
RANNSÓKNASTOFNUN HÁSKÓLANS Á AKUREYRI

Þingvallastræti 23, Pósthólf 224, 602 Akureyri,

Sími 463-0570, Fax 463-0997

Netfang: rha@unak.is

Veffang: <http://www.unak.is/RHA>



FJARÐABYGGÐ

ÁHRIF OG AFLEIÐINGAR SAMEININGAR 1998

Grétar Þór Eypórsson

Hjalti Jóhannesson

Janúar 2002

**UNNIÐ MEÐ TILSTYRK
FÉLAGSMÁLARÁÐUNEYTISINS**

Efnisyfirlit

1. INNGANGUR	4
1.1. BAKGRUNNUR.....	5
1.1.1. Sveitarfélögin sem sameinuðust.....	5
1.1.2. Atvinna og atvinnuhættir.....	6
1.1.3. Mannfjöldaþróun	7
1.1.5. Vegalengdir.....	8
1.2. HELSTU BREYTINGAR VIÐ SAMEININGUNA.....	9
1.3. UPPBYGGING SKÝRSLUNNAR	11
2. GÖGN OG AÐFERÐIR	12
3. LÝÐRÆÐI	13
3.1. LÝÐRÆÐI SÉÐ FRÁ FÓLKINU	13
3.2. „VALDASTAÐA“ GÖMLU SVEITARFÉLAGANNA.....	15
4. ÞJÓNUSTA	18
4.1. FYRIRKOMULAG ÞJÓNUSTU	18
4.1.1. Fræðslumál	18
4.1.2. Félagsþjónusta.....	20
4.2. GÆÐI ÞJÓNUSTU	21
5. STJÓRNSÝSLAN	24
6. REKSTUR OG FJÁRMÁL	27
6.1. TEKJUR	27
6.2. ÚTGJÖLD.....	29
6.3. KENNITÖLUR UM FJÁRHAGSSTÖÐU	31
6.3.1. Framlegð.....	31
6.3.2. Eignir og skuldir	32
7. BÚSETA OG BYGGÐAÞRÓUN	34
8. NIÐURSTAÐA	37
8.1. LOKAORÐ.....	39
HEIMILDIR	41

Myndaskrá

Mynd 1. Sveitarfélagaskipan fyrir og eftir sameiningu í Fjarðabyggð (7300).....	6
Mynd 2. Mannfjöldaþróun í Fjarðabyggð 1988–2000.....	8
Mynd 3. Fjöldi leikskólabarna í Fjarðabyggð og hlutfall barna í leikskóla af heildarfjölda barna 1–5 ára, 1993–2000.....	19
Mynd 4. Tekjur og útgjöld pr. íbúa 1997-2000 á verðlagi ársins 2000.....	28
Mynd 5. Samanlagður kostnaður v/ýfirstjórnar pr. íbúa 1997-2000 á verðlagi 2000.....	29
Mynd 6. Samanlagður kostnaður v/félagsþjónustu pr. íbúa 1996-2000 á verðlagi 2000.....	30
Mynd 7. Samanlagður kostnaður v/fræðslumála pr. íbúa 1996-2000 á verðlagi 2000.....	31
Mynd 8. Samanlagðar tekjur umfram gjöld pr. íbúa 1996-2000 á verðlagi ársins 2000.....	32
Mynd 9. Samanlagðar skuldir og peningalegar eignir pr. íbúa 1996-2000 á verðlagi ársins 2000.....	33

Töfluskrá

Tafla 1. Breytingar á fjölda ársverka í sveitarfélögunum þremur í Fjarðabyggð 1988–1997.....	6
Tafla 2. Hlutfallslegt atvinnuleysi á landinu 1990–1999 (%).....	7
Tafla 3. Stærðardreifing sveitarfélaganna þriggja við sameininguna í Fjarðabyggð 1998.....	8
Tafla 4. Fjarlægð milli bæjanna í Fjarðabyggð og til nokkurra staða á Austurlandi.....	9
Tafla 5. Áhrif sameiningar á möguleika fólks á að hafa áhrif á gang mála (%).....	13
Tafla 6. Hefur aðgengi að kjörnum fulltrúum batnað eða versnað? (%).....	14
Tafla 7. Nöfn 5 fulltrúa í sveitarstjórn, greint eftir búsetu og stuðningi við flokk.....	15
Tafla 8. Valdið hefur í of miklum mæli þjappast saman í Neskaupstað (%).....	16
Tafla 9. Dreifing stjórnsýslu sveitarfélagsins um hverfin þrjú tryggir jafnt aðgengi allra að henni (%).....	17
Tafla 10. Grunnskólar 1993, 1998 og 2000.....	20
Tafla 11. Mat íbúanna á félagsþjónustu í hinu sameinaða sveitarfélagi (%).....	21
Tafla 12. Mat íbúanna á grunnskólum í hinu sameinaða sveitarfélagi (%).....	22
Tafla 13. Mat íbúanna á því hvort þjónusta sé sambærileg allsstaðar í sveitarfélaginu (%).....	23
Tafla 14. Mat íbúanna á því hvort lengra eða styttra sé að sækja stjórnsýsluna en áður (%).....	25

<i>Tafla 15. Mat íbúanna á því hvort dreifing stjórnsýslunnar á hverfin geri aðgang að henni flókinn (%)</i>	26
<i>Tafla 16. Útsvarsprósenta í sveitarfélögunum þremur og Fjarðabyggð 1996–2001.</i>	28
<i>Tafla 17. Álagning fasteignaskatts 1997 og 1999 ásamt breytingum.</i>	28
<i>Tafla 18. Viðhorf íbúa í Fjarðabyggð til þess hversu miklu máli nokkrir samfélagsþættir skipta fyrir byggðaþróun (meðaltöl, raðað eftir mikilvægi).</i>	34
<i>Tafla 19. „Sameining sveitarfélaganna þriggja var nauðsynleg fyrir atvinnuuppbyggingu á svæðinu“ (%)</i>	35
<i>Tafla 20. Hefur spurningin um tilkomu álversins á einhvern hátt haft áhrif á afstöðu þína til sameiningarinnar? (%)</i>	35
<i>Tafla 21. Hvað myndi fólk í Fjarðabyggð kjósa í sameiningarkosningum nú miðað við 1997, eftir hverfum.</i>	39
<i>Tafla 22. Hvað myndu íbúar Fjarðabyggðar kjósa í sameiningarkosningum nú miðað við hvað þeir kusu 1997? (%)</i>	40

1. Inngangur

Hinn 20. nóvember 1993 fóru fram kosningar um tvær tillögur umdæmanefndar Sambands sveitarfélaga í Austurlandskjördæmi (SSA) um sameiningu á því svæði sem nú er sveitarfélagið Fjarðabyggð. Önnur tillagan var um sameiningu Neskaupstaðar, Norðfjarðarhrepps og Mjóafjarðarhrepps. Sú tillaga var samþykkt í tveimur fyrrnefndu sveitarfélögum sem síðan sameinuðust árið 1994. Hin tillagan var um sameiningu Reyðarfjarðarhrepps og Eskifjarðar sem var samþykkt með naumum meirihluta á Eskifirði en felld í Reyðarfjarðarhreppi.¹

Heimamenn fóru aftur að stað með undirbúning sameiningar sem leiddi til þess að árið 1998 varð til sameinaða sveitarfélagið *Fjarðabyggð* úr Reyðarfjarðarhreppi, Eskifirði og Neskaupstað.

Undirbúningur þessarar sameiningar hófst árið 1996 þegar hver þessara þriggja sveitarstjórna kaus þrjá fulltrúa í samstarfs- og sameiningarnefnd um aukna samvinnu sveitarfélaganna eða hugsanlega sameiningu þeirra. Upphaflega ræddi nefndin um aukna samvinnu sveitarfélaganna en fljótlega fór hún einkum að beina sjónum sínum að hugsanlegri sameiningu. Samstarfs- og sameiningarnefndin lagði fram það sem hún kallaði áherslupunkta sem skyldu verða uppistaða kynningarefnis sem gefið yrði út fyrir atkvæðagreiðsluna. Sveitarstjórnirnar þrjár samþykktu tillögur nefndarinnar á fundum sem haldnir voru samtímis 11. september 1997. Þessar tillögur fólu m.a. í sér að skipað var sérstakt undirbúningsráð fyrir sameiningarkosningarnar og í því var einn fulltrúi frá hverju sveitarfélagi. Þetta undirbúningsráð byggði kynningarstarf sitt á þeim áherslupunktum sem sveitarfélögin höfðu samþykkt 11. september.² Undirbúningur sameiningarinnar og kosningin hlutu mikla umfjöllun í fjölmiðlum.³

Kosið var um tillögu um sameininguna 15. nóvember 1997. Hún var samþykkt með 70,1% greiddra atkvæða á Reyðarfirði, 60,6% á Eskifirði og 82,0% í Neskaupstað. Hinn 2. desember héldu sveitarstjórnirnar þrjár

¹ Grétar Þór Eyþórsson 1998: Kommunindelningspolitik i Island.

² Í grein í Sveitarstjórnarmálum 1. tbl. 1998 gerir Smári Geirsson, forseti bæjarstjórnar Neskaupstaðar ágæta grein fyrir þeim undirbúningi sem átti sér stað fyrir sameininguna og niðurstöðu sameiningarkosninganna. Sjá Sveitarstjórnarmál 1. tbl. 58. árgangur 1998.

³ Ibid.

sameiginlegan fund til að fjalla um frekari undirbúning sameiningarinnar. Meðal annars var þar skipuð sameiningarnefnd sem í sátu sömu einstaklingar og í undirbúningsráðinu.

Sameining sveitarfélaganna tók gildi 7. júní 1998 og var þá orðin til Fjarðabyggð, stærsta sveitarfélagið á Austurlandi.

1.1. Bakgrunnur

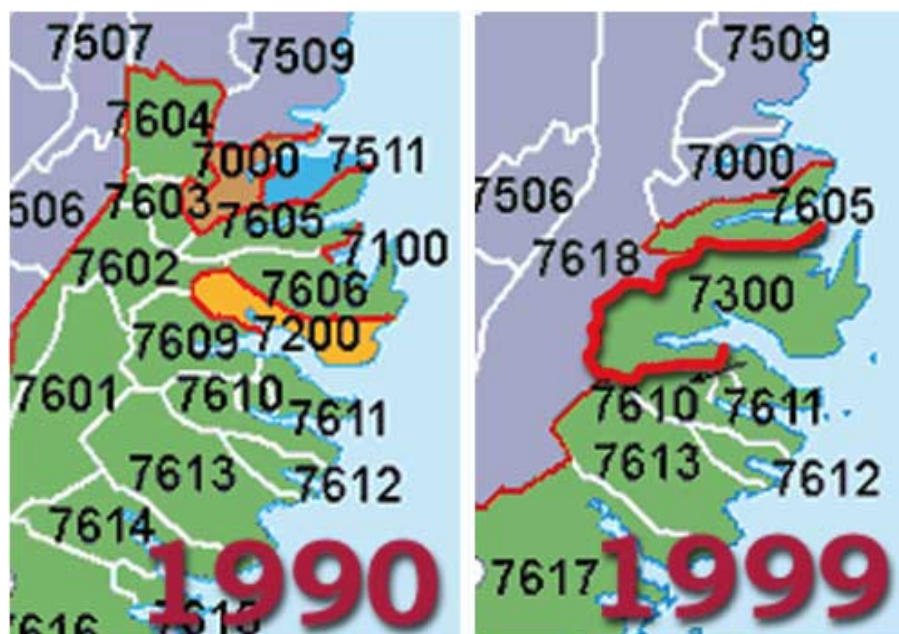
1.1.1. Sveitarfélögin sem sameinuðust

Eitt megin einkenni þessarar sameiningar er að hér sameinuðust þrír þéttbýlisstaðir, að flestu leyti sambærilegar sjávarbyggðir, þar sem útgerð og fiskvinnsla hafa verið meginstoðir atvinnulífsins gegnum árin, þótt fólksfjöldi hafi verið nokkuð misjafn.

Reyðarfjarðarhreppur (7609) var syðst af sveitarfélögum, í þéttbýli hreppsins sem heitir Búðareyri, varð til löggiltur verslunarstaður árið 1890. Sex árum áður hafði verið settur þar á laggirnar verslunarrekstur og útgerð. Kaupfélag Héraðsbúa var stofnað á Búðareyri árið 1909. Árið 1920 var orðið bílfært um Fagradal til Héraðs og var þá Búðareyri orðin aðal verslunarstaður Héraðsins. Áætlanir eru um uppbyggingu stórrar álverksmiðju Reyðaráls í Reyðarfirði. Í Reyðarfjarðarhreppi bjuggu 682 manns fyrir sameininguna.

Eskifjörður (7200) hafði þann 1. janúar 1988 sameinast Helgustaðahreppi. Eskifjörður fékk fyrst kaupstaðarréttindi árið 1786 og verslunarrekstur hefur verið samfelldur frá 1798. Fólki fjölgaði upphaflega á staðnum í tengslum við síldveiðar Norðmanna á Austfjörðum á seinni hluta 19. aldar. Eskifjörður er enn einn mesti útgerðarstaður á Austurlandi. Á Eskifirði bjuggu 1.009 þann 1. desember 1997.

Neskaupstaður (7100) var nyrst sveitarfélaganna þriggja og hafði árið 1994 sameinast dreifbýlinu, Norðfjarðarhreppi. Raunar hafði þéttbýlið verið aðskilið frá dreifbýlinu áður, eða 1913 og urðu þá til sveitarfélögin Neshreppur og Norðfjarðarhreppur. Þéttbýlismyndun varð á Norðfirði í tengslum við útgerð á seinni hluta 19. aldar en árið 1895 varð þar til löggiltur verslunarstaður. Fólksfjölgun var mikil á staðnum á fyrri hluta 20. aldar. Neshreppur fékk kaupstaðarréttindi árið 1929 og nefndist eftir það Neskaupstaður. Þann 1. desember 1997 voru 1.642 íbúar í Neskaupstað.



Mynd 1. Sveitarfélagaskipan fyrir og eftir sameiningu í Fjarðabyggð (7300).

Heimild: Landmælingar Íslands.

1.1.2. Atvinna og atvinnuhættir

Á tímabilinu 1988–1997 fækkaði ársverkum í sveitarfélögunum í Fjarðabyggð um 167 eða 10% og á sama tíma fækkaði íbúum um 8%. Ársverkum fækkaði í öllum atvinnugreinum, nema fiskveiðum og bönkum og skyldri starfsemi, en þar varð lítils háttar fjölgun. Af einstökum atvinnugreinum fækkaði mest í fiskvinnslu sem náði lágmarki innan tímabilsins árið 1995. Þá hafði fækkunin numið 176 ársverkum frá 1988 eða 37%.

Tafla 1. Breytingar á fjölda ársverka í sveitarfélögunum þremur í Fjarðabyggð 1988–1997.

Atvinnuvegur	1988	1991	1994	1997	Mism. 88-97
Landbúnaður	2%	2%	2%	2%	0
Fiskveiðar	13%	18%	16%	15%	2
Fiskvinnsla	27%	22%	21%	22%	-5
Iðnaður	9%	7%	7%	8%	-1
Byggingar	7%	6%	7%	7%	0
Verslun	11%	11%	14%	12%	1
Samgöngur	4%	3%	5%	4%	0
Bankar og fl.	4%	5%	5%	5%	1
Þjónusta	23%	26%	24%	23%	0
Samtals:	2%	2%	2%	2%	0

Heimild Byggðastofnun.

Sú breyting sem þessi þróun hefur valdið á samsetningu atvinnulífsins er einkum sú að vægi fiskvinnslu er orðið nokkru minna í lok tímabilsins en í upphafi þess eins og sjá má á töflunni að ofan.

Í töflunni að neðan má sjá hlutfallslegt atvinnuleysi á landinu eftir kjördæmum og höfuðborgarsvæði/landsbyggð 1990–1999.

Tafla 2. Hlutfallslegt atvinnuleysi á landinu 1990–1999 (%).

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<i>Landið allt</i>	1,8	1,5	3,0	4,4	4,8	5,0	4,3	3,9	2,8	1,9
<i>Höfuðborgarsvæðið</i>	1,3	1,0	2,6	4,3	4,8	5,2	4,9	4,4	3,1	2,1
<i>Landsbyggðin</i>	2,4	2,2	3,6	4,5	4,8	4,7	3,5	3,2	2,4	1,6
<i>Vesturland</i>	2,5	1,9	3,0	3,9	4,8	3,9	3,7	2,6	1,5	0,9
<i>Vestfirðir</i>	0,4	0,4	0,9	2,4	2,5	1,9	1,3	1,8	1,0	1,0
<i>Norðurland vestra</i>	2,9	3,1	4,0	4,6	5,3	5,5	4,1	4,5	3,9	2,5
<i>Norðurland eystra</i>	3,1	2,7	3,7	5,2	6,0	5,1	3,7	3,6	3,1	2,1
<i>Austurland</i>	3,1	2,7	3,5	4,5	4,5	4,7	3,4	2,4	2,0	1,5
<i>Austurland ÷ Landið</i>	1,3	1,2	0,5	0,1	-0,3	-0,3	-0,9	-1,5	-0,8	-0,4
<i>Suðurland</i>	2,2	2,0	3,3	4,1	4,4	5,1	3,5	3,3	2,1	1,4
<i>Suðurnes</i>	1,9	2,4	5,9	5,6	4,9	5,5	4,0	3,4	2,2	1,3

Heimild: Vinnuálagstofnun.

Atvinnuástand á Austurlandi þróaðist þannig á tímabilinu 1990–1999 að á fyrri hluta tímabilsins var atvinnuleysi í landshlutanum mun meira en á landinu í heild sbr. töfluna að ofan og náði hámarki árið 1995. Á seinni hluta tímabilsins var atvinnuleysi á Austurlandi orðið lægra en á landinu í heild. Líklega er rétt að skoða þá þróun í samhengi við mannfjöldaþróun sem var neikvæð á sama tímabili í landshlutanum, þ.e. færri voru eftir til að vinna þau störf sem í boði voru. Atvinnuleysið á Austurlandi virðist mjög fylgja þróun þess á landsbyggðinni sem heild.

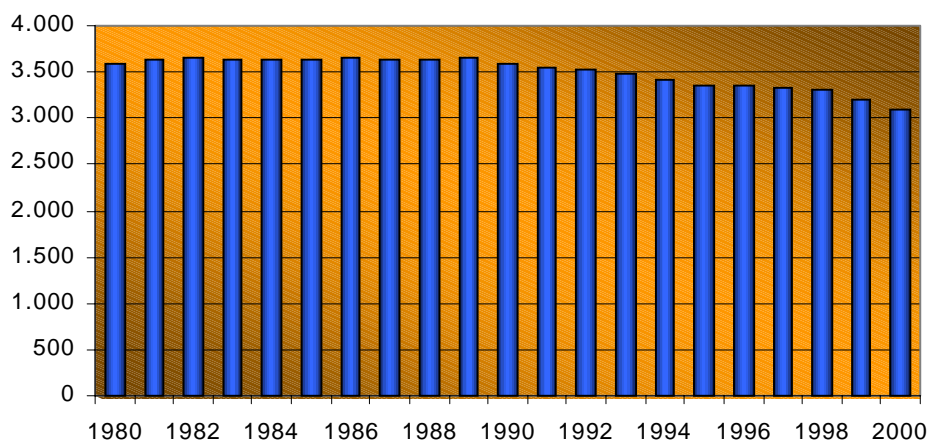
1.1.3. Mannfjöldaþróun

Rétt um helmingur íbúa sveitarfélaganna sem mynda Fjarðabyggð bjó í Neskaupstað sbr. töfluna að neðan. Þó má segja að stærðardreifing gömlu sveitarfélaganna hafi verið jafnari en í mörgum sameiningum þar sem þéttbýlisstaðir hafa sameinast fámennum sveitahreppum.

Tafla 3. Stærðardreifing sveitarfélaganna þriggja við sameininguna í Fjarðabyggð 1998.

Íbúar 1.12.1997		
Neskaupstaður	1.642	49%
Eskifjörður	1.009	30%
Reyðarfjörður	682	21%
Samtals	3.333	100%

Ef mannfjöldapróun þeirra sveitarfélaga sem mynduðu Fjarðabyggð er skoðuð sem heild allt aftur til ársins 1971 kemur í ljós að íbúar urðu flestir 3.654 árið 1986 en síðan þá hefur fækkað. Þróunin frá 1980 er sýnd á myndinni að neðan en þar kemur fram að íbúum hefur fækkað um 500 á tímabilinu eða 14%. Árleg fækkun hefur verið mest síðastliðin tvö ár þ.e. eftir sameiningu, eða rúmlega 3% á ári.



Mynd 2. Mannfjöldapróun í Fjarðabyggð 1988–2000.

1.1.5. Vegalengdir

Á töflunni að neðan gefur að líta helstu vegalengdir frá þéttbýlisstöðunum þremur í sameinaða sveitarfélaginu Fjarðabyggð. Þar sem ákveðið var í upphafi að stjórnarsýslu sveitarfélagsins skyldi dreift á bæina þrjá eru vegalengdirnar sýndar frá þeim öllum.⁴

⁴ www.vegagerdin.is

Tafla 4. Fjarlægð milli bæjanna í Fjarðabyggð og til nokkurra staða á Austurlandi.

	Vegalengd frá Neskaupstað	Vegalengd frá Eskifirði	Vegalengd frá Reyðarfirði
<i>Neskaupstaður</i>	-	22 km	37 km
<i>Eskifjörður</i>	22 km	-	15 km
<i>Reyðarfjörður</i>	37 km	15 km	-
<i>Egilsstaðir</i>	71 km	49 km	34 km
<i>Seyðisfjörður</i>	96 km	74 km	59 km
<i>Vopnafjörður</i>	163 km	141 km	126 km
<i>Djúpivogur</i>	199 km	177 km	162 km
<i>Höfn í Hornafirði</i>	300 km	278 km	263 km

Eskifjörður er miðsvæðis innan Fjarðabyggðar en Reyðarfjörður er hins vegar mest miðsvæðis af þeim öllum ef tekið er mið af samgöngukerfinu á Austurlandi. Áætla má að milli Neskaupstaðar og Reyðarfjarðar sé um 30 mínútna akstur við góð skilyrði sem er algengt viðmið vegna daglegrar atvinnusóknar. Eskifjörður er því í 13–20 mínútna akstursvegalengd í hvora átt. Hér er þó algerlega horft fram hjá aðstæðum sem ætla má að séu oft erfiðar að vetrarlagi. Í viðtölum við sveitarstjórnarmenn kom fram að Oddsskarð er oft og tíðum flöskuháls varðandi samskipti og samgöngur milli staðanna.

1.2. Helstu breytingar við sameininguna

Helstu breytingar sem ætlaðar voru við sameininguna voru þessar:⁵

Lýðræði og stjórnýsla. Til sérstakra nýmæla við sameininguna má teljast að ákveðið var að hafa þjónustu og stjórnýslu sveitarfélagsins dreifða milli allra þriggja hverfanna, þ.e. *Norðfjarðar*, *Eskifjarðar* og *Reyðarfjarðar*. Þannig var gert ráð fyrir skrifstofum sveitarfélagsins í öllum hverfunum með skilgreindri verkaskiptingu, auk afgreiðslu og almennrar skrifstofuþjónustu. Bæjarstjóri yrði reglulega til viðtals á þessum skrifstofum, a.m.k. einu sinni í viku. Þannig var lagt upp með stjórnýsluskipan sem hafði sjónarmið svæða eða hverfalegs lýðræðis að leiðarljósi.

⁵ Upplýsingar um tillögur sameiningarnefndar eru fengnar úr grein Smára Geirssonar í tímaritinu Sveitarstjórnarmál (1. tbl. 58. árgangur 1998) og viðtölum sem skýrsluhöfundar áttu við sveitarstjórnarmenn og embættismenn Fjarðabyggðar vorið 2001.

Stærsta skrifstofa sveitarfélagsins með aðalaðsetri bæjarstjóra er í Neskaupstað en heimilisfang Fjarðabyggðar er hinsvegar á Eskifirði.

Bæjarstjórn skyldi verða ellefu manna fyrsta kjörtímabilið til að auka líkur á að fulltrúar kæmu úr öllum hverfunum. Á öðru kjörtímabili og þaðan í frá yrði níu manna bæjarstjórn.

Gert var ráð fyrir að stjórnýsla sveitarfélagsins skiptist í fimm svið, fjármála- og stjórnýslusvið, félagsmálasvið, fræðslu- og menningarmálasvið, umhverfismálasvið og hafnarmálasvið. Þá var og gert ráð fyrir að fyrir hverju þessara sviða færi forstöðumaður. Nefndakerfið skyldi byggt upp á hliðstæðan hátt og í hverri nefnd sætu fimm fulltrúar.

Fræðslumál. Gert var ráð fyrir að grunnskólar með 1.–10. bekk yrðu á öllum þéttbýlisstöðum. Þá var gert ráð fyrir að leikskólar yrðu á öllum þéttbýlisstöðum og að þeir tveir tónlistarskólar sem eru á svæðinu yrðu sameinaðir.

Félagsleg þjónusta. Hvað félagsmál varðar var gert ráð fyrir að tengja skyldi betur saman félagsþjónustu og heilbrigðisþjónustu og efla starfsemina mjög á þessu sviði. Þá var einnig gert ráð fyrir að sameining sveitarfélaganna gæti skapað ýmis tækifæri á sviði þjónustu við aldraða.⁶

Rekstur og fjármál. Í skýrslu ráðgjafa viðræðuhóps sveitarfélaganna var gert ráð fyrir að sameining sveitarfélaganna gæti sparað 5–24 milljónir kr. árlega. Þar segir og að sameining sveitarfélaganna þriggja í eitt sameinað sveitarfélag sé sameining fjársterkra sveitarfélaga.⁷

Búseta og byggðaþróun. Í áherslupunktum sameiningarnefndar heimamanna kom m.a. fram, í tengslum við búsetu- og byggðaþróun, að lögð yrði áhersla á vegabætur milli staðanna þriggja, m.a. ný jarðgöng milli Eskifjarðar og Norðfjarðar. Þá var lögð áhersla á mikilvægi þess að sveitarfélög hafi sterka stöðu gagnvart ríkinu og að fjölmennari sveitarfélög standi þar betur að vígi. Þá kom fram að stærri sveitarfélög eigi auðveldara með að hafa áhrif á þróun atvinnumála og stuðla að nýjungum á því sviði.⁸

⁶ Undirbúningsráð sameiningarkosninga haustið 1997: Fyrri kynningarbæklingur.

⁷ Rekstur og ráðgjöf 1997: Neskaupstaður, Eskifjörður, Reyðarfjörður – Sameining eða samstarf.

⁸ Smári Geirsson 1998.

1.3. Uppbygging skýrslunnar

Hér í fyrsta kafla skýrslunnar hefur verið gefið yfirlit yfir ýmsan 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 beinast augun að spurningum sem tengjast lýðræðinu og er þetta skoðað útfrá sjónarhóli íbúanna, ásamt því að málið er skoðað með valdastöðu gömlu sveitarfélaganna í huga. Í kafla 4 er fjallað um þjónustu sveitarfélagsins og er þar fyrst og fremst fjallað um þá þjónustuliði 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 stjórnýsluna og hvernig sameiningin kann að hafa haft þar áhrif og hvaða breytingar kunna að hafa orðið þar á. Jafnframt er leitað álits íbúanna og sveitarstjórnarmannanna til að varpa þar ljósi á. Í kafla 6 er fjallað um fjármál og rekstur í ljósi sameiningarinnar. Í kafla 7 er reynt að varpa ljósi á búsetumál og byggðapróun með þátt sameiningar sveitarfélaganna í huga. Í kafla 8 er að finna samandregnar niðurstöður rannsóknarinnar.

Kenningalegar forsendur rannsóknarinnar, ítarleg greinargerð um aðferðafræði 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 sveitarfélögunum 7 sem eru í rannsókninni í heild.

2. Gögn og aðferðir

Þessi athugun á sameiningu Fjarðabyggðar árið 1998 er hluti af stærri athugun sem fjallar um reynsluna af sjö sameiningum sveitarfélaga í landinu. Þrjár sameininganna tóku gildi árið 1994 og fjórar tóku gildi árið 1998. Aðferðafræði rannsóknarinnar fólst að mestu í að afla fáanlegra opinberra gagna og greina þau, framkvæmd viðhorfakönnunar meðal íbúanna í sveitarfélaginu, framkvæmd póstkönnunar meðal kjörinna fulltrúa og embættismanna og loks viðtölum við sveitarstjórnar- og embættismenn, 6-9 í hverju sveitarfélagi fyrir sig, allt eftir aðstæðum.

- Í Fjarðabyggð var rætt við alls 6 einstaklinga dagana 23. mars 2001 og 10. og 11. apríl 2001. Þeir voru: *Guðmundur Bjarnason* bæjarstjóri, *Smári Geirsson*, Neskaupstað, forseti bæjarstjórnar og oddviti Fjarðalistans, *Þorbergur Hauksson*, Eskifirði, slökkviliðsstjóri og fulltrúi Framsóknarflokksins í bæjarstjórn, *Andrés Elísson*, Eskifirði, fulltrúi Sjálfstæðisflokks í bæjarstjórn, *Óttar Guðmundsson* skipulagsfulltrúi, Reyðarfirði, og *Gunnlaugur Sverrisson* forstöðumaður fræðslu- og menningarmálasviðs, Reyðarfirði. Er öllu þessu fólki hér með þakkað fyrir sitt framlag til rannsóknarinnar.
- Símakönnun meðal íbúanna fór fram í júní og ágúst 2001. Af 350 manna slembiúrtaki úr þjóðskrá á aldrinum 18–75 ára náðist í 297. Alls tóku 217 af þeim þátt eða 73,1 prósent. Spurt var spurninga sem vörðuðu viðhorf til sameiningarinnar, þjónustu, lýðræðis, stjórnsýslu og búsetu- og byggðamála.
- Sendur var spurningalisti til sveitarstjórnarmanna og embættismanna. Þar voru þeir spurðir, 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 spurðir sér-tækra spurninga. Umfjöllun og greiningu á þeirri könnun er að finna í sérkafla í samantektarskýrslunni, en ekki er um að ræða greiningu eftir einstökum sveitarfélögum. Í Fjarðabyggð voru sendir listar til allra aðal- og vara sveitarstjórnarfulltrúa auk embættismanna, eða alls 27 manns. Bárust svör frá 19 þeirra, eða 70,4 prósent.

3. Lýðræði

Ellefu manna bæjarstjórn starfar fyrsta kjörtímabilið í Fjarðabyggð. Hugsunin með þessu er að auka líkur á að fulltrúar úr öllum hverfunum þremur komist að og sjónarmið allra hverfa eigi sér næga málsvara í bæjarstjórn. Gert var ráð fyrir að þegar á öðru kjörtímabili verði fækkað í níu manna bæjarstjórn. Bæjarráð er fimm manna. Fyrir sameiningu voru bæjar- og hreppsnefndarfulltrúar á svæðinu 23 og er fækkun fulltrúa því 12 eða liðlega helmingur. Bæjarstjórnin heldur reglulega fundi tvisvar í mánuði og eru fundirnir haldnir til skiptis á Reyðarfirði, Eskifirði eða í Neskaupstað. Bæjarráð fundar einnig til skiptis á stöðunum þremur.

3.1. Lýðræði séð frá fólkinu

Sumar þeirra röksemda sem notaðar hafa verið gegn sameiningu sveitarfélaga snúast um þá kosti smæðarinnar og nálægðarinnar að gott aðgengi fólks að fulltrúum sínum veiti því betri möguleika til að hafa áhrif á ákvarðanir og gang mála. Því séu sameiningar til þess fallnar að torvelda slíkt aðgengi og þar með hamla möguleikum fólksins til áhrifa. Sé því um að ræða þróun til óvirkara lýðræðis, enda þýða sameiningar alltaf stærri einingar og færri fulltrúa í hlutfalli við íbúafjölda. Einkum á þetta við þau sveitarfélög sem hlutfallslega minnst eru í sameiningunni.

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

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 sveitarfélaginu?

Niðurstaðan er í töflu 5:

Tafla 5. Áhrif sameiningar á möguleika fólks á að hafa áhrif á gang mála (%).

Hópur	Mun betri	Nokkuð betri	Jafn góða	Nokkuð verri	Mun verri	Ekki skoðun	Betri - Verri	N
Allir	4	7	33	31	17	8	-37	217
Neskaupstaður	4	5	46	29	6	9	-26	97
Eskifjörður	3	10	19	33	31	4	-51	70
Reyðarfjörður	5	7	26	35	19	9	-42	43

Ljóst er að íbúum allra bæjanna þykja þessir möguleikar þeirra sem kjósenda hafa versnað frekar en hitt. Sýnu flestir eru það þó í minni bæjunum tveimur, Eskifirði og Reyðarfirði, en tæpur helmingur Norðfirðinga telur lítið hafa breyst. Heildarniðurstaðan er þó sú að allsstaðar þykir fleirum ástandið lakara.

Önnur spurning sem ætlað var að lýsa mati fólks á skilyrðum lýðræðisins útfrá aðgengi að fulltrúunum, en sameiningin hafði í för með sér að fulltrúum fólks fækkaði í öllum bæjunum:

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

Tafla 6. Hefur aðgengi að kjörnum fulltrúum batnað eða versnað? (%).

Hópur	Mun betra	Nokkuð betra	Jafn gott	Nokkuð verra	Mun verra	Ekki skoðun	Betra - Verra	N
Allir	2	2	55	16	10	14	-22	217
Neskaupstaður	2	2	68	13	5	9	-14	97
Eskifjörður	0	0	47	23	16	14	-39	70
Reyðarfjörður	5	7	40	14	14	21	-16	43

Í öllum tilfellum eru þeir fleiri sem upplifa aðgengið verra en áður. Sýnu flestir eru það þó á Eskifirði. Stærsti hlutinn í öllum bæjunum telur þó ekkert hafa breyst, t.d. ríflega 2 af hverjum 3 í Neskaupstað og milli 4 og 5 af hverjum 10 í hinum bæjunum. Því er varlegt að draga hér of miklar ályktanir um verra aðgengi, en hafa ber þó í huga að nærfellt 40 prósent Eskifirðinganna hafi metið málið svo.

Í því skyni að reyna að meta virkni lýðræðisins með því að kanna hve vel borgararnir þekktu til kjörinna fulltrúa sinna voru svarendur beðnir um að nefna nöfn 5 fulltrúa af 11 í sveitarstjórn. Fimm bæjarfulltrúa eru í Neskaupstað, fjórir á Eskifirði og tveir á Reyðarfirði. Virðist fulltrúafjöldinn því endurspeglar stærðarhlutföll bæjanna nokkuð vel. Á heildina lítið stóðust íbúar Fjarðabyggðar þetta próf ekki tiltakanlega vel, sé t.d. miðað við önnur sveitarfélög í rannsókninni.⁹

⁹ Sjá má yfirlit um þetta í samantektarskýrslunni.

Tafla 7. Nöfn 5 fulltrúa í sveitarstjórn, greint eftir búsetu og stuðningi við flokk.

Hópur	Meðaltal	N	Hópur	Meðaltal	N
Allir	3,19	217	Framsóknarflokkur	3,00	26
			Sjálfstæðisflokkur	3,71	34
Neskaupstaður	2,88	97	Fjarðalistinn	3,83	46
Eskifjörður	3,73	70	Austurlandslistinn	2,50	2
Reyðarfjörður	3,05	43			

Enda þótt Norðfirðingar eigi 5 af 11 fulltrúum í bæjarstjórn, hafi aðalaðsetur bæjarstjóra sem og forseta bæjarstjórnar virðast þeir ekki þekkja vel til þess hverjir sitja í bæjarstjórn, en að meðaltali nefndu þeir innan við þrjá þegar þeir voru beðnir að nefna fimm. Eskfirðingar, sem hafa formann bæjarráðs þekkja hér betur til og á Reyðarfirði þekkir fólk lítið eitt betur til þessa en á Norðfirði, þó fulltrúar þaðan séu mun færri. Ljóst er því að lítið samband er milli þekkingar á því hverjir sitja í sveitarstjórn og hlutfalls fulltrúa svæða eða hverfa. Munur á þessari þekkingu fólks í Fjarðabyggð stafar af einhverju öðru. Að nokkru leyti er hægt að merkja að þekking á þessu tengist því að fólk þekki fulltrúa úr sínum flokki betur en aðra.

3.2. „Valdastaða“ gömlu sveitarfélaganna

Í undanfarandi kafla hefur komið fram að fólkið í öllum gömlu sveitarfélögum svæðisins, þ.e. Reyðarfirði, Eskifirði og Neskaupstað, telur bæði að aðgengi að fulltrúum og möguleikar til áhrifa á mál séu lakari en fyrir sameininguna. Sýnu eindregnari er þessi skoðun á Reyðarfirði og Eskifirði – einkanlega á Eskifirði. Um leið þekkja Eskfirðingar áberandi best allra til þess hverjir sitja í bæjarstjórn, enda þótt þeir eigi t.a.m. færri fulltrúa í bæjarstjórn en Neskaupstaður.¹⁰ Þó vísbendingar séu í niðurstöðunum um að íbúar Fjarðabyggðar og sérstaklega Eskifjarðar telji að á þá hafi hallað lýðræðislega eftir sameiningu hefur það ekki aftrað þeim frá að þekkja vel til hinna kjörnu fulltrúa.

Í könnunum meðal íbúanna var grennslast fyrir um viðhorf sem tengdust valdastöðu svæða og valddreifingu og lýðræði í tengslum við sameininguna með tveimur spurningum:

¹⁰ Í bæjarstjórn Fjarðabyggðar sitja 5 Norðfirðingar, 4 Eskfirðingar og 2 Reyðfirðingar. Sömu hlutföll eru meðal varamanna.

Sérstaklega var unnið að því í undirbúningi sameiningarinnar að dreifa stjórnkerfi hins nýja sveitarfélags um hverfin þrjú – til þess að tryggja jafnræði svæða og treysta þar með forsendur lýðræðisins í sveitarfélaginu.

Þar eð stærsta skrifstofa bæjarins og aðalaðsetur bærarstjóra er í Neskaupstað, þótti eðlilegt að líta svo á að fólk skynjaði staðinn sem meginvettvang stjórnsýslunnar og valdanna, þrátt fyrir þá dreifingu sem hefur átt sér stað á stjórnsýslu Fjarðabyggðar sem rakin hefur verið áður. Má þar einnig vísa til þess að forseti bærarstjórnar er úr Neskaupstað.¹¹ Því var spurt:

Ert þú sammála eða ósammála eftirfarandi fullyrðingu?

Tafla 8. Valdið hefur í of miklum mæli þjappast saman í Neskaupstað (%).

Hópur	Mjög sammála	Frekar sammála	Frekar ósammála	Mjög ósammála	Ekki skoðun	Sammála - ósammála	N
Allir	33	21	19	21	6	14	215
Neskaupstaður	12	14	27	36	12	-37	96
Eskifjörður	59	20	11	10	0	58	70
Reyðarfjörður	40	36	14	7	2	55	42

Niðurstaðan er að 75–80 prósent Eskfirðinga og Reyðfirðinga eru frekar eða mjög sammála þessari fullyrðingu á meðan sama hlutfall í Neskaupstað er 26 prósent. Þarna skiptast sjónarmið alveg í tvö horn. Stærsti bærinn sem hefur stærstu bæjarskrifstofuna, aðalaðsetur bærarstjóra auk forseta bærarstjórnar er af fólki í hinum bæjunum talinn hafa sterkari valdastöðu og að valdið hafi þar þjappast saman. Niðurstaðan segir á hinn bóginn aðeins að valdið hafi þjappast meira saman í Neskaupstað, en ekki endilega að það gagnist Norðfirðingum meira en hinum eða virki á kostnað hinna. Engu að síður upplifa íbúar Reyðar- og Eskifjarðar valdasamþjöppun.

Guðmundur Bjarnason bærarstjóri telur að staðsetning bærarstjórans skipti ekki öllu upp á samskipti við borgarana og telur að um 90 prósent af samskiptum sínum við borgarana fari fram í síma. Hann bendir þó einnig á að staðsetning aðseturs bærarstjóra sé táknrænt og hafi sálræna þýðingu.¹²

¹¹ Hin megin valdastaðan í bærarstjórninni, þ.e. formaður bæjarráðs er skipað Eskfirðingi.

¹² Viðtal við Guðmund 23. mars 2001.

Stjórnsýslu er dreift á bæina þrjá í Fjarðabyggð. Tilgangurinn var að tryggja nálægð og aðgang íbúa allra bæjanna – með öðrum orðum að stjórnsýsluskipan hefði svæðalegt lýðræði að leiðarljósi. Til að grennslast fyrir um viðhorf íbúanna til þessa voru þeir spurðir beint um hvort þeir teldu að skipanin næði markmiði sínu, þ.e. að jafna aðgengið.

Það sýnir sig samkvæmt niðurstöðum í töflu 12, að 2 af hverjum 3 íbúum sveitarfélagsins telja þetta form tryggja jafnt aðgengi. Verður það að teljast góður vitnisburður, en aðeins 22 prósent aðspurðra eru ósammála þessu.

Tafla 9. Dreifing stjórnsýslu sveitarfélagsins um hverfin þrjú tryggir jafnt aðgengi allra að henni (%).

<i>Hópur</i>	<i>Mjög sammála</i>	<i>Frekar sammála</i>	<i>Frekar ósammála</i>	<i>Mjög ósammála</i>	<i>Ekki skoðun</i>	<i>Sammála - ósammála</i>	<i>N</i>
<i>Allir</i>	25	41	16	6	11	44	216
<i>Neskaupstaður</i>	33	43	9	4	10	63	97
<i>Eskifjörður</i>	14	40	23	10	13	24	70
<i>Reyðarfjörður</i>	24	40	19	7	10	38	42

Séu niðurstöður skoðaðar eftir bæjunum er þó fremur um að ræða bitamun en ekki fjár. Fólk er minnst sammála fullyrðingunni á Eskifirði, þó eru þar 54 prósent sammála henni og 33 prósent ósammála. Óhætt er því að telja að dreifing stjórnsýslunnar í Fjarðabyggð sé að verulegu leyti upplifuð sem jöfnunaraðgerð í svæðalegu tilliti.

4. Þjónusta

Í kynningarriti undirbúningsráðs heimamanna fyrir sameininguna haustið 1997 kom fram að grunnskólar með 1.–10. bekk yrðu á öllum þéttbýlisstöðum. Þá var og gert ráð fyrir að leikskólar yrðu á öllum þéttbýlisstöðum og að þeir tveir tónlistarskólar sem eru á svæðinu yrðu sameinaðir. Hvað félagsþjónustu varðar var gert ráð fyrir að tengja betur saman félagsþjónustu og heilbrigðisþjónustu og efla starfsemina mjög á þessu sviði. Þá var einnig gert ráð fyrir að sameining sveitarfélaganna gæti skapað ýmis tækifæri á sviði þjónustu við aldraða og stuðlað að auknu samstarfi félaga eldri borgara.

4.1. Fyrirkomulag þjónustu

4.1.1. Fræðslumál

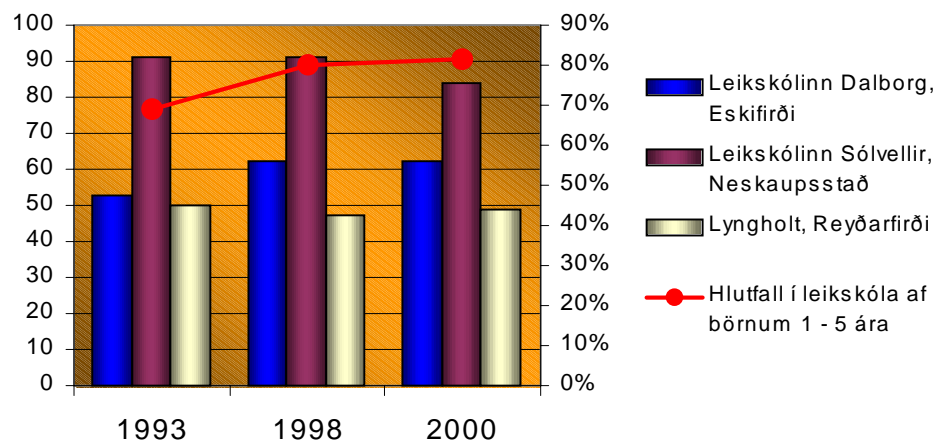
Fimm manna fræðslunefnd fer með yfirstjórn fræðslumála í Fjarðabyggð. Fræðslu- og menningarsvið sinnir málefnum leikskóla, grunnskóla, tónlistarskóla, íþróttá-, æskulýðs- og tómstundamála. Einnig sinnir sviðið málefnum safna, þá skal það vera til ráðuneytis um verndun gamalla húsa og fornminja skv. þjóðminjalögum ásamt málefnum söguritunar og menningarmálum í víðasta skilningi.¹³ Embætti forstöðumanns fræðslu- og menningarmálasviðs, sem fer með daglega stjórn málaflokksins, var stofnað við sameininguna.

Leikskólar. Fyrir sameininguna voru þrjú leikskólar á sameiningarsvæðinu; Lyngholt á Reyðarfirði, Dalborg á Eskifirði og Sólvellir í Neskaupstað. Þessi skipan hefur ekki breyst eftir sameiningu. Á Lyngholti eru starfsmenn 12 á tveimur deildum og í skólanum eru að jafnaði 50 börn, á Dalborg á Eskifirði eru starfsmenn 23 á þremur deildum og í skólanum eru að jafnaði 70 börn og á Sólvöllum í Neskaupstað eru starfsmenn 16 á þremur deildum og í skólanum eru að jafnaði um 90 börn.¹⁴

Á myndinni að neðan má sjá hver fjöldi leikskólabarna hefur verið í hverjum leikskóla 1993–2000 ásamt hlutfalli leikskólabarna af öllum börnum á aldrinum 1–5 ára.

¹³ Heimasíða Fjarðabyggðar: www.fjardabyggd.is

¹⁴ Heimasíða Fjarðabyggðar í október 2001: www.fjardabyggd.is



Mynd 3. Fjöldi leikskólabarna í Fjarðabyggð og hlutfall barna í leikskóla af heildarfjölda barna 1–5 ára, 1993–2000.

Heimild: Árbók sveitarfélaga.

Á tímabilinu 1993–2000 hefur fjöldi barna á leikskóla nánast staðið í stað og eru tæplega 200 talsins. Þá þróun má þó sjá að heldur hefur fjölgað á Eskifirði en fækkað í Neskaupsstað meðan Reyðarfjörður stendur nánast í stað. Afar litlar breytingar er að sjá eftir sameininguna 1998 nema þá að fækkun barna verður í Neskaupsstað. Hlutfall barna á leikskóla af börnum 1–5 ára hefur farið hækkandi á tímabilinu, en er rétt að hafa í huga að börnum á þessum aldri hefur verið að fækka í sveitarfélaginu. Þetta vistunarhlutfall hefur jafnframt almennt verið að hækka hjá sambærilegum sveitarfélögum.

Grunnskólar. Á svæðinu voru þrjú grunnskólar árið 1997 þ.e. einn á hverjum þéttbýlisstaðanna. Ekki hefur orðið breyting á því fyrirkomulagi eftir sameininguna. Allir skólarnir eru einsetnir. Fyrir sameiningu hafði orðið breyting á skólhaldi. Grunnskólinn í Norðfjarðarhreppi hafði verið lagður niður og sömuleiðis var lagt af það fyrirkomulag að kenna 8.–10. bekk í Verkmenntaskóla Austurlands í Neskaupsstað. Nemendum í skólum á svæðinu hefur fækkað mikið á tímabilinu 1993–2000 eða um 23%.

Tafla 10. Grunnskólar 1993, 1998 og 2000.

Skóli:	1993		1998		2000	
	Nemendur	Bekkir	Nemendur	Bekkir	Nemendur	Bekkir
Grunnskóli Reyðarfjarðar	124	1.-10.	108	1.-10.	99	1.-10.
Grunnskólinn á Eskifirði	191	1.-10.	167	1.-10.	160	1.-10.
Nesskóli	189	1.-7.	249	1.-10.	214	1.-10.
Verkmenntaskóli Austurlands ¹⁵	91	8.-10.				
Grunnskólinn í Norðfjarðarhreppi	16	1.-7.				
Samtals	611		524		473	

Heimild: Hagstofa Íslands.

Sérfræðipjónustu fyrir grunnskóla Fjarðabyggðar er sinnt af Skólaskrifstofu Austurlands sem er byggðasamlag 14 sveitarfélaga á Austurlandi frá Skeggjastaðahreppi í norðri til Breiðdalshrepps í suðri.¹⁶

4.1.2. Félagsþjónusta

Fimm manna félagsmálanefnd fer með málefni félagsþjónustu. Félagsþjónustusvið hefur umsjón með félagsþjónustu sveitarfélagsins og forstöðumaður félagsþjónustusviðs fer með daglega stjórn þess.

„Markmið félagsþjónustunnar er að tryggja fjárhagslegt og félagslegt öryggi og stuðla að velferð íbúa á grundvelli samhjálp. Skal það gert með því að bæta lífskjör þeirra sem standa höllum fæti, tryggja þroskavænleg uppeldisskilyrði barna og ungmenna, veita aðstoð til þess að íbúar geti búið sem lengst í heimahúsum, stundað atvinnu og lifað sem eðlilegustu lífi og grípa til aðgerða til að koma í veg fyrir félagsleg vandamál.“¹⁷

Árið 2001 er þessum þjónustubáttum sinnt af félagsþjónustusviði Fjarðabyggðar.¹⁸

- Félagsleg ráðgjöf
- Fjárhagsaðstoð
- Heimaþjónusta
- Barnavernd
- Þjónusta við fatlaða (í samvinnu við Svæðisskrifstofu um málefni fatlaðra á Austurlandi)
- Þjónusta við aldraða
- Vímuefnavarnir
- Jafnréttismál
- Húsnæðismál

¹⁵ Aðeins sá hluti nemenda sem var á grunnskólaaldri í skólanum.

¹⁶ Heimasíða Skólaskrifstofu Austurlands í október 2001: www.ismennt.is/vefir/skolaust/

¹⁷ Heimasíða Fjarðabyggðar í október 2001: www.fjardabyggd.is

¹⁸ Heimasíða Fjarðabyggðar: www.fjardabyggd.is

Sameiginlegur félagsmálastjóri Reyðarfjarðar og Eskifjarðar hafði starfað í nokkur ár fyrir sameiningu. Í Neskaupstað var 70 prósent stöðugildi félagsmálastjóra. Starfsmenn sviðsins eru fjórir nú.

4.2. Gæði þjónustu

Einn mikilvægur mælikvarði á gæði þjónustu eru viðhorf borgaranna og/eða notenda hennar. Þetta er m.a. orðin viðtekin aðferðafræði í gæðastjórnun stofnana og fyrirtækja. Nokkrum spurningum í könnun okkar meðal íbúanna var beint að þessu og þeir beðnir að meta hvort tilteknir þjónustupættir hefðu batnað eða versnað eftir sameininguna. Verður sjónum hér fyrst og fremst beint að stóru málaflokkunum félagsþjónustu og skólamállum, auk þess sem lítið var til þjónustu sveitarfélagsins á breiðum grundvelli með svæðalegt jafnræði í huga. Í samtali við forseta bæjarstjórnar, Smára Geirsson, setti hann fram þá skoðun sína að sameiningin sem slík ætti að styrkja félagsþjónustuna og efla fagmennsku innan hennar og efla faglegt starf grunnskóla.¹⁹

Íbúar Fjarðabyggðar voru í könnun okkar beðnir að leggja mat á það hvort félagsþjónusta sveitarfélagsins hefði batnað eða versnað eftir sameininguna. Í stuttu máli kemur í ljós að fólk telur lítið hafa breyst, en um og yfir helmingur aðspurðra telur ástandið svipað og áður. Raunar eru þeir eilítið fleiri sem telja þjónustuna hafa batnað.

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

Búseta	Batnað mikið	Batnað nokkuð	Svipað	Versnað nokkuð	Versnað mikið	Ekki skoðun	Batnað - Versnað	N
Allir	3	20	54	8	3	12	12	217
Neskaupstaður	5	19	57	7	2	10	15	97
Eskifjörður	1	24	49	10	6	10	9	70
Reyðarfjörður	2	16	54	9	2	16	7	43

Nánast enginn munur er hér á eftir bæjunum þremur, ekki er að sjá sem sameiningin hafi breytt miklu um þjónustu í þessum málaflokki. Ekki nota nærri allir félagsþjónustu og því er fólk misjafnlega í stakk búið til að leggja mat á þjónustu sem það notar lítið sem ekkert. Þó kann að vera að í ekki stærri samfélögum en í Fjarðabyggð hafi fólk óbeina afspurn af þessu. Svarendum í könnun okkar var gefinn kostur á því að segjast ekki hafa skoðun á málinu, en einungis 12 prósent nýttu sér það. Bendir það til þess að fólk tali hér af einhverri þekkingu og hlýtur því meginniðurstaðan

¹⁹ Viðtal við Smára 10. apríl 2001.

hér að vera sú að almennt hafi lítið breyst við sameininguna, nema ef til vill örlítið til hins betra.

Skólamál er annar málaflokkur sem búast má við að verði umdeildur í tengslum við sameiningar sveitarfélaga, þetta sýna m.a. dæmi úr rannsóknum okkar í Skagafirði, Vesturbyggð og Dalabyggð. Íbúar í Fjarðabyggð, líkt og íbúar í öðrum sveitarfélögum voru því inntir eftir viðhorfi til ástands í málefnum grunnskólans.

Líkt og þegar spurt var um félagsþjónustuna var stærsti hluti íbúanna á því að þjónusta grunnskóla væri svipuð og fyrir sameininguna 1998. Þannig er um helmingur allra á því að þjónustan sé svipuð og áður, 3 af hverjum 10 telja hana hafa batnað en einungis 5 prósent að hún hafi versnað.

Tafla 12. Mat íbúanna á grunnskólum í hinu sameinaða sveitarfélagi (%).

Búseta	Batnað mikið	Batnað nokkuð	Svipað	Versnað nokkuð	Versnað mikið	Ekki skoðun	Batnað - Versnað	N
Allir	4	27	52	4	1	12	26	217
Neskaupstaður	3	33	42	5	2	9	26	97
Eskifjörður	4	27	57	1	1	14	29	70
Reyðarfjörður	5	9	67	5	0	14	9	43

Í grófum dráttum er þetta svipað eftir bæjum, en Norðfirðingar og Eskfirðingar eru nokkru ánægðari en Reyðfirðingar. Þó telja 2/3 Reyðfirðinga að ástandið sé svipað. Ekki er að sjá annað en að íbúar Fjarðabyggðar telji lítið hafa breyst, nema þá helst til batnaðar í skólamálum.

Hvað varðar aðra þjónustu sveitarfélagsins leiddi könnun okkar ekki í ljós almenna óánægju með neitt sem rekja mætti til sveitarfélagsins. Meðal þess sem fólk þó nefndi var að Reyðfirðingar höfðu séð á bak apóteki, en varla er hægt að tengja slíkt við sameininguna.

Hið almenna þjónustustig er nokkuð sem er erfitt að leggja eina mælistiku á. Þjónusta sveitarfélaga er mjög margbrotin og fólk hefur misjafnlega mikla reynslu af henni. Engu að síður þótti okkur rétt að inna íbúa Fjarðabyggðar eftir því hvort þeir teldu að hið almenna þjónustustig væri jafnt í sveitarfélaginu. Hér varð niðurstaðan almennt séð á þann veg að mun fleiri voru sammála þessu en ekki, t.d voru yfir 4 af hverjum 10 mjög sammála fullyrðingunni.

Tafla 13. Mat íbúanna á því hvort þjónusta sé sambærileg allsstaðar í sveitarfélaginu (%).

Búseta	Mjög sammála	Frekar sammála	Hvorugt	Frekar ósammála	Mjög ósammála	Sammála- ósammála	N
Allir	41	29	2	13	15	42	214
Neskaupstaður	55	28	4	9	3	71	96
Eskifjörður	30	33	0	14	23	26	70
Reyðarfjörður	27	27	0	17	29	8	41

Nokkur áherslumunur var þó eftir búsetu og skiptust Reyðfirðingar t.d. nánast í tvö horn í afstöðu sinni, en þó voru 54 prósent sammála. Á Eskifirði var þetta hlutfall 63 prósent og 83 í Neskaupstað. Minnsta þéttbýlið tekur því vægar undir þetta en hinir, einkanlega það stærsta.

Almennt séð eru íbúar Fjarðabyggðar fremur ánægðir með áhrif sameiningarinnar á þjónustuna og ekki er að sjá að neinn þjónustuliður hafi raskast mjög við sameininguna. Enda þótt þeir séu fleiri sem telja almennt þjónustustig innan sveitarfélagsins vera sambærilegt en hinir, er því ekki að neita að helmingur Reyðfirðinga og þriðjungur Eskifirðinga er á annarri skoðun. Þá skoðun virðist hinsvegar erfitt að staðsetja í einhverjum ákveðnum málaflokki. Það eru alls ekki alltaf þeir sömu sem telja þjónustuna ekki sambærilega allsstaðar og tilgreina óánægju með þróun mála í félagsþjónustu, skólamálaum eða öðru.

5. Stjórnsýslan

Stjórnsýsla Fjarðabyggðar er dreifð milli allra þriggja hverfanna, þ.e. Norðfjarðar, Eskifjarðar og Reyðarfjarðar. Skrifstofur sveitarfélagsins er að finna í öllum bæjunum með skilgreindri verkaskiptingu, auk afgreiðslu og almennrar skrifstofuþjónustu. Bæjarstjóri er reglulega til viðtals á þessum skrifstofum, a.m.k. einu sinni í viku. Stærsta skrifstofa sveitarfélagsins og aðalaðsetur bæjarstjóra er í Neskaupstað.

Stjórnsýslu sveitarfélagsins er skipt í fimm svið, fjármála- og stjórnsýslusvið, félagsþjónustusvið, fræðslu- og menningarsvið, umhverfismálasvið og hafnasvið. Yfir hverju þessara sviða er forstöðumaður.²⁰ Nefndakerfið er byggt upp á hliðstæðan hátt og í hverri nefnd sitja fimm fulltrúar.

Eftirfarandi eru helstu fastanefndir sem eru starfandi í Fjarðabyggð:

- Félagsmálanefnd
- Fræðslunefnd
- Hafnarnefnd
- Menningarnefnd
- Umhverfismálanefnd

Fastanefndir í sveitarfélögunum þremur voru 40 talsins fyrir sameiningu og fulltrúar í þeim um 180 fyrir sameiningu.²¹ Eftir sameininguna eru fulltrúar í þessum fastanefndum 25. Nefndakerfið hefur því verið einfaldað að mun og fækkun nefndafulltrúa er mjög veruleg eða 165.²²

Stjórnsýslu sveitarfélagsins er skipt á eftirfarandi hátt á milli bæjanna þriggja:²³

Stjórnsýslu- og fjármálasvið hafa hvort sinn forstöðumann en sviðin eru að öðru leyti rekin sameiginlega. Forstöðumaður fjármálsviðs er staðsettur í Neskaupstað en forstöðumaður stjórnsýslusviðs á Eskifirði. Aðrir starfsmenn skiptast þannig eftir stöðugildum að í Neskaupstað eru 3,8, á Eskifirði 1,6 og á Reyðarfirði 1,0.

²⁰ Forstöðumenn sviða eru sex þar sem stjórnsýslu- og fjármálasvið hafa hvort sinn forstöðumann en þau svið eru að öðru leyti rekin sameiginlega.

²¹ Samband íslenskra sveitarfélaga: Sveitarstjórnarmannatal 1990–1994. Hér eru ekki taldar stjórnir stofnana.

²² Heimasiða Fjarðabyggðar: www.fjardabyggd.is

²³ Heimildir frá Guðmundi Bjarnasyni, bæjarstjóri Fjarðabyggðar í október 2001.

Forstöðumaður *félagsþjónustusviðs* er staðsettur í Neskaupstað, félagsmálafulltrúi í 0,8 stöðugildi er á Eskifirði og húsnæðisfulltrúi í 1,0 stöðugildi er á Reyðarfirði.

Forstöðumaður *fræðslu- og menningarsviðs* er staðsettur á Reyðarfirði og þar eru einnig staðsettir upplýsinga- og kynningarfulltrúi og æskulýðs- og íþróttafulltrúi. Stöðugildi hér eru því 2 á Reyðarfirði.

Forstöðumaður *umhverfismálasviðs* er staðsettur í Neskaupstað og að auki umsjónarmaður verklegra framkvæmda. Skipulagsfulltrúi er á Eskifirði en var áður á Reyðarfirði og aðstoðarmaður byggingarfulltrúa er staðsettur á Eskifirði. Þannig er eitt stöðugildi í Neskaupsstað og tvö á Eskifirði.

Yfir *hafnasviði* eru þrjú hafnarstjórar þar sem hver er staðsettur í sínu hverfi. Þá er einn afleysingamaður fyrir þá búsettur í Neskaupstað en fer á milli hafnanna eftir þörfum.

Ljóst er því að lögð var áhersla á jafnræði milli hverfanna þegar fyrirkomulag stjórnarsýslu var ákveðið. Stöðugildi í stjórnarsýslunni skiptast því samkvæmt þessu þannig milli bæjanna: Í Neskaupstað eru 7,8 stöðugildi, á Eskifirði 6,4 og á Reyðarfirði 5. Skipting er því alljöfn og raunar fleiri stöðugildi í minni bæjunum en stærðarhlutföll segja til um. Á hinn bóginn er aðalaðsetur bærarstjóra í Neskaupstað og ekki verður hér gerð tilraun til að leggja mat á þyngd eða vægi annarra starfa í stjórnarsýslu Fjarðabyggðar.

Ágætur mælikvarði á hvernig hér hefur til tekist er tilfinning íbúanna fyrir nálægð stjórnarsýslunnar. Þeir voru enda spurðir í könnuninni hvort lengra eða styttra væri að sækja stjórnarsýsluna en fyrir sameiningu.

Tafla 14. Mat íbúanna á því hvort lengra eða styttra sé að sækja stjórnarsýsluna en áður (%).

Búseta	Mun styttra	Heldur styttra	Svipað	Heldur lengra	Mun lengra	Styttra-lengra	N
Allir	0	0	76	11	6	-17	217
Neskaupstaður	0	0	78	12	5	-17	97
Eskifjörður	0	0	77	9	7	-16	70
Reyðarfjörður	0	0	72	12	5	-17	43

Vitanlega var við því að búast að þetta hefði að einhverju leyti lengst, enda stjórnarsýslan dreifð. Hinsvegar segir taflan hér að ofan okkur að um ¾ íbúa Fjarðabyggðar telji stjórnarsýsluna vera jafn nálægt sér og áður og að einungis um 15 af hundraði þeirra telji þetta hafa lengst. Vart er hægt að túlka þetta á annan veg en að dreifing stjórnarsýslunnar hafi að talsverðu leyti náð markmiði sínu.

Einn mögulegur fylgifiskur þess að dreifa stjórnsýslunni getur orðið að hún verði óskilvirkari og flóknari fyrir hinn almenna borgara. Þannig kom fram í máli Óttars Guðmundssonar skipulagsfulltrúa að hann taldi skilvirkara að flytja alla starfsemi Umhverfismálasviðs á einn stað.²⁴ Þá bendir Þorbergur Hauksson á Eskifirði, bæjarfulltrúi Framsóknarflokks á að það sé erfitt að hafa stjórnkerfið tvíst og bast um sveitarfélagið og það geri fólki of erfitt fyrir. Því verði að vinna að því að koma stjórnkerfinu á einn stað.²⁵ Andrés Elísson á Eskifirði, bæjarfulltrúi Sjálfstæðisflokksins er á svipaðri skoðun og telur að flytja þurfi kerfið á einn stað og nefnir Reyðarfjörð í því sambandi.²⁶ Ljóst er því að sú skoðun virðist vera uppi að annmarkar séu á stjórnsýslutilhögun Fjarðabyggðar. Því þótti rétt að spyrja íbúana um málið og því voru þeir beðnir að taka afstöðu til fullyrðingar um að dreifing stjórnsýslunnar gerði aðganginn að henni flókinn:

Tafla 15. Mat íbúanna á því hvort dreifing stjórnsýslunnar á hverfin geri aðgang að henni flókinn (%)

Búseta	Mjög sammála	Frekar sammála	Frekar ósammála	Mjög ósammála	EKKI skoðun	Sammála- ósammála	N
<i>Allir</i>	14	18	36	19	13	-23	215
<i>Neskaupstaður</i>	12	15	35	23	16	-31	96
<i>Eskifjörður</i>	19	27	37	9	9	0	70
<i>Reyðarfjörður</i>	14	7	38	26	14	-43	42

Taflan sýnir að meirihluti íbúa Fjarðabyggðar hafnar þessari fullyrðingu, en þegar á heildina er litið eru 55 prósent frekar eða mjög ósammála þessu og 32 prósent sammála. Þetta á best við í Neskaupstað og á Reyðarfirði, en viðhorfið skiptist alveg í tvö horn meðal Eskfirðinga. Engu að síður hlýtur að standa hér uppúr að meirihluti íbúanna telur stjórnsýsluna ekki of flókna við núverandi aðstæður.

²⁴ Viðtal við Óttar 23. mars 2001.

²⁵ Viðtal við Þorberg 11. apríl 2001.

²⁶ Viðtal við Andrés 11. apríl 2001.

6. Rekstur og fjármál

Í undirbúningi sameiningarinnar í Fjarðabyggð var talsvert fjallað um fjárhagslega stöðu sveitarfélaganna og hugsanleg fjárhagsleg áhrif sameiningarinnar. Til að skoða þessa þætti og raunar fleiri var ráðgjafi fenginn til að gera athugun fyrir samvinnu- og samráðsnefnd sveitarfélaganna.²⁷ Í kynningarritum undirbúningsráðs sameiningarkosninganna kom fram að fjárhagsleg staða sveitarfélaganna var almennt góð fyrir sameininguna. Þannig var ekki lögð á það megináhersla við sameininguna að hún yrði til þess að bæta fjárhagsstöðuna sérstaklega. Þó var gert ráð fyrir að sameining gæti sparað allt að 24 milljónir árlega, þar af rúmlega 14 milljónir vegna yfirstjórnar, en þá var miðað við að hún yrði á einum stað. Gert var ráð fyrir að sameinað sveitarfélag yrði með framlegð sem næmi 23% af skatttekjum og 27% ef tekið er tillit til hagræðingar við sameiningu.

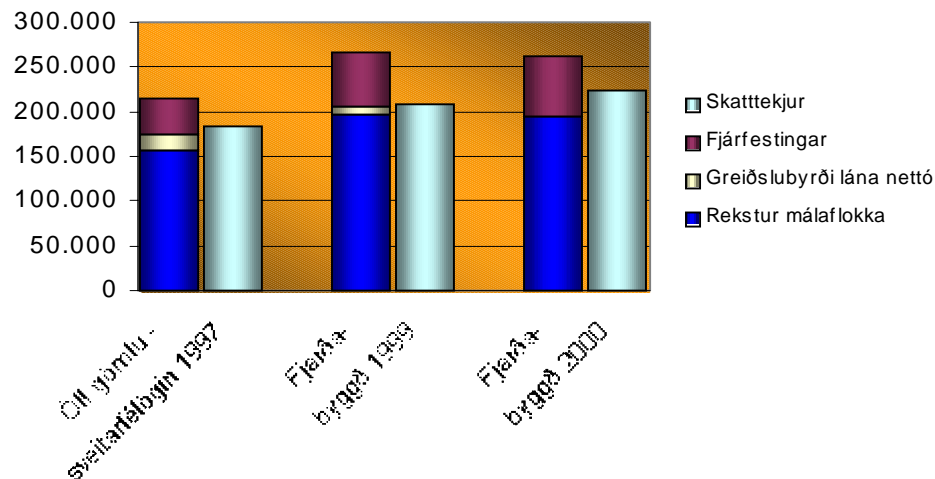
6.1. Tekjur

Fyrir sameiningu, árið 1997 voru skatttekjur að meðaltali um 164.400 kr. á íbúa á verðlagi þess árs (184.200 kr. á verðlagi ársins 2000). Ekki var ýkja mikill munur milli staðanna, en hæstar voru tekjurnar í Neskaupstað og Eskifirði, rúmlega 166.000 kr. á íbúa (rúmlega 186.000 kr.) en 157.400 kr. á Reyðarfirði (176.500 kr.).

Á föstu verðlagi hafa tekjur hækkað nokkuð frá því sem var fyrir sameiningu og eru t.d. allan tímann hærri en útgjöld til málaflokka. Álagning gjalda hefur þó lítt breyst á tímabilinu þannig að skýringa á auknum tekjum sveitarfélagsins er væntanlega helst að leita í hækkuðum tekjum á svæðinu.

Þróun skatttekna í samanburði við útgjöld kemur fram í myndinni að neðan.

²⁷ Rekstur og ráðgjöf ehf. 1997: Neskaupstaður, Eskifjörður, Reyðarfjörður: Sameining eða samstarf. Greinargerð unnin fyrir samvinnu- og samráðsnefnd sveitarfélaganna.



Mynd 4. Tekjur og útgjöld pr. íbúa 1997-2000 á verðlagi ársins 2000.

Við sameininguna urðu ekki ýkja miklar breytingar á álögðum gjöldum, þ.e. útsvari og fasteignasköttum sbr. töflurnar hér að neðan.

Tafla 16. Útsvarsprósenta í sveitarfélögum þremur og Fjarðabyggð 1996–2001.

Sveitarfélag	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Reyðarfjörður	9,20%	11,99%	-	-	-	-
Eskifjörður	9,20%	11,99%	-	-	-	-
Neskaupstaður	9,10%	11,89%	-	-	-	-
Fjarðabyggð	-	-	11,97%	11,97%	12,04%	12,70%

Fyrir sameiningu lögðu Eskifjörður og Reyðarfjörður á hámarks útsvar árið 1996. Á sama tíma og undirbúningur sameiningarinnar stóð yfir var verið að flytja allan rekstur grunnskólans yfir til sveitarfélaganna og var fyrsta heila rekstrarár hans hjá sveitarfélögum var árið 1997. Við þetta var mikil hækkun á útsvari sveitarfélaga. Eftir sameiningu í Fjarðabyggð var hámarksútsvar fyrst lagt á árið 2000.

Tafla 17. Álagning fasteignaskatts 1997 og 1999 ásamt breytingum.

Sveitarfélag:	Álagning fasteignaskatts 1997		Álagning fasteignaskatts 1999 (Fjarðabyggð)		Breyting	
	A-liður	B-liður	A-liður	B-liður	A-liður	B-liður
Reyðarfjörður	0,400%	1,587%	0,380%	1,650%	-0,02%	+0,063%
Eskifjörður	0,400%	1,587%	0,380%	1,650%	-0,02%	+0,063%
Neskaupstaður	0,400%	1,587%	0,380%	1,650%	-0,02%	+0,063%

Eins og fram kemur í töflunni að ofan hefur A-liður fasteignaskatts lækkað frá því sem var fyrir sameiningu en B-liður hins vegar hækkað og var í leyfðu hámarki árið eftir sameiningu.²⁸ Sama álagning var hjá öllum

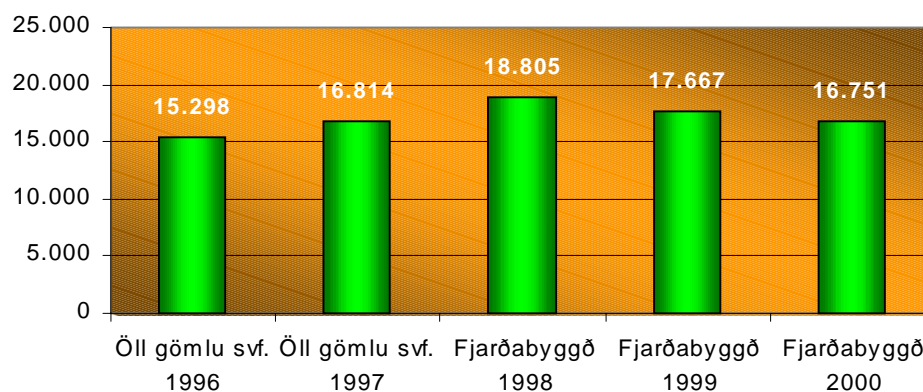
²⁸ A-liður getur numið allt að 1/2% af álagningarstofni og er lagður á íbúðir og íbúðarhús ásamt lóðarréttindum, erfðafestulönd í dreifbýli og jarðeignir, útihús og mannvirki á bújörðum, sem tengd eru

bæjunum fyrir sameiningu þannig að breytingin er að þessu leyti eins fyrir íbúa þeirra allra.

6.2. Útgjöld

Þegar útgjöld eru skoðuð í tengslum við sameininguna verður fyrst og fremst litið til þriggja málaflokka sem eru almennt nokkuð fjárfrekir, þ.e. yfirstjórnunar, félagsþjónustu og fræðslumála. Fyrirfram má ætla að almennt séð séu það þeir málaflokkar sem helst má vænta að geti tekið breytingum.

Yfirstjórn. Þegar litið er á yfirstjórn kemur í ljós að á föstu verðlagi þá hækkar kostnaður við hana frá 1996–1998 en tekur síðan að lækka til ársins 2000. Það ár er veginn meðalkostnaður sveitarfélaga fjölmennari en 1.000 íbúa utan Reykjavíkur við málaflokkinn 12.034 kr. á íbúa þannig að kostnaður Fjarðabyggðar er ríflega þriðjungur hærri.



Mynd 5. Samanlagður kostnaður v/yfirstjórnar pr. íbúa 1997-2000 á verðlagi 2000.

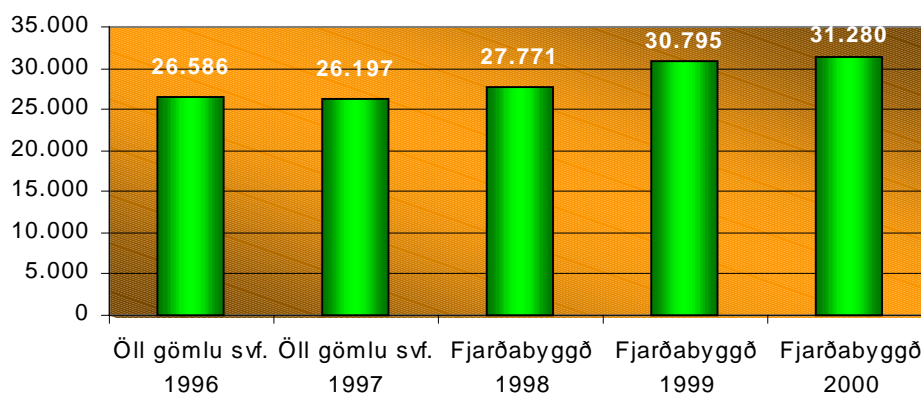
Það ber að hafa í huga í þessu sambandi, að stjórnsýslunni er dreift á milli staðanna þriggja sem gerir hana væntanlega kostnaðarsamari en ef hún væri staðsett á einum stað og íbúafjöldinn er mun minni en í stærstu sveitarfélögunum í samanburðarhópnum. Það er líka fróðlegt að hafa í huga í þessu sambandi að ráðgjafi samráðs- og sameiningarnefndarinnar bjóst við rúmlega 14 milljón kr. sparnaði við yfirstjórn eftir sameiningu en þá var reiknað með að öll stjórnsýslan væri samankomin á einum stað.

landbúnaði, öll hlunnindi og sumarbústaðir ásamt lóðarréttindum. B-liður getur numið allt að 1,32% af álagningarstofni og leggst á allar aðrar fasteignir, svo sem iðnaðar-, skrifstofu- og verslunarhúsnæði, fiskeldismannvirki, veiðihús og mannvirki sem nýtt eru fyrir ferðaþjónustu. Sveitarstjórn er heimilt að hækka álagningu um 25%. (Lög um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995).

Fyrir sameiningu var kostnaður við yfirstjórn lægstur í Reyðarfjarðarhreppi um 14.000 kr. á íbúa (um 15.600 kr. á verðlagi ársins 2000) og hæstur á Eskifirði um 17.200 kr. (19.200 kr.) á íbúa.

Félagsþjónusta. Þegar litið er á þróun kostnaðar á íbúa í félagsþjónustu frá því fyrir sameiningu kemur í ljós að hún hefur hækkað nokkuð á tímabilinu. Frá 1997 til 2000 hafa útgjöld til málaflokksins hækkað um 18% á föstu verðlagi. Hjá sveitarfélögum utan Reykjavíkur með 1.000 íbúa eða fleiri var meðalkostnaður við félagsþjónustu 30.024 þannig að í Fjarðabyggð er kostnaðurinn 4% hærri. Varla getur það talist mikið.

Fyrir sameiningu, 1997 var kostnaður við félagsþjónustu í Neskaupstað 19.200 kr. á íbúa og á Reyðarfirði 20.800 kr. á íbúa á verðlagi þess árs (21.300 og 23.100 kr. á verðlagi ársins 2000). Á Eskifirði var kostnaðurinn hins vegar mun hærri en á hinum tveimur stöðunum eða um 32.500 kr. á íbúa (36.200 kr. á verðlagi ársins 2000).

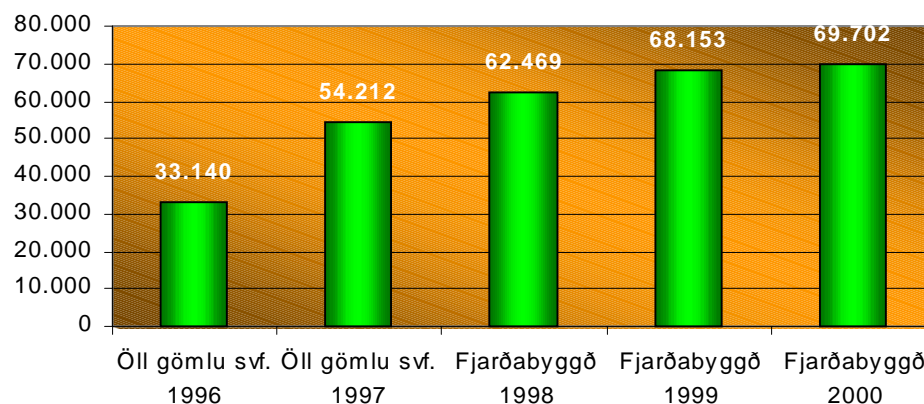


Mynd 6. Samanlagður kostnaður v/félagsþjónustu pr. íbúa 1996-2000 á verðlagi 2000.

Hækkun á kostnaði vegna málaflokksins hefur því verið nokkur miðað við stöðuna fyrir sameiningu í Neskaupstað og Reyðarfirði en lækkun hefur verið á Eskifirði. Með hliðsjón af sambærilegum sveitarfélögum er þó ekki um neitt frávik að ræða í Fjarðabyggð.

Fræðslumál. Árið 1997 var fyrsta heila rekstrarár grunnskólans hjá sveitarfélögunum og er því hægt að skoða kostnaðarþróun í málaflokknum frá því ári. Í Fjarðabyggð hefur kostnaðurinn við málaflokkinn hækkað um 29% frá 1997 til 2000 á föstu verðlagi. Miðað við sveitarfélög

fjölmennari en 1.000 íbúa utan Reykjavíkur er kostnaður Fjarðabyggðar við fræðslumál ekki ýkja frábrugðinn eða 4,4% hærri.



Mynd 7. Samanlagður kostnaður v/fræðslumála pr. íbúa 1996-2000 á verðlagi 2000.

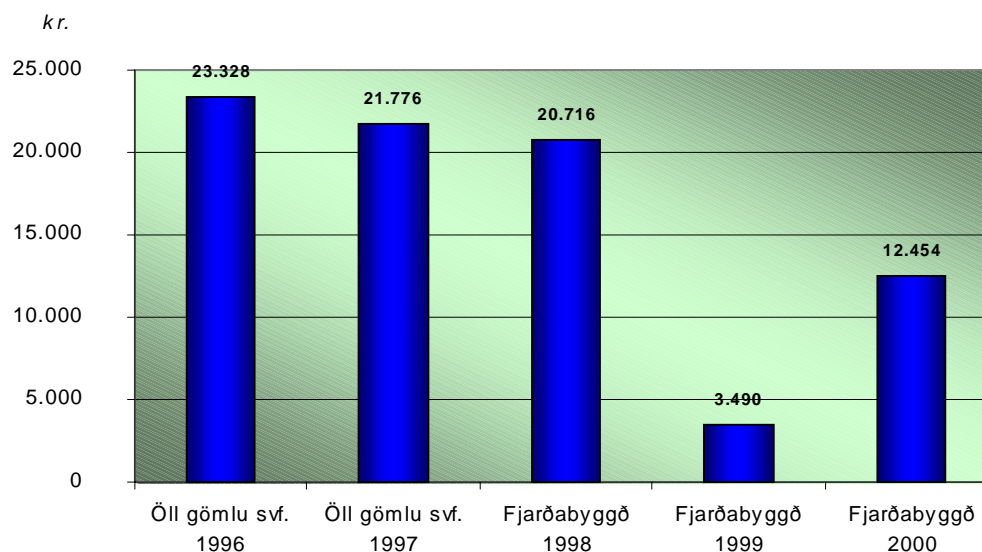
Árið fyrir sameiningu, þ.e. fyrsta rekstrarár grunnskólans hjá sveitarfélögunum var rekstrarkostnaður fræðslumála nokkuð ámóta hjá þessum þremur sveitarfélögum, eða frá rúmlega 47.000 kr. á íbúa í Neskaupstað í tæplega 51.000 kr. á Eskifirði. Á verðlagi ársins 2000 er þetta á bilinu 52.500–56.500 kr. á íbúa.

6.3. Kennitölur um fjárhagsstöðu

Hér verða teknar til umfjöllunar tvönnskonar kennitölur um fjárhagsstöðu, annars vegar framlegð og hinsvegar skuldastaða og peningalegar eignir.

6.3.1. Framlegð

Þegar skatttekjur að frádregnum rekstri málaflokka án vaxta skv. fjármagnsyfirliti eru skoðaðar, þ.e. framlegð, kemur í ljós að á föstu verðlagi hefur hún hækkað ef undan er skilið árið 1999, en það ár einkenndist m.a. af erfiðleikum í rekstri sjávarútvegsfyrirtækja. Þessa þróun má sjá á myndinni að neðan.



Mynd 8. Samanlagðar tekjur umfram gjöld pr. íbúa 1996-2000 á verðlagi ársins 2000.

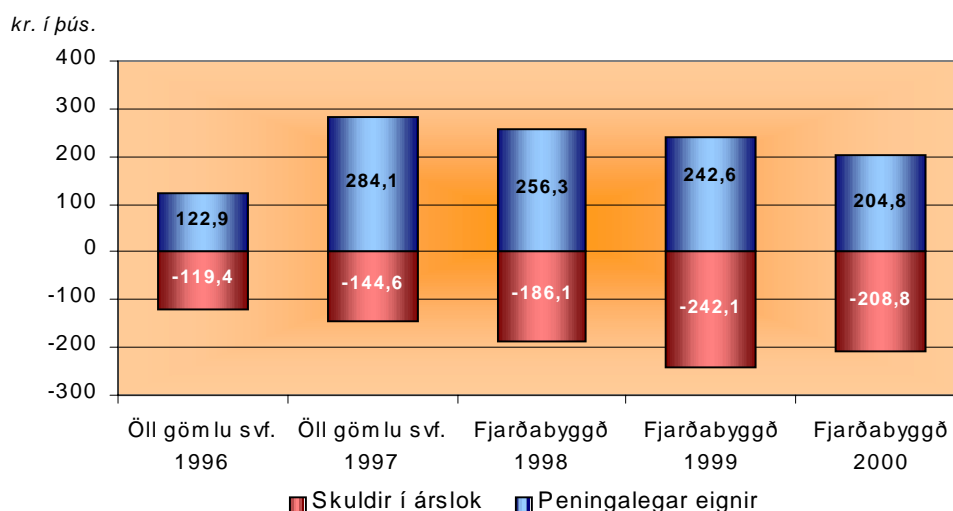
Í kynningarriti undirbúningsráðs sameiningarinnar kom fram að búast mætti við framlegð upp á 23% af skatttekjum eftir sameiningu og jafnvel allt að 27% ef tekið er tillit til hagræðingar í framhaldi af sameiningu. Sameiningarárið 1998 var framlegðin 14,4% af skatttekjum, árið 1999 var hún 4,7% og 13,4% árið 2000. Framlegð flokks sveitarfélaga fjölmennari en 1.000 íbúa utan Reykjavíkur var að meðaltali 36.401 kr. á íbúa sem jafngildir 18,7% af skatttekjum.

Rekstur málaflokka nettó í hlutfalli af skatttekjum var því 86,6% árið 2000 en sama hlutfall er 81,3% hjá viðmiðunarsveitarfélögum, þ.e. þeirra sem eru fjölmennari en 1.000 íbúa utan Reykjavíkur.

6.3.2. Eignir og skuldir

Heildarskuldir á íbúa eru skammtíma- og langtímaskuldir í hlutfalli við íbúafjölda. Peningalegar eignir á íbúa sýna hins vegar veltufjármuni og langtímakröfur. Séu peningalegar eignir hærri en heildarskuldir telst peningaleg staða jákvæð en neikvæð séu heildarskuldir hærri. Hafa ber í huga að eignir utan efnahags geta haft áhrif við mat á peningalegri stöðu og það sama á við um seljanlega fastafjármuni.²⁹

²⁹ Sjá Árbók sveitarfélaga.



Mynd 9. Samanlagðar skuldir og peningalegar eignir pr. íbúa 1996-2000 á verðlagi ársins 2000.

Frá sameiningu hafa skuldir verið að aukast á föstu verðlagi og voru mestar erfiðleikaárið 1999. Peningalegar eignir hafa á sama tíma verið að minnka. Þannig var peningaleg staða orðin neikvæð árið 1999.

Ef staðan fyrir sameiningu er skoðuð kemur í ljós að skuldir á íbúa í Neskaupstað voru þá mestar 161.300 kr. (179.400 kr. á verðlagi ársins 2000) en á móti kemur að eignir á íbúa voru langmestar þar 368.600 kr. (409.900 kr. á verðlagi ársins 2000). Minnstar voru skuldir á Eskifirði 86.000 kr. á íbúa (95.700 á verðlagi ársins 2000) og minnstar voru peningalegar eignir á Reyðarfirði 67.200 kr. á íbúa (74.800 á verðlagi ársins 2000). Skuldir jukust því eftir sameininguna, en ofangreind gögn geta ekki greint hvort það má rekja til sameiningarinnar. Áður hefur einnig verið bent á erfitt ár í atvinnulífi 1999 og gildir það að einhverju leyti um árið 1998 líka.

Ef staðan árið 2000 er borin saman við sveitarfélög með 1.000 íbúa eða fjölmennari utan Reykjavíkur kemur í ljós að skuldir á íbúa í Fjarðabyggð eru 4,6% hærrí, en peningalegar eignir eru hins vegar 60,4% af því sem gerist og gengur hjá viðmiðunarsveitarfélögunum.

7. Búseta og byggðapróun

Tengsl milli byggðapróunar og sveitarfélaga og hlutverk þeirra í henni hafa verið títtnefnd á árinu 2001. Nægir þar t.d. að nefna starf og tilvist svokallaðrar byggðanefndar Sambands íslenskra Sveitarfélaga. Gjarnan er vísað til þess að stór og sterk sveitarfélög á landsbyggðinni séu forsenda þess að sporna við fólksflóttu með því að aðeins sterk sveitarfélög geti veitt íbúum sínum þá nútímalega þjónustu sem krafist er.

Í könnun okkar báðum við íbúana að dæma um mikilvægi nokkurra byggðatengdra samfélagsþátta fyrir byggð á svæðinu:

Tafla 18. Viðhorf íbúa í Fjarðabyggð til þess hversu miklu máli nokkrir samfélagsþættir skipta fyrir byggðapróun (meðaltöl, raðað eftir mikilvægi).

Atriði	Meðaltal	N
<i>Fjölbreytt atvinnulíf</i>	4,77	216
<i>Góðir skólar</i>	4,76	214
<i>Góð þjónusta</i>	4,63	216
<i>Tilkoma álvers í Reyðarfirði</i>	4,58	215
<i>Öflugt sveitarfélag</i>	4,55	215
<i>Bættar samgöngur innan sveitarfélagsins</i>	4,26	216
<i>Gott framboð á menningu og afþreyingu</i>	4,07	216

Athugasemd: Gefnar voru einkunnir á bilinu 1 til 5 þar sem 1 var minnst mikilvægt og 5 mest.

Allir ofangreindra þátta verða að teljast hafa skorað hátt, en sé litið til þess að þættirnir *Góðir skólar* og *Góð þjónusta* eru mjög ofarlega í röðinni sést að íbúarnir hljóta að líta til þess að hlutverk sveitarfélagsins í byggðapróuninni hljóti að vera umtalsvert, en áðurnefnd atriði eru einmitt á valdi sveitarfélaganna. Þá má einnig nefna að valkosturinn *Öflugt sveitarfélag* fékk einnig mjög háa einkunn hjá íbúum sveitarfélagsins. Þetta gefur ótvíræða vísbendingu um að íbúarnir líti mjög til sveitarfélagsins sem geranda í byggðapróuninni.

Atvinnulífið er víðast hvar á landsbyggðinni tengt þróun byggðamála órjúfanlegum böndum. Í Fjarðabyggð hefur uppbygging álvers í Reyðarfirði verið mál málanna í atvinnumálunum. Taflan að ofan sýnir líka að mikilvægi fjölbreytts atvinnulífs og reyndar tilkoma álversins vega þungt í mati íbúanna. Í máli sveitarstjórnarmanna í Fjarðabyggð kom skýrt fram að þeir tengja mjög sameininguna og tilkomu álversins. Þannig segir t.d. Smári Geirsson forseti bæjarstjórnar að sameiningin hafi verið forsenda þess að Norsk Hydro ámalgaði þátttöku í byggingu svo stórs álvers sem nú er áformað að reisa í Reyðarfirði og því hafi sameiningin

gegnst grundvallarhlutverki í framtíðaruppbyggingu atvinnulífs á svæðinu. Í sama streng taka einnig Guðmundur Bjarnason bæjarstjóri og Andrés Elísson bæjarfulltrúi.³⁰

Í ljósi umræddra sjónarmiða þótti rétt að kanna hug íbúanna og afstöðu til þessa. Þegar þeir voru spurðir beint um nauðsyn sameiningar fyrir atvinnuuppbyggingu var niðurstaðan eins og sést í töflu 22:

Tafla 19. „Sameining sveitarfélaganna þriggja var nauðsynleg fyrir atvinnuuppbyggingu á svæðinu“ (%).

Hópur	Mjög sammála	Frekar sammála	Frekar ósammála	Mjög ósammála	Ekki skoðun	Sammála - ósammála	N
Allir	30	24	17	23	6	14	214
Neskaupstaður	41	23	12	17	8	35	96
Eskifjörður	19	30	14	35	1	0	69
Reyðarfjörður	26	14	31	21	7	-12	42

Enda þótt meirihluti allra telji svo vera (54%) eru skoðanir mjög skiptar á Eskifirði og raunar á hinn veginn á Reyðarfirði (40% sammála). Það eru fyrst og fremst Norðfirðingar sem eru á þessari skoðun (64%). Ljóst er þó að verulegur hluti fólks telur sameininguna hafa haft þýðingu í atvinnumálunum.

Til að tengja þessa umræðu frekar spurningunni um álverið var spurt hvort spurningin um það hafi haft áhrif á afstöðu viðkomandi. Niðurstaðan er í töflu 23:

Tafla 20. Hefur spurningin um tilkomu álversins á einhvern hátt haft áhrif á afstöðu þína til sameiningarinnar? (%).

Hópur	Já, með sameiningu	Já, á móti sameiningu	Nei, engin áhrif	Veit ekki	Með - Móti	N
Allir	21	1	74	3	20	216
Neskaupstaður	22	0	76	2	22	97
Eskifjörður	24	1	70	4	23	70
Reyðarfjörður	14	5	79	2	9	42

Hér bregður svo við að 70–80 prósent aðspurðra telja þetta engu hafa skipt um afstöðuna. Reyndar er um fimmtungur sem segir að þetta hafi skipt máli til fylgis við sameininguna.

Íbúar Fjarðabyggðar hafa tengt sameininguna við atvinnulífið nokkuð klárlega. Sú tenging er hinsvegar ekki gerð þegar álverið er annars vegar.

³⁰ Viðtölin tekin: Smári 10. apríl 2001, Guðmundur 23. mars 2001 og Andrés 11. apríl 2001.

Engu að síður stendur eftir að sameiningin hefur þýðingu fyrir byggð og atvinnulíf í hugum bæði sveitarstjórnarmanna og hins almenna borgara í Fjarðabyggð.

8. Niðurstaða

- Almennt séð er fólkið á þeirri skoðun að forsendum lýðræðis hafi hrakað að því leyti að aðgengi að kjörnum fulltrúum sé minna en áður og að erfiðara sé að hafa áhrif á mál eða gang þeirra en áður. Þetta er jafnframt tilfinning hinna kjörnu fulltrúa í sveitarfélaginu. Samanburður á fjölda fulltrúa fyrir og eftir sameiningu styður þessi sjónarmið. Þarna á milli eru þó engin sjálfgefin tengsl.

Í hugum hinna kjörnu fulltrúa er breytingin á starfi þeirra frá því sem áður var fyrst og fremst aukning á umfangi þess og vinnuálagi á þeim. Sameiningin í Fjarðabyggð er þeirrar gerðar að þrjú þéttbýli, þar sem flokkastarf og flokkadrættir voru fyrir, sameinast. Við slík skilyrði felur sameiningin ekki í sér neinar eðlisbreytingar á hinu pólitíska lífi og baráttu. Raunar nefndu bæjarfulltrúar þeir sem við hittum að máli að flokksstarf væri mun flóknara í sniðum en áður, þar sem nú væru þrjú bæir í sveitarfélaginu í stað eins áður.

Það er skoðun meirihluta íbúa Eskifjarðar og Reyðarfjarðar að valdið hafi þjappast saman í Neskaupstað. Þetta þarf ekki að koma á óvart, því enda þótt stjórnarsýsla sé vel dreifð á bæina þrjá er bæjarstjóri með aðalaðsetur í Neskaupstað, stærsta bænum, og þaðan kemur einnig forseti bæjarstjórnar. Á móti kemur m.a. að formaður bæjarráðs kemur frá Eskifirði og þar er heimilisfang Fjarðabyggðar. Staðsetning bæjarstjóra virðist vera táknræn og því þarf þessi skoðun eða tilfinning íbúa hinna bæjanna ekki að koma á óvart. Svipaðar tilhneigingar má jafnframt finna í öðrum sveitarfélögum sem rannsóknin *Sameining sveitarfélaga; Áhrif og afleiðingar* tekur til. Þrátt fyrir þetta viðhorf er það almennt talið meðal íbúa Fjarðabyggðar að lýðræðisleg stjórnarsýsla hafi náð markmiðinu um jöfnuð í aðgengi að henni.

- Litlar breytingar hafa orðið í skólamállum við sameininguna. Helst er bent á að sameiningin hafi gefið betri forsendur til faglegra starfs. Skólar voru fyrir í bæjunum þremur er starfa enn. Ekki er að sjá að neinar breytingar á því sé í farvatninu. Skoðun íbúanna staðfestir að lítið hafi í raun breyst.

Félagsþjónusta hefur ekki heldur orðið miklum breytingum undirorpin við sameininguna. Bent er á að aukin fjarlægð með stærra sveitarfélagi kunni að styrkja forsendur faglegs starfs á sumum sviðum. Könnun meðal íbúanna leiðir heldur ekki í ljós að þeir hafi skynjað miklar breytingar á málaflokknum.

Að mati meirihluta íbúa Fjarðabyggðar er þjónustustig almennt sambærilegt á öllum stöðum í sveitarfélaginu. Skoðunin er þó ekki eins afdráttarlaus á Reyðarfirði og Eskifirði eins og í Neskaupstað.

- Það viðhorf hefur verið viðrað af einstaka sveitarstjórnarmönnum að dreifing stjórnsýslunnar sé óæskileg, hún geri aðgang flókinn, sé óskilvirk og þar að auki mjög dýr í rekstri. Þeir hafa jafnframt flutt um það tillögur í bæjarstjórn að færa stjórnsýslu sveitarfélagsins á einn stað og að byggja skuli undir hana nýtt húsnæði sem rúmi hana alla. Þessar tillögur eru nú til umræðu. Könnun meðal íbúa Fjarðabyggðar leiðir hins vegar í ljós að meirihluti þeirra telur að stjórnkerfið sé ekki of flókið eins og það er. Einnig hefur komið fram áður að íbúarnir telji flestir að við núverandi fyrirkomulag ríki allgóður jöfnuður milli bæja í aðgengi að stjórnsýslunni. Þetta staðfestist enn í því að mikill minnihluti íbúa upplifir aukna fjarlægð frá stjórnkerfinu.

Þetta hlýtur að vekja upp spurningar. Spyrja má hvort sjálfgefið sé að stokka upp stjórnsýsluskipan sem íbúar eru tiltölulega sáttir við. Dreifð stjórnsýsla er dýrari en miðlæg að öllu jöfnu, en á móti kemur byggingarkostnaður vegna miðlægrar stjórnsýslu. Staðsetning stjórnsýslu á einn stað myndi aukin heldur hafa í för með sér skiptar skoðanir á staðsetningu hennar. Ekki er heldur víst að lausn á slíkri rökræðu sé fljótfengin.

- Ekki hafa orðið neinar stórar sviptingar í fjármálum Fjarðabyggðar. Eftir erfið fjárhagsár 1998 og 1999 horfir nú til betri vegar þegar litið er til skuldastöðu og framlegðar. Engu að síður er sveitarfélagið nokkuð skuldsett. Kostnaður við yfirstjórn virðist í nokkru jafnvægi eftir að hafa farið upp 1998-1999. Svo er að sjá sem það hafi tekið 2 ár að ná tökum á því. Útgjöld til félagsþjónustu og skólamála hafa hækkað að raunvirði frá sameiningu. Sú aukning virðist þó vera í takti við samanburðarhóp sveitarfélaga á landinu. Menn hafa skýrt öldudal 1998-1999 með erfiðleikum í atvinnulífi sem hafi haft áhrif á fjárhaginn. Að einhverju leyti virðist þó mega rekja málið til þess að verið var að ná tökum á fjármálastjórn hins nýja sveitarfélags fyrstu árin.

Guðmundur Bjarnason bæjarstjóri bendir einnig á nokkuð sem varðar áhrif sameiningarinnar og kann raunar að gilda þó víðar en í Fjarðabyggð væri leitað. Hann telur það besta sem áður hafi verið til staðar sé og verði alltaf viðmiðunin í nýju sveitarfélagi. Á hann þar við að hæsta þjónustustig og

lægstu gjöld liggi til viðmiðunar. Eitt og sér hljóti slíkt því að virka neikvætt fjárhagslega fyrir sameinað sveitarfélag.

- Svo er að sjá sem skýr tengsl séu milli byggðapróunar, atvinnulífs og sveitarfélagsins í Fjarðabyggð. Íbúarnir líta mjög til þeirra þjónustubátta sem sveitarfélagið og bolmagn þess ræður við, sem og þess hve sameiningin hafi verið mikilvæg fyrir atvinnulífið á svæðinu. Þetta viðhorf er mjög ofarlega í hugum sveitarstjórnarmanna, sem raunar ganga lengra og segja sameininguna hafa verið forsendu þess að álverið í Reyðarfirði hafi komist á dagskrá í núverandi mynd.

8.1. Lokaorð

Ljóst er að það eru fremur Eskfirðingar og Reyðfirðingar, en Norðfirðingar, sem eru gagnrýnir á sameiningu bæjanna þriggja. Þeir telja í meiri mæli að lýðræðislega halli á þá og telja að valdið hafi þjappast mest í Neskaupstað. Tafla 24 sýnir hvað fólk myndi kjósa nú yrðu haldnar sameiningarkosningar samanborið við hvernig úrslit urðu þegar kosið var 1997.

Tafla 21. Hvað myndi fólk í Fjarðabyggð kjósa í sameiningarkosningum nú miðað við 1997, eftir hverfum.

Svæði	Úrslit nú	Úrslit 1997	Mismunur 97 og nú
	Með	Með	
Neskaupstaður	75,0%	82,0%	-7,0%
Eskifjörður	31,9%	60,6%	-28,7%
Reyðarfjörður	48,8%	70,1%	-21,3%

Í öllum bæjunum myndi fylgismönnum sameiningar fækka, þó óverulega í Neskaupstað. Á Reyðarfirði myndi fylgismönnum fækka, en mjótt yrði þar á munum. Eskfirðingar eru sýnu neikvæðastir af þessu að dæma, en innan við 1 af hverjum 3 gæfi sameiningu brautargengi í dag.

Sé kosningahegðun 1997 borin saman við hver hún yrði að sögn í dag sést að 1 af hverjum 4 sem áður kaus með myndi nú kjósa á móti.

Tafla 22. Hvað myndu íbúar Fjarðabyggðar kjósa í sameiningarkosningum nú miðað við hvað þeir kusu 1997? (%).

<i>Kaus 1997</i>	<i>Kysi nú</i>			
<i>Allir</i>	<i>Með</i>	<i>Móti</i>	<i>Kaus ekki/autt</i>	<i>N</i>
<i>Með</i>	71,1%	25,0%	3,9%	128
<i>Móti</i>	14,0%	81,4%	4,7%	43
<i>Kaus ekki/autt</i>	53,1%	18,8%	28,1%	32

Á hinn bóginn myndi 14 prósent þeirra sem áður voru andsnúnir vera með nú, þannig að tapað fylgi við sameiningu er einungis 11 prósentustigum meira en unnið fylgi, ef svo mætti að orði komast. Þetta eru raunar 9 prósentustig með öfugum formerkjum í Neskaupstað, en munurinn er meiri í hinum bæjunum. Á meðan mál standa á jöfnu á Reyðarfirði virðast Eskfirðingar vera klárlega þeir sem í mestum mæli myndu ekki kjósa með sameiningu.

Það eru því einkanlega Eskfirðingar sem virðast óánægðir með sameininguna í sveitarfélagið Fjarðabyggð. Þessi rannsókn hefur fyrst og fremst fundið þeirri óánægju stað í lýðræðismálum og í því að vald hafi um of færst til Neskaupstaðar. Hinsvegar er erfitt að finna þessari óánægju Eskfirðinga stað í viðhorfum þeirra til þjónustu sveitarfélagsins, viðhorfum þeirra til stjórnsýslukerfisins eða annarra mála eða málaflokka sem rekja má til sameiningarinnar sem slíkrar. Norðfirðingar eru sýnu ánægðastir með reynsluna af sameiningunni. Hvort það stafar af því að þeir hafi borið mest úr bítum skal ekki dæmt um hér. Hinsvegar er Neskaupstaður endastöð í samgöngulegum skilningi og því ekki í alfaraleið á Austurlandi. Tenging bæjarins með þessum hætti inn í hringiðuna sem segja má að liggi nær Reyðarfirði og Egilsstöðum kann að vera mikilvægur ávinningur fyrir framtíðarþróun mann- og athafnalífs í bænum. Sé svo er sá ávinningur ekki endilega á kostnað Reyðfirðinga og Eskfirðinga.

Heimildir

Alþingi: *Lög um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995.*

Byggðastofnun (2001): *Byggðabrunnur.*

Félagsmálaráðuneytið (1993): *Lokaskýrsla sveitarfélaganefndar.*

Fjarðabyggð: *Sjá heimasíðuna www.fjardabyggd.is* (2001)

Grétar Þór Eypórsson (1998): *Kommunindelningsspolitik i Island. Staten, kommunerna och folket om kommunsammanslagningar.* CEFOS, Göteborg. Doktorsritgerð.

Hagstofa Íslands: *Sjá heimasíðuna www.hagstofa.is* (2001)

Landmælingar Íslands, upprættir yfir skiptingu landsins í sveitarfélög í febrúar 1990 og júlí 1999.

Lýður Björnsson (2001): *Breytingar á skipun sveitarfélaga 1700–2001.*
Sveitarstjórnarmál 3. tbl. 2001.

Menntamálaráðuneytið (1994): *Fjöldi nemenda í grunnskólum 1993–1994,*
Menntamálaráðuneytið, grunnskóladeild.

Rekstur og ráðgjöf (1997): *Neskaupstaður, Eskifjörður, Reyðarfjörður – Sameining eða samstarf.*

Samband íslenskra sveitarfélaga (1993–2001): *Árbók sveitarfélaga.*

Samband íslenskra sveitarfélaga (1994): *Sveitarstjórnarmannatal 1990–1994.*

Samband íslenskra sveitarfélaga: *Sjá heimasíðuna www.samband.is* (2001)

Sigfús Jónsson (1992): *Stjórnun sveitarfélaga.* Samband íslenskra sveitarfélaga, 13. fræðslurit.

Skólaskrifstofa Austurlands: *Sjá heimasíðuna www.ismennt.is/vefir/skolaust/* (2001)

Smári Geirsson (1998): *Sameining Eskifjarðarkaupstaðar, Neskaupstaðar og Reyðarfjarðarhrepps.* *Sveitarstjórnarmál 1. tbl. 58. árgangur 1998*

Undirbúningsráð sameiningarkosninga Eskifjarðarkaupstaðar, Neskaupstaðar og Reyðarfjarðarhrepps (1997): *Fyrri kynningarbæklingur.* Haustið 1997.

Vegagerðin: *Sjá heimasíðuna www.vegagerdin.is* (2001)

Vinnumálastofnun (2001): *Sjá heimasíðuna www.vinnumalastofnun.is*

Munnlegar heimildir

Andrés Elísson, Eskifirði, bæjarfulltrúi Sjálfstæðisflokks.

Guðmundur Bjarnason, Neskaupstað, bæjarstjóri Fjarðabyggðar.

Gunnlaugur Sverrisson forstöðumaður fræðslu- og menningarmálasviðs, Reyðarfirði.

Óttar Guðmundsson skipulagsfulltrúi, Reyðarfirði.

Smári Geirsson, Neskaupstað, forseti bæjarstjórnar, fulltrúi Fjarðalistans.

Þorbergur Hauksson, Eskifirði, slökkviliðsstjóri og fulltrúi Framsóknarflokksins í bæjarstjórn.