaður og Hvalfjarðarsveit hafa samstarfssamning um rekstur slökkviliðs.
- Í gildi er samstarfssamningur allra sveitarfélaga á Vesturlandi um aðstoð slökkviliða.

### **Umhverfis- og hreinlætismál**

- Green globe er rekið á vegum Héraðsnefndar Snæfellinga.
- Sorpurðun Vesturlands er rekin í samstarfi allra sveitarfélaga á Vesturlandi.
- Heilbrigðiseftirlit Vesturlands er rekið í samstarfi allra sveitarfélaga á Vesturlandi.
- Akranes og Hvalfjarðarsveit hafa með sér samstarfssamning um *Gámu* – flokkunarstöð.

### **Önnur verkefni**

- Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi sinna margvíslegri hagsmunagæslu fyrir sveitarfélögin.
- SSV-Þróun og ráðgjöf er rekin á vegum SSV.
- SSV er hluthafi í Markaðsstofu Vesturlands.
- SSV er hluthafi í Speli ehf.
- Akranes, Borgarbyggð, Hvalfjarðarsveit og Skorradalshreppur eiga aðild að Faxaflóahöfnum ásamt Reykjavíkurborg.
- Borgarbyggð og Akraneskaupstaður eiga aðild að Orkuveitu Reykjavíkur.