
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>



SNÆFELLSBÆR

ÁHRIF OG AFLEIÐINGAR SAMEININGAR 1994

Grétar Þór Eypórsson

Hjalti Jóhannesson

Janúar 2002

**UNNIÐ MEÐ TILSTYRK
FÉLAGSMÁLARÁÐUNEYTISINS**

Efnisyfirlit

1. INNGANGUR	4
1.1. BAKGRUNNUR.....	4
1.1.1. Hrepparnir sem sameinuðust.....	4
1.1.2. Atvinna og atvinnuhættir.....	6
1.1.3. Mannfjöldapróun	8
1.1.5. Vegalengdir.....	9
1.2. HELSTU BREYTINGAR VIÐ SAMEININGUNA.....	10
1.3. UPPBYGGING SKÝRSLUNNAR	11
2. GÖGN OG AÐFERÐIR.....	13
3. LÝÐRÆÐI.....	14
3.1. LÝÐRÆÐIÐ OG FÓLKIÐ	14
3.2. „VALDASTAÐA“ GÖMLU SVEITARFÉLAGANNA.....	17
4. ÞJÓNUSTA	19
4.1. FYRIRKOMULAG ÞJÓNUSTU	19
4.1.1. Fræðslumál.....	19
4.1.2. Félagþjónusta.....	21
4.2. GÆÐI ÞJÓNUSTU	21
5. STJÓRNSÝSLAN.....	24
6. REKSTUR OG FJÁRMÁL	27
6.1. TEKJUR	27
6.2. ÚTGJÖLD.....	28
6.3. KENNITÖLUR UM FJÁRHAGSSTÖÐU	32
6.3.1. Framlegð.....	32
6.3.2. Eignir og skuldir.....	33
7. BÚSETU OG BYGGÐAÞRÓUN.....	36
8. NIÐURSTAÐA	39
8.1. LOKAORÐ.....	41
HEIMILDIR.....	43

Myndaskrá

Mynd 1. Sveitarfélagaskipan fyrir og eftir sameiningu í Snæfellsbæ (3714).....	6
Mynd 2. Þróun ársverka í nokkrum atvinnugreinum 1988–1997.....	7
Mynd 3. Mannfjöldaþróun í sveitarfélögunum fjórum og Snæfellsbæ 1980–2000.....	9
Mynd 4. Fjöldi leikskólabarna í Snæfellsbæ 1993–2000.....	20
Mynd 5. Tekjur og útgjöld pr. íbúa 1993-2000 á verðlagi ársins 2000.....	27
Mynd 6. Samanlagður kostnaður v/yfirstjórnar pr. íbúa 1993-2000 á verðlagi 2000.....	29
Mynd 7. Samanlagður kostnaður v/félagsþjónustu pr. íbúa 1993-2000 á verðlagi 2000.....	30
Mynd 8. Samanlagður kostnaður v/fræðslumála pr. íbúa 1993-2000 á verðlagi 2000.....	31
Mynd 9. Samanlagðar tekjur umfram gjöld pr. íbúa 1993-2000 á verðlagi 2000.....	33
Mynd 10. Samanlagðar skuldir og peningalegar eignir pr. íbúa 1993-2000 á verðlagi 2000.....	34

Töfluskrá

Tafla 1. Hlutfallsleg breyting á fjölda ársverka í Snæfellsbæ 1988–1997.....	7
Tafla 2. Hlutfallslegt atvinnuleysi á landinu 1990–1999 (%)......	8
Tafla 3. Stærðardreifing sveitarfélaganna við sameininguna 1994.....	8
Tafla 4. Fjarlægð nokkurra staða í Snæfellsbæ frá þjónustukjörnum Ólafsvík og Hellissandi.....	10
Tafla 5. Áhrif sameiningar á möguleika fólks á að hafa áhrif á gang mála (%).	15
Tafla 6. Hefur aðgengi að kjörnum fulltrúum batnað eða versnað? (%).	16
Tafla 7. Nöfn 5 fulltrúa í sveitarstjórn, greint eftir búsetu og stuðningi við flokk.....	16
Tafla 8. Valdið hefur í of miklum mæli þjappast saman á Hellissandi (%)......	17
Tafla 9. Valdið hefur í of miklum mæli þjappast saman í Ólafsvík (%)......	18
Tafla 10. Grunnskólar haustið 1993, 1998 og 2000.	20
Tafla 11. Mat íbúanna á félagsþjónustu í hinu sameinaða sveitarfélagi (%).	22
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 dreifing stjórnsýslunnar milli þéttbýliskjarnanna væri heppileg lausn mála (%)......	25
Tafla 15. Mat íbúanna á því hvort lengra eða styttra sé að sækja stjórnsýsluna en áður (%).	26

Tafla 16. Útsvarsprósenta á sameiningarsvæðinu 1992–2001.....	28
Tafla 17. Álagning fasteignaskatts 1993 og 1995 ásamt breytingum.	28
Tafla 18. Nauðsynlegt er að hagræða í skólamálum (%).	32
Tafla 19. Viðhorf íbúa í Snæfellsbæ til þess hversu miklu máli nokkrir samfélagsþættir skipta fyrir byggðapróun (meðaltöl).	36
Tafla 20. Hvað myndu íbúar Snæfellsbæjar kjósa í sameiningarkosningum nú miðað við 1993?	41
Tafla 21. Hvað myndu íbúar Snæfellsbæjar kjósa í sameiningarkosningum nú miðað við hvað þeir kusu 1993?.....	41

1. Inngangur

Segja má að sameining Snæfellsbæjar sé einstakt tilvik í kosningum íbúa um sameiningu sveitarfélaga hérlandis. Ástæðan er sú að þegar kosið var um sameiningu sveitarfélaga í 185 sveitarfélögum á landinu þann 20. nóvember 1993 var það aðeins þar sem tillaga umdæmanefndar var samþykkt af öllum hlutaðeigandi sveitarfélögum. Þetta voru þau sveitarfélög sem núna mynda sveitarfélagið Snæfellsbæ, þ.e. Ólafsvík, Staðarsveit, Breiðuvíkurbreppur og Neshreppur utan Ennis. Það stóð samt tæpt að Neshreppur samþykkti tillöguna því ekki fleiri en 50,5 prósent íbúa sem kusu sögðu já.

Samkvæmt þeim upplýsingum sem skýrsluhöfundar hafa aflað sér er óhætt að segja að heimamenn hafi unnið mikið undirbúningsstarf fyrir kosningarnar 1993 og er ekki ósennilegt að það hversu mikið það var hafi haft jákvæð áhrif á niðurstöðu atkvæðagreiðslunnar. Starfandi var átta manna sameiningarnefnd fyrir sameiningu þar sem hver sveitarstjórnanna fjögurra átti tvo fulltrúa. Þessi hópur kom sér saman um viljayfirlýsingu sem birt var í bæklingi sem dreift var á öll heimili fyrir atkvæðagreiðsluna. Þar komu fram upplýsingar um fjárhagslega stöðu sveitarfélaganna og tilhögun ýmissa málaflokka ef til sameiningar kæmi. Það sem er áhugavert við bæklinginn er að þar er einnig að finna hugvekju um almennt viðhorf fólks til breytinga og hvernig ætti að bregðast við þeim. Einnig er þar að finna upptalningu atriða er varða ástæður þess að sameiningarnefndin leggur til að þessi sveitarfélög sameinist.

Sameiningin tók gildi 11. júní 1994 og tók þá níu manna sveitarstjórn til starfa.

1.1. Bakgrunnur

1.1.1. Hrepparnir sem sameinuðust

Sveitarfélögin sem sameinuðust voru tveir þéttbýlir útgerðarstaðir og tveir minni hreppar á utanverðu Snæfellsnesi. Mestur hluti svæðisins hefur frá fornu fari verið kallaður „undir jökli“ og ekki ósennilegt að íbúarnir hafi að talsverðu leyti litið á sig sem eina heild fyrir sameiningu. Fjallað verður nánar um atvinnulíf og mannfjölda svæðisins síðar í þessari skýrslu. Sveitarfélögin sem sameinuðust voru þessi:

Staðarsveit (3704) er dreifbýlt landbúnaðarsamfélag og var hreppurinn á sunnanverðu Snæfellsnesi austan Breiðuvíkurrepps og vestan Miklaholtshrepps. Í Staðarsveit er m.a. skóli, sundlaug og félagsheimili að Lýsuhóli. Við sameininguna voru íbúar þar 103.

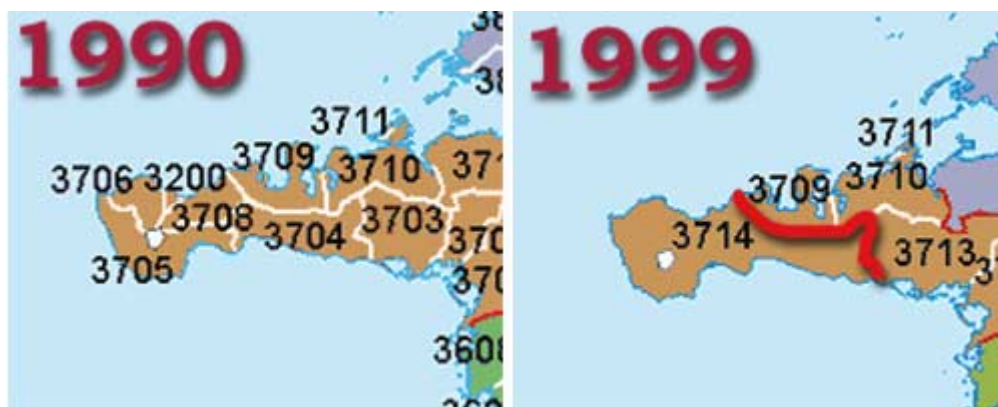
Breiðuvíkurreppur (3705) var á utanverðu Snæfellsnesi vestan Staðarsveitar og sunnan Neshrepps. Þar eru tveir litlir byggðarkjarnar, á Arnarstapa og Hellnum. Á báðum stöðum eru hafnir og stunduð er smábátaútgærð frá Arnarstapa. Ferðamennska hefur farið mjög vaxandi á þessum slóðum. Þetta var fámennasta sveitarfélagið í sameiningunni, þar bjuggu 56 íbúar 1. desember 1993.

Neshreppur utan Ennis (3706) var á utanverðu Snæfellsnesi norðan Breiðuvíkurrepps og vestan Ólafsvíkur. Þar eru þéttbýlin og útgerðarstaðirnir Hellissandur og Rif. Hellissandur er ein elsta útgerðarstöð landsins en útgerð frá Rifi byggist á því að hafnaraðstaða fyrir stærri skip var byggð þar upp á 6. og 7. áratug 20. aldar. Þetta var næst fjölmennasta sveitarfélagið í sameiningunni, eða 618 manns.

Ólafsvíkurkaupstaður (3200) hafði árið 1990 sameinast Fróðárhreppi (3708)¹ og var stærsta sveitarfélagið sem gekk inn í sameininguna. Þar bjuggu við sameiningu 1.123 manns eða 59% íbúanna. Ólafsvík er elsti löggilti verslunarstaður á Íslandi og hlaut þau réttindi árið 1687. Útgerð er umfangsmesti atvinnuvegurinn í bænum líkt og víðar á þessum slóðum, en þjónusta er einnig umtalsverð.

Meðfylgjandi uppdrættir gefa til kynna staðsetningu og innbyrðis afstöðu sveitarfélaganna.

¹ Ath. myndin sýnir sveitarfélagaskipan í febrúar 1990 en Fróðárhreppur (3708) var sameinaður Ólafsvík 1. apríl það ár.



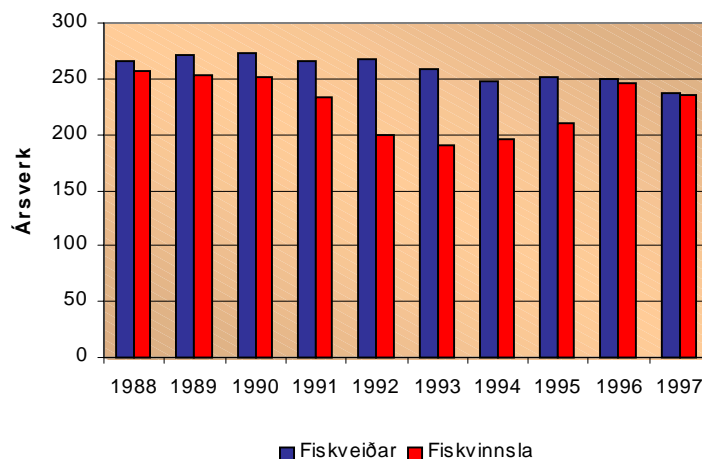
Mynd 1. Sveitarfélagaskipan fyrir og eftir sameiningu í Snæfellsbæ (3714).

Heimild: Landmælingar Íslands.

1.1.2. Atvinna og atvinnuhættir

Á tímabilinu 1988–1997 hefur ársverkum í Snæfellsbæ, og í sveitarfélögunum sem mynduðu hann, fækkað um alls 111 eða 10,6%. Í einstökum atvinnugreinum hefur mest fækkað í landbúnaði eða um helming sem eru 33 ársverk. Í fiskveiðum hefur fækkað um 30 störf sem er þó mun lægra að hlutfallstölu, eða 11%. Einu atvinnugreinarnar sem fjölgaði í eru iðnaður og verslun. Raunar fækkaði ársverkum í verslun fram til 1991 en hefur svo fjölgað ár frá ári síðan þá.

Rétt er að benda sérstaklega á þátt fiskvinnslu í þróun ársverka á þessu tímabili því fiskvinnslan tók verulega dýfu sem náði botninum 1993–1994 en þá var sameiningin að ganga í gegn. Ársverkum í fiskvinnslu fækkaði um 66 milli árána 1988 og 1993 eða um 26%. Annað sem er vert að taka fram er að ársverkum í fiskveiðum fjölgaði fram til 1990 og tók ekki að fækka að ráði fyrr en eftir 1992. Þannig er breyting á fjölda starfa í fiskveiðum eftir 1992 nokkru meiri en ef aðeins eru borin saman árin 1988 og 1997. Myndin að neðan sýnir þessar breytingar vel.



Mynd 2. Próun ársverka í nokkrum atvinnugreinum 1988–1997. Heimild: Byggðastofnun.

Þessar miklu breytingar í undirstöðu atvinnugreinum svæðisins urðu skömmu áður eða um það leyti sem sameiningin tók gildi.

Tafla 1. Hlutfallsleg breyting á fjölda ársverka í Snæfellsbæ 1988–1997.

Atvinnuvegur	1988	1991	1994	1997	Mism. 88-97
Landbúnaður	6,3%	5,2%	3,7%	3,5%	-2,8
Fiskveiðar	25,3%	28,3%	27,4%	25,1%	-0,2
Fiskvinnsla	24,3%	24,7%	21,5%	25,0%	0,6
Iðnaður	3,1%	3,1%	3,5%	4,5%	1,4
Byggingar	6,1%	5,8%	7,8%	6,1%	0,0
Verslun	9,2%	7,2%	9,6%	11,8%	2,6
Samgöngur	5,4%	4,8%	5,2%	4,3%	-1,2
Bankar og fleira	4,7%	4,5%	4,6%	3,9%	-0,8
Þjónusta	15,5%	16,3%	16,7%	15,9%	0,4
Samtals:	100%	100%	100%	100%	

Heimild Byggðastofnun.

Opinberar tölur yfir atvinnuleysi eru hér gefnar upp fyrir kjördæmi, eins og sést í töflunni að neðan. Þar kemur í ljós að á fyrri hluta tímabilsins 1990–1999 var atvinnuleysi á Vesturlandi heldur meira en á landinu að meðaltali. Um miðbik þessa tímabils snýst þetta við og atvinnuástand á Vesturlandi verður betra en á landinu í heild.

Próun á fjölda ársverka í Snæfellsbæ sem rakin er að ofan virðist í nokkru samræmi við þróun atvinnuleysis á Vesturlandi, sem bendir til þess að

atvinnuástand á sameiningarsvæðinu virðist hafa verið slæmt á fyrri hluta 10. áratugarins og batnað þegar leið á hann.

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

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Landið allt	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
Vesturland	2,5	1,9	3,0	3,9	4,8	3,9	3,7	2,6	1,5	0,9
Vesturland ÷ Landið	0,7	0,4	0,0	-0,5	0,0	-1,1	-0,7	-1,3	-1,3	-1,0
<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>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: Vinnumálastofnun.

1.1.3. Mannfjöldapróun

Ólafsvík var fjölmennasta sveitarfélagið sem gekk til sameiningar árið 1994 en þar bjuggu 59% íbúanna. Í Neshreppi bjuggu 33% og því bjuggu 92% íbúanna í þessum tveimur af stærri sveitarfélögum á norðanverðu Snæfellsnesi.

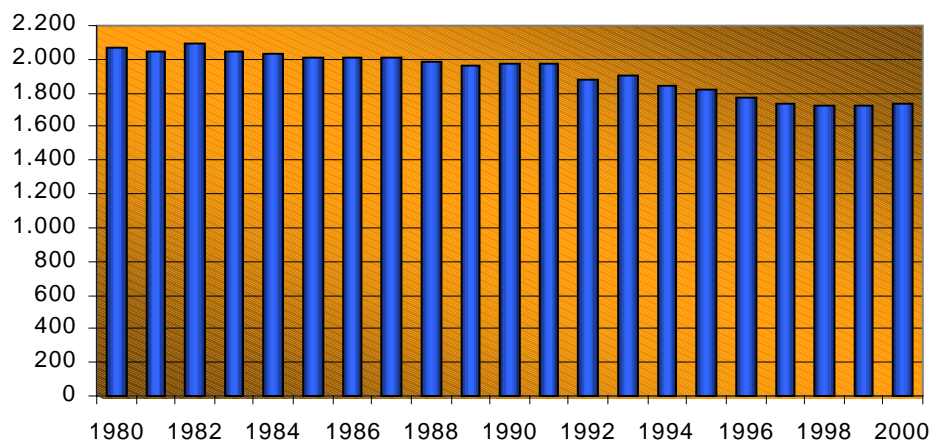
Tafla 3. Stærðardreifing sveitarfélaganna við sameininguna 1994.

	Íbúar 1.12.1993	
Ólafsvíkurkaupstaður	1123	59%
Neshreppur utan Ennis	618	33%
Staðarsveit	103	5%
Breiðuvíkurbreppur	56	3%
Samtals	1900	100%

Heimild: Hagstofa Íslands.

Þegar mannfjöldapróun Snæfellsbæjar og sveitarfélaganna fjögurra sem heildar fyrir sameiningu er skoðuð, kemur í ljós að talsverð fólksfækkun hefur orðið. Sé horft allt aftur til ársins 1971 sést að íbúarnir urðu flestir 1982 eða 2.082 talsins. Síðan þá hefur fækkað um 355 manns eða 17%. Í

grófum dráttum má segja að þessi fækkun hafi einkum átt sér stað í tveimur áföngum. Í fyrri áfanganum varð lítils háttar fækkun á fyrri hluta 9. áratugarins en síðan fækkaði hraðar frá byrjun 10. áratugarins og fram til 1997. Síðan þá er að sjá sem jafnvægi hafi verið náð. Þegar þessi þróun er skoðuð er rétt að hafa í huga þær breytingar í atvinnulífi sem gerð var grein fyrir hér að ofan.



Mynd 3. Mannfjöldabreyting í sveitarfélögum fjórum og Snæfellsbæ 1980–2000.

Heimild: Hagstofa Íslands.

1.1.5. Vegalengdir

Vegalengdir innan Snæfellsbæjar verða að teljast fremur stuttar miðað við mörg önnur sveitarfélög sem sameinuð hafa verið á undanförunum árum. Auðvitað segja vegalengdir einar og sér ekki alla söguna því gæði samgangna eru misjafnlega mikil. Þannig er á árinu 2001 verið að vinna í vegagerð á Fróðárheiði sem kemur til með að bæta mjög samgöngur milli hverfanna sunnan og norðan jökuls. Þá er lítil hluti íbúanna er í meira en hálf tíma akstursfjarlægð frá þjónustumiðstöðvum sveitarfélagsins.

Á yfirlitstöflunni hér að neðan eru vegalengdir miðaðar við bæði Hellissand og Ólafsvík þar sem stjórnsýsla sveitarfélagsins skiptist á milli þessara tveggja staða. Tölur um vegalengdir eru fengnar af heimasíðu Vegagerðarinnar og uppdrætti Landmælinga Íslands.²

² www.vegagerdin.is Ath. hér er um stystu vegalengdir að ræða sem eru ýmist um Útnesveg eða Fróðárheiði.

Tafla 4. Fjarlægð nokkurra staða í Snæfellsbæ frá þjónustukjörnunum Ólafsvík og Hellissandi.

	Vegalengd frá Hellissandi	Vegalengd frá Ólafsvík
<i>Hellissandur</i>	-	9
<i>Ólafsvík</i>	9	-
<i>Hellnar</i>	um 36	um 38
<i>Arnarstapi</i>	um 36	um 36
<i>Lýsuhóll</i>	um 41	um 32

Heimild: Vegagerðin, Landmælingar Íslands.

1.2. Helstu breytingar við sameininguna

Eftirfarandi umfjöllun um fyrirkomulag ýmissa málaflokka eftir sameiningu er að finna í bæklingnum „Viljayfirlýsing vegna sameiningar sveitarfélaga á utanverðu Snæfellsnesi“ sem dreift var til allra íbúa á svæðinu í nóvember 1993.

Lýðræði og stjórnarsýsla. Gert var ráð fyrir 7–9 manna sveitarstjórn. Stjórnarsýslan skyldi staðsett á þéttbýlisstað (ótilgreindum). Skrifstofa hafnanna skyldi staðsett á þeim þéttbýlisstað sem skrifstofa sveitarfélagsins yrði ekki. Þjónustufulltrúi, sem verði í tölvusambandi við aðalskrifstofu, skyldi einnig veita þjónustu sameinaðs sveitarfélags. Með þessu móti var stefnt að jöfnuði í aðgangi íbúa að stjórnkerfinu og auknu lýðræði án tillits til búsetu. Skoða skyldi möguleika á uppstokkun stjórnarsýslu sveitarfélagsins í tengslum við að sameinað sveitarfélag verði reynslusveitarfélag.

Fræðslumál. Grunnskólarnir í Ólafsvík, Hellissandi og á Lýsuhóli skyldu verða reknir áfram. Sérstök skólanefnd skyldi fara með stjórn hvers skólahverfis en sameiginlegt skólaráð með sameiginleg mál. Áformað var að nemendur gætu lokið grunnskólaprófi á Lýsuhóli og að námsmöguleikar í framhaldsdeild yrðu auknir. Gert var ráð fyrir að færa sér í nyt möguleika á samnýtingu kennara er færu á milli skólahverfanna og fá þannig sérhæfðari kennara til starfa.

Félagsleg þjónusta. Stofna skyldi sérstakt félagsmálaráð sem færi með stjórn málaflokksins og skyldi ráðinn sérstakur félagsmálafulltrúi sem jafnframt yrði starfsmaður barnaverndarnefndar. Þá kom fram vilji til að efla þjónustu við aldraða. Gert var ráð fyrir að þjónusta dagheimila ykist.

Rekstur og fjármál. Stefnt var að því að með sameiningu næðist fram aukin hagræðing. Þannig var gert ráð fyrir að rekstrarniðurstaða sameinaðs sveitarfélags eftir rekstur málaflokka og fjármagnsliði yrði 23,1 % af skatttekjum í stað 15,2 % eins og hún var þegar lítið var til allra gömlu sveitarfélaganna fyrir sameiningu.

Búseta og byggðapróun. Í almennum markmiðum sameiningar-nefndarinnar var talið að sameining sveitarfélaga væri fyrst og fremst til þess að efla sveitarstjórnarstigið sem nefndin taldi einkum gerast með því að:

- auka og efla völd heimamanna í staðbundnum verkefnum,
- færa fleiri verkefni til sveitarfélaganna, en til þess þurfi sveitarfélög að hafa fjárhagslegan styrk til að geta leyst umrædd verkefni af hendi svo vel sé
- efla þjónustu og treysta byggð í landinu,
- auka skilvirkni og hagræðingu í rekstri sveitarfélaganna.

Niðurstaðan er sú að mati nefndarinnar að sterkara sveitarstjórnarstig skapist til mótvægis við ríkið tryggi betur hagsmuni íbúa á landsbyggðinni.

Annað. Lögð skyldi áhersla á að tengja betur dreifbýli og þéttbýli með endurbótum á veginum yfir Fróðárheiði. Unnið skyldi að því að breyta snjómokstursreglum þannig að mokstur verði stórauðinn á þjóðvegum og á milli staða innan sveitarfélagsins þannig að hægt verði að njóta fullrar þjónustu innan þess.

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 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 hreppanna 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 stjórnarsýsluna og hvernig sameiningin kann að hafa haft þar áhrif og hvaða breytingar kunna að hafa orðið þar á. Jafnframt er leitað áhlits íbúanna og

sveitarstjórnarmannanna 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 á búsetumál og byggðaþróun 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 Snæfellsbæjar árið 1994 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 fánlegra 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, 6-8 í hverju sveitarfélagi fyrir sig.

- Í Snæfellsbæ var rætt við alls 8 einstaklinga dagana 30. og 31. maí 2001. Þeir voru: *Kristinn Jónasson* bæjarstjóri, *Hellissandi*, *Ólafur Rögnvaldsson* bæjarfulltrúi, *Rifi*, *Sveinn Elínbergsson* bæjarfulltrúi og skólastjóri í Ólafsvík, *Atli Alexandersson* fyrrverandi bæjarfulltrúi og forseti bæjarstjórnar, Ólafsvík, *Ásbjörn Óttarsson* forseti bæjarstjórnar, *Rifi*, *Pétur Pétursson* varamaður í bæjarstjórn og fyrrverandi bæjarstjórnarmaður og oddviti *Breiðuvíkurbrepps*, *Arnarstapa*, *Sigbrúður Guðmundsdóttir* forstöðumaður Félags- og skólaþjónustu Snæfellinga, *Hellissandi* og *Lilja Ólafsdóttir* bæjarritari, *Hellissandi*. Er öllu þessu fólki hér með þakkað fyrir sitt framlag.
- Símakönnun meðal íbúanna fór fram í 3. og 4. viku júní og í september 2001. Af 300 manna slembiúrtaki úr þjóðskrá á aldrinum 18-75 ára náðist í 237. Alls tóku 167 af þeim þátt eða 70,5%. Spurt var spurninga sem snérust um 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 sértækra spurninga. Í Snæfellsbæ voru sendir listar til allra aðal- og vara sveitarstjórnarfulltrúa auk embættismanna, eða alls 21 aðila. Eftir eina ítrekun bárust svör frá 12 þeirra, eða 57,1%.

3. Lýðræði

Kosið var í 9 manna sveitarstjórn sameiningarárið 1994 en fækkað í 7 fulltrúa fyrir sveitarstjórnarkosningarnar 1998. Í dag sitja því 7 einstaklingar í bæjarstjórn. Fyrir sameiningu voru sveitarstjórnarmenn á sameiningarsvæðinu 22 talsins.

Fyrir sameiningu voru nefndir á sameiningarsvæðinu rúmlega 30 talsins og fjöldi nefndarsæta rúmlega 140.³ Á fyrsta kjörtímabilinu, 1994–1998, voru mun fleiri nefndir starfandi en á yfirstandandi kjörtímabili, því um leið og ákveðið var að fækka í sveitarstjórn úr 9 í 7 var nefndum fækkað þar sem nefndakerfið þótti ekki nógu skilvirkt. Tilslakanir hafa verið gerðar varðandi skipan í nefndir. Þannig er almenn sátt sögð ríkja um að menn úr öðrum flokkum en meirihlutaflokkum í bæjarstjórn fari með umboð hennar í samstarfsnefndum.⁴ Annað sem er athyglisvert í Snæfellsbæ er að enginn bæjarfulltrúi situr í nefndum á yfirstandandi kjörtímabili og er það meðvituð aðgerð.⁵ Á kjörtímabilinu eru nefndirnar 15 talsins og nefndarmenn 63. Ef taldar eru með ýmsar stjórnir og tilnefningar eru nefndirnar 25 og nefndarsæti 91.⁶

3.1. Lýðræðið og fólkið

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 gegn möguleikum fólksins til áhrifa. Sé því um að ræða þróun til óvirkara lýðræðis, enda þýða sameiningar alltaf stærrí 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 Snæfellsbæ var ætlað að grennslast fyrir um mat þeirra á þessu í samanburði við ástand fyrir sameiningu. Spurt var:

³ Hér er miðað við fastanefndir. Sjá t.d. Sigfús Jónsson, 1992.

⁴ Dæmi um þetta er t.d. nefnd um undirbúning framhaldsskóla í Grundarfirði.

⁵ Ásbjörn Óttarsson, forseti bæjarstjórnar Snæfellsbæjar, munnleg heimild 30. maí 2001.

⁶ Heimasíða Snæfellsbæjar: www.snb.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 sveitarfélaginu?

Niðurstöðuna er að finna í töflunni að neðan:

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	2	7	38	19	18	16	-28	165
Ólafsvíkurkaupstaður	4	2	50	13	18	12	-25	82
Neshreppur utan Ennis	0	11	34	19	15	21	-23	53
Breiðuvíkurhreppur	0	13	0	50	25	12	-62	8
Staðarsveit	8	15	8	31	31	8	-39	13
Dreifbýlishreppar saman	5	14	5	38	29	10	-48	21

Athyglisvert hlýtur að teljast að svo stór hluti íbúanna skuli telja að erfiðara sé að hafa áhrif á mála. Í dreifbýlishreppunum gömlu er þetta meirihluti, en 34-37 prósent aðspurðra í þéttbýlinu. Fulltrúum hefur jú allsstaðar fækkað miðað við áður, en meira að segja þar sem stjórnsýslan og meginstöðvar valdsins eru staðsettar upplifir meira en þriðji hver íbúi að skilyrði til áhrifa hafi versnað. Þetta kann að vera hægt að túlka á tvo vegu; annarsvegar að íbúarnir séu einfaldlega nokkuð sammála um að lýðræði hafi hrakað að þessu leyti eða þá hinsvegar að þetta sé til marks um að vald og áhrif séu fremur dreifð innan sveitarfélagsins. Í rannsóknunum okkar á öðrum sameiningum kemur það skýrt í ljós að íbúar þeirra hverfa sem eru þjónustu og stjórnsýslukjarnar telja sig mun síður hafa verri aðstöðu en áður, samanborið við íbúa annarra hverfa. Reyndar skera íbúar þéttbýlisstaðanna sig nokkuð frá hér og því er þetta ef til vill til marks um einskonar "lýðræðislegt jafntefli" milli þeirra.

Önnur spurning sem ætlað var að lýsa mati fólks á skilyrðum lýðræðisins fjallaði um aðgengi fólksins að fulltrúum sínum. Var henni ætlað að kanna hvort verið gæti að fækkun fulltrúanna hefði skert þetta aðgengi að einhverju leyti. Spurt var:

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

Niðurstöður má sjá í töflunni að neðan:

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

Hópur	Mun betri	Nokkuð betri	Jafn góða	Nokkuð verri	Mun verri	Ekki skoðun	Betri - Verri	N
Allir	2	7	49	12	12	18	-15	164
Ólafsvíkurborg	2	7	52	10	12	16	-13	81
Neshreppur utan Ennis	2	9	59	8	8	15	-5	53
Breiðuvíkurborg	0	12	13	37	25	13	-50	8
Staðarsveit	0	0	31	23	15	31	-38	13
Dreifbýlishreppar saman	0	5	24	29	19	24	-43	21

Meginniðurstaðan er að stærstur hluti íbúa á þéttbýlisstöðunum skynjar enga breytingu, en það gera hinsvegar dreifbýlingarnir og það til hins verra. Aftur er lítil munur á þéttbýlisstöðunum innbyrðis og því er ef til vill enn hægt að tala um jafntefli í því sambandi. Augsýnilega hefur þó hallað á dreifbýlið í þessu tilliti, en þess má geta að á yfirstandandi kjörtímabili á það engan fulltrúa í bæjarstjórn. Kann það að ráða einhverju hér um niðurstöðuna.

Í því skyni að reyna að meta virkni lýðræðisins með því að kanna hve vel borgararnir þekktu til kjörinna fulltrúa sinna voru svarendur í könnuninni beðnir um að nefna nöfn 5 fulltrúa af 11 í sveitarstjórn. Á heildina litið stóðust íbúar Snæfellsbæjar þetta nokkuð vel, en meðaltal fyrir heildina er rétt tæpir 3. Hér bregður svo við að verulega munar á þéttbýli og dreifbýli á þann veg að þéttbýlingar þekkja mun betur til þess hverjir eru fulltrúar. Þetta sést í meðfylgjandi töflu:

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

Hópur	Meðaltal	N	Hópur	Meðaltal	N
Allir	2,99	166			
Ólafsvíkurborg	3,16	82	Framsóknarflokkurinn	3,32	22
Neshreppur	3,21	53	Sjálfstæðisflokkurinn	3,43	42
Breiðuvíkurborg	2,25	8	Snæfellsbæjarlistinn	3,00	16
Staðarsveit	1,85	13			
Bjó ekki í Snæfellsbæ	2,60	10			

Ekki er ólíklegt að þetta endurspegli ákveðið áhugaleysi í dreifbýlinu sem á engan fulltrúa í bæjarstjórn, en 5 fulltrúanna koma frá Ólafsvík og 2 frá Neshreppnum gamla. Standist sú túlkun er hér samsvörun milli áhuga og þess hvort svæði eða hverfi eigi sér opinberan málsvara. Fremur lítinn munur er að sjá á þessu eftir flokkum og því ekki hægt að segja að þekkingin tengist stærð flokkanna nema að óverulegu leyti.

3.2. „Valdastaða“ gömlu sveitarfélaganna

Í undanfarandi kafla hefur komið fram að fólk í dreifbýlinu telur bæði að aðgengi að fulltrúum sé verra og möguleikar til áhrifa séu minni en fyrir sameininguna. Að sama skapi er þetta í mun minni mæli skoðun fólks í þéttbýlinu. Þetta fékk líka að nokkru leyti stuðning í því að íbúar þessara svæða þekktu síður til þess hverjir sitja í sveitarstjórn. Má því telja að ákveðnar vísbendingar séu uppi um að íbúar sveitanna telji að á þá hafi hallað lýðræðislega eftir sameiningu. Þá hafa fyrri rannsóknir eindregið bent til að áhyggjur af væntri stöðu eigin í nýju sameinuðu sveitarfélagi sé stærsta skýring andstöðu við sameiningu sveitarfélaga. (GÐE: 1998)

Í könnuninni meðal íbúanna var grennslast fyrir um viðhorf sem tengdust valdastöðu svæða og valddreifingu í tengslum við sameiningu með tveimur spurningum. Spurningarnar snérust um það hvar fólk skynjaði að valdakjarninn í sveitarfélaginu væri staðsettur. Í þessu tilfelli eru þær tvær af þeirri ástæðu að stjórnarsýslu sveitarfélagsins hefur meðvitað verið komið fyrir í næststærsta bænum innan þess, Hellissandi. Hann er þó aðeins 9 kílómetra frá fyrrum kaupstaðnum Ólafsvík, stærsta bænum, þar sem ríkisstjórnarsýsla og veigameiri þjónusta eru staðsett. Aukinheldur eru 5 bæjarfulltrúar af 7 úr Ólafsvík. Því liggur fyrirfram ekki alveg ljóst fyrir hver er hinn eiginlegi kjarni, þó vitanlega sé afar stutt á milli Ólafsvíkur og Hellissands. Því var brugðið á það ráð að spyrja um hvort tveggja. Spurt var hversu sammála eða ósammála fólk var fullyrðingunum:

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

Hópur	Mjög sammála	Frekar sammála	Frekar ósammála	Mjög ósammála	Ekki skoðun	Sammála - ósammála	N
Allir	24	20	14	37	5	-7	166
Ólafsvíkurkaupstaður	40	23	11	23	2	39	82
Neshreppur utan Ennis	8	8	11	70	4	-65	53
Breiðuvíkurhreppur	0	62	12	0	25	50	8
Staðarsveit	15	23	23	31	8	-16	13
Dreifbýlishreppar saman	10	38	19	19	14	10	21

Hér stendur uppúr að Ólafsvíkíngum finnst valdið hafa þjappast of mikið saman á Hellissandi (73%) á meðan fáir heimamenn þar eru á þeirri skoðun (16%). Skiptist viðhorfið til þessa því mjög í tvö horn milli bæjanna. Í dreifbýlinu virðist fólk ekki meta þetta á sama veg, þetta er meira upplifun íbúa í Breiðuvíkurhreppnum gamla en í Staðarsveitinni, en

samantekið ekki ýkja mikill munur á þeim sem eru sammála og ósammála. Sé litið til svaranna sem heildar munar litlu, en sjö prósentum fleiri telja þetta ekki standast en hinir sem telja valdsambjöppun á Hellissandi hafa orðið of mikla.

Í næstu töflu eru niðurstöður þess þegar spurt er um völd út frá Ólafsvík.

Tafla 9. Valdið hefur í of miklum mæli þjappast saman í Ólafsvík (%).

Hópur	Mjög sammála	Frekar sammála	Frekar ósammála	Mjög ósammála	Ekki skoðun	Sammála - ósammála	N
Allir	13	11	23	47	7	-36	166
Ólafsvíkurkaupstaður	2	1	26	66	5	-89	82
Neshreppur utan Ennis	23	17	19	38	4	-17	53
Breiðavíkurhreppur	12	63	12	0	12	63	8
Staðarsveit	23	15	23	23	15	-8	13
Dreifbýlishreppar saman	19	33	19	14	14	19	21

Litið til heildar eru þeir hér mun fleiri sem eru ósammála en sammála og helgast það mest af því að Ólafsvíkingar er stærstur hluti svarenda. Hér bregður þó svo við að íbúar í gamla Neshreppi telja í meirihluta (57%) að fullyrðingin um valdsambjöppun í Ólafsvík sé ekki rétt. Ólafsvíkingar sjálfir eru fullyrðingunni nær undantekningalaust ósammála (92%). Í dreifbýlinu er fólk í Breiðavíkurhreppi á því að of mikið vald sé í Ólafsvík, en svarendur þar eru fáir og litið til litlu hreppanna saman eru þeir eiginlega jafnmikið á því að valdið sé of mikið á báðum þéttbýlisstöðunum. Það er því nokkuð ljóst að í dreifbýlinu skynjar fólk Ólafsvík og Hellissand að einhverju leyti sem eina heild. Hinsvegar er greinlegur munur á niðurstöðum spurninganna þegar litið er til þéttbýlishreppanna. Niðurstaðan er sú að fólk þar skynji frekar að valdið hafi færst til Hellissands með staðsetningu bæjarskrifstofunnar þar. Það er ljóst samkvæmt þessu að fólk lítur meira til staðsetningar stjórnsýslunnar en fjölda fulltrúa þegar það metur staðsetningu valdsins.

4. Þjónusta

Fyrir sameininguna 1994 var þjónusta sveitarfélaganna með misjöfnum hætti. Var þar einkum um að ræða mun milli hinna stærri þéttbýlis-sveitarfélaga og hinna fámennu sveithreppa. Hér verður athyglinni fyrst og fremst beint að þjónustu í fræðslumálum og félagsþjónustu.

Í markmiðum um fyrirkomulag þjónustu kom m.a. fram að stofna skyldi sérstakt félagsmálaráð sem fari með stjórn málaflokksins og ráðinn skyldi sérstakur félagsmálafulltrúi sem jafnframt verði starfsmaður barnaverndarnefndar. Þá kom fram að nauðsynlegt væri að efla þjónustu við aldraða. Gert var ráð fyrir að þjónusta dagheimila ykist.

Varðandi skólamál kom fram að grunnskólarnir í Ólafsvík, Hellissandi og á Lýsuhóli skyldu verða reknir áfram. Sérstök skólanefnd skyldi fara með stjórn hvers skólahverfis en sameiginlegt skólaráð með sameiginleg mál. Áformað var að nemendur gætu lokið grunnskólaprófi á Lýsuhóli og að námsmöguleikar í framhaldsdeild verði auknir. Gert var ráð fyrir að nýta möguleika á samnýtingu kennara er færu á milli skólahverfanna og fá þannig sérhæfðari kennara til starfa.

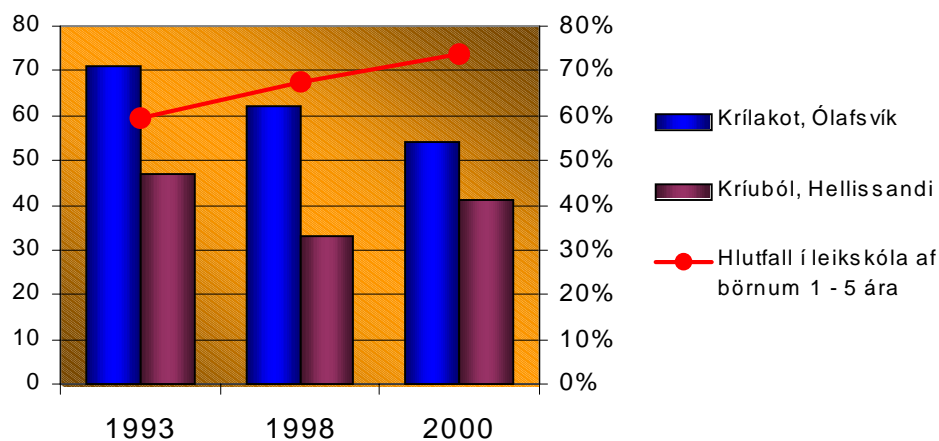
4.1. Fyrirkomulag þjónustu

4.1.1. Fræðslumál

Leikskólar. Tveir leikskólar eru nú starfræktir í Snæfellsbæ, *Krílakot* í Ólafsvík og *Kríuból* á Hellissandi og var svo einnig fyrir sameininguna árið 1994. Börnum í leikskólunum fækkaði úr 118 árið 1993 í 95 árið 2000. Börnum á aldrinum 1–5 ára hefur þó fækkað meira (úr 198 í 129) þannig að hlutfall barna í leikskóla af heildarfjölda barna á þessum aldri hefur hækkað úr 60% í 74%.

Svo virðist sem að það sé nokkuð almenn þróun í landinu að hlutfall leikskólabarna miðað við fjölda barna á aldrinum 1–5 ára fari hækkandi. Þetta getur bæði gerst með bættri þjónustu í málaflokknum eða þá að börnum á þessum aldri fækkar í sveitarfélaginu. Í Snæfellsbæ virðist sem að hið síðarnefnda eigi fremur við. Þjónustustig hefur þó breyst með tilkomu fjögurra menntaðra leikskólakennara en áður var eintómt ófaglært

starfsfólk á leikskólunum ⁷. Þetta á líklega eftir að breytast, því barnsfæðingum fjölgaði mjög árin 2000 og 2001. Því virðist fyrirséð að fjölga þurfi leikskólarymum.



Mynd 4. Fjöldi leikskólabarna í Snæfellsbæ 1993–2000.

Heimild Árbók sveitarfélaga.

Grunnskólar. Þrír grunnskólar eru í Snæfellsbæ sem er óbreytt staða frá því sem var fyrir sameininguna árið 1994 enda var það hluti af viljayfirlýsingu sameiningarnefndarinnar að ekki skyldi hrófla við skólum sem þá voru starfræktir. Eftir sameininguna var bætt við 9. og 10. bekk í Lýsuhólsskóla þannig að samkvæmt því hefur þjónusta í þessum málaflokki aukist utan þess kjarnasvæðis í sveitarfélaginu sem Ólafsvík Hellissandur og Rif mynda.

Tafla 10. Grunnskólar haustið 1993, 1998 og 2000.

	1993		1998		2000	
Skóli:	Nemendur	Bekkir	Nemendur	Bekkir	Nemendur	Bekkir
Grunnskólinn í Ólafsvík	196	1.-10.	159	1.-10.	166	1.-10.
Grunnskólinn í Staðarsveit (Lýsuhólsskóli)	30	1.-8.	41	1.-10.	36	1.-10.
Grunnskólinn á Hellissandi	120	1.-10.	117	1.-10.	101	1.-10.
Samtals	346		317		303	

Heimild: Hagstofa Íslands og menntamálaráðuneytið.

⁷ Sbr. viðtal við Lilju Ólafsdóttur, bæjarritara.

4.1.2. Félagsþjónusta

Nokkrar breytingar hafa orðið á félagsþjónustu frá og með sameiningunni enda gerði sameiningarnefndin ráð fyrir slíku í yfirlýsingu sinni frá nóvember 1993.

Ráðinn var forstöðumaður Félags- og skólaþjónustu Snæfellinga sumarið 2000. Sveitarfélögin á Snæfellsnesi höfðu þá klofið sig út úr rekstri Skólaskrifstofu Vesturlands í Borgarnesi og var þá ekki lengur grundvöllur fyrir rekstri hennar. Félags- og skólaþjónusta Snæfellinga er byggðasamlag Snæfellsbæjar, Grundarfjarðar, Stykkishólms og Helgafellssveitar. Starfsmenn stofnunarinnar vinna fyrir þrjár nefndir, skólaþjónustunefnd, félagsmálanefnd og stjórn byggðasamlagsins um stofnunina. Starfsmenn voru sumarið 2001 forstöðumaður, námskennsluráðgjafi og sálfræðingur í 50% starfi. Ekki hefur tekist að fullmanna stöður miðað við áætlanir, en til að veita þá þjónustu sem vantar upp á er keypt að vinna sálfræðinga og talmeinafræðinga.⁸ Sú bættu þjónusta sem hér er augljóslega um að ræða náðist með samvinnu sveitarfélaganna á norðanverðu Snæfellsnesi og hefði því a.m.k. fræðilega verið hægt að ná þessum úrbótum fram án sameiningar í Snæfellsbæ. Slíkt hefði þó án efa orðið þyngra í vöfum og því skal ekki haldið fram hér að svo hefði orðið.

4.2. Gæði þjónustu

Í því skyni að fá sjónarhól íbúanna á þróun þjónustu eftir sameiningu voru þeir í könnuninni beðnir að leggja mat á þróun félagsþjónustu og skólamála. Mat á *félagsþjónustu* gefur að líta í töflu 11:

⁸ Samkvæmt viðtali við Sigbrúði Guðmundsdóttur, forstöðumann Félags- og skólaþjónustu Snæfellinga 31. maí 2001. Í febrúar 2002 hafði sú breyting orðið á mannahaldi að sálfræðingurinn var hættur störfum og búið að ráða félagsráðgjafa í fulla stöðu.

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
<i>Allir</i>	6	24	52	8	5	5	17	164
<i>Ólafsvíkurkaupstaður</i>	8	16	57	8	6	4	10	82
<i>Neshreppur utan Ennis</i>	4	40	38	9	6	4	29	53
<i>Breiðuvíkurhreppur</i>	0	0	100	0	0	0	0	8
<i>Staðarsveit</i>	8	15	69	8	0	0	15	13
<i>Dreifbýlishreppar saman</i>	5	9	81	5	0	0	9	21

Litið til heildarinnar er liðlega helmingur allra á því að þetta sé með svipuðum hætti og áður og þeir fleiri en hinir sem telja mál hafa batnað. Þetta er sú saga sem segja má úr öllum hverfunum, en Neshreppur sker sig aðeins úr fyrir það að nokkuð meiri ánægja ríkir þar en annarsstaðar með þróun félagsþjónustunnar. Verður ekki annað séð en að heldur hafi horfið til betri vegar, að mati borgaranna.

Skólamál er annar málaflokkur sem gjarnan er umdeildur í tengslum við sameiningar sveitarfélaga. Mat á **grunnskólum** gefur að líta í töflu 12:

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
<i>Allir</i>	6	27	47	10	1	8	22	164
<i>Ólafsvíkurkaupstaður</i>	7	27	52	8	0	5	26	82
<i>Neshreppur utan Ennis</i>	4	23	42	17	4	11	6	53
<i>Breiðuvíkurhreppur</i>	0	25	63	0	0	12	25	8
<i>Staðarsveit</i>	15	39	46	0	0	0	54	13
<i>Dreifbýlishreppar saman</i>	10	33	52	0	0	5	43	21

Hér ber að hafa í huga að sameiningin átti sér stað 1994, en eftir það var grunnskólinn fluttur að fullu yfir til sveitarfélaganna. Því ber að túlka niðurstöður hér með þeim fyrirvara að yfirfærslan gæti hafa haft áhrif sem sameiningin sem slík hefur ekki með að gera. Könnunin sýnir að fólk almennt telur hafa horfið til betri vegar, enda þótt stærsti hópurinn telji málin vera svipuð og fyrir sameiningu – sem reyndar er raunin í öllum fyrrum sveitarfélögum. Ekki kemur á óvart að mesta ánægjan með þróun mála sé þar sem breytingar urðu til hins betra, þ.e. í Staðarsveit, en 54 prósent telja ástand í grunnskólumálum hafa batnað nokkuð eða mikið.

Loks voru íbúar spurðir um þjónustu sveitarfélagsins almennt og hvort þeir teldu að hún væri sambærileg allsstaðar innan þess. Niðurstöður urðu þessar:

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
<i>Allir</i>	25	37	4	21	13	28	163
<i>Ólafsvík</i>	32	46	2	15	4	59	80
<i>Neshreppur utan Ennis</i>	19	32	2	34	13	4	53
<i>Breiðuvík</i>	0	0	12	12	75	-87	8
<i>Staðarsveit</i>	25	33	8	8	25	25	12
<i>Dreifbýlishreppar saman</i>	15	20	10	10	45	-20	20

Meirihlutinn í Ólafsvík, Neshreppi og Staðarsveit telur þjónustu sambærilega allsstaðar, en svarendur í Breiðuvíkureppi eru nánast alveg á öndverðum meiði. Í Ólafsvík munar þó mestu, en þar telja 3 af hverjum 4 svarendum að þjónusta sé sambærileg. Ekki er útilokað að úrbætur í skólamála á Lýsuhóli geti haft áhrif á mat í Staðarsveit, en víst er að miklu munar hér á dreifbýlishreppunum tveimur.

Enda þótt ekki séu allir sammála um hvort þjónusta sé sambærileg allsstaðar er ljóst að ánægja, þó mismikil, virðist ríkjá um allt sveitarfélagið með þróun félagsþjónustu og skólamála eftir sameininguna. Af athugunum okkar má ráða að skýra megi þá ánægju með aðgerðum sem hið sameinaða sveitarfélag hafi staðið fyrir. Virðist því sem hér hafi verið að mörgu leyti gengið til góðs með sameiningunni.

5. Stjórnsýslan

Í undirbúningi sameiningarinnar var lagt til að stjórnsýsla hins nýja sveitarfélags skyldi staðsett á þéttbýlisstað (ótilgreindum). Stjórnsýsla hafnanna skyldi staðsett á þeim þéttbýlisstað sem skrifstofa sveitarfélagsins yrði ekki. Þjónustufulltrúi, sem yrði í tölvusambandi við aðal-skrifstofuna, skyldi veita þjónustu sameiginlegs sveitarfélags á öðrum stöðum. Jafna skyldi aðbúnað og þjónustustig sveitarfélagsins innbyrðis.

Bæjarskrifstofu var valinn staður á Hellissandi og allt fram til ársins 1999 var fyrirkomulag þannig að hún var þar, en útibú frá henni var í Ólafsvík þar sem bæjarstjóri kom í viðtalstíma tvisvar sinnum í viku. Þjónustufulltrúi starfaði á þessum tíma í Ólafsvík. Þá sinnti þjónustufulltrúinn umsýslu með húsnæðismálum. Með þessari skipan var leitast við að ná jöfnuði í aðgangi íbúa að stjórnkerfinu og auknu lýðræði í Snæfellsbæ án tillits til búsetu. Öll starfsemi bæjarskrifstofunnar fluttist hinsvegar til Hellissands árið 1999, í upphafi annars kjörtímabils, og var starf þjónustufulltrúa í Ólafsvík þá lagt niður og starfsstöð þess starfsmanns sem var í hlutverki þjónustufulltrúa flutt til Hellissands.⁹

Ekki er sjálfgefið að ráðstöfun sem þessi falli öllum í geð, ekki síst íbúum stærsta hverfisins, þar sem bæjarskrifstofan er nú öll staðsetta utan þess. Það kom einnig í ljós hér að framan að staðsetning bæjarskrifstofu hefur mjög táknrænt gildi og fólk virðist fremur líta til þess sem merki um völd en t.d. fjölda bæjarfulltrúa úr einstökum hverfum. Þann 29. maí síðastliðinn fóru fram atkvæðagreiðslur um sameiningu 5 sveitarfélaga á eyjunni Borgundarhólmi í Danmörku í eitt og var tillagan samþykkt allsstaðar. Viku áður var gerð könnun meðal íbúanna á eyinni þar sem m.a. var spurt um heitasta mál kosningabaráttunnar, staðsetningu ráðhússins (bæjarskrifstofunnar). Í raun snérist umræðan nær eingöngu um staðsetningu þess. Niðurstaða könnunarinnar varð á þá lund að 62 prósent vildu hafa dreifða stjórnsýslu, en 38 prósent vildu hafa hana á einum stað. Það var því mikið hjartans mál hjá dönunum að eina mál kosningabaráttunnar leystist á lýðræðislegan hátt.¹⁰

Í samtali okkar við þá Svein Elínbergsson bæjarfulltrúa og Atla Alexandersson fyrrverandi bæjarfulltrúa, báða úr Ólafsvík, kom fram að

⁹ Ásta Valgeirsdóttir, þjónustufulltrúi, munnleg heimild í október 2001.

¹⁰ Ulrik Kjær (2001).

öll starfsemi bæjarskrifstofu hafi verið flutt í Félagsheimilið Röst á Hellissandi þegar tækifæri gafst til þess að hagræða. Hinsvegar líti flestir á þennan stað sem bráðabirgðalausn. Aðspurðir um tilfinningar fólk gagnvart þessu, einkum með Ólafsvíkings í huga, töldu þeir að það væri einkum eldri kynslóðin sem væri viðkvæm gagnvart þessu.¹¹ Sveinn lagði á það áherslu að virða beri þessi sjónarmið líkt og önnur, þ.e. viðkvæmni margra íbúa Ólafsvíkur gagnvart flutningi höfuðstöðva sveitarfélagsins úr stærsta þéttbýliskjarnanum. Sú kynslóð hafi tekið ríkan og metnaðarfullan þátt í uppbyggingu síns bæjarfélags og væri því ekkert sátt við þennan þátt í ferli sameiningarinnar. Því telur Sveinn rétt að áréttu að núverandi staðsetning bæjarskrifstofu er bráðabirgðaráðstöfun. Ekkert benti til annars en að framtíðarstaðsetning hennar yrði bundin þekktum sjónarmiðum um hagkvæmni og samþjöppun þjónustu og stofnana í einn sterkan miðbæjarkjarna líkt og annars staðar.

Okkur þótti því rétt að inna íbúa Snæfellsbæjar eftir viðhorfum þeirra til málefna sem tengdust bæjarskrifstofunum. Í næstu töflu sjást niðurstöður við spurningu um hvort heppilegast væri að dreifa stjórnsýslunni milli þéttbýliskjarnanna:

Tafla 14. Mat íbúanna á því hvort dreifing stjórnsýslunnar milli þéttbýliskjarnanna væri heppileg lausn mála (%).

Búseta	Mjög sammála	Frekar sammála	Frekar ósammála	Mjög ósammála	Ekki skoðun	Sammála- ósammála	N
Allir	30	26	11	21	11	24	166
Ólafsvíkurkaupstaður	29	23	13	22	12	17	82
Neshreppur utan Ennis	28	28	6	26	11	24	53
Breiðavíkurhreppur	12	13	38	25	12	-38	8
Staðarsveit	31	38	15	8	8	46	13
Dreifbýlishreppar saman	24	29	24	14	10	15	21

Meirihluti íbúanna eða 56 prósent eru frekar eða mjög sammála því að dreifa eigi stjórnsýslunni milli þéttbýliskjarnanna. Þetta hlutfall er svipað á báðum þeim stöðum en hærra á Staðarsveit. Athygli hlýtur að vekja að íbúar Breiðavíkurhrepps, þótt fáir séu, eru á öndverðum meiði við íbúa annarra hverfa. Eins vekur athygli að ef eitthvað er eru íbúar Neshreppsins gamla frekar á því að dreifa eigi stjórnsýslunni en Ólafsvíkingsar, sem þó hafa misst hana alla frá sér. Samantekið er þó niðurstaðan sú að fólk sé

¹¹ Viðtal við Atla og Svein tekið 30. maí 2001.

heldur á því að dreifingin sé heppilegra fyrirkomulag. Þetta er líka byggt á reynslu af hvoru tveggja og ef til vill eru þetta skilaboð til bæjaryfirvalda.

Eins og í öðrum sveitarfélögum voru íbúar spurðir í könnun okkar hvort lengra eða styttra væri að sækja stjórnsýsluna en fyrir sameiningu. Þessi spurning kann í fljótu bragði að virðast snúast um eitthvað sem segir sig sjálft. Þetta er auðvitað raunin þegar málum er svo háttað að bæjarskrifstofur eru allar á einum og sama staðnum.

Tafla 15. Mat íbúanna á því hvort lengra eða styttra sé að sækja stjórnsýsluna en áður (%)

Búseta	Mun styttra	Heldur styttra	Svipað	Heldur lengra	Mun lengra	Styttra-lengra	N
Allir	1	12	29	28	27	-42	165
Ólafsvíkurkaupstaður	0	2	12	50	33	-81	82
Neshreppur utan Ennis	0	28	60	4	4	20	53
Breiðuvíkurhreppur	0	0	25	25	50	-75	8
Staðarsveit	15	0	23	0	62	-47	13
Dreifbýlishreppar saman	10	0	24	10	57	-57	21

Ekki var við öðru að búast en að íbúar hverfa sem áður höfðu oddvita eða eigin bæjarskrifstofur teldu vegalengdina hafa aukist, enda eru bæjarskrifstofur nú orðið alfarið á Hellissandi. Eðlilega upplifa íbúar gamla Neshrepps minnstu breytingarnar, enda ekki mikið breyst þar í fjarlægðalegu tilliti.

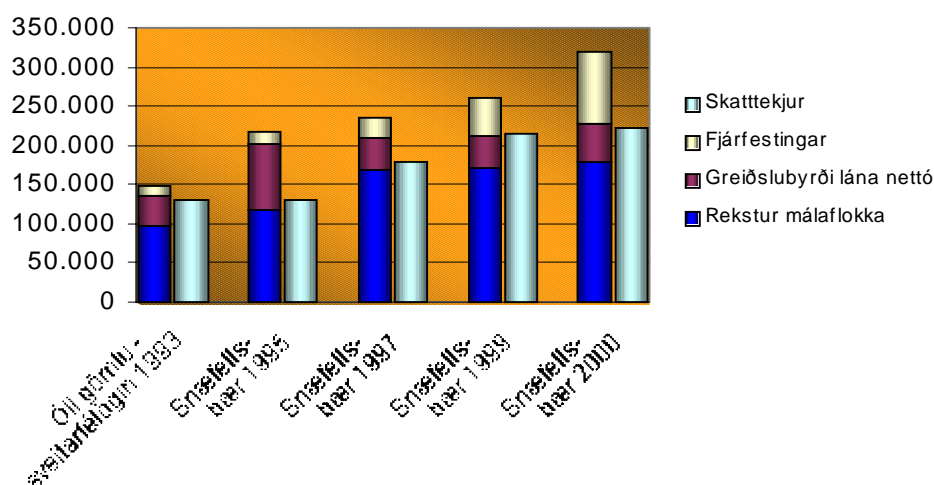
Ekki er hægt að merkja neina afgerandi óánægju með staðsetningu bæjarskrifstofunnar. Svo virðist þó sem margir íbúar telji að dreifð stjórnsýsla væri heppileg lausn. Þetta á jafnt við um fólk á Hellissandi og í Ólafsvík.

6. Rekstur og fjármál

Sameiningunni var ætlað að skila ákveðinni hagræðingu þrátt fyrir að áhersla verið meiri á breytta þjónustu og stjórnsýslu. Þannig var gert ráð fyrir að rekstrarniðurstaða sameinaðs sveitarfélags eftir rekstur málaflokka og fjármagnsliði yrði 23,1% af skatttekjum miðað við 15,2% hjá öllum sveitarfélögum fjórum fyrir sameiningu. Ekki kom fram hvort þetta væri skammtíma- eða langtímamarkmið.

6.1. Tekjur

Fyrstu tvö ár sameiningarinnar, þ.e. milli árana 1993 og 1995 breyttust skatttekjur sáralítið. Hins vegar varð mikil hækkun skatttekna eftir það enda hækkaði útsvar vegna yfirtöku sveitarfélaga á öllum rekstri grunnskólans árið 1996.



Mynd 5. Tekjur og útgjöld pr. íbúa 1993-2000 á verðlagi ársins 2000.

Í öllum gömlu sveitarfélögum var útsvarsprósenta í hámarki fyrir sameininguna og sameinað sveitarfélag hefur einnig nýtt sér hámarksálagningu allt frá sameiningu. Þannig breytti sameiningin ekki neinu hvað það varðar.

Tafla 16. Útsvarsprósenta á sameiningarsvæðinu 1992–2001.

Sveitarfélag	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Staðarsveit	7,50%	7,50%	-	-	-	-	-	-	-	-
Breiðuvíkurbhreppur	7,50%	7,50%	-	-	-	-	-	-	-	-
Neshreppur	7,50%	7,50%	-	-	-	-	-	-	-	-
Ólafsvík	7,50%	7,50%	-	-	-	-	-	-	-	-
Snæfellsbær	-	-	9,20%	9,20%	9,20%	11,99%	12,04%	12,04%	12,04%	12,70%

Álagning fasteignaskatts hækkaði allsstaðar milli árunna 1993 og 1995 nema í Ólafsvík þar sem hún lækkaði lítillega. Álagning fasteignaskatts virðist reyndar hafa tekið nokkuð mið af þeirri álagningu sem var í þéttbýlissveitarfélögunum fyrir sameiningu.

Tafla 17. Álagning fasteignaskatts 1993 og 1995 ásamt breytingum.

Sveitarfélag:	Álagning fasteignaskatts 1993		Álagning fasteignaskatts 1995 (Snæfellsbær)		Breyting (% stíg)	
	A-liður	B-liður	A-liður	B-liður	A-liður	B-liður
Staðarsveit	0,36%	0,00%	0,43%	1,20%	+0,07	+1,20
Breiðuvíkurbhreppur	0,40%	0,00%	0,43%	1,20%	+0,03	+1,20
Neshreppur	0,41%	1,00%	0,43%	1,20%	+0,02	+0,20
Ólafsvík	0,45%	1,25%	0,43%	1,20%	-0,02	-0,05

A-liður fasteignaskatts lækkaði síðan í 0,41% árið 1997 og hefur haldist óbreyttur til ársins 2000. B-liður fasteignaskattsins hefur hækkað smám saman, árið 1996 hækkaði skatturinn í 1,22%, 1997 í 1,30% og loks 1999 í 1,45%.¹²

6.2. Útgjöld

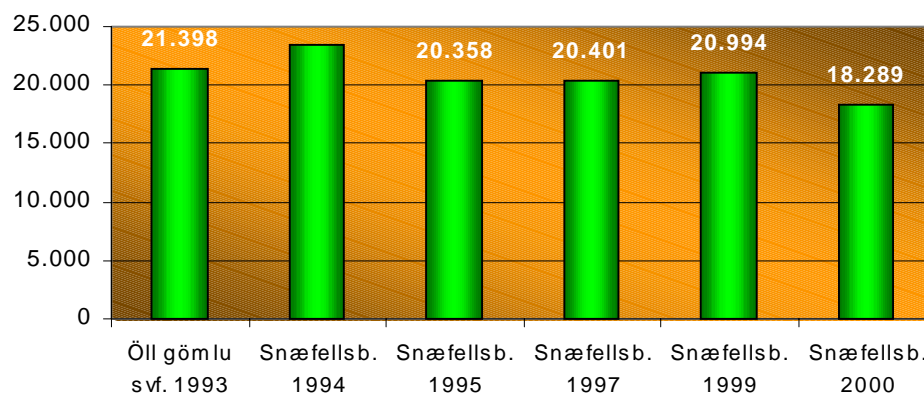
Þegar útgjöld eru skoðuð í tengslum við sameininguna verður fyrst og fremst litið til þriggja útgjaldafrækustu málaflokka sveitarfélaganna. Þetta eru yfirstjórn, félagsþjónusta og fræðslumál enda má fyrirfram ætla að almennt séð séu það þeir málaflokkar sem helst má vænta að geti tekið breytingum.

¹² 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 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).

Yfirstjórn. Fyrir sameininguna, árið 1993, var kostnaður við yfirstjórn lægstur í Staðarsveit, 6.400 kr. á íbúa (7.600 kr. á verðlagi ársins 2000) og hæstur í Neshreppi um 25.300 kr. (28.000 kr.) á íbúa eða meira en fjórfalt hærri.

Eins og sjá má á myndinni að neðan hækkaði kostnaður við yfirstjórn á íbúa á föstu verðlagi milli árunna 1993 og 1994, hugsanlega er þar um að ræða viðbótarkostnað vegna sameiningarinnar. Síðan hefur kostnaður staðið nokkurn veginn í stað og raunar lækkaði hann talsvert milli árunna 1999 og 2000. Kostnaður við málaflokkinn árið 2000 var þó 52% hærri en meðaltalið fyrir sveitarfélög með 1.000 íbúa og fleiri utan Reykjavíkur.

Hafa ber í huga að sveitarfélagið rak tvær skrifstofur, á Ólafsvík og Hellissandi fram til ársins 1999 þegar bæjarskrifstofan flutti öll til Hellissands og skýrir það a.m.k. að hluta kostnaðarlækkun í málaflokknum um það leyti. Svo virðist sem markmið um hagræðingu í yfirstjórn vegna sameiningar hafi verið að nást, a.m.k. að einhverju leyti í lok fyrsta kjörtímabils eftir sameininguna, og á miðju öðru kjörtímabili. Myndin að neðan sýnir þróunina vel:



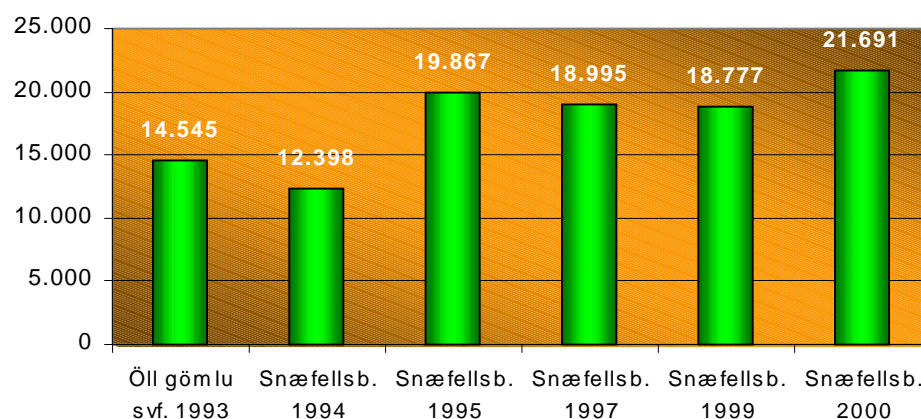
Mynd 6. Samanlagður kostnaður v/yfirstjórnar pr. íbúa 1993-2000 á verðlagi 2000.

Félagsþjónusta. Félagþjónusta er málaflokkur þar sem gert var ráð fyrir að þjónustustig hækkaði við sameiningu. Ekki er ósennilegt að búist hafi verið við kostnaðarlækkun í málaflokknum enda var sáralitlu fé varið til félagþjónustu í dreifbýlishreppunum tveimur. Árið 1993 var kostnaður við félagþjónustu aðeins 311 kr. á íbúa í Staðarsveit (371 kr. á verðlagi ársins 2000) og 1.304 kr. (1.555 kr.) í Breiðuvíkurbæ. Í þéttbýlisveitarfélögunum var kostnaður rúmlega 12.000 kr á íbúa í Neshreppi

(14.500 kr. á verðlagi ársins 2000) og tæplega 14.000 kr. í Ólafsvík (16.500 kr.).

Athugun á þróun kostnaðar sýnir að árið 1994 lækkaði kostnaðurinn við málaflokkinn, en hækkaði síðan mikið 1995 og hefur haldist á svipuðu stigi allt fram til ársins 2000. Meðaltalskostnaður fyrir sveitarfélög fjölmennari en 1.000 íbúa utan Reykjavíkur var árið 2000 um 30.000 kr. á íbúa eða um 38% hærri en í Snæfellsbæ.

Þarna hefur kostnaður við þjónustuna hækkað mjög mikið miðað við stöðuna eins og hún var í minni sveitarfélögunum fyrir sameiningu, enda virðist félagsþjónusta tæplega hafa verið þar til staðar ef marka má af þeim útgjöldum sem runnu til málaflokksins. Ef eitthvert samband er milli útgjalda til málaflokka og þjónustustigs í þeim má hiklaust ætla að fyrir íbúana, sérstaklega í minnstu hreppunum, hafi félagsþjónustan eflst mjög mikið eftir sameiningu.



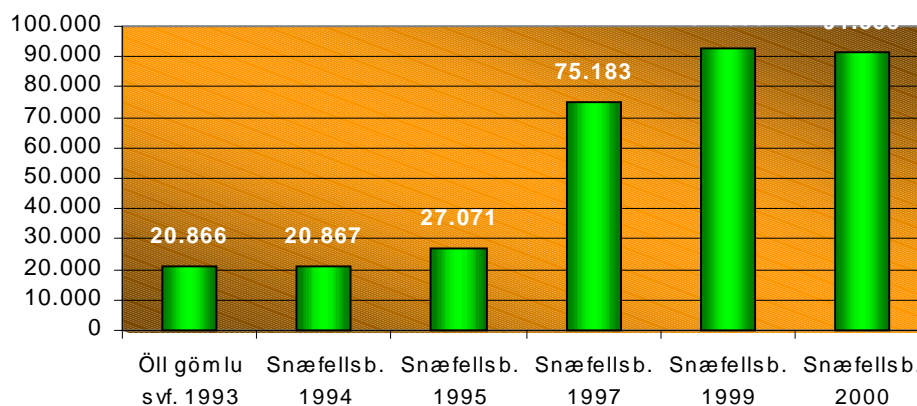
Mynd 7. Samanlagður kostnaður v/félagsþjónustu pr. íbúa 1993-2000 á verðlagi 2000.

Fræðslumál. Fyrir sameininguna var kostnaður við fræðslumál nokkuð misjafn milli gömlu sveitarfélaganna. Hæstur var kostnaðurinn í Breiðuvíkurbreppi, tæplega 28.000 kr. á íbúa (33.300 kr. á verðlagi ársins 2000) en lægstur í Ólafsvík, um 16.000 kr. á íbúa (19.200 kr.). Þessar tölur eru reyndar mjög í samræmi við meðalkostnað við málaflokkinn það ár fyrir sveitarfélög af sambærilegri stærð.

Fyrsta ár sameiningarinnar breyttist kostnaðurinn ekkert en 1995 hækkaði kostnaðurinn um 30% samanber mynd 11. Ekkert kemur fram um hvað það er sem veldur kostnaðarhækkun milli árána 1994 og 1995 en víst er

að kostnaðurinn var orðinn talsvert hærri en meðaltal fyrir sveitarfélög með 1.000 íbúa eða fleiri utan Reykjavíkur.

Við yfirtöku á rekstri grunnskólans til sveitarfélaganna, eða milli ára 1995 og 1997 nærri þrefaldast kostnaður við málaflokkinn og hækkar enn fram til ársins 1999. Árið 2000 hefur kostnaður lækkað örlítið aftur en er samt 37% hærri en meðaltal sveitarfélaga sem eru fjölmennari en 1.000 íbúa utan Reykjavíkur. Kostnaðurinn er með því hæsta sem gerist í þessum stærðarflokki sveitarfélaga. Í þessu sambandi er þó rétt að benda á að kostnaður nokkurra meira sambærilegra sveitarfélaga er litlu lægri, s.s. Vesturbyggðar, Húnaþings vestra, Sveitarfélagsins Skagafjarðar og Austur-Héraðs (allt sameinuð sveitarfélög). Aðeins Sandgerði var með hærri kostnað í fræðslumálum árið 2000.



Mynd 8. Samanlagður kostnaður v/fræðslumála pr. íbúa 1993-2000 á verðlagi 2000.

Hafa ber í huga að Snæfellsbær rekur þrjá grunnskóla af mismunandi stærð sem eru misjafnlega hagkvæmar rekstrareiningar. Fram kom í viðtali við bærarstjóra Snæfellsbæjar, sem jafnframt er formaður skólanefndar, að þar sem skólamál eru afskaplega viðkvæmur málaflokkur vilji bærarstjórnarmenn Snæfellsbæjar ekki gera neinar stærri byltingar í rekstri hans.¹³

Ekki er að sjá að sameiningin hafi haft veruleg áhrif á útgjaldþróun málaflokksins og þótt hún gæti gefið möguleika á sparnaði í rekstri t.d.

¹³ Viðtal við Kristinn Jónasson, bærarstjóra Snæfellsbæjar 30. maí 2001.

með fækkun eða sameiningu skóla, sé ekki almennur vilji til slíks þar sem það gæti m.a. skapað óeiningu innan sveitarfélagsins.¹⁴

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

Nauðsynlegt er að hagræða í skólamállum.

Skipting svara þeirra kemur fram í töflunni að neðan:

Tafla 18. Nauðsynlegt er að hagræða í skólamállum (%).

Búseta	Mjög sammála	Frekar sammála	Frekar ósammála	Mjög ósammála	Ekki skoðun	Sammála- ósammála	N
Allir	46	25	15	5	9	51	165
Ólafsvíkurkaupstaður	55	32	9	2	2	76	82
Neshreppur utan Ennis	44	15	17	10	13	32	52
Breiðuvíkurbreppur	12	0	75	0	13	-63	8
Staðarsveit	31	23	15	15	15	24	13
Dreifbýlishreppur saman	24	14	38	10	14	-10	21

Íbúar í þéttbýlinu norðan jökuls eru upp til hópa sammála því að hagræða þurfi í málaflokknum og kemur það varla á óvart. Reyndar er meirihluti íbúa í Staðarsveit líka sammála þessu sem kemur nokkuð á óvart þegar haft er í huga að slík hagræðing kynni að bitna á skólarekstri á Lýsuhóli. Einmitt þess vegna er e.t.v. andstaða við þetta í Breiðuvíkurbreppi.

6.3. Kennitölur um fjárhagsstöðu

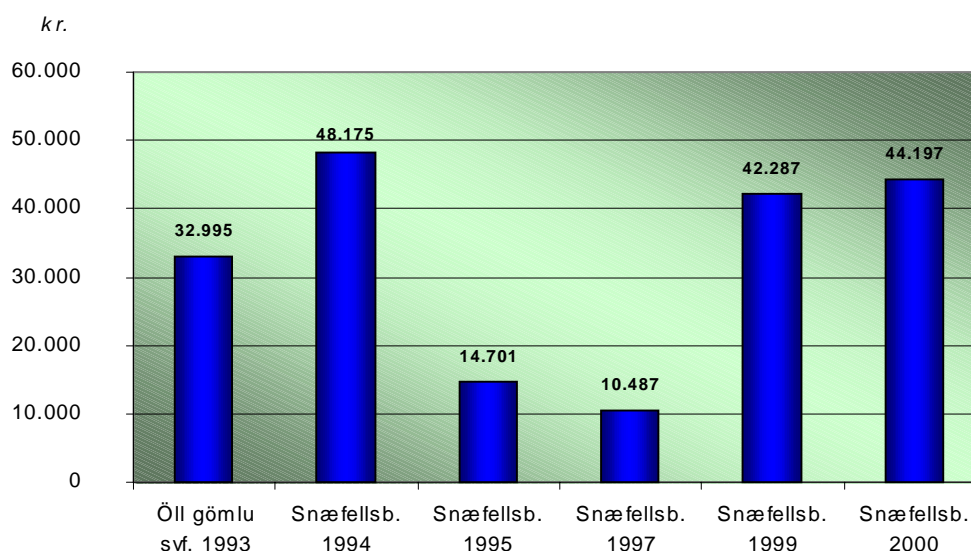
Hér verða teknar til umfjöllunar tvöskonar kennitölur um fjárhagsstöðu, annars vegar framlegð og hinsvegar skuldastaða og peningalegar eignir.

6.3.1. Framlegð

Þegar skatttekjur að frádregnum rekstri málaflokka án vaxta skv. fjármagnsyfirliti eru skoðaðar, þ.e. framlegð, kemur í ljós að hún hefur verið nokkuð breytileg milli ára. Hún jókst fyrsta ár sameiningarinnar, lækkaði árin 1995 og 1997 en hækkaði síðan árin 1999 og 2000.

¹⁴ Þetta er mat Kristins Jónassonar í sama viðtali.

Það var markmið manna við sameininguna að rekstrartekjur umfram rekstrargjöld (framlegð) hækkuðu við sameininguna. Fyrsta ár sameinaða sveitarfélagsins gekk þetta eftir og var framlegðin þá 30% af skatttekjum. Næstu ár var hins vegar ekki mikill rekstrarafgangur, 11% árið 1995 og 6% árið 1997 (fyrsta heila rekstrarár grunnskólans hjá sveitarfélögunum). Árin 1999 og 2000 var þetta hlutfall um 20%. Svo virðist sem það markmið heimamanna um að hækka framlegð hafi að einhverju leyti náðst þegar horft er til árána 1999 og 2000. Ekki er ólíklegt að yfirtaka grunnskólans og e.t.v. erfitt árferði um miðjan áratuginn hafi truflað þessa þróun.



Mynd 9. Samanlagðar tekjur umfram gjöld pr. íbúa 1993-2000 á verðlagi 2000.

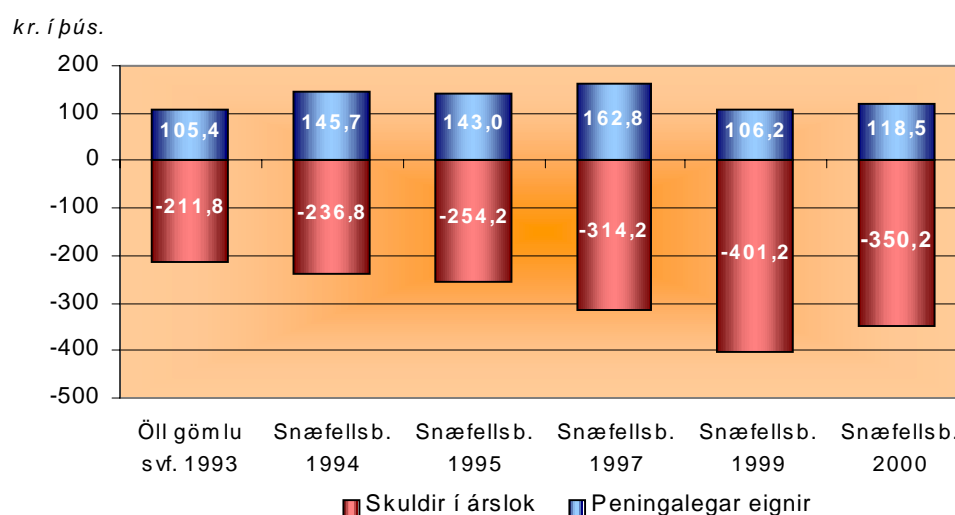
Hlutfall reksturs málaflokka af skatttekjum var 80,1% árið 2000 og hjá sveitarfélögum stærri en 1.000 íbúa utan Reykjavíkur var þetta hlutfall 81,3%. Þannig er rekstrarniðurstaða Snæfellsbæjar að þessu leyti mjög áþekk og hjá viðmiðunarsveitarfélögunum. Ekki er ljóst hvaða áhrif sameiningin hefur haft í þessum efnum en til upprifjunar má þó benda á að milli árána 1999 og 2000 náðist fram nokkur útgjaldalækkun í yfirstjórn og lítills háttar í fræðslumálum.

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 umfram 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.¹⁵

Heildarskuldir allra sveitarfélaganna samantekið jukust milli ára 1993 og 1995, eða sem nemur 20%. Fyrsta kjörtímabil sameinaðrar sveitarstjórnar jukust skuldir á hvern íbúa, en framkvæmdir og fjárfestingar hafa í mörg ár verið hærri en hjá viðmiðunarsveitarfélögum. Hámarki náðu skuldir á íbúa árið 1999 og árið 2000 voru skuldir 350.200 kr. á íbúa sem er rúmlega 55% herra en hjá viðmiðunarsveitarfélögum með 1.000 íbúa eða fleiri utan Reykjavíkur. Þessi þróun kemur fram á myndinni að neðan.



Mynd 10. Samanlagðar skuldir og peningalegar eignir pr. íbúa 1993-2000 á verðlagi 2000.

Peningalegar eignir hafa verið minni en skuldir allt frá því fyrir sameiningu, þ.e. neikvæð peningaleg staða. Peningaleg staða allra sveitarfélaganna fyrir sameiningu 1993 og fyrir sameinað sveitarfélag 1995 versnaði lítillega. Peningaleg staða versnaði nokkuð á fyrsta kjörtímabilinu og raunar allt til ársins 1999. Svipuð þróun átti sér einnig stað meðal annarra sveitarfélaga stærri en 1.000 íbúa utan Reykjavíkur. Þar var peningaleg staða í árslok 1998 að meðaltali neikvæð um 125.400 kr. á íbúa. Árið 2000 var peningaleg staða sveitarfélaga fjölmennari en 1.000 íbúa utan Reykjavíkur neikvæð um rúmlega 166.000 kr. á íbúa en í Snæfellsbæ var peningaleg staða neikvæð um tæplega 232.000 kr. eða um

¹⁵ Samband íslenskra sveitarfélaga 2000: Árbók sveitarfélaga 2000.

39% neikvæðari. Helst má skýra auknar skuldir og versnandi peningalega stöðu með framkvæmdum sem sveitarfélagið stóð í.

7. Búsetu og byggðapróun

Ef reyna á að meta hugsanlegan þátt sameiningarinnar í Snæfellsbæ á búsetu og byggðapróun eru það einkum þrír þættir sem koma upp; þjónusta sveitarfélagsins, atvinnulífið og samgöngumál og þá innan sveitarfélagsins og við nágrannasveitarfélögin annarsvegar og samgöngur við höfuðborgarsvæðið hinsvegar.

Fyrst er þó rétt að líta á niðurstöður þess þegar íbúar sem lentu í könnuninni voru beðnir um að gefa ákveðnum samfélagsþáttum einkunn, eftir mikilvægi fyrir byggð á svæðinu:

Tafla 19. Viðhorf íbúa í Snæfellsbæ til þess hversu miklu máli nokkrir samfélagsþættir skipta fyrir byggðapróun (meðaltöl).

Atriði	Meðaltal	N
Fjölbreytt atvinnulíf	4,83	166
Góðir skólar	4,76	166
Öflugt sveitarfélag	4,70	166
Góð þjónusta við fólkið	4,61	166
Bættar samgöngur um Hvalfjarðargöng	4,37	166
Bættar samgöngur um Fróðárheiði	4,33	166
Ferðaþjónusta	4,33	166
Öflug félagsþjónusta	4,28	166
Gott framboð á menningu og afþreyingu	4,25	166

Skýring: Fólk var beðið um að gefa einkunnir eftir mikilvægi þar sem 1 var minnst mikilvægt og 5 mest.

Þessar niðurstöður sýna glögglega að íbúarnir líta mjög til þeirra þátta sem nefndir voru að ofan. Þjónustuþættir sveitarfélagsins fá einkunnir á bilinu 4,25 – 4,76 sem er mjög hátt þegar tekið er tillit til þess að hæsta mögulega gildi er 5. Þá er einnig eftirtektarvert að mikilvægi fjölbreytni í atvinnulífi er hátt metið eða 4,83 (raunar hæsta gildið í öllum sveitarfélögum sjö í rannsókninni). Þá er einnig ljóst að samgönguþátturinn, hvort heldur sem er innan sveitarfélagsins eða við höfuðborgarsvæðið fá þungt mikilvægi þarna. Það er því óumdeilanlegt að þetta eru þau atriði sem eru mikilvæg hjá Snæfellsbæingum. Á hinn bóginn er ekki víst að hægt sé að þakka sameiningunni allt þarna, en þó er ljóst að þjónustuhlutverk sveitarfélagsins, sem hér er talið mikilvægt, hefur betri forsendur eftir sameininguna. Þá er þó ljóst að betri forsendur til samvinnu og samskipta við nágrannasveitarfélög á norðanverðu nesinu efla þjónustuna, einkum þá þjónustu sem unnin er í samvinnu og treysta þar með byggð á svæðinu. Látum nokkur ummæli úr samtölum okkar við sveitarstjórnarmenn tala sínu máli.

Um samgöngur á Snæfellsnesi:

- Samgöngubætur hafa gert það að verkum að allt norðanvert Snæfellsnes er að verða a.m.k. eitt þjónustusvæði, jafnvel eitt atvinnusvæði.
- Ólafsvíkurenni var fyrst gert fært 1962, síðan var það endurbætt en var hættulegt vegna grjóthruns. Það gjörbreyttist um 1984 þegar nýr vegur kom, meiri samgangur. Bættur vegur um Búlandshöfða er að gera svipað í hina áttina.

Um samgöngur við höfuðborgina:

- Það er mjög gott að fá Vatnaleið.
- Helsta gagnrýni á sameininguna er sú að Jóhanna Sigurðardóttir lofaði peningum í samgöngur, t.d. í Fróðárheiði, en fyrst núna er verið að lagfæra eitthvað þar. Fólki gremst þetta mjög og galt atkvæði sitt margt hvert á þessum forsendum.
- Það hefur orðið algjör sprenging í umferð í júní eftir opnun Hvalfjarðarganga, hægt er að bjóða upp á dagsferðir á Snæfellsnes frá Reykjavík eins og til Gullfoss/Geysis. Það eru bara tveir tímar og korter til Reykjavíkur.
- Göngin valda því líka að meira fer af fiski í flug til útflutnings.
- Við erum á sama báti og höfuðborgarsvæðið
- Hvalfjarðargöngin er það besta sem komið hefur fyrir þetta svæði

Um atvinnumálin:

- Atvinnuflóran er að verða fjölbreyttari, ferðamennska að aukast. Uppbygging á Arnarstapa, Hellnum og víðar.
- Þegar sameinað hefur verið í eitt sveitarfélag næst góð yfirsýn yfir atvinnulífið og sérstaklega ferðamálin. Það hefur verið mikil uppbygging í þeim, t.d. ferðaþjónusta bænda o.fl. Lýsuhóll, Arnarstapi, Hellnar og hótél á Hellissandi.
- Það má þakka sameiningu það að fólk sækir meira vinnu á milli staðanna innan Snæfellsbæjar.

Í samtölum skýrsluhöfunda við sveitarstjórnarmenn kom einnig fram að þeir töldu að þrengingar í atvinnulífinu fyrir sameininguna hafi haft mikil áhrif á niðurstöðu sameiningarkosninganna. Jafnframt var talið að sameiningin hefði haft jákvæð áhrif á atvinnulífið t.a.m. í þá veru að fólki hafi þótt auðveldara að sækja vinnu milli staða innan svæðisins eftir sameiningu í eitt sveitarfélag.

Það er ljóst af þessu að þessir þættir spila meira og minna saman. Samgöngubætur tryggja og efla í senn þjónustubætti og stækka atvinnusvæði. Reyndar var kvartað yfir því að lítið hafi orðið um efndir í samgöngumálum til þeirra sveitarfélaga sem sameinuðust og því ef til vill langsótt að leita skýringar á t.d. vegabótum nú um Fróðárheiði til þeirra loforða. Alla vega hafa skilyrði til ýmiss konar uppbyggingar sem styrkir atvinnu og þjónustu, batnað og benda má hér á t.d. uppbyggingu bæði á

Arnarstapa og á Lýsuhóli. Þá hafa Hvalfjarðargöng fært svæðið nær höfuðborginni og slíkt er auðvitað þýðingarmikið þó ekki hafi það með sameininguna að gera.

8. Niðurstaða

- Meirihluti íbúa í öllum hverfum Snæfellsbæjar upplifa það erfiðara að hafa áhrif á mál eftir sameininguna. Þetta er þó meira áberandi í dreifbýlishverfunum. Sömu línur eru varðandi aðgengi fólks að kjörnum fulltrúum; fólk metur það hafa horfið til hins verra í dreifbýlinu, en er nokkuð tvískiptara meðal íbúa þéttbýlisstaðanna. Þessi niðurstaða er vísbending um að forsendum virks lýðræðis hafi hrakað, enda hefur kjörnum fulltrúum fækkað og er enginn þeirra lengur úr dreifbýlinu. Það þarf því ekki að koma svo á óvart að þetta sé einkum skoðun meðal fólks úr dreifbýlinu. Þetta kemur einnig fram í því sem túlka mætti sem meira áhugaleysi á bæjarmálunum í dreifbýlinu, en þekking á nöfnum bæjarfulltrúa er mun minni þar en í þéttbýlinu.

Aðspurðir eru íbúar Snæfellsbæjar frekar á því að vald hafi safnast í of miklum mæli saman á Hellissandi en í Ólafsvík. Þetta er merki um að staðsetning bæjarskrifstofanna hafi í hugum fólksins mjög táknrænt gildi, því á Hellissandi eru bæjarskrifstofurnar, en í Ólafsvík búa hins vegar fimm af sjö bæjarfulltrúum.

- Félagsþjónustan hefur eflst mjög eftir sameiningu, ekki síst í dreifbýlinu, þar sem hún var lítil fyrir. Auk þess virðist samvinna Snæfellsbæjar um félagsþjónustu með sveitarfélögunum á norðanverðu Snæfellsnesi hafa eflt þennan þjónustuþátt.

Skólahald á Lýsuhóli var aukið og nú eru allir bekkir grunnskóla kenndir þar. Þetta var ákvörðun hins sameinaða sveitarfélags.

Ekki verður annað séð en að íbúarnir séu sáttir við þróun í málaflökkunum fræðslumálum og félagsþjónustu. Þó verður að hafa í huga að grunnskólinn var færður alfarið yfir á sveitarfélög eftir sameininguna. Kann það að hafa áhrif á mat fólks.

Um það hvort þjónustan almennt sé sambærileg allsstaðar í Snæfellsbæ eru mestar efasemdir í Breiðavíkurbreppi, en svarendur eru raunar fáir þar. Flestir Ólafsvíkinga eru þessarar skoðunar sem raunar virðist vera meirihlutaskoðun fólks í þéttbýlinu.

- Eftir sameiningu var valin leið dreifðrar stjórnsýslu, þar sem hluti hennar, auk þjónustufulltrúa var staðsett í Ólafsvík, en meirihluti hennar á Hellissandi. Í upphafi annars kjörtímabils var hún færð alfarið á Hellissand. Þessi tilhögun veldur því m.a. að Ólafsvíkingar telja valdið

hafa farið of mikið þangað og vilja frekar hafa stjórnsýsluna dreifðari. Það er fátítt í sameiningum sveitarfélaga hérlendis að fyrrum kaupstaður verði algerlega án stjórnsýslu sveitarfélagsins sem hann sameinast og því líklegt að hér sé um nokkurn tilfinningalegan missi að ræða.

- Tekjurnar hafa farið stig hækkandi frá sameiningu. Stökk frá 1995-1997 skýrist þó af auknum tekjum vegna yfirtöku grunnskólans, en einnig virðist mega þakka þetta uppsveiflu í atvinnulífínu.

Við sameininguna náðist hagræðing í yfirstjórn sveitarfélagsins og enn frekari hagræðing milli árána 1999 og 2000, þ.e. þegar bæjarskrifstofurnar voru alfarið fluttar á Hellissand.

Félagshjónustan tók stökk við sameininguna og varð mun dýrari, enda var henni vart til að dreifa í dreifbýli fyrir þann tíma. Jafnvægi hefur þó ríkt að mestu síðan.

Skólamálaútgjöld hækkðu strax 1995. Síðan þá hafa útgjöld verið há. Þetta skýrist m.a. af uppbyggingu á Lýsuhóli og fjölgun bekkja þar. Það hefur verið meðvitað hjá sveitarstjórnnum Snæfellsbæjar að taka ekki stór skref í hagræðingu, m.a. til að viðhalda einingu.

Framlegð minnkaði fyrst eftir sameininguna og síðan fyrst eftir yfirtöku grunnskólans, en er á mikilli uppleið frá og með árinu 1999.

Skuldir hafa aukist eftir sameiningu, en eru þó nokkuð í takti við auknar fjárfestingar, t.d. í íþróttahúsi í Ólafsvík, endurbætur á Lýsuhólsskóla og framkvæmdir við höfnina á Arnarstapa.

- Fyrir sameiningu voru uppi ákveðnar væntingar um þátt hennar varðandi eflingu byggðar og atvinnulífs. Þjónusta verið byggð upp og styrkt síðan og er tvímælalaust jafnari yfir sveitarfélagið sem heild en áður. Á svæðinu virðist vera öflugra þjónustusamfélag en áður.

Sameiningin hefur einnig styrkt þróun atvinnulífsins, t.d. með framkvæmdum við höfnina á Arnarstapa. Þá er því einnig haldið fram að sameiningin hafi dregið úr rígi á svæðinu og þannig átt þátt í að gera atvinnusvæðið heildstæðara.

Samgöngubætur innan marka sveitarfélagsins hafa hjálpað til við eflingu atvinnulífs og þjónustustigs, en þær efndir ríkisvaldsins komu þó mun seinna en ætlað var.

8.1. Lokaorð

Borið saman við atkvæðagreiðsluna um sameiningu fyrir rúmum átta árum hefur fylgi við hana heldur dvínað, en auðvitað stendur hér uppúr að hún yrði samþykkt í öllum gömlu sveitarfélögunum, ef marka má svör íbúanna við því hvernig þeir kysu í dag yrði gengið til sameiningarkosninga. Í Ólafsvík og í Breiðavíkurbhreppi hefur fylgi minnkað talsvert, en er þó meirihlutafylgi. Í hinum tveimur sveitarfélögunum hefur fylgi hinsvegar aukist lítillega og er t.d. Neshreppur nú fjær því að fella en 1993, þegar litlu munaði.

Tafla 20. Hvað myndu íbúar Snæfellsbæjar kjósa í sameiningarkosningum nú miðað við 1993?

<i>Svæði</i>	<i>Úrslit nú</i>	<i>Úrslit 1993</i>	<i>Mismunur 93 og nú</i>
<i>Ólafsvíkurbæjar</i>	Með 56,1%	Með 83,6%	- 27,5
<i>Neshreppur utan Ennis</i>	53,1%	50,5%	+ 2,6
<i>Breiðavíkurbæjar</i>	62,5%	86,7%	- 24,2
<i>Staðarsveit</i>	92,3%	83,7%	+ 8,6
<i>Alls</i>	58,6%	-	

Auðvitað er erfitt að segja með vissu hvað valdi hér um mismunandi þróun viðhorfa í ljósi reynslunnar. Í Breiðavíkurbhreppi er ekki hægt að rekja þetta til óánægju með þróun mála í þeirri þjónustu sem hér er skoðuð, heldur frekar til þróunar lýðræðismála. Hægt er að ímynda sér að í Staðarsveit sé aukinn stuðningur m.a. tilkominn vegna þess að hlutverk skólans á Lýsuhóli var aukið eftir sameininguna. Á sama hátt er einnig hægt að ímynda sér að minnkandi stuðningur Ólafsvíkinga við sameininguna geti átt sér rætur í þróun mála varðandi staðsetningu bæjarskrifstofunnar.

Tafla 21. Hvað myndu íbúar Snæfellsbæjar kjósa í sameiningarkosningum nú miðað við hvað þeir kusu 1993?

<i>Kosið 1993</i>	<i>Kysi nú</i>			
	<i>Með</i>	<i>Móti</i>	<i>Óviss</i>	<i>Alls</i>
<i>Með</i>	69,9%	28,0%	2,0%	93
<i>Móti</i>	20,5%	79,5%	0,0%	39
<i>Kaus ekki/autt</i>	66,7%	22,2%	11,1%	18

Þegar borið er saman hvað fólk myndi kjósa í dag við það hvað það segist hafa kosið árið 1993 kemur í ljós að 28 af hundraði þeirra sem kusu með

áður myndu kjósa á móti nú. Á sama hátt eru það yfir 20 af hundraði sem kusu gegn áður en myndu kjósa með nú. Þeir eru því 7,5 prósentustigum fleiri sem snúast gegn sameiningu. Þetta eru varla neinar afgerandi tölur og varlegt að leggja í þær of mikla merkingu.

Samantekið virðist víðast hvar vera eining um hið 8 ára gamla sveitarfélag. Nokkuð virðist hafa verið lagt í að viðhalda einingu og samstöðu þvert á flokka og búsetu, bæði kringum nefndir sveitarfélagsins sem og framkvæmdum í dreifbýlli hlutunum. Slíkt virðist hafa reynst vel í Snæfellsbæ.

Heimildir

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

Byggðastofnun (2001): *Byggðabrunnur.*

Félagsmálaráðuneytið (1993): *Lokaskýrsla sveitarfélaganefndar.*

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

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

Kjær, Ulrik (2001): *Kommunesammenlægninger. Hvor skal rådhuset så ligge?*
Fyrirlestur á norrænni ráðstefnu um rannsóknir á sveitarstjórnarmálum í Turku, Finnlandi 23. - 25. nóvember 2001.

Landmælingar Íslands, uppdættir 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.

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

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

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

Samstarfsnefnd um sameiningu sveitarfélaga á utanverðu Snæfellsnesi 1993:
„*Viljayfirlýsing vegna sameiningar sveitarfélaga á utanverðu Snæfellsnesi*“,
bæklingur sem dreift var til allra íbúa á sameiningarsvæðinu í nóvember 1993.

Samtök sveitarfélaga í Vesturlandskjördæmi (1993): *Sameining sveitarfélaga í Vesturlandskjördæmi, kynning á starfsemi sveitarfélaga.*

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

Snæfellsbær: *Sjá heimasíðuna www.snb.is* (2001).

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

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

Munnlegar heimildir

Kristinn Jónasson bæjarstjóri, Hellissandi/Ólafsvík.

Ólafur Rögnvaldsson bæjarfulltrúi, Rifi.

Sveinn Elínbergsson bæjarfulltrúi og skólastjóri, Ólafsvík.

Atli Alexandersson fyrrverandi bæjarfulltrúi, Ólafsvík.

Pétur Pétursson varamaður í bæjarstjórn, Arnarstapa.

Sigprúður Guðmundsdóttir forstöðumaður Félags- og skólaþjónustu Snæfellinga, Hellissandi.

Lilja Ólafsdóttir bæjarritari, Hellissandi.