BORGARFJARÐARSVEIT
ÁHRIF OG AFLEIÐINGAR SAMEININGAR 1998

Grétar Þór Eybórsson
Hjalti Jóhannesson

Janúar 2002
UNNIÐ MEÐ TILSTYRK
FÉLAGSMÁLARÁÐUNEYTISINS
Efnisyfirlit

1. INNGANGUR .......................................................... 4
  1.1 BAKGRUNNUR ...................................................... 4
    1.1.1 Hrepparnir sem sameinudust ............................ 4
    1.1.2 Atvinna og atvinnuhættir .................................. 6
    1.1.3 Mannafjöldaðráum .......................................... 8
    1.1.5 Vegalengdir .................................................. 9
  1.2 HEISTU BREVTINGAR VID SAMEININGUNA .............. 10
  1.3 UPPRYGGING SKÝRSLUNNAR ................................... 12

2. GÖGN OG AÐFERÐIR ............................................. 13

3. LÝDRÆDL .......................................................... 15
  3.1 LÝDRÆDID OG FÓLKID .......................................... 15
  3.2 „VALDASTA“ GÖMLU HREPPANNA ......................... 17

4. ÞJÓNUSTA ......................................................... 19
  4.1 FYRIRKOMULAG ÞJÓNUSTU ..................................... 19
    4.1.1 Fræðslumál ................................................... 19
    4.1.2 Félagsþjónusta .............................................. 21
  4.2 GÆÐI ÞJÓNUSTU ................................................... 21

5. STJÓRNSÝSLAN ................................................ 24

6. REKSTUR OG FJÁRMÁL ....................................... 26
  6.1 TEKIUR .............................................................. 26
  6.2 ÚTGJÖLD .............................................................. 28
  6.3 KENNITÖL ÚR UM FJÁRHAGSSTÖÐU ....................... 32
    6.3.1 Framlegð ...................................................... 32
    6.3.2 Eignir og skuldir ........................................... 33

7. BÚSETA OG BYGGÐAPRÓUN ................................ 36

8. NIÐURSTAÐA ..................................................... 39
  8.1 LOKAÓRD ............................................................. 40

HEIMILDIR .......................................................... 43
Tafla 14. Útsvarsprósentu á sameiningarsvæðinu 1996–2001............................................. 27
Tafla 15. Álagning fasteignaskatts 1997 og 2000 ásamt breytingum................................... 28
Tafla 16. Naðursynlegt er að hagaða í skólamálum med fekkun skólu (%)....................... 32
Tafla 17. Viðhorf íbúa í Borgarfjarðarsveit til þess hversu miklu nátt rókkri
samfélagshettir skipta fyrir byggðafróum (medaltil, ræða eftir mikilvægi).............. 37
Tafla 18. Hvad myndu íbúa Borgarfjarðarsveitar kjósa í sameiningarkosningum nú miðað
við kosningarnar 1998?.................................................................................................... 41
Tafla 19. Hvad myndu íbúa Borgarfjarðarsveitar kjósa í sameiningarkosningum nú miðað
við hvað þeir segjast hafa kosið 1998?........................................................................... 41
1. Inngangur


1.1. Bakgrundur

1.1.1. Hrepparnir sem sameinuðust


Andakílfshreppur (3505) var vestasta (neðsta) sveitarfélagið af þeim sem sameinuðust. Þar er þéttbýliskjarninn Hvanneyri með m.a. skóla- og rannsóknastarfsemi á sviði landbúnaðar. Sökum atvinnusamsetningar og búsetu hefur því gamli Andakílfshreppur

**Lundarreykjadalshreppur (3507)** var næsti hreppur ofan Andakílshrepps, dreifarbylt landbúnaðarsveitarfelag í samnefnundum dal. Við sameininguna bjuggu 96 manns í hreppnum. Jarðhiti er talsverður og laxveiðiárnar Grímsá og Tunguá liðast um dalinn.

**Reykholtsdalshreppur (3508)** hefur blandaða búsetu, þ.e. dreifarbylt landbúnaðarsamfélag en einnig nokkurt þettbýli í Reykolti og í kringum Kleppjárnsreyki. Skólahald var lagt niður í Héraðsskólanum á Reykholti árið 1995 en nú er þar fræðasetrið Snorrastofa og verið er að byggja upp aukaeintakasafn frá Landsbókasafni. Í Reykolti er m.a. rekið sumarhótel og verslun. Á Kleppjárnsreykjum er gruntóli, sundlaug og aðstaða fyrir ferðamenn erið sumarið. Í Reykholtsdal er mikill jarðhiti, s.s. Deildartunguhver og er hann nýttur til ylræktar og fleira. Í hreppnum bjó 221 íbúi 1. desember 1997.

**Hálsahreppur (3509)** var austasta (efsta) sveitarfélagið í sameiningunni. Það er dreifarbylt landbúnaðarsamfélag að mestu, en ferðþjónusta er sifellt að vera mikilvægari atvinnugrein, sérstaklega í Húsafelli. Fjöldi sumarhúsa er á svæðinu. Í Hálsahreppi bjuggu 89 manns fyrir sameininguna.

---

1 [http://www.reykholt.is/](http://www.reykholt.is/)
1.1.2. Atvinna og atvinnuhættir


Mest fækku, bæði hlutfallslega og í rauntöllum varð í landbúnaði. Þar dróst saman um 11 prósentustig eða 89 ársverk. Í byggingariðnaði, samgöngum og þjónustu fjölgaði um tæp 11 ársverk. Í öllum öðrum atvinnu greinum fækkaði eða samtals um 126 ársverk.

Fjórar atvinnu greinar sköpuðu árið 1997 samtals 90% ársverka í sveitarfélaginu. Í ársverkum talið eru landbúnaður og þjónusta orðnar jafn mikilvægar atvinnu greinar með um 75% ársverka, því næst eru byggingastarfsemi og verslun með samtals 14% ársverka.

2 http://www.andakill.is/skyrsla/
Athyglisverðasta breytingin á atvinnulífi svæðisins er sú strúktúrbreyting sem virðist hafa orðið á atvinnulífinu með auknu vægi þjónustugreina á kostnað landbúnaðar.


<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Landbúnaður</td>
<td>48%</td>
<td>43%</td>
<td>41%</td>
<td>38%</td>
<td>-10</td>
</tr>
<tr>
<td>Fiskveiðar</td>
<td>1%</td>
<td>1%</td>
<td>1%</td>
<td>1%</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Fiskvinnsla</td>
<td>1%</td>
<td>0%</td>
<td>0%</td>
<td>1%</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Íðnaður</td>
<td>5%</td>
<td>4%</td>
<td>4%</td>
<td>4%</td>
<td>-1</td>
</tr>
<tr>
<td>Byggingar</td>
<td>5%</td>
<td>5%</td>
<td>6%</td>
<td>7%</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>Verstlan</td>
<td>8%</td>
<td>8%</td>
<td>6%</td>
<td>7%</td>
<td>-1</td>
</tr>
<tr>
<td>Samgöngur</td>
<td>2%</td>
<td>2%</td>
<td>3%</td>
<td>4%</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>Bankar og fleira</td>
<td>3%</td>
<td>2%</td>
<td>2%</td>
<td>1%</td>
<td>-2</td>
</tr>
<tr>
<td>Bjónusta</td>
<td>26%</td>
<td>34%</td>
<td>38%</td>
<td>37%</td>
<td>11</td>
</tr>
<tr>
<td>Samtals:</td>
<td>100%</td>
<td>100%</td>
<td>100%</td>
<td>100%</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Heimild Byggðastofnun.

Eftirfarandi tafla³ sýnir hlutfallslegt atvinnuleysi á landinu 1990–1999 skipt eftir kjördæmum og höfuðborgarsvæði/landsbyggð. Þar kemur fram að flest ár hefur verið minna atvinnuleysi á Vesturlandi en á landinu öllu að meðaltali. Þetta segir ekki alla söguna því staðbundið atvinnuleysi í Borgarfjarðarsveit kann að víkja talsvert frá þessu og er reyndar alls ekki össunnilegt þar sem árverkum hefur fækkað mun meira en sem nemur fólksfækkun á sama tímbili. Ekki er þó þar með sagt að atvinnuleysið sé allt skráð ef marka má vísbendingar um dulið atvinnuleysi.

Við sameininguna var Andakílshreppur fjölmennastur hreppanna með 41% íbúanna og því næst Reykholtsdalshreppur með 32%. Samtals 73% íbúanna bjuggu því í þessum tveimur hreppum. Andakílshreppur og Reykholtsdalshreppur samþykktu hina upphaflegu tillögu umdæmanefndar SSV um sameiningu sveitarfélaga á svæðinu haustið 1993.

Mannfjöldapróunin frá 1980 er þannig að fækkað hefur um 134 eða 16%. Á Vesturlandi öllu fækkaði á sama tímaritum um 4% og á landsbyggðinni sem heild um 3%. Er því um að ræða fækkan talsvert yfir meðaltali landsfjórðungsins.


1.1.5. Vegalengdir

Skrifstofa Borgarfjarðarsveitar er í Reykholti og má því segja að þar sé ákveðin þungamiðja sveitarfélagsins. Eru vegalengdir hér því miðaðar við þann stað.

Upplýsingar um vegalengdir frá skrifstofu sveitarfélagsins eru fengnar frá Landmælingum Íslands og kann að vera ákveðin ónákvæmni í staðsetningum og aflestri. Þessar tölur eru því gefnar upp til viðmiðunar.

---

4 Landmælingar Íslands, ferðakort mkv. 1:500, 8. útgáfa 1999.
Skrifstofa sveitarfélagsins í Reykholti er nokkuð miðsvæðis í sveitarfélaginu. Þannig er áðra langt frá Reykholti til Hvannoeyrar annars vegar og Húsafeils hins vegar samanber töfluna hér að ofan. Mesta vegalengd innan sveitarfélagins er því um 60 km, þ.e. innan byggðarinnar. Miðað við vegalengdir séu talsverðar en þó ekki umfram þá viðmiðan sem notuð var þegar sameiningarátakið stóð yfir árið 1993. Hér er einnig rétt að geta þess að Hvannoeyri er aðeins 12 km frá Borgarnesi, stærsta þéttbýlisstað héraðsins og aðal verslunar og þjónustustað. Er Hvannoeyri þannig t.d. mun nær Borgarnesi en Reykholti.

### 1.2. Helstu breytingar við sameininguna

Í kynningarriti sameiningarnefndarinnar sem dreift var til þuba fyrir sameiningarkosningarnar í mars 1998 er að finna greinargerð um tillögur og markmið. Í þessari greinargerð var bæði að finna tillögur nefndarinnar og einnig úttekt á fjárhagslegum áhrifum sameiningarinnar og áhrifum á þjónustu og stjórnýslu.

**Lýðræði og stjórnýsla.** Sveitarstjórn sameinaðs sveitarfélags skyldi skipuð sjö fulltrúum. Þá var lagt til að nefndir á vegum sveitarfélagsins yrðu 10 talsins auk nefnda sem skipa skal skv. lögum. Þessar nefndir eru félagsmálanefnd, fræðslu- og menningarnefnd, umhverfisnefnd, landbúnaðarnefnd og sex fjallskilastjórnir. Í hverri nefnd skyldu verða fimm fulltrúar, nema í fjallskilastjórnnum, þar yrðu þrír fulltrúar. Lagt var til að a.m.k. einn fulltrúi í hverri nefnd eigi einnig sæti í sveitarstjórn.

---

5 Félagsmálaráðuneytið 1993: Lokaskýrsla Sveitarfélaganefndar.

Ráðinn skyldi sveitarstjóri og stjórnúslan staðsett á Kleppjárnsreykjum. Þá var lagt til að sveitarstjórin hefði reglubundna viðveru á öðrum stöðum í sveitarfellagið minn á að auka aðgengileikann að stjórnúslunni. Lagt var til að ef sameiningin yrði samþykkt hæfu gömlu sveitarstjórnarinn strax að því loknu vinnu við að gera tillögregur um nýjar samþykktir fyrir sameinaða sveitarfellagið ásamt erindisbréfum fyrir nefndir og starfslýsingar fyrir starfsmenn. Gengið var út frá því að skrifstofa sveitarfellagins tæki yfir störf reikningshaldara fyrir Kleppjárnsreykjaskóla.

Hvað þjónustu varðar þá var gert ráð fyrir breytttri þjónustu í nokkrum málaflokkum en stefnt að óböreytrri þjónustu í öðrum, ekki var minnst á alla málaflokk.

**Fraðslumál.** Skipan skólamála skyldi verða með sama hætti og var fyrir sameiningu.

**Félagsleg þjónusta.** Sameiningarnefndin lagði til að ráðinn yrði félagsmálafulltrúi. Þá var gert ráð fyrir að dagvistun yrði eflí en að öðru leyti yrði félagsleg þjónusta með svipuðu sníði og fyrir sameiningu.

**Rekstur og fjármál.** Rekstrarleg markmið voru þau helst að reiknað var með ákveðnum samlegðararáhrifum vegna sameiningarinnar og að tekjuafgangur myndi aukast. Gert var ráð fyrir að þjónustu- og tekjuöfnunarframlog úr Jöfnunarsjóði myndu hækka talsvert (úr 8,6 millj. kr. í 19,6 millj. kr.) skv. almennum reglum sem þá voru í gildi. Reiknað var með að skattaalögur myndu hækka frá því sem þær voru lægast fyrir sameiningu.

**Búseta og byggðafróun.** Varðandi búsetu og byggðafróun kom fram í greinagerð sameiningarnefndarins að þaðkun sveitarfellaga sé nauðsynleg til þess að sveitarfellagin geti tekið við fyrirsjáanlega auknum verkefnun frá ríkinu og sinni þærri þjónustu sem nauðsynleg er hverjum íbúa. Stækkun sveitarfellaga gefi móguleika að veita fjölbreytt þjónustu umfram það sem lítill sveitarfellög geta. Þá segir að sveitarstjórnarmenn og ekki síður íbúa sér meðvitaðir um að þjónustustig sveitarfellaga sé mismunandi og einnig þær skattaálögur sem lagðar eru á íbúa viðkomandi sveitarfellaga. Jafnframt sé viðkomandi aðilum ljóst
að framangreindir þættir, ásamt atvinnuástandi, haft í ríkum mæli áhrif á búsetu fólks og að vænta megi aukinnar samkeppni milli sveitarfélaga vegna þessa. Þar sem fleiri verkefni muni fyrirsjáanlega flytjast frá ríki til sveitarfélaga aukist muni hlutur þeirra síðar nefndu aukast í skattaálögum og að mismunur í útsvarsálagningu einstakra sveitarfélaga muni vega þyngra í ákvarðanatöku fólks um búsetu.

Eftir sameininguna voru þó gerðar breytingar á fyrirkomulagi þýmissa atriða sem nefnd eru hér að ofan. Er gerð grein fyrir því þar sem við á í skýrslunni.

1.3. Uppbygging skýrslunnar

Hér í fyrsta kafla skýrslunnar hefur verið gefið yfirlit yfir þýmsan bakgrunn sem vert er að hafa til hliðsjónar við athugun á áhrifum og afleiðingum sameiningarinnar. Í kafla 2 er gerð grein fyrir aðferðum og gögnum sem notuð eru; í kafla 3 er beinst augun að spurningum sem tengjast lýðræðinu og er þetta skoðað útfrá sjónarhóli íbúanna, ásamt því að málið er skoðað með valdastöðu gömlu hreppanna í huga. Í kafla 4 er fjallað um þjónustu sveitarfélagsins og er þar fyrst og fremst fjallað um þá þjónustulíði sem fyrirferðarmestir eru í starfsemi sveitarfélaganna, fræðslumál og félagsþjónustu auk þess sem sjónum er beint að jafnræði svæða í því tilliti. Í kafla 5 er fjallað um stjörnysluna og hvernig sameiningin kann að hafa haft þar áhrif og hvaða breytingar kunna að hafa orðið þar á. Jafnframt er leitað álíts íbúanna og sveitarstjörnarnannanna til að varpa þar ljósi á. Í kafla 6 er fjallað um fjármál og rekstur í ljósi sameininganna. Í kafla 7 er reynt að varpa ljósi í búsetumál og byggðaþróun með þátt sameiningar sveitarfélaganna í huga. Í kafla 8 er að finna samandregnar niðurstöður rannsóknarinnar.

Kenningalegar forsendur rannsóknarinnar, ítarleg greinargerð um aðferðafærði og gagnaöflun og niðurstöður í samanburðarljósi er ekki að finna í þessari skýrslu, heldur í samantektarskýrslunni „Sameining Sveitarfélaga. Áhrif og afleiðingar. Forsendur og samandregnar niðurstöður“, sem er sameiginleg fyrir rannsóknirnar á sveitarfélögnum 7 sem eru í rannsókninni í heild.
2. Gögn og aðferðir


- Sendur var spurningalisti til sveitarstjórnarmanna og embættismanna. Þar voru þeir spurfir, að hluta til sömu spurninga og íbúarnir í símakönnun m.a. til þess að kanna samræmi á milli viðhorfa þeirra og kjósenda, og að hluta til voru þeir spurfir sértækra spurninga. Umfjöllun og greiningu á þeirri könnun er að finna í sérkafla í samantektarskyrlunni, en ekki er um að ræða greiningu
eftir einstökum sveitarfélögum. Í Borgarfjarðarsveit voru sendir listar til allra aðal- og vara sveitarstjórnarfulltrúa auk sveitarstjóra, eða alls 11 manns. Eftir eina ítrekun bárust svör frá 6 þeirra, eða 54,6%.
3. Lýðræði

Sveitarstjórn sameinaðs sveitarfélags er skipuð 5 fulltrúum, í stað 20 fulltrúu í gömlu sveitarfélögunum áður. Fastanefndir sveitarfélagsins eru atvinnuþróunarnefnd, stjórn byggðasam­lagsins SSBNS (Samtök sveitarfélaga í Borgarfirði nördan Skarðsheiðar), félagsmálanefnd, landbúnaðarnefnd, skipulags­ og byggingarnefnd, fræðslunefnd, skólanefnd (með Skorradals­hreppi), umhverfisnefnd og æskulýðs- og menningarnefnd. Samtals eru fulltrúar Borgarfjarðarsveitar í þessum nefndum 42 talsins. Loksvor voru tvær sjálfseignarstofnanir um fjallskil stofnaðar, önnur fyrir afrétt Hálsa- og Reykholtsdalshrepps og hin fyrir afrétt Lundarreykja- og Andakílshrepps.

Stjórsýslan er staðsett í Reykholti og þar hefur sveitarstjórin haftfasta viðveru. Ekki hefur verið talin ástæða til þess að hafa reglubundna viðveru sveitarstjóra á nokkrum stöðum í sveitarféluginu eins og til stöð. Sveitarstjórn fundar að jafnaði í félags­heimilinu Brún í Bæjarsveit, sem er nokkuð miðsvæðis í sveitar­féluginu.

3.1. Lýðræðið og fólkið

Sumar þeirra röksemda sem notaðar hafa verið gegn sameiningu sveitarfélaga snúast um þá kosti smæðarinnar og nálægðarinnar að gött aðgengi fóls að fulltrúum sinum veiti því betri móguuleika til að hafa áhrif á ákvarðanir og gang mála. Því séu sameiningar til þess fallnar að torvelda slikt aðgengi og þar með hamla móguuleikum fólsins til áhrifa. Sé því um að ræða þróun til óvirkara lýðræðis, enda þýða sameiningar allt af stærri einingar og førri fulltrúu í hlutfalli við íbúaþjóða. Einkum á þetta við þau sveitarfélög sem hlutfallslega minnst eru í sameiningunní.

Tveimur spurningum í könnuninni sem gerð var meðal hinna almennu borgara í Borgarfjarðarsveit var ætlað að grennlast fyrir um mat þeirra á þessu í samanburði við ástand fyrir sameiningu. Spurt var:

7 Heimasíða Borgarfjarðarsveitar www.borgarfjordur.is
Telur þú almennt séð, að íbúar þíns gamla sveitarfélags hafi betri, verri eða jafngóða möguleika á að hafa áhrif á gang mála í sameinuðu sveitarfélagi og þeir höfðu í gamla sveitarféláginu?

Tafla 5 sýnir niðurstöðurnar. Almennt séð telur fólk möguleikana hafa minnkað, mest í efri byggðunum, Reykholtsdal og í Hálsahreppi, en þar telja 43-50 prósent möguleika á áhrifum vera nokkuð eða mun verri.

Vert er þó að hafa í huga að þarna telja þó 4-5 af hverjum 10 möguleikana svipaða og áður. Í Andakílshreppi telja 62 prósent málin óbreytt, þó eiltið halli til verra í mati þeirra. Lundarreykjadalur sker sig fyrst og fremst úr fyrir að þar telja einungis 27 prósent mál svipuð og þeir sem telja mál hafa batnað og versnað skiptast í tvær jafnstaðar fylkingar.

Önnur spurning sem ætlað var að lýsa mati fólks á skilyrðum lýðræðisins var eftirfarandi:

Hefur þú betra eða verra aðgengi að kjörnum fulltrúum í sveitarstjórn, en þú hafðir fyrir sameiningu?

Við greiningu á þessum niðurstöðum kemur í ljós nokkuð svipað mynstur og í fyrri spurningunnunni.

Vert er það Lundarreykjadalur sem sker sig úr með að telja lýðræði hafa hallað minna en öðrum. Viðhorf þar skiptast
nokkuð í tvo hópa, en þó heldur með því að ástand hafi batnað. Áberandi er í Andakkílshreppi og Hálsahreppi hversu hátt hlutfall telur málin jafn gøð og aður, en aðgenginu virðist mest hafa hallað í Hálsahreppi.

Í því skyni að reyna að meta virkni lýðræðisins með því að kanna hve vel borgararnir þekktu til kjórinna fulltrúa sinna voru svarendur beðnir um að nefna nófn fulltrúanna fimm í sveitarstjórn. Á heildina litið stóðust íbúar Borgarfjarðarsveitar þetta próf býsna vel.

Tafla 7. Nófn 5 fulltrúa í sveitarstjórn, greint eftir básetu og stuðningi við framboð, medaltól.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Hópur</th>
<th>Meðaltal</th>
<th>N</th>
<th>Hópur</th>
<th>Meðaltal</th>
<th>N</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Allir</td>
<td>3,49</td>
<td>74</td>
<td>L-listi (Breiðfylking í Borgarfirði)</td>
<td>3,92</td>
<td>24</td>
</tr>
<tr>
<td>Andakkílshreppur</td>
<td>2,57</td>
<td>21</td>
<td>H-listi (Borgarfjarðarlistinn)</td>
<td>3,95</td>
<td>22</td>
</tr>
<tr>
<td>Lundarreykjadalshreppur</td>
<td>4,91</td>
<td>11</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Reykholtsdalshreppur</td>
<td>3,89</td>
<td>28</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Hálsahreppur</td>
<td>3,20</td>
<td>10</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>


3.2. „Valdastaða“ gömlu hreppanna

Rannsóknir hafa eindregið bent til að áhyggjur af væntri stóðu eigin í nýju sameinuðu sveitarfelagi sé stærsta skýring andstóðu við sameiningu sveitarfélagi (GÞE: 1998).

Í könnunninu meðal íbúanna var grennslast fyrir um viðhorf sem tengdust valdstóðu svæða og valdreyfingu í tengslum við sameininguna. Í sameiningunni í Borgarfjarðarsveit var ekki um að ræða neinn gefinn kjarna fyrir stjórnsýsluna. Borgarnes er
miðstöð þjónustu og verslanar í héraðinu og því var hér aðeins um að ræða staðsetningu hreppsskrifstofu. Úr varð að aðsetur sveitarstjóra er í Reykholti, en staðurinn er því á engan hátt miðstöð í sveitarfélاغinu í öðru tilliti. Því er vafasamt að líta á Reykholt sem neinn valdakjarna í líkingu við það sem er í mörgum sveitarfélögum og nægir þar að nefna Borgarnes í Borgarbyggð. Því var leitað eftir viðhorfum íbúa Borgarfjardarsveitar til staðsetningar hreppsskrifstofunnar, ef ske kynn í að deildar meinningar um það. Því var spurt:

_Ert þú samimála eða ósamimála eftirfarandi fullyrðingu?_

_Blað 8. Reykholt er heppilegur staður fyrir skrifstofu sveitarfélagsins (%)._
4. Þjónusta

Fyrir sameininguna var þjónusta og þjónustustig sveitarfélaganna fjögurra í stórum dráttum svipað. Umfangsmesti þjónustuþátturinn, þ.e. grunnskólinn var rekinn sem byggðasamlag sveitarfélaganna og tvö sveitarfélaganna, Andakílshreppur og Reykholtsdalshreppur ráku leikskóla. Einnig var starfandi sam-eginleg félagmálanefnd á svæðinu.

4.1. Fyrirkomulag þjónustu

4.1.1. Fræðslumál

_Leikskólar._ Tveir leikskólar eru í Borgarfjarðarsveit, _Andabær_ á Hvanneyri og _Hnoðraból_ í Reykhotli. Þessir leikskólar voru einnig reknir fyrir sameiningu, þá af Andakílshreppi og Reykholtsdalshreppi. Eftir sameiningu var leikskólinn á Hvanneyri stækkaður og leikskólabörnum fjölgaði á tíðamínum úr 42 í 49. Börnum á aldrinum 1–5 ára hefur hins vegar fækkað úr 71 árið 1993 í 49 árið 2000 sem veldur því að hlutfall barna á leikskóla hefur hækkað á tíðamínum og er nú 100%, þ.e. jafn mórg börn eru á leikskóla og eru á aldrinum 1-5 ára.

Sú þróun að hlutfall þeirra barna sem sækja leikskóla fari hækandi er svipuð og hjá mörgum sveitarfélögmum sem skoðuð hafa verið. Virðist það fremur vera almenn þróun en ekki sérstaklega tengt sameiningu. Það er þó eftirtektur að hlutfall barna á leikskóla miðað við heildarfjöldi barna 1-5 ára er orðið mun herra hjá Borgarfjarðarsveit en almennt er hjá sveitarfélögmum af svipaðri størði. Samkvæmt upplýsingum frá sveitarstjóra Borgarfjarðarsveitar er nokkuð um að börn nemenda við Landbúnaðarskólann á Hvanneyri sér í leikskólum þar og kann það að skýra þennan mun að miklu leyti enda þurfa nemendur ekki að breyta lögheimili sínu og þar af

8 Árið 2000 var hlutfall barna 1-5 ára 74% í Skútustaðahreppi, 71% í Djúpavogshreppi, 72% í Mýrdalshreppi og 76% í Biskupstungnahreppi.
leiðandi eru íbúar sem sveitarfélagið þarf að þjónusta í raun fleiri en opinberar tölur gefa til kynna.


Mynd: Háskólabók sveitarfélaga, sveitarstjóri Borgarfjarðarsveitar

Svo virðist sem fækkun leikskólabarna sem varð eftir 1998 eigi sér aðrar orsakir en þær að upp á vanti að þjónustan sé full-nægjandi, þvert á móti hefur aðstaðan verið bætt. Er fækkun barna á leikskólaaldri á svæðinu sennilegri skýring en þó ber að hafa í húga þann fyrirvara sem nefndur hefur verið í tengslum við nemendur Landbúnaðarháskólans og börn þeirra.

**Grunnskólar.** Tveir skólar eru í sveitarfélaginu, þ.e. Andakílsskóli og Kleppjárnsreykjakóli, en þeir voru einnig starfræktir fyrir sameiningu.

Byggðasamlang er nú um rekstur Kleppjárnsreykjakóla með Skorradalshreppi. Skólinn var stofnaður haustið 1961, fyrst sem heimavistarskóli, en nú um árabil sem heimangönguskóli. Hvítársíðuhreppur hefur einnig að hluta til tekjö þátt í rekstri skólans undanfarin ár. Flestir nemendur eru í skólaakstri og þeir sem lengst eiga að sækja, úr Hvítársíðu, búa í um 45 km fjarlægð frá skólanum.

Árið 1976 var Andakílsskóli stofnaður fyrir nemendur 12 ára og yngri frá Hvanneyri, Andakíl og Skorradalshreppi.
Sérfræðihjónusta fyrir grunnskóla er keypt af sérfræðingum sem reka slíka þjónustu í Borgarnesi og koma tveir sérfræðingar (sálfræðingur og talmeinafræðingur) mánaðarlega í heimsókn í skólana.


<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Andakilsskóli</td>
<td>25</td>
<td>31</td>
<td>39</td>
</tr>
<tr>
<td>Kleppjárnsreykjaskóli</td>
<td>124</td>
<td>104</td>
<td>113</td>
</tr>
<tr>
<td>Samtals</td>
<td>149</td>
<td>135</td>
<td>152</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Heimild: Hagstofa Íslands.

4.1.2. Félagsþjónusta

Sameiginleg félagsmálanefnd var starfandi fyrir sameiningu fyrir sveitarfélöginn fjögur auk Skorradalshrepps. Núverandi félagsmálanefnd, sem einnig er barnaverdarnefnd nær yfir sama starfssvæði og áður. Samið var við Borgarbyggð um kaup á þjónustu félagsmálastjóra.

Félagsmáfalltrúinn gerði tilraun í stuttan tíma með að hafa fasta viðverutíma á skrifstofu Borgarfjardarsveitar en það var litið notað og reynslan sýnir að fólk vill heldur koma á skrifstofu félagsmálastjórans í Borgarnesi. Þetta er líklega bara dæmi um það að félagsþjónusta er nokkuð sem erfiðara er að veita í fámenni og folk á erfiðara með að nýta sér.

4.2. Gæði þjónustu

Viðhorf bargaranna og notenda þjónustu eru mikilvægar mælikvarði á gæði þjónustu sveitarfélaganna. Þetta er m.a. orðin viðtekin aðferðafraði í gæðastjórnun stofnana og fyrirtækja. Nokkrum spurningum í könnun okkar meðal íbúanna var beint að þessu og þeir beðnir að meta hvort tiltekin þjónustuþættir hefðu batnað eða versnað eftir sameininguna. Verður sjónum hér fyrst og fremst beint að stóru málaflökkunum félagsþjónustu og skolamáulum, auk þess sem litið var til þjónustu sveitarfélagsins á

---

9 Sbr. viðtal við Jónínu Heiðarsdóttur, formann félagsmálanefndar 17.8.2001.
breiðum grundvelli með sveðalegt jafnærði í húg. Íbúar Borgarfjarðarsveitar voru í könnun okkar beðnir að leggja mat á það hvort félagshjónusta sveitarfélagsins hefði batnað eða versnað eftir sameininguna.

Tafla 10. Mat íbúanna á félagshjónusta í hinu sameinaða sveitarfélagi (%).

<table>
<thead>
<tr>
<th>Búseta</th>
<th>Batnað mikið</th>
<th>Batnað nokkuð</th>
<th>Svipað</th>
<th>Versnað mikið</th>
<th>Versnað nokkuð</th>
<th>Ekk skoðun</th>
<th>Batnað - Versnað N</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Allir</td>
<td>3</td>
<td>11</td>
<td>56</td>
<td>7</td>
<td>3</td>
<td>21</td>
<td>4 73</td>
</tr>
<tr>
<td>Andakílshreppur</td>
<td>0</td>
<td>5</td>
<td>76</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>19</td>
<td>5 21</td>
</tr>
<tr>
<td>Lundarreykjadalshr.</td>
<td>9</td>
<td>0</td>
<td>55</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>36</td>
<td>9 11</td>
</tr>
<tr>
<td>Reykholtsdalshreppur</td>
<td>0</td>
<td>14</td>
<td>54</td>
<td>11</td>
<td>4</td>
<td>18</td>
<td>1 28</td>
</tr>
<tr>
<td>Hálsahreppur</td>
<td>0</td>
<td>20</td>
<td>40</td>
<td>10</td>
<td>10</td>
<td>20</td>
<td>0 10</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Flestir telja þjónustuna vera svipaða og fyrir sameiningu, eða 56 prósent og að auki hafa 21 prósent ekki skoðun á málinu. Því má fullyrða að 77 prósent hafi ekki upplifað neinar stærri breytingar í málaflokknum. Í aðeins tveimur fyrrum hreppum, Reykholtsdal og Hálsahreppi, örðar á að fólk hafi aðrar skoðanir, þ.e. telji mál hafa farið til betri eða verri vegar. Eru þó viðhorfin í þeirri horn hvað þetta varðar. Óhætt er því að halda því fram að ekki hafi mikið breyst við sameininguna í þessum málaflokki, enda í raun aðeins sú breyting að sveitarfélögin sem stóðu að nefndinni áður sameinuðust, að frádregnum Skorradalshreppi.

Íbúar voru einnig beðnir um að meta ástand skólamála með tilliti til sameiningarinnar:

Tafla 11. Mat íbúanna á grunnskólum í hinu sameinaða sveitarfélagi (%).

<table>
<thead>
<tr>
<th>Búseta</th>
<th>Batnað mikið</th>
<th>Batnað nokkuð</th>
<th>Svipað</th>
<th>Versnað mikið</th>
<th>Versnað nokkuð</th>
<th>Ekk skoðun</th>
<th>Batnað - Versnað N</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Allir</td>
<td>1</td>
<td>14</td>
<td>73</td>
<td>3</td>
<td>0</td>
<td>10</td>
<td>12 73</td>
</tr>
<tr>
<td>Andakílshreppur</td>
<td>0</td>
<td>10</td>
<td>81</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>9</td>
<td>10 21</td>
</tr>
<tr>
<td>Lundarreykjadalshr.</td>
<td>0</td>
<td>9</td>
<td>82</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>9</td>
<td>9 11</td>
</tr>
<tr>
<td>Reykholtsdalshreppur</td>
<td>0</td>
<td>18</td>
<td>68</td>
<td>7</td>
<td>7</td>
<td>0</td>
<td>4 28</td>
</tr>
<tr>
<td>Hálsahreppur</td>
<td>0</td>
<td>10</td>
<td>70</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>20</td>
<td>10 10</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Nálega 3 af hverjum 4 segja ástandið svipað og áður og raunar eru það aðeins 18 prósent allra aðspurðra sem upplifa breytingar. Peir eru þó fleiri sem telja mál hafa breyst til hins betra en verra. Ekki er hægt að greina neitt frávik frá þessu eftir búsetu fólk, þ.e. fólk upplifir þróunin svipað óháð því hvar það býr. Ekki
Sameining sveitarfélaga í Borgarfjarðarsveit – Áhrif og afleiðingar

hefur heldur verið um neinar breytingar á fyrirkomulagi skólahalds eða rekstrar að ræða frá sameiningunni.


Tafla 12. Mat íbúanna á því hvort þjónusta sé samþærileg allsstaðar í sveitarfelaginu (%).

<table>
<thead>
<tr>
<th>Búseta</th>
<th>Mjög sammála</th>
<th>Frekar sammála</th>
<th>Hvorugt</th>
<th>Frekar ósammála</th>
<th>Mjög ósammála</th>
<th>Sammála-ósammála</th>
<th>N</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Allir</td>
<td>26</td>
<td>34</td>
<td>6</td>
<td>18</td>
<td>16</td>
<td>26</td>
<td>73</td>
</tr>
<tr>
<td>Andakílshreppur</td>
<td>19</td>
<td>57</td>
<td>5</td>
<td>10</td>
<td>9</td>
<td>57</td>
<td>21</td>
</tr>
<tr>
<td>Lundarreykjadalshr.</td>
<td>46</td>
<td>18</td>
<td>9</td>
<td>18</td>
<td>14</td>
<td>37</td>
<td>11</td>
</tr>
<tr>
<td>Reykholtsdalshreppur</td>
<td>29</td>
<td>21</td>
<td>4</td>
<td>32</td>
<td>14</td>
<td>4</td>
<td>28</td>
</tr>
<tr>
<td>Hálsahreppur</td>
<td>10</td>
<td>30</td>
<td>10</td>
<td>10</td>
<td>-10</td>
<td>10</td>
<td>-10</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Það eru því „neðri byggðirnar“ sem eru fremur sammála þessu en „efri byggðirnar“. Þetta kemur nokkuð á óvart þegar haft er í huga að staðsetning skrifstofu sveitarfélagsins er íbúum efri byggða fremur hagfelld og varla að sjá að staðsetning skóla eða leikskóla sé óhagstæðari en gengur og gerist innan sveitarfélagsins. Hér má því velta því fyrir sér hvort fólk litli hér jafnframt til aðgengis að þjónustu í Borgarnesi, en þar er að finna meginstöðvar verslunar og þjónustu í Borgarfjarðarhéraði. Þar er t.d. að finna ýmsa þjónustu ríkisins, auk umfangsmeiri þjónustu einkaaðila. Er því kannski skiljanlegt að enda þótt íbúar efri byggða Borgarfjarðarsveitar eigi fremur stutt að sæka þjónustu og stjórnþély eigin sveitarfélags, þá sé alla aðra þjónustu að sækja um mun lengri veg en fyrir sveitingana í neðri byggðum og því sé vart hægt að tala um jafnæfi. Ljóst er að stofnun sveitarfélagsins Borgarfjarðarsveit hefur ekki breytt þessu og mun ekki breyta því.
5. Stjórnssýslan

Fyrir sameiningu var rekin hreppsskrifstofa í Reykholtsdalsreppi í sama húsnæði og nú er skrifstofa Borgarfjarðarsveitar. Sameiningarnefndin lagði hins vegar til á sínum tíma að skrifstofan yrði á Kleppjárnsreykjum, raunar mjög nálægt Reykholti. Á skrifstofunni starfa sveitarstjóri og bókari í fullu starfi, launafulltrúi í 60% starfi og oddvitinn, sem býr í neðri byggðinni, þ.e.a.s. á Hvanneyri er í 25% starfi. Að auki er byggingarfulltrúi sem er starfsmaður byggðasamstrings og sveitarfélagið kaupir þjónustu félagsmálastjóra af Borgarbygð.

Fyrir sameiningu var starfandi rekstrarstjóri byggðasamstrings um skólan. Oddvitarnir sáu þó að mestu um stjórnssýsluna fyrir sameiningu. Samkvæmt viðtali við sveitarstjóran hefur stjórnssýslan verið að próast eftir réttum farvegi í aðalatriðum, líklega með formlegri hætti en án það m.a. vegna stærðar sveitarfélagsins. Sameiningarnefndin lagði til að sveitarstjórin hefur verið í því stöðum íbúanna að býða því staðsett í Reykholti, sem þýður í raun að íbúar neðri byggðanna þurfa að søkja hana inn í land, í öfuga átt við alla áðra þjónustu og stjórnssýslu á meðan efri byggðirnar hafa hana staðsetta í nágrenni sínu, a.m.k. íbúar fyrrum Reykholtsdalsreppa.

Til að grennslast fyrir um upplifun íbúanna á þessu voru þeir spurðir í könnuninni hvort lengra eða styttra væri að søkja stjórnssýsluna en fyrir sameiningu. Niðurstaðan er í næstu töflu:

10 Viðtal við Þórunni Gestsdóttur sveitarstjóra 15. máj 2001
11 Sbr. viðtal við Ríkharð Brynjólfsisson, oddvita 17.8.2001.
Tafla 13. Mat íbúanna á því hvort lengra eða stytttra sé að sækja stjórnþýsluna en áður (%).

<table>
<thead>
<tr>
<th>Büseta</th>
<th>Mun stytttra</th>
<th>Heldur stytttra</th>
<th>Svipað Heldur lengra</th>
<th>Mun lengra</th>
<th>Stytttra-lengra</th>
<th>N</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Allir</strong></td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>60</td>
<td>15</td>
<td>19</td>
<td>-34</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Andakílshreppur</strong></td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>24</td>
<td>33</td>
<td>38</td>
<td>-71</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Lundarreykjadalshreppur</strong></td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>36</td>
<td>27</td>
<td>27</td>
<td>-54</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Reykholtsdalshreppur</strong></td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>93</td>
<td>4</td>
<td>4</td>
<td>-8</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Hálsahreppur</strong></td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>80</td>
<td>0</td>
<td>20</td>
<td>-20</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Almennt séð á um þriðji hver íbúi um lengri veg að fara en áður í stjórnþýsluna. Þetta á þó fyrst og fremst við í fyrrum Andakílshreppi (71%) og Lundarreykjadal (54%), þar sem raunvegalengdin er mest. Niðurstöðurnar gefa í raun bara staðfestingu á landfræðilegum staðaeyndum, sem eru þær að yfirstjórn sveitarfélagars hefur einkanlega fjarlægt íbúa neðri byggða sveitarfélagssins.
6. Rekstur og fjármál

Sameiningarnefndin og ráðgjafi hennar reiknaði með ákveðnum samlegðaráhrifum vegna sameiningarinnar og að tekjuafgangur myndi aukast. Gert var ráð fyrir að þjónustu- og tekjuöfnunarframlög úr Jöfnunarsjóði myndu hækka talsvert (úr 8,6 millj. kr. í 19,6 millj. kr.) samkvæmt almennum reglum sjóðsins. Reiknað var með að skattaálogur myndu hækka frá því sem þær voru lægstar í hreppunum fyrir sameiningu.

Fram kom í viðtölum við sveitarstjórnarmenn að umtalsverð vinna hafi verið við að búa til nýtt bókhald fyrir sameiginlegt sveitarfélag. Auk þess hafi ársreikningar a.m.k. sumra gömlu hreppanna ekki gefið raunsanna mynd af fjárhagsstöðu þeirra fyrir sameiningu. Þetta síðarnefnda atriði þarf sérstaklega að hafa í huga varðandi samanburð á rekstri fyrir og eftir sameiningu. Þannig munu útistandandi kröfur hjá gömlu sveitarfélögunum hafa verið afskrifaðar í nokkrum mæli eftir sameininguna.

6.1. Tekjur


12 Verðlag ársins 2000.
Á myndinni hér að neðan má sjá hvernig skattekkjur á sameiningarsvæðinu hafa þróast á tímaðili 1997–2000 samanborið við útgjöld.14


Tekjur hækka því vegna sameiningar og má þar þakka breyttum Jöfnunarsjóðsframlögum mest um.

Útsvar sveitarfélaga hefur hækkað á því tímaðili sem hér um ræðir vegna yfirfærslu grunnskólans til sveitarfélaganna. Árið 1996 var helmingur sveitarfélaganna með hámarksálagningu, þá 9,20% og helmingur með 9,00% sbr. töfluna að neðan. Eftir sameiningu nýtti Borgarfjarðarsveit sér ekki hámarksálagningu árið 1998 (12,04%) en hefur hins vegar gert það síðan.

**Tafla 14. Útsvarsprósentá á sameiningarsvæðinu 1996–2001.**

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Andakílshreppur</td>
<td>9,00%</td>
<td>11,04%</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>Lundarreykjadalshreppur</td>
<td>9,00%</td>
<td>11,24%</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>Reykholtsdalshreppur</td>
<td>9,20%</td>
<td>11,24%</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>Hálsahreppur</td>
<td>9,20%</td>
<td>11,15%</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>Borgarfjarðarsveit</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>11,94%</td>
<td>12,04%</td>
<td>12,04%</td>
<td>12,70%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

14 Rekstur málaflokka er skv. fjármagnsyfirliti.
Álagningu fasteignagjalda fyrir og eftir sameiningu má sjá í töflunni að neðan.15 Í þremur tilvikum af fjórum lækkar A-liður en B-liður hækkar allsstaðar.


<table>
<thead>
<tr>
<th>Sveitarfélag:</th>
<th>Álagning fasteignaskatts 1997</th>
<th>Álagning fasteignaskatts 2000 (Borgarfj.sveit)</th>
<th>Breyting (% stig)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>A-liður</td>
<td>B-liður</td>
<td>A-liður</td>
</tr>
<tr>
<td>Andakílshreppur</td>
<td>0,45%</td>
<td>1,00%</td>
<td>0,40%</td>
</tr>
<tr>
<td>Lundarreykjadalshr.</td>
<td>0,40%</td>
<td>1,25%</td>
<td>0,40%</td>
</tr>
<tr>
<td>Reykholtsdalshreppur</td>
<td>0,45%</td>
<td>1,25%</td>
<td>0,40%</td>
</tr>
<tr>
<td>Hálsahreppur</td>
<td>0,50%</td>
<td>0,00%</td>
<td>0,40%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

6.2. Útgjöld


15 A-liður getur numið allt að 1/2% af álagningarstofni og er lagður á íbúðir og íbúðarhúss ásamt lóðarréttindum, erföðafestulönd í dreifhúsi og járðeignir; útið og mannvirki á bújördum, sem tengd eru landbúnaði, öll hlunnindi og sumarbústaðir ásamt lóðarréttindum. B-liður getur numið allt að 1,32% af álagningarstofni og leggst á allar öðrar fasteignir, svo sem íðnaðar-, skrifstofu- og verslunarhúsnæði, fiskeldismannvirki, veiðihúsi og mannvirki sem nýtt eru fyrir ferðaþjónustu. Sveitarstjórn er heimilt að hækka álagningu um 25%. (Lög um tekjustofna sveitarfélagara nr. 4/1995).
og samanburð við önnur sveitarfélög. Þar sem um er að ræða nettó tölur fyrir málaflókkinn má því gera ræð fyrir að þessi liður væri allnokkuð hærri ef ekki væri tekið tillit til fyrrnefndra greiðsluna úr Jöfnunarsjóði.

Meðaltalskostnaður sveitarfélaga 300–999 með íbúa við yfirstjórn var 23.832 kr. á íbúa árið 2000 sem er 107% hærri en í Borgarfjarðarsveit.


Svo virðist sem að þá kostnaðarfróun í yfirstjórn sem rakin hefur verið að ofan megi að miklu leyti rekja til sameiningarinnar í Borgarfjarðarsveit.


16 Sjá skýringar með ársrekningum sveitarfélaga í Árbók sveitarfélaga.
Sameining sveitarfélaga í Borgarfjarðarsveit – Áhrif og afleiðingar

RHA

um 79%. Hér ber að hafa í huga að þá hafði verið ráðinn félagsmálafultrúi sem er sameiginlegur með Borgarbyggð en enginn starfsmáður var áður. Meðaltalskostnaður sveitarfélaga með 300–999 íbúa við þennan málaflokk var 24.869 kr. á íbúa árið 2000. Þannig er kostnaður Borgarfjarðarsveitar við málaflokkinn um 9% hærri en viðmiðunarsveitarfélaganna.

Nokkuð ljóst er að verulegan hluta þeirrar kostnaðarhækkunar sem orðið hefur í félagsþjónustu má rekja til sameiningarinnar. Kostnaðarhækkun sem þessa má gjarnað sjá þegar sveitarfélög verða fjölmennari.

Fræðslumál. Árið 1997 er fyrsta heila rekstrarár grunnskóls hjá sveitarfélögum þannig að ekki er unnt að bera eldri tölvur en frá því ári saman við reynsluna eftir sameiningu. Raunar er það svo að kostnaður sveitarfélaga við málaflokkinn hefur verið að hækka frá því að yfirfærslan átti sér stað. Kostnaður einstakra hreppa árið 1997 á þaverandi verðlagi var hæstur í Reykholts-dalshreppi, rúmlega 96.000 kr. á íbúa (um 107.000 á verðlagi ársins 2000) en lægstur í Andakílshreppi, um 84.400 kr. (um 90.500) eða um 14% lægri.

Milli áranna 1997 og 2000 hækkaði kostnaður Borgarfjarðarsveitar vegna fræðslumálra úr 97.000 á íbúa í tæplega 123.000 á verðlagi ársins 2000 sem er 26% hækkuð. Hjá öllum sveitarfélögum með 300–999 íbúa lækkaði kostnaður við fræðslumál á sama tíma úr 90.273 kr. á íbúa árið 1997 í 89.511
kr. á verðlagi ársins 2000. Kostnaður Borgarfjarðarsveitar við málaflókkinn er því riflega þröðjungi hærri en hjá viðmiðunar-
sveitarfélagum árið 2000, sem verður teljast nokkuð mikið.

Í samtölum sem skýrsluhöfundar áttu við sveitarstjórnarmenn kom fram að þeir töldu miður að ekki hefði náðst að sameina öll sveitarfélogin sem aðild eiga að Kleppjárnsreykjaskóla. Einnig kom fram að talsverð umræða hefur farið fram um hvort ástæða sé til að hagræða í skólamálum sveitarfélagins. Hvorki gerði sameiningarfélagið heimamanna ráð fyrir miklum breytingum á skólahaldi né munu hafa komið fram tillögar þar að lútandi eftir sameiningu.


Sameiningin sem slík virðist hafa valdið litlum breytingum á rekstri fræðslumála eftir því sem best verður séð. Almenn kostnaðarfróði í málaflókknunum og samningir við ríkið um tekjur vegna reksturs málaflókksins vega þar sennilega þyngra. Hins vegar er ljóst að með sameiningunní hafa skapast betri forsendur til að hagræða í málaflókknunum á svæðinu.

Í könnun meðal íbúa sveitarfélagins var því spurt um afstöðu þeirra til hagræðingar í skólamálum. Íbúarnir voru beðnir um að svara því hvort þeir væru sammála eða ósammála eftirfarandi fullyrðingu:

„Nauðsynlegt er að hagræða í skólamálum með fækkun skóla“

Svör þeirra koma fram í töflunni að neðan:
Hér kemur fram að íbúarnir skiptast í tvær nánast jafnþótar fylkingar í afstöðu sinni. Annars vegar er að finna mikla andstöðu, sérstaklega medal íbú af gamla Andakílshreppi sem væntanlega telja sig myndu verða þolendur í slíkum aðgerðum og hins vegar má sjá nokkuð fylgi meðal íbú anna svæðanna við það að hagræða í skólamánum. Ljóst er því að kæmi hagræðing í skólamánum upp á borð, virðist sem skoðanir séu þar skiptar eftir svæðum.

6.3. Kennitölur um fjárhagsstöðu

Hér verða tekni til umfjöllunar tvennskonar kennitölur um fjárhagsstöðu, annars vegar var framlegð og hinsvegar skuldastaða og peningalegar eignir.

6.3.1. Framlegð

Rekstur málafløkka nettó sem hlutfall af skatttekjum var 95,8% en hjá viðmiðunarsveitarfélöggunum 84,6% þannig að samanburðurinn er Borgarfjarðarsveit í óhag að þessu leyti.

Ekki er gott að sjá hvort hægt er að sökja skýringu á þessu í sameininguna, en framlög úr Jöfnunarsjóði hækkuðu þó óneitanlega vegna hennar. Á móti kemur þó að einstakir rekstrarliðir eru kostnaðarsamir og má þar sérstaklega nefna fræðslumál þar sem kostnaður hefur farið hækandi.

\[
\begin{array}{|c|c|c|c|c|}
\hline
Öll gömlu svf. nema Hálsahr. & 11.806 & 5.424 & 8.922 & 8.806 & \\
\hline
\end{array}
\]


6.3.2. Eignir og skuldir


Skuldir hafa rúmlega 2,5-faldast á tímahildina 1996–2000. Árið 2000 eru skuldir á íbúa þó 66,5% af því sem gerist hjá

---

viðmiðunarsveitarfélögum með 300–999 íbúa. Á það er hins vegar rétt að benda, að skuldir á íbúa í þeim viðmiðunarflokk í eru mun hætti en hjá sveitarfélögum sem eru með færri en 300 íbúa. Í þessu sambandi er rétt að benda á að fjárfestingar hafa aukist mjög mikl hú í á íbúa hjá öllum gömlu hreppunum 1997 (á verðlagi ársins 2000) í 34.432 kr. á íbúa í Borgarfjarðarsveit árið 2000. Þarna má nefna gatnagerð í Reykholti ofl.


7. Búseta og byggðafróun

Þýðing sameiningar sveitarfélaga fyrir það sem gjarnan er kallað búsetu- og byggðafróun er fjærri því að liggja alltaf í augum uppi. Gjarnan er erfitt að sýna fram á orsakatengsl þarna á milli, ekki síst vegna þess hversu aðrir skýringaþættir geta flækt myndina. Nægir þar að nefna áhrif vegna efnahagslegs árferðis í landinu, atvinnuástands almennt sem og í einstökum atvinnugreinum. Sveitarfélög hafa þó einatt reynt að sporna við fótum eða standa að aðgerðum sem stutt gætu við atvinnuuppbýggingu og þar með styrkt byggðina. Í Borgarfjarðarsveit sér ennþá lítil merki þess að sveitarfélagið hafi með seinum eða óbeinum hætt komið að atvinnumálum.

Ekki hafa því verið uppi markvissar aðgerðir varðandi þetta. Þó er ljóst að einhver störf við ríkisstofnanir hafa verið að skapast innan sveitarfélagsins.

Fyrir utan það að styrkja stoðir atvinnulífis beint getur hlutverk sveitarfélags einnig verið meira óbeint, þ.e. að leggja grunn að samfélagi sem eftirsóknarvert getur verið að búi í. Lykilatriði þarna er að veita þjónustu sem stenst kröfur íbúa og í einhverjum tilfellum getur borið sig saman við önnur sveitarfélög. Stærra og sterkara sveitarfélag ætti að öllu jöfnu að vera betur í stakk búið til síls. Svör nokkurra sveitarstjórnarmanna sýna þetta:

- Sameiningin hefur frekar orðið til þess að hvetja menn til þess að flytja hingað, þetta er aðgengilegra samfélag.
- Íbúum hefur heldur fjölgðað en mynstur er svipað, en þetta er kannski aðgengilegra samfélag fyrir „nýbúa“ (aðkomumenn) eftir sameiningu.
- Úrbætur í fjörra- og æskulýðsmálum eru mikilvægar til þess að gera ungmenni sáttari við heimabyggðina og til þess að þau flendist frekar þegar þau verða fullorðin.
Í könnuninni voru íbúarnir beðnir að gefa fyrirfram gefnum þáttum einkunn á bilinu 1–5 eftir því hve miklu þeir skiptu fyrir blómlega byggð í Borgarfjarðarsveit og þýddi 1 lágt og 5 hátt.

Tafla 17. Viðhorf íbúa í Borgarfjarðarsveit til þess hversu miklu máli nokkrir samfélagsþættir skipta fyrir byggðaþróun (meðaltöl, raðað eftir mikilvægi).

<table>
<thead>
<tr>
<th>Atriði</th>
<th>Meðaltal</th>
<th>N</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Góðir skólar</td>
<td>4,84</td>
<td>74</td>
</tr>
<tr>
<td>Fjölbreytt atvinnulíf</td>
<td>4,59</td>
<td>74</td>
</tr>
<tr>
<td>Öflugt sveitarfélag</td>
<td>4,34</td>
<td>73</td>
</tr>
<tr>
<td>Góð fjónusta</td>
<td>4,27</td>
<td>74</td>
</tr>
<tr>
<td>Bættr samgöngur</td>
<td>4,20</td>
<td>74</td>
</tr>
<tr>
<td>Gott framhoð á menningu og afþreyingu</td>
<td>3,99</td>
<td>74</td>
</tr>
<tr>
<td>Bættr samgöngur við hófuðborgarsvæðið</td>
<td>3,89</td>
<td>73</td>
</tr>
<tr>
<td>Sumarhúسابýggð í héraðinu</td>
<td>3,33</td>
<td>73</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Víst er að íbúarnir líta mjög til þeirra þáttta sem eru á könnun sveitarfélagsins. Þannig før t.d. skólinn hæstu einkunnina og einnig má nefna þjónustu og öflugt sveitarfélag. Ljóst er því að íbúarnir líta mjög til þessara þáttta sem hluta af byggðaþróuninni og hlutverks sveitarfélagsins í henni. Bættr samgöngur við hófuðborgina er einnig nokkuð sem íbúarnir telja mikilvægt. Um svipað leyti og sameinaðar var voru göngin undir Hvalfjörð opnuð. Við það styttist leiðin til Reykjavíkur verulega og hlutfallslega mjög mikil. Þetta atriði hafði mjög mikil áhrif, þaði hvað varðar vinnusókn íbúanna, sem og hversu eftirspurn jökst og þar með að verð á sumarhúsum og sumarhúsalóðum hækkaði. Þetta kom m.a. fram í viðtölum okkar við sveitarstjórnarmenn:

- Hvalfjarðargöngin breyttu meira en menn óraði fyrir. Samkeppnissstaða gagnvart Suðurlandi er betri.
- Það eru nokkrir sem aka daglega til Reykjavíkur til vinnu um Hvalfjarðargöng. Ferðamannastræumurinn hefur aukiast mikil.
- Hvalfjarðargöng breyttu miklu. Atvinnusókn til Reykjavíkur er möguleg, þetta er ca. 80 km og nokkrir aka daglega.

Aðstæður í sveitarféláginu hvað varðar búsetuskilyrði hafa því gerbreyst frá sameiningararárinu 1998. Segja má að sveitarfélágið hafi breyst úr landbúnaðarsamfélagi með litlim þettbyliskjörnum í svæði sem nýtur nálægðar við hófuðborgarsvæðið, þaðan sem eftirspurn er eftir afþreyingu og öðru sem fært getur íbúum Borgarfjarðarsveitar viðurværi. Breyingar á atvinnusamsetningumnni eru einmitt í þess átt, þ.e. að störfum í landbúnaði fækkar og störf í þjónustu verða hlutfallslega fleiri. Að líkindum hefur
sameiningin skapað þessu svæði betri forsendur til að nýta breyttar aðstæður í sínu þágu.
8. Niðurstaða


- Skrifstofa sveitarfélagsins er staðsett í Reykholti sem er „ófan“ við landfræðilega miðju þess. Íbúar neðri byggðanna upplifa því frekar en hínir aukna fjarlægð frá stjórnþýslunni. Ekki er þetta þó stór hópur og telja verður að allgöð eining sé innan sveitarfélagsins um staðsetninguna.

Nefndakerfið er öflugra en var í sveitarfélagunum fjórum áður og stjórnþýslan er formlegri, með fleira fagfólki en áður.
Tekjur sveitarfélagsins hækkuðu við sameininguna og munaði þar miklu um aukin framlög úr Jöfnunarsjóði.

Útgjöldin hækkuðu bæði í félagsþjónustu og fræðslumálum, en lækkudu til yfirstjórnunar.

Framlegð er lág og skuldir hafa farið vaxandi. Ekki eru augljós tengsl milli þessarar þróunar og sameiningarinnar, en leitt hefur verið að því líkum að kröfustig íbúanna hafi hækkað við sameininguna og að það sem slíkt geti torveldað viðsnúning í rekstri.

Sveitarfélagid hefur enn sem komið er haft fremur lítil afskipti af atvinnumálum, að því er best verður séð.

Þjónustan stendur þó styrkari fórum og það hefur bætt búsetskilyrði á svæðinu og átt þátt í að styrkja byggðina, sem þó hefur verið á undanhaldni. Ýmis sóknarfæri gætu skapast varðandi uppsyggingu vegna aukinnarálægðar við Reykjavík. Sameinað og stærra sveitarfélag hefur betri forsendur til slíkrar sóknar.

8.1. Lokaorð

Svo er að sjá sem sameining hreppanna fjögurra í Borgarfjarðarsveit sigli lygan sjó, nú í lok fyrsta kjörtíma-bilsins. Ekki er hægt að sjá að íbúar eins svæðis frekar en annarri telji á sig hafa hallað umfram aðra svo neinu nemi. Það er ekki heldur að sjá að miklu hafi í sjálfu sér verið hreyft sem skapað gæti sundrungu og jafnframt má að það minna að í málaflökkunum skóla og félagþjónustu var samstarf þegar í gangi fyrir sameiningu. Er því von að ekki hafi mikið hreyfst. Eigi hinsvegar að grípa til hagræðingaraðgerða, t.d. í skólamálum er ljóst að skoðanir eru skiptar um þau mál, það sanna líka dæmi úr öðrum sameinuðum sveitarfélögum sem reynt hafa hagræðingu.

Að nokkrar leyti má því halda því fram að enn sem komið er hafi sameiningin ekki breytt samfélaginu á svæðinu í neinum stærri atriðum, hvað sem síðar kann að verða. Enn sem komið er eru því íbúar sveitarfélagsins sáttir við gang mála og telja upp til höpa að sameiningin hafi átt rétt sér. Könnun okkar meðal þeirra segir líka að yrði kosið í dag, yrði sameiningin samþykkt með
miklum meirihluta í öllum fyrrum sveitarfélögunum, einkanlega þó Andakílshreppi og í Lundarreykjadal. Taflan hér að neðan sýnir samamburð á því hvað fólk segist myndu kjósa nú og kosningaúrslistum í mars 1998:


<table>
<thead>
<tr>
<th>Svæði</th>
<th>Úrslit nú</th>
<th>Úrslit 1998</th>
<th>Mismunur 98 og nú</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Andakílshreppur</td>
<td>83,3%</td>
<td>93,5%</td>
<td>- 10,2%</td>
</tr>
<tr>
<td>Lundarreykjadalshreppur</td>
<td>88,9%</td>
<td>74,5%</td>
<td>+ 14,5%</td>
</tr>
<tr>
<td>Reykholtsdalshreppur</td>
<td>70,4%</td>
<td>53,2%</td>
<td>+ 17,2%</td>
</tr>
<tr>
<td>Hálsahreppur</td>
<td>70,0%</td>
<td>88,1%</td>
<td>- 18,1%</td>
</tr>
<tr>
<td>Alls</td>
<td>77,6%</td>
<td>74,4%</td>
<td>+ 3,2%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Stuðningur við sameiningu hefur, samkvæmt þessu, minnkað í Andakílshreppi og í Hálsahreppi, en aukist á hinum hreppunum. Heildarniðurstaðan er lítið eitt sameiningu í hag. Fylgi við sameiningu var verulegt í þremur hreppanna í kosningunum á sínum tíma. Í Reykholtsdalshreppi var sameiningin hinsvegar samþykkt með naumum meirihluta. Ef marka má könnun okkar hafa íbúar þar hinsvegar styrkist í þeirri trú að sameiningin hafi verið til góðs og því sýnir könnunin góðan meirihluta í öllum gömlu hreppunum. Í næstu töflu má líta hvort einstakir svarendur í könnun okkar hafa skipt um skoðun frá 1998:


<table>
<thead>
<tr>
<th>Kaus 1998</th>
<th>Kysi nú</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>Með</td>
</tr>
<tr>
<td>Með</td>
<td>85,5%</td>
</tr>
<tr>
<td>Móti</td>
<td>20,0%</td>
</tr>
<tr>
<td>Kaus ekki/autt</td>
<td>42,8%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Ef marka má hvað fólk myndi velja nú, miðað við hvaða val það gerði 1998 ætla velflestir að gera eins og síðast. Dó er ákveðinn hópur sem skiptir um skoðun og eru þeir fleiri sem snúast á sveif með sameiningu, en hinir sem snúast gegn sameiningu. Þetta eru 20 af hundraði og því 7,3 prósentustigum fleiri en þeir sem skipta um skoðun á hinn veginn, þ.e. voru með aður en á móti nú. Þetta er auðvitað vísbending um að fólk líti jákvaðum augum á sameininguna. Það hlýtur þrátt fyrir allt að vera...
ákveðinn mælikvarði á hvort gengið hafi verið til góðs með sameiningu hreppanna fjögurra.
Heimildir


Vinnumálastofnun (2001): heimasíðuna www.vinnumalastofnun.is

Viðmælendur

Bergþór Kristleifsson, Húsafelli, fulltrúi í sveitarstjórn.

Bjarki Már Karlsson, Hvanneyri, fulltrúi minnihiluta í sveitarstjórn.

Jónína Heiðarsdóttir, Múlakoti, formaður félagsmálanefndar.

Kolbeinn Magnússon, Stóra-Ási, landbúnaðarnefnd.

Ríkharð Brynjólfsson, Hvanneyri, oddviti sveitarstjórnar.

Sigurður Jakobsson, Varmalæk, fulltrúi í sveitarstjórn og formaður skólanefndar.

Þórunn Gestsdóttir sveitarstjóri, Reykholti.