

---

# **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>

---



## **BORGARFJARÐARSVEIT** **ÁHRIF OG AFLEIÐINGAR SAMEININGAR 1998**

**Grétar Þór Eypórsson**

**Hjalti Jóhannesson**

---

**Janúar 2002**

---

**UNNIÐ MEÐ TILSTYRK  
FÉLAGSMÁLARÁÐUNEYTISINS**

## Efnisyfirlit

<b>1. INNGANGUR</b> .....	<b>4</b>
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 .....	12
<b>2. GÖGN OG AÐFERÐIR</b> .....	<b>13</b>
<b>3. LÝÐRÆÐI</b> .....	<b>15</b>
3.1. LÝÐRÆÐIÐ OG FÓLKIÐ .....	15
3.2. „VALDASTAÐA“ GÖMLU HREPPANNA .....	17
<b>4. ÞJÓNUSTA</b> .....	<b>19</b>
4.1. FYRIRKOMULAG ÞJÓNUSTU .....	19
4.1.1. Fræðslumál.....	19
4.1.2. Félagþjónusta.....	21
4.2. GÆÐI ÞJÓNUSTU .....	21
<b>5. STJÓRNSÝSLAN</b> .....	<b>24</b>
<b>6. REKSTUR OG FJÁRMÁL</b> .....	<b>26</b>
6.1. TEKJUR .....	26
6.2. ÚTGJÖLD.....	28
6.3. KENNITÖLUR UM FJÁRHAGSSTÖÐU .....	32
6.3.1. Framlegð.....	32
6.3.2. Eignir og skuldir.....	33
<b>7. BÚSETA OG BYGGÐAÞRÓUN</b> .....	<b>36</b>
<b>8. NIÐURSTAÐA</b> .....	<b>39</b>
8.1. LOKAORÐ.....	40
<b>HEIMILDIR</b> .....	<b>43</b>

**Myndaskrá**

Mynd 1. Sveitarfélagaskipan fyrir og eftir sameiningu í Borgarfjarðarsveit (3510).....	6
Mynd 2. Mannfjöldaþróun í hreppunum fjórum og Borgarfjarðarsveit 1980 - 2000.....	9
Mynd 3. Fjöldi leikskólabarna í Borgarfjarðarsveit og hlutfall barna í leikskóla af heildarfjölda barna 1–5 ára, 1993–2000. ....	20
Mynd 4. Tekjur og útgjöld pr. íbúa 1997-2000 á verðlagi ársins 2000.....	27
Mynd 5. Samanlagður kostnaður v/ýfirstjórnar pr. íbúa 1996-2000 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 1997-2000 á verðlagi 2000. ....	31
Mynd 8. Samanlagðar tekjur umfram gjöld pr. íbúa 1996-2000 á verðlagi 2000.....	33
Mynd 9. Samanlagðar skuldir og peningalegar eignir pr. íbúa 1996-2000 á verðlagi 2000. ....	34

**Töfluskrá**

Tafla 1. Hlutfallsleg breyting á fjölda ársverka í Borgarfjarðarsveit 1988–1997.....	7
Tafla 2. Hlutfallslegt atvinnuleysi á landinu 1990–1999 (%).....	8
Tafla 3. Stærð sveitarfélaganna við sameininguna 1998.....	8
Tafla 4. Vegalengdir frá Reykholti. ....	10
Tafla 5. Áhrif sameiningar á möguleika fólks á að hafa áhrif á gang mála (%). ....	16
Tafla 6. Hefur aðgengi að kjörnum fulltrúum batnað eða versnað? (%). ....	16
Tafla 7. Nöfn 5 fulltrúa í sveitarstjórn, greint eftir búsetu og stuðningi við framboð, meðaltöl. ....	17
Tafla 8. Reykholt er heppilegur staður fyrir skrifstofu sveitarfélagsins (%). ....	18
Tafla 9. Grunnskólar haustið 1993, 1998 og 2000.....	21
Tafla 10. Mat íbúanna á félagsþjónustu í hinu sameinaða sveitarfélagi (%). ....	22
Tafla 11. Mat íbúanna á grunnskólum í hinu sameinaða sveitarfélagi (%). ....	22
Tafla 12. Mat íbúanna á því hvort þjónusta sé sambærileg allsstaðar í sveitarfélaginu (%). ....	23
Tafla 13. Mat íbúanna á því hvort lengra eða styttra sé að sækja stjórnsýsluna en áður (%). ....	25

<i>Tafla 14. Útsvarsprósenta á sameiningarsvæðinu 1996–2001.....</i>	<i>27</i>
<i>Tafla 15. Álagning fasteignaskatts 1997 og 2000 ásamt breytingum.....</i>	<i>28</i>
<i>Tafla 16. Nauðsynlegt er að hagræða í skólamálum með fækkun skóla (%).....</i>	<i>32</i>
<i>Tafla 17. Viðhorf íbúa í Borgarfjarðarsveit til þess hversu miklu máli nokkrir samfélagsþættir skipta fyrir byggðaðróun (meðaltöl, raðað eftir mikilvægi).....</i>	<i>37</i>
<i>Tafla 18. Hvað myndu íbúar Borgarfjarðarsveitar kjósa í sameiningarkosningum nú miðað við kosningarnar 1998?.....</i>	<i>41</i>
<i>Tafla 19. Hvað myndu íbúar Borgarfjarðarsveitar kjósa í sameiningarkosningum nú miðað við hvað þeir segjast hafa kosið 1998? .....</i>	<i>41</i>

## 1. Inngangur

Í sameiningarátaki Félagsmálaráðuneytisins 1993 var gerð tillaga um sameiningu fimm sveitarfélaga á því svæði sem nú er Borgarfjarðarsveit. Þetta voru Andakílshreppur, Reykholtisdalshreppur, Lundarreykjadalshreppur, Hálsahreppur og Skorradalshreppur. Í kosningum 20. nóvember 1993 samþykktu aðeins Andakílshreppur og Reykholtisdalshreppur tillöguna og því varð ekkert úr í það skiptið.

Heimamenn fóru af eigin frumkvæði af stað með sameiningarnefnd um mitt kjörtímabilið 1994–1998. Lagði sameiningarnefndin fram tillögu um sameiningu sex sveitarfélaga, þ.e. sömu sveitarfélaga og 1993 en að viðbættum Hvítársíðuhreppi.

Kosið var um tillögu sameiningarnefndarinnar 14. mars 1998. Andakílshreppur, Reykholtisdalshreppur, Lundarreykjadalshreppur og Hálsahreppur samþykktu tillöguna en Skorradalshreppur og Hvítársíðuhreppur felldu.

Sameining þeirra fjögurra sveitarfélaga sem samþykktu tók gildi 7. júní 1998. Íbúar sveitarfélaganna sem að hinu nýja sveitarfélagi stóðu voru alls 686 þann 1. desember 1997.

### 1.1. Bakgrunnur

#### 1.1.1. Hrepparnir sem sameinuðust

Sveitarfélögin sem sameinuðust voru fjögur sveitarfélög norðan Skarðsheiðar, þ.e. Andakílshreppur, Reykholtisdalshreppur, Lundarreykjadalshreppur og Hálsahreppur. Þetta voru allt dreifbýlissveitarfélög að mestu en þó eru þar einnig þéttbýliskjarnar. Helsti þéttbýliskjarninn er Hvanneyri. Einnig er nokkurt þéttbýli í Reykholti og Kleppjárnsreykjum. Sveitarfélagaskipanina fyrir og eftir sameiningu má sjá á kortunum hér að neðan.

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

nokkra sérstöðu meðal þeirra sveitarfélaga sem sameinuðust. Á Hvanneyri bjuggu 160 manns þann 1. desember 2001. Talið er að nemendur við Landbúnaðarháskólann og fjölskyldur þeirra tvöfaldi u.þ.b. þá tölu, en þessir íbúar eiga yfirleitt ekki lögheimili á staðnum og koma því ekki fram í íbúatölum þar. Við sameininguna bjuggu 280 manns í Andakílshreppi og er því þéttbýlið á Hvanneyri verulegur hluti þessa fyrrum hrepps.

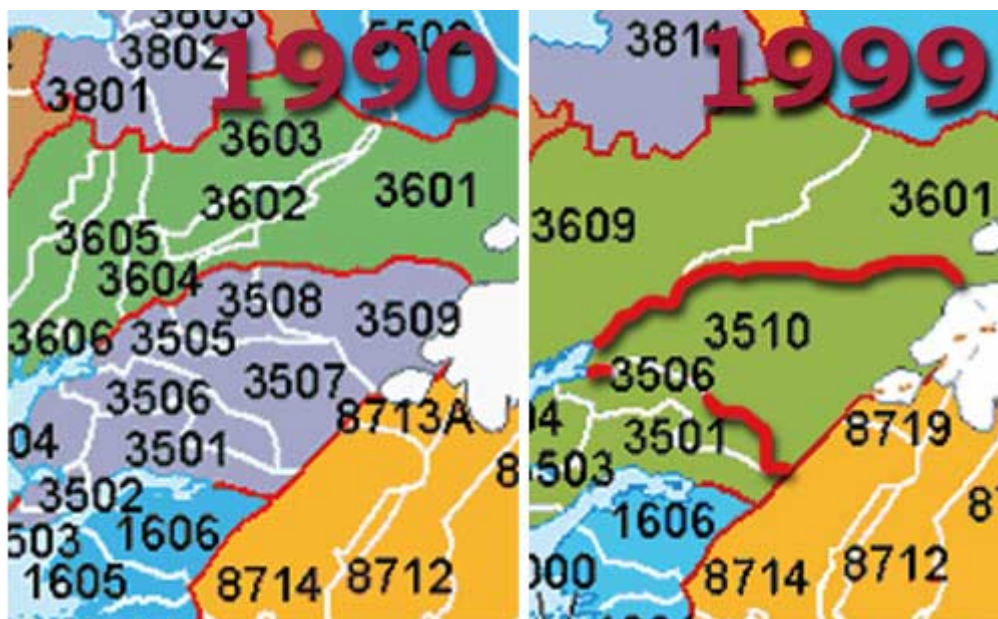
**Lundarreykjadalshreppur (3507)** var næsti hreppur ofan Andakílshrepps, dreifbýlt landbúnaðarsveitarfélag í samnefndum dal. Við sameininguna bjuggu 96 manns í hreppnum. Jarðhiti er talsverður og laxveiðiárnar Grímsá og Tunguá liðast um dalinn.

**Reykholtaldshreppur (3508)** hefur blandaða búsetu, þ.e. dreifbýlt landbúnaðarsamfélag en einnig nokkurt þéttbýli í Reykholti og í kringum Kleppjárnsreyki. Skólahald var lagt niður í Héraðsskólanum á Reykholti árið 1995<sup>1</sup> en nú er þar fræðasetrið Snorrastofa og verið er að byggja upp aukaeintaka-safn frá Landsbókasafni. Í Reykholti er m.a. rekið sumarhótel og verslun. Á Kleppjárnsreykjum er grunnskóli, sundlaug og aðstaða fyrir ferðamenn yfir sumarið. Í Reykholtald er mikill jarðhiti, s.s. Deildartunguhver og er hann nýttur til ylræktar og fleira. Í hreppnum bjó 221 íbúi 1. desember 1997.

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

---

<sup>1</sup> <http://www.reykholt.is/>



Mynd 1. Sveitarfélagaskipan fyrir og eftir sameiningu í Borgarfjarðarsveit (3510).

Heimild: Landmælingar Íslands.

### 1.1.2. Atvinna og atvinnuhættir

Á því svæði sem nú er Borgarfjarðarsveit fækkaði ársverkum um 116 á tímabilinu 1988–1997, eða um 43%. Á sama tíma fækkaði íbúum um 9%. Þannig hefur atvinna dregist mun meira saman en fólksfækkunin segir til um. Þannig getur atvinnuþátttaka hafa minnkað og atvinnuleysi aukist, bæði dulið og skráð. Samkvæmt rannsókn sem unnin var af Atvinnuráðgjöf Vesturlands fyrir Borgarfjarðarsveit í febrúar 1999<sup>2</sup> er talsvert dulið atvinnuleysi í sveitarfélaginu.

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

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

<sup>2</sup> <http://www.andakill.is/skyrsla/>



Athyglisverðasta breytingin á atvinnulífi svæðisins er sú strúktúrbreyting sem virðist hafa orðið á atvinnulífinu með auknu vægi þjónustugreina á kostnað landbúnaðar.

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

Atvinnuvegur	1988	1991	1994	1997	Mism. 88-97
<b>Landbúnaður</b>	48%	43%	41%	38%	-10
<b>Fiskveiðar</b>	1%	1%	1%	1%	0
<b>Fiskvinnsla</b>	1%	0%	0%	1%	0
<b>Iðnaður</b>	5%	4%	4%	4%	-1
<b>Byggingar</b>	5%	5%	6%	7%	2
<b>Verslun</b>	8%	8%	6%	7%	-1
<b>Samgöngur</b>	2%	2%	3%	4%	2
<b>Bankar og fleira</b>	3%	2%	2%	1%	-2
<b>Þjónusta</b>	26%	34%	38%	37%	11
<b>Samtals:</b>	100%	100%	100%	100%	

Heimild Byggðastofnun.

Eftirfarandi tafla<sup>3</sup> sýnir hlutfallslegt atvinnuleysi á landinu 1990–1999 skipt eftir kjördæmum og höfuðborgarsvæði/landsbyggð. Þar kemur fram að flest ár hefur verið minna atvinnuleysi á Vesturlandi en á landinu öllu að meðaltali. Þetta segir ekki alla söguna því staðbundið atvinnuleysi í Borgarfjarðarsveit kann að víkja talsvert frá þessu og er reyndar alls ekki ósennilegt þar sem árverkum hefur fækkað mun meira en sem nemur fólksfækkun á sama tímabili. Ekki er þó þar með sagt að atvinnuleysið sé allt skráð ef marka má vísbendingar um dulið atvinnuleysi.

<sup>3</sup> Heimild: Vinnuálastofnun 2001.

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

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

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

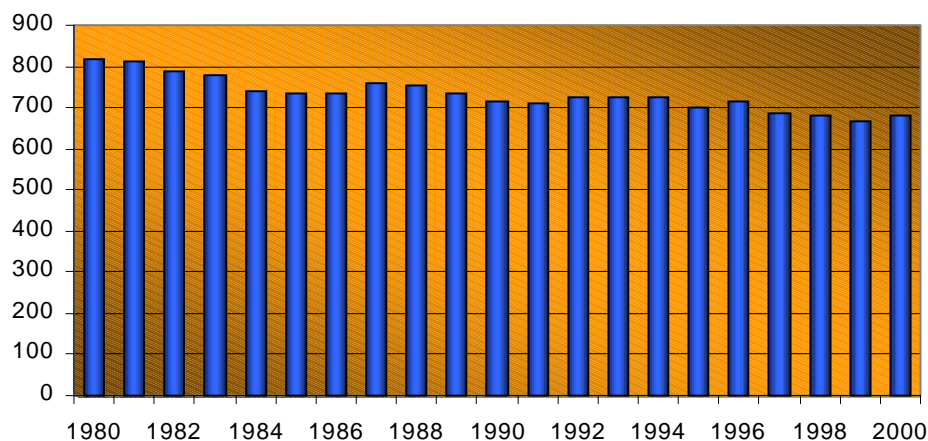
Tafla 3. Stærð sveitarfélaganna við sameininguna 1998.

	Íbúar 1.12.1997	
<i>Andakílhreppur</i>	280	41%
<i>Reykholtisdalshreppur</i>	221	32%
<i>Lundarreykjadalshreppur</i>	96	14%
<i>Hálsahreppur</i>	89	13%
<b>Samtals</b>	<b>686</b>	<b>100%</b>

Heimild: Hagstofa Íslands.

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

Ef horft er allt aftur til ársins 1971 þá voru íbúar á þessu svæði flestir 817 talsins árið 1980. Raunar má segja að íbúafjöldinn hafi verið á svipuðu róli árin 1974–1981. Eftir það fór að fækka í þremur áföngum, mest á fyrri hluta níunda áratugarins. Fæstir urðu íbúarnir 667 árið 1999.



Mynd 2. Mannfjöldaþróun í hreppunum fjórum og Borgarfjarðarsveit 1980 - 2000.

Fyrir sameiningu hafði mannfjöldaþróun hreppanna verið mismunandi. Frá 1977 var Andakílhreppur eina sveitarfélagið sem fjölgaði í, eða um 25 íbúa. Annarsstaðar fækkaði, mest um 80 manns í Reykholtisdalshreppi (24,7%). Mest fækkaði þar á fyrri hluta níunda áratugarins eins og í Borgarfjarðarsveit sem heild.

### 1.1.5. Vegalengdir

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

Upplýsingar um vegalengdir frá skrifstofu sveitarfélagsins eru fengnar frá Landmælingum Íslands<sup>4</sup> og kann að vera ákveðin ónákvæmni í staðsetningum og aflestri. Þessar tölur eru því gefnar upp til viðmiðunar.

<sup>4</sup> Landmælingar Íslands, ferðakort mkv. 1:500, 8. útgáfa 1999.

Tafla 4. Vegalengdir frá Reykholti.

	Vegalengdir frá Reykholti
Húsafell	um 28 km
Kleppjárnsreykir	um 3 km
Hvanneyri	um 30 km

Skrifstofa sveitarfélagsins í Reykholti er nokkuð miðsvæðis í sveitarfélaginu. Þannig er álíka langt frá Reykholti til Hvanneyrar annars vegar og Húsafells hins vegar samanber töfluna hér að ofan. Mesta vegalengd innan sveitarfélagsins er því um 60 km, þ.e. innan byggðarinnar. Miðað við íbúafjölda má segja að vegalengdir séu talsverðar en þó ekki umfram þá viðmiðun sem notuð var þegar sameiningarátakið stóð yfir árið 1993.<sup>5</sup> Hér er einnig rétt að geta þess að Hvanneyri er aðeins 12 km frá Borgarnesi, stærsta þéttbýlisstað héraðsins og aðal verslunar og þjónustustað. Er Hvanneyri þannig t.d. mun nær Borgarnesi en Reykholti.

## 1.2. Helstu breytingar við sameininguna

Í kynningarriti sameiningarnefndarinnar sem dreift var til íbúa fyrir sameiningarkosningarnar í mars 1998 er að finna greinargerð um tillögur og markmið.<sup>6</sup> Í þessari greinargerð var bæði að finna tillögur nefndarinnar og einnig úttekt á fjárhagslegum áhrifum sameiningarinnar og áhrifum á þjónustu og stjórnsýslu.

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

<sup>5</sup> Félagsmálaráðuneytið 1993: Lokaskýrsla Sveitarfélaganefndar.

<sup>6</sup> Sameiningarnefnd sveitarfélaga í Borgarfirði norðan Skarðsheiðar, Fréttabréf nr. 3, 5, janúar 1998.

Ráðinn skyldi sveitarstjóri og stjórnýslan staðsett á Kleppjárnsreykjum. Þá var lagt til að sveitarstjórinn hefði reglubundna viðveru á öðrum stöðum í sveitarfélaginu til að auka aðgengileikann að stjórnýslunni. Lagt var til að ef sameiningin yrði samþykkt hæfu gömlu sveitarstjórnirnar strax að því loknu vinnu við að gera tillögur um nýjar samþykktir fyrir sameinaða sveitarfélagið ásamt erindisbréfum fyrir nefndir og starfslýsingar fyrir starfsmenn. Gengið var út frá því að skrifstofa sveitarfélagsins tæki yfir störf reikningshaldara fyrir Kleppjárnsreykjaskóla.

Hvað þjónusta varðar þá var gert ráð fyrir breyttri þjónustu í nokkrum málaflokkum en stefnt að óbreyttri þjónustu í öðrum, ekki var minnst á alla málaflokka.

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

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

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

*Búseta og byggðapróun.* Varðandi búsetu og byggðapróun kom fram í greinagerð sameiningarnefndarinnar að stækkun sveitarfélaga sé nauðsynleg til þess að sveitarfélögin geti tekið við fyrirsjáanlega auknum verkefnum frá ríkinu og sinnt þeirri þjónustu sem nauðsynleg er hverjum íbúa. Stækkun sveitarfélaga gefi möguleika á að veita fjölbreytta þjónustu umfram það sem lítil sveitarfélög geta. Þá segir að sveitarstjórnarmenn og ekki síður íbúar séu meðvitaðir um að þjónustustig sveitarfélaga sé mismunandi og einnig þær skattaálgur sem lagðar eru á íbúa viðkomandi sveitarfélaga. Jafnframt sé viðkomandi aðilum ljóst

að framangreindir þættir, ásamt atvinnuástandi, hafi í ríku mæli áhrif á búsetu fólks og að vænta megi aukinnar samkeppni milli sveitarfélaga vegna þessa. Þar sem fleiri verkefni muni fyrirsjáanlega flytjast frá ríki til sveitarfélaga aukist muni hlutur þeirra síðarnefndu aukast í skattaálögum og að mismunur í útsvarsálagningu einstakra sveitarfélaga muni vega þyngra í ákvarðanatöku fólks um búsetu.

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

### *1.3. Uppbygging skýrslunnar*

Hér í fyrsta kafla skýrslunnar hefur verið gefið yfirlit yfir 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 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 stjórnsýsluna 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 sameininganna. 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 Borgarfjarðarsveitar 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 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 Borgarfjarðarsveit var rætt við alls 7 einstaklinga dagana 15. og 23. maí og 16. og 17. ágúst 2001. Þeir voru: *Pórunn Gestsdóttir* sveitarstjóri, *Bjarki Már Karlsson* á Hvanneyri og fulltrúi minnihluta í sveitarstjórn, *Bergþór Kristleifsson* í Húsafelli og fulltrúi í sveitarstjórn, *Kolbeinn Magnússon* í Stóra Ási nefndarmaður í landbúnaðarnefnd, *Sigurður Jakobsson* að Varmalæk fulltrúi í sveitarstjórn og formaður skólaneftar, *Ríkhart Brynjólfsson* oddviti sveitarstjórnar og *Jónína Heiðarsdóttir* í Múlakoti formaður félagsmálanefndar. Er öllu þessu fólki hér með þakkað fyrir sitt framlag.
- Símakönnun meðal íbúanna fór fram í september 2001. Af 150 manna slembiúrtaki úr þjóðskrá á aldrinum 18-75 ára náðist í 108. Alls tóku 74 af þeim þátt eða 68,5%. Spurt var spurninga sem snérist 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. Umfjöllun og greiningu á þeirri könnun er að finna í sérkafla í samantektarskýrslunni, en ekki er um að ræða greiningu

eftir einstökum sveitarfélögum. Í Borgarfjarðarsveit voru sendir listar til allra aðal- og vara sveitarstjórnarfulltrúa auk sveitarstjóra, eða alls 11 manns. Eftir eina ítrekun bárust svör frá 6 þeirra, eða 54,6%.



### 3. Lýðræði

Sveitarstjórn sameinaðs sveitarfélags er skipuð 5 fulltrúum, í stað 20 fulltrúa í gömlu sveitarfélögunum áður. Fastanefndir sveitarfélagsins eru atvinnuþróunarnefnd, stjórn byggðasamlagsins SSBNS (Samtök sveitarfélaga í Borgarfirði norðan Skarðsheiðar), félagsmálanefnd, landbúnaðarnefnd, skipulags- og byggingarnefnd, fræðslunefnd, skólanefnd (með Skorradalshreppi), umhverfisnefnd og æskulýðs- og menningarnefnd. Samtals eru fulltrúar Borgarfjarðarsveitar í þessum nefndum 42 talsins.<sup>7</sup> Loks voru tvær sjálfseignarstofnanir um fjallskil stofnaðar, önnur fyrir afrétt Hálsa- og Reykholtisdalshrepps og hin fyrir afrétt Lundarreykja- og Andakvílhrepps.

Stjórnsýslan er staðsett í Reykholti og þar hefur sveitarstjórinn haft fasta viðveru. Ekki hefur verið talin ástæða til þess að hafa reglubundna viðveru sveitarstjóra á nokkrum stöðum í sveitarfélaginu eins og til stóð. Sveitarstjórn fundar að jafnaði í félagsheimilinu Brún í Bæjarsveit, sem er nokkuð miðsvæðis í sveitarfélaginu.

#### 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 torvelða slíkt aðgengi og þar með hamlu 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 Borgarfjarðarsveit var ætlað að grennslast fyrir um mat þeirra á þessu í samanburði við ástand fyrir sameiningu. Spurt var:

---

<sup>7</sup> Heimasíða Borgarfjarðarsveitar [www.borgarfjordur.is](http://www.borgarfjordur.is)

*Telur þú almennt séð, að íbúar þíns gamla sveitarfélags hafi betri, verri eða jafngóða möguleika á að hafa áhrif á gang mála í sameinuðu sveitarfélagi og þeir höfðu í gamla sveitarfélaginu?*

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

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	8	48	16	18	5	-22	73
Andakílshreppur	0	9	62	10	9	10	-10	21
Lundarreykjadalshreppur	18	18	27	27	9	0	0	11
Reykholtssdalshreppur	4	4	46	14	29	4	-35	28
Hálsahreppur	0	10	40	30	20	0	-40	10

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

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

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

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

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	3	15	51	18	10	4	-10	73
Andakílshreppur	0	10	57	19	5	10	-14	21
Lundarreykjadalshreppur	9	27	36	18	9	0	9	11
Reykholtssdalshreppur	4	21	46	18	11	0	-4	28
Hálsahreppur	0	0	60	20	20	0	-40	10

Aftur er það Lundarreykjadalur sem sker sig úr með að telja lýðræði hafa hallað minna en öðrum. Viðhorf þar skiptast

nokkuð í tvo hópa, en þó heldur með því að ástand hafi batnað. Áberandi er í Andakílshreppi og Hálsahreppi hversu hátt hlutfall telur málin jafn góð og áður, en aðgenginu virðist mest hafa hallað í Hálsahreppi.

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

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

Hópur	Meðaltal	N	Hópur	Meðaltal	N
<i>Allir</i>	<b>3,49</b>	74			
<i>Andakílshreppur</i>	<b>2,57</b>	21	<i>L-listi (Breiðfylking í Borgarfirði)</i>	<b>3,92</b>	24
<i>Lundarreykjadalshreppur</i>	<b>4,91</b>	11	<i>H-listi (Borgarfjarðarlistinn)</i>	<b>3,95</b>	22
<i>Reykholtsdalshreppur</i>	<b>3,89</b>	28			
<i>Hálsahreppur</i>	<b>3,20</b>	10			

Lundarreykjadalur sker sig enn úr, en þar er að finna mestu þekkingu á því hvaða fulltrúar sitja í sveitarstjórn Borgarfjarðarsveitar. Vitneskjan er hins vegar minnst í gamla Andakílshreppi sem hlýtur að vekja athygli, m.a. vegna þess að þaðan koma þrír af fimm fulltrúum í sveitarstjórn. Hinir tveir hreppsnefndarfulltrúarnir koma úr Lundarreykjadal og Hálsahreppi. Ekki er því hægt að sjá að fólk sé meira eða minna inni í málum að þessu leyti eftir því hvort svæðis þess eða hverfi á sér marga eða fáa málsvara. Ekki er heldur að sjá neinn mun á þekkingu fólks á fulltrúum sínum í sveitarstjórn eftir því hvoru framboðinu það fylgir að málum – þarna stendur á jöfnu.

### 3.2. „Valdastaða“ gömlu hreppanna

Rannsóknir hafa 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 sameininguna. Í sameiningunni í Borgarfjarðarsveit var ekki um að ræða neinn gefinn kjarna fyrir stjórnsýsluna. Borgarnes er

miðstöð þjónustu og verslunar í héraðinu og því var hér aðeins um að ræða staðsetningu hreppsskrifstofu. Úr varð að aðsetur sveitarstjóra er í Reykholti, en staðurinn er því á engan hátt miðstöð í sveitarfélaginu í öðru tilliti. Því er vafasamt að líta á Reykholt sem neinn valdakjarna í líkingu við það sem er í mörgum sveitarfélögum og nægir þar að nefna Borgarnes í Borgarbyggð. Því var leitað eftir viðhorfum íbúa Borgarfjarðarsveitar til staðsetningar hreppsskrifstofunnar, ef ske kynni að deildar meiningar væru um það. Því var spurt:

*Ert þú sammála eða ósammála eftirfarandi fullyrðingu?*

Tafla 8. Reykholt er heppilegur staður fyrir skrifstofu sveitarfélagsins (%).

Hópur	Mjög sammála	Frekar sammála	Frekar ósammála	Mjög ósammála	Ekki skoðun	Sammála - ósammála	N
<i>Allir</i>	49	23	12	11	5	<b>49</b>	74
<i>Andakílshreppur</i>	10	38	19	24	9	<b>5</b>	21
<i>Lundarreykjadalshr.</i>	37	0	27	27	9	<b>-17</b>	11
<i>Reykholtisdalshreppur</i>	71	21	7	0	0	<b>85</b>	28
<i>Hálsahreppur</i>	90	10	0	0	0	<b>100</b>	10

Í viðtölum okkar við sveitarstjórnarmenn kom að nokkru leyti fram að skiptar skoðanir væru um staðsetningu skrifstofunnar sem reyndar átti að vera á Kleppjárnsreykjum samkvæmt upphaflegum tillögum sameiningarnefndar. Ljóst er samkvæmt þessu að mjög góður meirihluti íbúanna er fylgjandi núverandi fyrirkomulagi. Það er í Lundarreykjadal sem fólk er helst andsnúið þessari tilhögun, en ekki munar mjög miklu. Íbúar fyrrum Andakílshrepps eru helst á báðum áttum hvað þetta varðar. Hér má þó sjá greinilega skiptingu milli efri og neðri byggða sveitarfélagsins í þessu máli. Landfræðileg nálægð þýðir meiri ánægju og óánægjan kemur úr neðri byggðum, sem lengra eiga að sækja í Reykholt.

Ekki er því að sjá að staðsetning aðseturs sveitarstjóra sé tiltakanlega umdeilt meðal íbúa sveitarfélagsins, en ekki þarf að koma á óvart að íbúar í efri byggðunum séu öðrum hressari með þessa skipan – þeir þurfa einfaldlega um styttri veg að fara til erindreksturs við sveitarfélagið.

## 4. Þjónusta

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

### 4.1. Fyrirkomulag þjónustu

#### 4.1.1. Fræðslumál

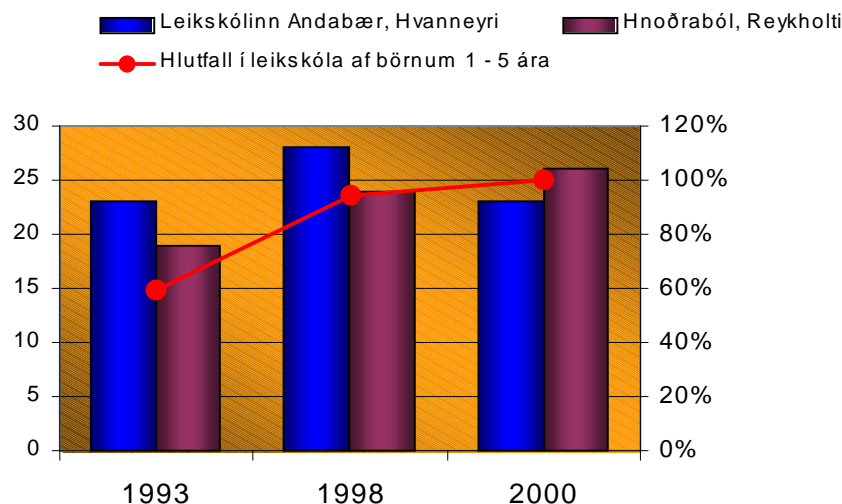
**Leikskólar.** Tveir leikskólar eru í Borgarfjarðarsveit, *Andabær* á Hvanneyri og *Hnoðraból* í Reykholti. Þessir leikskólar voru einnig reknir fyrir sameiningu, þá af Andakílshreppi og Reykholtisdalshreppi. Eftir sameiningu var leikskólinn á Hvanneyri stækkaður og leikskólabörnum fjölgaði á tímabilinu úr 42 í 49. Börnum á aldrinum 1–5 ára hefur hins vegar fækkað úr 71 árið 1993 í 49 árið 2000 sem veldur því að hlutfall barna í leikskóla hefur hækkað á tímabilinu og er nú 100%, þ.e. jafn mörg börn eru á leikskóla og eru á aldrinum 1-5 ára.

Sú þróun að hlutfall þeirra barna sem sækja leikskóla fari hækkandi er svipuð og hjá mörgum sveitarfélögum sem skoðuð hafa verið. Virðist það fremur vera almenn þróun en ekki sérstaklega tengt sameiningu. Það er þó eftirtektarvert að hlutfall barna á leikskóla miðað við heildarfjölda barna 1-5 ára er orðið mun hærra hjá Borgarfjarðarsveit en almennt er hjá sveitarfélögum af svipaðri stærð.<sup>8</sup> Samkvæmt upplýsingum frá sveitarstjóra Borgarfjarðarsveitar er nokkuð um að börn nemenda við Landbúnaðarskólann á Hvanneyri séu í leikskólanum þar og kann það að skýra þennan mun að miklu leyti enda þurfa nemendur ekki að breyta lögheimili sínu og þar af

---

<sup>8</sup> Árið 2000 var hlutfall barna 1-5 ára 74% í Skútustaðahreppi, 71% í Djúpavogshreppi, 72% í Mýrdalshreppi og 76% í Biskupstungnahreppi.

leiðandi eru íbúar sem sveitarfélagið þarf að þjónusta í raun fleiri en opinberar tölur gefa til kynna.



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

Heimild: Árbók sveitarfélaga, sveitarstjóri Borgarfjarðarsveitar

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

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

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

Árið 1976 var Andakílsskóli stofnaður fyrir nemendur 12 ára og yngri frá Hvanneyri, Andakíl og Skorradalshreppi.

Sérfræðipjónusta fyrir grunnskóla er keypt af sérfræðingum sem reka slíka þjónustu í Borgarnesi og koma tveir sérfræðingar (sálfræðingur og talmeinafræðingur) mánaðarlega í heimsókn í skólana.

Tafla 9. Grunnskólar haustið 1993, 1998 og 2000.

	1993		1998		2000	
Skóli:	Nemendur	Bekkir	Nemendur	Bekkir	Nemendur	Bekkir
Andakúlsskóli	25	1.-7.	31	1.-7.	39	1.-7.
Kleppjárnsreykjaskóli	124	1.10.	104	1.10.	113	1.10.
<b>Samtals</b>	<b>149</b>		<b>135</b>		<b>152</b>	

Heimild: Hagstofa Íslands.

#### 4.1.2. Félagsþjónusta

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

Félagsmálafulltrúinn gerði tilraun í stuttan tíma með að hafa fasta viðverutíma á skrifstofu Borgarfjarðarsveitar en það var lítið notað og reynslan sýnir að fólk vill heldur koma á skrifstofu félagsmálastjórans í Borgarnesi.<sup>9</sup> Þetta er líklega bara dæmi um það að félagsþjónusta er nokkuð sem erfiðara er að veita í fámenni og fólk á erfiðara með að nýta sér.

#### 4.2. Gæði þjónustu

Viðhorf borgaranna og notenda þjónustu eru mikilvægur mælikvarði á gæði þjónustu sveitarfélaganna. 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 skólamálum, auk þess sem lítið var til þjónustu sveitarfélagsins á

<sup>9</sup> Sbr. viðtal við Jónínu Heiðarsdóttur, formann félagsmálanefndar 17.8.2001.

breiðum grundvelli með svæðalegt jafnræði í huga. Íbúar Borgarfjarðarsveitar voru í könnun okkar beðnir að leggja mat á það hvort félagsþjónusta sveitarfélagsins hefði batnað eða versnað eftir sameininguna.

Tafla 10. 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>	3	11	56	7	3	21	<b>4</b>	73
<i>Andakúlshreppur</i>	0	5	76	0	0	19	<b>5</b>	21
<i>Lundarreykjadalshr.</i>	9	0	55	0	0	36	<b>9</b>	11
<i>Reykholtshreppur</i>	0	14	54	11	4	18	<b>-1</b>	28
<i>Hálsahreppur</i>	0	20	40	10	10	20	<b>0</b>	10

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

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

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

Búseta	Batnað mikið	Batnað nokkuð	Svipað	Versnað nokkuð	Versnað mikið	Ekki skoðun	Batnað - Versnað	N
<i>Allir</i>	1	14	73	3	0	10	<b>12</b>	73
<i>Andakúlshreppur</i>	0	10	81	0	0	9	<b>10</b>	21
<i>Lundarreykjadalshr.</i>	0	9	82	0	0	9	<b>9</b>	11
<i>Reykholtshreppur</i>	0	18	68	7	7	0	<b>4</b>	28
<i>Hálsahreppur</i>	0	10	70	0	0	20	<b>10</b>	10

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



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

Loks voru íbúarnir spurðir um hvort þeir teldu þjónustu sveitarfélagsins sambærilega allsstaðar innan þess. Niðurstöður þess sjást í töflu 15. Alls eru það 60 prósent sem eru því sammála að þjónustan sé allsstaðar sambærileg, en 34 prósent eru því ósammála. Vænn meirihluti er því sammála þessu. Mest er fólk þó á þessu í Lundreykjadalshreppum fyrrverandi, t.d. 76 prósent í Andakílshreppi. Aðeins í Hálsahreppi eru fleiri ósammála þessu en sammála.

Tafla 12. 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>	26	34	6	18	16	<b>26</b>	73
<i>Andakílshreppur</i>	19	57	5	10	9	<b>57</b>	21
<i>Lundarreykjadalshr.</i>	46	18	9	9	18	<b>37</b>	11
<i>Reykholtshreppur</i>	29	21	4	32	14	<b>4</b>	28
<i>Hálsahreppur</i>	10	30	10	10	40	<b>-10</b>	10

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

## 5. Stjórnsýslan

Fyrir sameiningu var rekin hreppsskrifstofa í Reykholtsdalshreppi í sama húsnæði og nú er skrifstofa Borgarfjarðarsveitar. Sameiningarnefndin lagði hins vegar til á sínum tíma að skrifstofan yrði á Kleppjárnsreykjum, raunar mjög nálægt Reykholti. Á skrifstofunni starfa sveitarstjóri og bókari í fullu starfi, launafulltrúi í 60% starfi og oddvitinn, sem býr í neðri byggðinni, þ.e.a.s. á Hvanneyri er í 25% starfi. Að auki er byggingarfulltrúi sem er starfsmaður byggðasamlags og sveitarfélagið kaupir þjónustu félagsmálastjóra af Borgarbyggð. Fyrir sameiningu var starfandi rekstrarstjóri byggðasamlags um skólana. Oddvitarnir sáu þó að mestu um stjórnsýsluna fyrir sameiningu. Samkvæmt viðtali við sveitarstjórnann hefur stjórnsýslan verið að þróast eftir réttum farvegi í aðalatriðum, líklega með formlegri hætti en áður m.a. vegna stærðar sveitarfélagsins.<sup>10</sup> Sameiningarnefndin lagði til að sveitarstjórinn hefði reglubundna viðveru á mismunandi stöðum innan sveitarfélagsins til að auka aðgengi íbúanna að stjórnsýslunni. Þetta hefur hins vegar ekki verið gert og raunar hefur ekki verið kallað eftir því að það sé gert.<sup>11</sup> Stjórnsýslan er því staðsett í Reykholti, sem þýðir í raun að íbúar neðri byggðanna þurfa að sækja hana inn í land, í öfuga átt við alla aðra þjónustu og stjórnsýslu á meðan efri byggðirnar hafa hana staðsetta í nágrenni sínu, a.m.k. íbúar fyrrum Reykholtsdalshrepps.

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

---

<sup>10</sup> Viðtal við Þórunni Gestsdóttur sveitarstjóra 15. maí 2001

<sup>11</sup> Sbr. viðtal við Ríkharð Brynjólfsson, oddvita 17.8.2001.

Tafla 13. 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	0	0	60	15	19	<b>-34</b>	73
Andakílshreppur	0	0	24	33	38	<b>-71</b>	21
Lundarreykjadalshreppur	0	0	36	27	27	<b>-54</b>	11
Reykholtisdalshreppur	0	0	93	4	4	<b>-8</b>	28
Hálsahreppur	0	0	80	0	20	<b>-20</b>	10

Almennt séð á um þriðji hver íbúi um lengri veg að fara en áður í stjórnsýsluna. Þetta á þó fyrst og fremst við í fyrrum Andakílshreppi (71%) og Lundarreykjadal (54%), þar sem raunvegalengdin er mest. Niðurstöðurnar gefa í raun bara staðfestingu á landfræðilegum staðreyndum, sem eru þær að yfirstjórn sveitarfélags hefur einkanlega fjarlægst íbúa neðri byggða sveitarfélagsins.

## 6. Rekstur og fjármál

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

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

### 6.1. Tekjur

Samanlagðar skatttekjur hækkuðu mikið milli árana 1997 og 2000 eða úr 161.000 í 208.000 krónur á íbúa.<sup>12</sup> Skýringar á þessu eru m.a. þær að tekjujöfnunarframlög úr Jöfnunarsjóði urðu hagstæðari en áður, þ.e. að meðaltekjur í þeim stærðarflokki sem Borgarfjarðarsveit fór í voru hærri. Einnig kom til framlag úr sjóðnum vegna launa sveitarstjóra fyrsta kjörtímabilið.<sup>13</sup> Auk þessa hækkaði útsvarsprósenta sveitarfélagsins. Milli árana 1999 og 2000 var hins vegar um lækkun tekna að ræða.

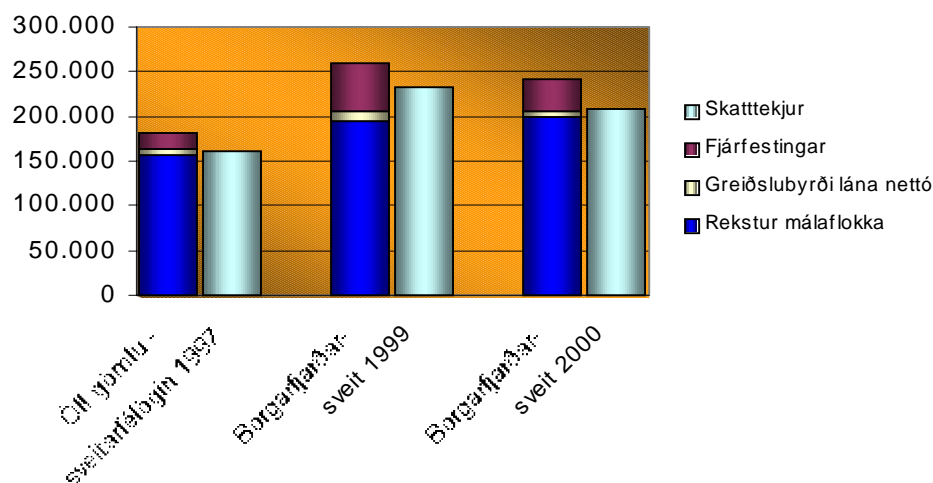
Árið 1997 voru Jöfnunarsjóðsframlög til hreppanna fjögurra að jafnaði 42.169 kr. á íbúa (47.268 kr. á verðlagi ársins 2000). Árið 2000 voru Jöfnunarsjóðsframlög hins vegar orðin 70.968 kr. á íbúa sem er hækkun um tæplega 24 þúsund kr. á verðlagi ársins 2000.

---

<sup>12</sup> Verðlag ársins 2000.

<sup>13</sup> Sbr. Reglur um fjárhagslega aðstoð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga nr. 619/1994.

Á myndinni hér að neðan má sjá hvernig skatttekjur á sameiningarsvæðinu hafa þróast á tímabilinu 1997–2000 samanborið við útgjöld.<sup>14</sup>



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

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

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

Tafla 14. Útsvarsprósenta á sameiningarsvæðinu 1996–2001.

Sveitarfélag	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<i>Andakúlshreppur</i>	9,00%	11,04%	-	-		
<i>Lundarreykjadalshreppur</i>	9,00%	11,24%	-	-		
<i>Reykholtsdalshreppur</i>	9,20%	11,24%	-	-		
<i>Hálsahreppur</i>	9,20%	11,15%	-	-		
<i>Borgarfjarðarsveit</i>	-	-	11,94%	12,04%	12,04%	12,70%

<sup>14</sup> Rekstur málaflokka er skv. fjármagnsyfirliti.

Álagningu fasteignagjalda fyrir og eftir sameiningu má sjá í töflunni að neðan.<sup>15</sup> Í þremur tilvikum af fjórum lækkar A-liður en B-liður hækkar allsstaðar.

Tafla 15. Álagning fasteignaskatts 1997 og 2000 ásamt breytingum.

Sveitarfélag:	Álagning fasteignaskatts 1997		Álagning fasteignaskatts 2000 (Borgarfj.sveit)		Breyting (% stig)	
	A-liður	B-liður	A-liður	B-liður	A-liður	B-liður
<b>Andakúlshreppur</b>	0,45%	1,00%	0,40%	1,40%	-0,05	+0,40
<b>Lundarreykjadalshr.</b>	0,40%	1,25%	0,40%	1,40%	0,00	+0,15
<b>Reykholtaldshreppur</b>	0,45%	1,25%	0,40%	1,40%	-0,05	+0,15
<b>Hálsahreppur</b>	0,50%	0,00%	0,40%	1,40%	-0,10	+1,40

## 6.2. Útgjöld

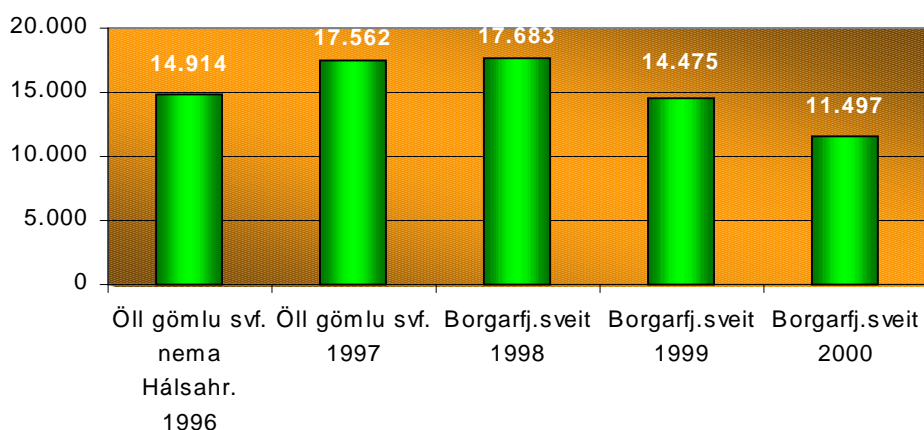
Eftirfarandi upplýsingar um útgjöld sveitarfélaganna fyrir og eftir sameiningu eru fengnar úr Árbók sveitarfélaga. Auk þess fékkst endurskoðaður ársreikningur Hálsahrepps frá 1997 frá skrifstofu Borgarfjarðarsveitar en hann hafði ekki verið birtur í Árbók sveitarfélaga.

**Yfirstjórn.** Fyrir sameiningu, árið 1997 var kostnaður vegna yfirstjórnar hæstur í Lundarreykjadal (kostnaður á verðlagi ársins 2000 er innan sviga), rúmlega 20.000 kr. (um 22.500). Lægstur var þessi kostnaður í Andakúlshreppi, um 11.600 kr. (13.000). Við sameininguna breyttist þessi kostnaðarliður lítið. Hafa ber í huga að mikil vinna var fyrsta ár sameiningarinnar við að sameina bókhald sveitarfélaganna og binda ýmsa lausa enda hvað það varðar. Nauðsynlegt er að hafa í huga að Jöfnunarsjóður greiðir framlag vegna sameiningarinnar (vegna launa sveitarstjóra) fyrsta kjörtímabil sameiningarinnar. Þetta þarf að hafa í huga við samanburð við kostnað fyrir sameiningu

<sup>15</sup> 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).

og samanburð við önnur sveitarfélög. Þar sem um er að ræða nettó tölur fyrir málaflokkinn<sup>16</sup> má því gera ráð fyrir að þessi liður væri allnokkuð hærri ef ekki væri tekið tillit til fyrrnefndra greiðslna úr Jöfnunarsjóði.

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



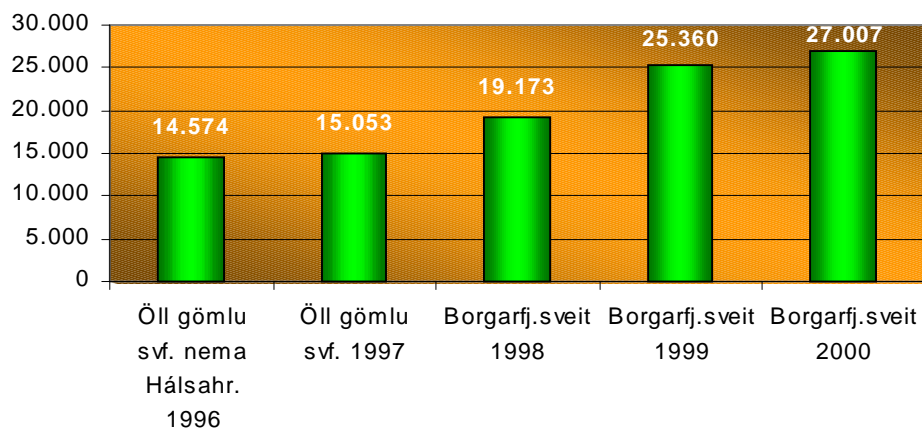
Mynd 5. Samanlagður kostnaður v/yfirstjórnar pr. íbúa 1996-2000 á verðlagi 2000.

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

**Félagsþjónusta.** Eins og gjarnan gerist við sameiningu sveitarfélaga, sérstaklega minni dreifbýlishreppa þá hækkaði kostnaður við félagsþjónustu umtalsvert við sameininguna. Fyrir sameiningu, árið 1997 var kostnaðurinn lægstur í Hálsahreppi um 5.200 kr. á íbúa á þáverandi verðlagi (um 5.800 á verðlagi 2000), svipaður var hann í Lundarreykjadalshreppi en umtalsvert hærri í Reykholtisdalshreppi, 15.500 kr. á íbúa (17.300) og Andakílhreppi, um 17.500 kr. á íbúa (19.500). Athygli vekur en kemur ekki á óvart að hér eru útgjöldin lægri í minni hreppunum tveimur en hærri í þeim fjölmennari. Á verðlagi ársins 2000 hækkaði kostnaður við málaflokkinn milli árána 1997 og 2000

<sup>16</sup> Sjá skýringar með ársreikningum sveitarfélaga í Árbók sveitarfélaga.

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



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

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

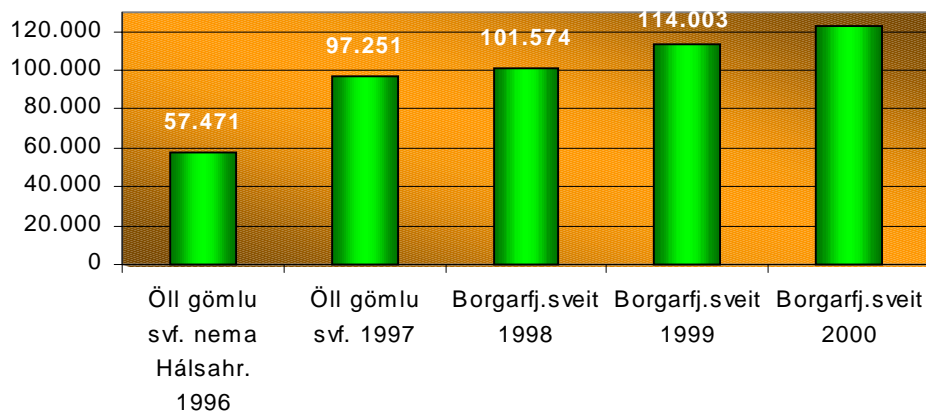
**Fræðslumál.** Árið 1997 er fyrsta heila rekstrarár grunnskólans hjá sveitarfélögunum þannig að ekki er unnt að bera eldri tölur en frá því ári saman við reynsluna eftir sameiningu. Raunar er það svo að kostnaður sveitarfélaga við málaflokkinn hefur verið að hækka frá því að yfirfærslan átti sér stað.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

Milli árana 1997 og 2000 hækkaði kostnaður Borgarfjarðarsveitar vegna fræðslumála úr 97.000 á íbúa í tæplega 123.000 á verðlagi ársins 2000 sem er 26% hækkun. Hjá öllum sveitarfélögum með 300–999 íbúa lækkaði kostnaður við fræðslumál á sama tíma úr 90.273 kr. á íbúa árið 1997 í 89.511



kr. á verðlagi ársins 2000. Kostnaður Borgarfjarðarsveitar við málaflokkinn er því ríflega þriðjungur hærri en hjá viðmiðunar-sveitarfélögum árið 2000, sem verður teljast nokkuð mikið.

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



Mynd 7. Samanlagður kostnaður v/fræðslumála pr. íbúa 1997-2000 á verðlagi 2000.

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

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

„Nauðsynlegt er að hagræða í skólamálum með fækkun skóla“

Svör þeirra koma fram í töflunni að neðan:

Tafla 16. Nauðsynlegt er að hagræða í skólamálu með fækkun skóla (%).

Hópur	Mjög sammála	Frekar sammála	Frekar ósammála	Mjög ósammála	Ekki skoðun	Sammála - ósammála	N
Allir	24	18	20	26	12	-4	74
Andakílshreppur	9	5	52	29	5	-67	21
Lundarreykjadalshr.	27	18	0	18	36	27	11
Reykholtisdalshreppur	23	21	7	32	7	5	28
Hálsahreppur	30	30	10	10	20	40	10

Hér kemur fram að íbúarnir skiptast í tvær nánast jafnstórar fylkingar í afstöðu sinni. Annars vegar er að finna mikla andstöðu, sérstaklega meðal íbúa í gamla Andakílshreppi sem væntanlega telja sig myndu verða þolendur í slíkum aðgerðum og hins vegar má sjá nokkuð fylgi meðal íbúa hinna svæðanna við það að hagræða í skólamálu. Ljóst er því að kæmi hagræðing í skólamálu upp á borðið, virðist sem skoðanir séu þar skiptar eftir svæðum.

### 6.3. Kennitölur um fjárhagsstöðu

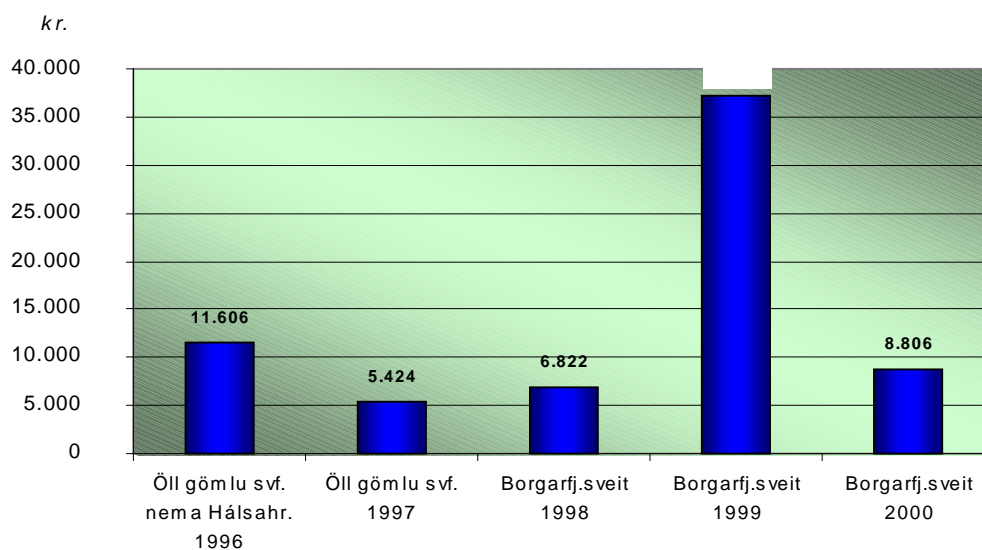
Hér verða teknar til umfjöllunar tvönnskonar kennitölur um fjárhagsstöðu, annars vegar framlegð og hinsvegar skuldastaða og peningalegar eignir.

#### 6.3.1. Framlegð

Þegar skatttekjur að frádregnum rekstri málaflokka án vaxta samkvæmt fjármagnsyfirliti eru skoðaðar, þ.e. framlegð, kemur í ljós að hún hefur verið jákvæð allt tímabilið 1996–2000. Fyrir sameiningu og fyrsta ár sameiningarinnar var framlegðin mun minni en árið 1999 en síðan lækkar hún aftur á svipað stig árið 2000. Framlegð hreppanna á íbúa fyrir sameiningu árið 1997, þ.e. 5.424 kr. (á verðlagi 2000) er mun lakari en framlegð allra sveitarfélaga með færri en 300 íbúa sem var 24.836 kr. á íbúa. Sama gildir um fyrsta ár sameiningarinnar, 1998 en þá var framlegð viðmiðunarsveitarfélaga Borgarfjarðarsveitar (300–999 íbúa) 30.322 kr. á íbúa á verðlagi 2000. Árið 1999 var önnur staða komin upp þá var framlegð Borgarfjarðarsveitar, 37.151 kr. á íbúa sem er nánast sú sama og hjá viðmiðunarsveitarfélögum. Árið 2000 hefur framlegðin aftur lækkað niður fyrir viðmiðunarsveitarfélögin.

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

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



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

### 6.3.2. Eignir og skuldir

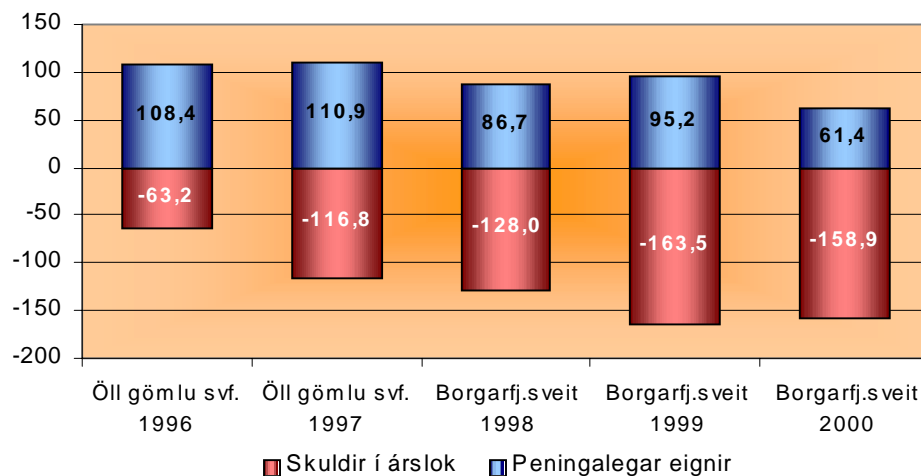
Heildarskuldir á íbúa eru skammtíma- og langtímaskuldir í hlutfalli við íbúafjölda. *Peningalegar eignir* á íbúa sýna hins vegar veltufjármuni og langtímakröfur. Séu peningalegar eignir umfram heildarskuldir telst *peningaleg staða* jákvæð en neikvæð séu heildarskuldirnar hærri. Hafa ber í huga að eignir utan efnahags geta haft áhrif við mat á peningalegri stöðu og það sama á við um seljanlega fastafjármuni.<sup>17</sup>

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

<sup>17</sup> Samband íslenskra sveitarfélaga 2000: Árbók sveitarfélaga 2000.

viðmiðunarsveitarfélögum með 300–999 íbúa. Á það er hins vegar rétt að benda, að skuldir á íbúa í þeim viðmiðunarflokki eru mun hærri en hjá sveitarfélögum sem eru með færri en 300 íbúa. Í þessu sambandi er rétt að benda á að fjárfestingar hafa aukist mjög mikið eða úr 12.155 kr. á íbúa hjá öllum gömlu hreppunum 1997 (á verðlagi ársins 2000) í 34.432 kr. á íbúa í Borgarfjarðarsveit árið 2000. Þarna má nefna gatnagerð í Reykholti ofl.

kr. í þús.



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

Peningaleg staða hefur verið neikvæð öll ár frá 1996 og raunar sífellt orðið neikvæðari eins og sjá má af myndinni að ofan. Árið 2000 var hún -46,2% af skatttekjum sem er lakara en hjá viðmiðunarsveitarfélögunum þar sem hún var -27,2% af skatttekjum.

Ekki er gott að fullyrða um þátt sameiningarinnar í þessari þróun eða hvort sveitarfélagið er að fylgja almennri þróun í rekstri sveitarfélaga. Skuldir hafa óneitanlega aukist á tímabilinu og rekstur er hlutfallslega hár miðað við tekjur. Hér hafa verið nefndar til sögu hækkanir útgjalda bæði í félagsþjónustu og fræðslumálum. Á það væntanlega sinn þátt í þessu. Ef til vill eru gerðar meiri kröfur til þessa sveitarfélags en til hinna gömlu hvers fyrir sig áður. Þetta bendir hreppsnefndarmaðurinn Bjarki Már Karlsson á og segir að gömlu hrepparnir hafi sameinast upp í að vera af óhagkvæmstu stærð sveitarfélaga, þ.e. að stærðin geti ekki skilað nægilegri hagkvæmni til þess að standa undir

kröfum íbúa um fjölbreytta þjónustu.<sup>18</sup> Verði þetta raunin í meiri mæli gæti það orðið sveitarfélaginu erfitt að ná jákvæðum viðsnúningi í rekstrinum. Ekki mun bæta úr skák að laun sveitarstjóra verða ekki lengur greidd af Jöfnunarsjóði sveitarfélaga frá og með næsta kjörtímabili.

---

<sup>18</sup> Viðtal við Bjarka 23. maí 2001.

## 7. Búseta og byggðapróun

Þýðing sameiningar sveitarfélaga fyrir það sem gjarnan er kallað búsetu- og byggðapróun er fjarri því að liggja alltaf í augum uppi. Gjarnan er erfitt að sýna fram á orsakatengsl þarna á milli, ekki síst vegna þess hversu aðrir skýringaþættir geta flækt myndina. Nægir þar að nefna áhrif vegna efnahagslegs árferðis í landinu, atvinnuástands almennt sem og í einstökum atvinnugreinum. Sveitarfélög hafa þó einnig reynt að sporna við fótum eða standa að aðgerðum sem stutt gætu við atvinnuuppbyggingu og þar með styrkt byggðina. Í Borgarfjarðarsveit sér ennþá lítil merki þess að sveitarfélagið hafi með beinum eða óbeinum hætti komið að atvinnumálum Eftirfarandi ummæli komu m.a. fram í viðtölum við sveitarstjórnarmenn:

- Sameinað sveitarfélag hefur ekkert komið að atvinnumálum. Það vantar einna helst kvennastörf, þó má nefna nýtilkomin störf við Snorrastofu, Heimskringlu, Hvanneyri og aukaeintakasafn Landsbókasafns.
- Ekki eru sýnileg áhrif á atvinnulíf og búsetu, menn horfa þó aðeins víðar út. Það er aukinn skilningur á að atvinnuuppbygging víðsvegar í sveitarfélaginu er nauðsynleg.

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

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

- Sameiningin hefur frekar orðið til þess að hvetja menn til þess að flytja hingað, þetta er aðgengilegra samfélag.
- Íbúum hefur heldur fjölgað en mynstur er svipað, en þetta er kannski aðgengilegra samfélag fyrir „nýbúa“ (aðkomumenn) eftir sameiningu.
- Úrbætur í íþrótt- og æskulýðsmálum eru mikilvægar til þess að gera ungmenni sáttari við heimabyggðina og til þess að þau ílendist frekar þegar þau verða fullorðin.

Í könnuninni voru íbúarnir beðnir að gefa fyrirfram gefnum þáttum einkunn á bilinu 1–5 eftir því hve miklu þeir skiptu fyrir blómlega byggð í Borgarfjarðarsveit og þýddi 1 lágt og 5 hátt.

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

Atriði	Meðaltal	N
Góðir skólar	4,84	74
Fjölbreytt atvinnulíf	4,59	74
Öflugt sveitarfélag	4,34	73
Góð þjónusta	4,27	74
Bættar samgöngur	4,20	74
Gott framboð á menningu og afþreyingu	3,99	74
Bættar samgöngur við höfuðborgarsvæðið	3,89	73
Sumarhúsabyggð í héraðinu	3,33	73

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

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

Aðstæður í sveitarfélaginu hvað varðar búsetuskilyrði hafa því gerbreyst frá sameiningarárinu 1998. Segja má að sveitarfélagið hafi breyst úr landbúnaðarsamfélagi með litlum þéttbýliskjörnum í svæði sem nýtur nálægðar við höfuðborgarsvæðið, þaðan sem eftirspurn er eftir afþreyingu og öðru sem fært getur íbúum Borgarfjarðarsveitar viðurværi. Breytingar á atvinnusamsetningunni eru einmitt í þess átt, þ.e. að störfum í landbúnaði fækkar og störf í þjónustu verða hlutfallslega fleiri. Að líkindum hefur

sameiningin skapað þessu svæði betri forsendur til að nýta breyttar aðstæður í sína þágu.



## 8. Niðurstaða

- Að mati íbúanna hefur aðgengi þeirra að fulltrúum sínum sem og möguleikar til að hafa áhrif á mál hefur heldur horfið til hins verra eftir sameininguna. Þetta á við um íbúa í efri byggðum, þ.e. í fyrrum Hálsahreppi og Reykholtisdalshreppi. Afstaða íbúa neðri byggðanna, Lundarreykjadal og Andakíls, er hinsvegar skiptari. Fólk þar upplifir þróun lýðræðis ýmist í átt til betra og verra aðgengis að fulltrúum og til minni möguleika til að hafa áhrif á mál. Stærstur er þó hópurinn sem telur lítið hafa breyst og er það meginniðurstaðan. Í sveitarfélaginu ríkir mjög skapleg samstaða meðal íbúanna um staðsetningu skrifstofu sveitarfélagsins í Reykholti. Það kemur þó ekki á óvart að ánægja með þá staðsetningu er mest í þeim hreppum sem næst henni liggja. Sameining dreifbýlishreppanna fjögurra virðist því ekki hafa valdið því að fólk neins staðar upplifi að hið lýðræðislega vald hafi verið flutt frá því til annars svæðis, líkt og rannsókn okkar á sveitarfélögunum sjö hefur sýnt í öðrum sameiningum.
- Félagsþjónusta var rekin áður með sameiginlegri nefnd á svæðinu, en virðist nú komin í fastari skorður og faglegru en áður þar sem keypt er að vinna félagsmálastjóra Borgarbyggðar. Íbúar sveitarfélagsins upplifa ekki miklar breytingar í þjónustunni.

Lítið hefur breyst í skólamálum, enn er svipað fyrirkomulag þar og fyrir sameininguna. Starfsemi leikskóla er að mestu óbreytt hvað fyrirkomulag varðar en þjónustustig hefur hækkað.

Sé lítið til þjónustu í heild sinni og hversu sambærileg hún sé milli svæðanna, telja íbúar efri byggðanna mun síður að hún sé sambærileg. Ef til vill hefur það eitthvað að gera með fjarlægð frá Borgarnesi.

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

Nefndakerfið er öflugra en var í sveitarfélögunum fjórum áður og stjórnarsýslan er formlegri, með fleira fagfólki en áður.

- Tekjur sveitarfélagsins hækkuðu við sameininguna og munaði þar miklu um aukin framlög úr Jöfnunarsjóði.

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

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

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

Þjónustan stendur þó styrkari fótum og það hefur bætt búsetuskilyrði á svæðinu og átt þátt í að styrkja byggðina, sem þó hefur verið á undanhaldi. Ýmis sóknarfæri gætu skapast varðandi uppbyggingu vegna aukinnar nálægðar við Reykjavík. Sameinað og stærra sveitarfélag hefur betri forsendur til slíkrar sóknar.

### *8.1. Lokaorð*

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

Að nokkru leyti má því halda því fram að enn sem komið er hafi sameiningin ekki breytt samfélaginu á svæðinu í neinum stærri atriðum, hvað sem síðar kann að verða. Enn sem komið er eru því íbúar sveitarfélagsins sáttir við gang mála og telja upp til hópa að sameiningin hafi átt rétt sér. Könnun okkar meðal þeirra segir líka að yrði kosið í dag, yrði sameiningin samþykkt með

miklum meirihluta í öllum fyrrum sveitarfélögum, einkanlega þó Andakílshreppi og í Lundarreykjadal. Taflan hér að neðan sýnir samanburð á því hvað fólk segist myndu kjósa nú og kosningaúrslitum í mars 1998:

Tafla 18. Hvað myndu íbúar Borgarfjarðarsveitar kjósa í sameiningar-kosningum nú miðað við kosningarnar 1998?

Svæði	Úrslit nú	Úrslit 1998	Mismunur
	Með	Með	98 og nú
Andakílshreppur	83,3%	93,5%	- 10,2%
Lundarreykjadalshreppur	88,9%	74,5%	+ 14,5%
Reykholtaldalshreppur	70,4%	53,2%	+ 17,2%
Hálsahreppur	70,0%	88,1%	- 18,1%
Alls	77,6%	74,4%	+ 3,2%

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

Tafla 19. Hvað myndu íbúar Borgarfjarðarsveitar kjósa í sameiningar-kosningum nú miðað við hvað þeir segjast hafa kosið 1998?

Kaus 1998	Kysi nú			
	Með	Móti	Óviss	Alls
Með	85,5%	12,7%	1,8%	55
Móti	20,0%	70,0%	10,0%	10
Kaus ekki/autt	42,8%	14,4%	42,8%	7

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

ákveðinn mælikvarði á hvort gengið hafi verið til góðs með sameiningu hreppanna fjögurra.

## Heimildir

- Alþingi: *Lög um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995.*
- Björn Hróarsson (1994): *Borgarfjörður og Mýrar.*
- Borgarbyggð: Sjá heimasíðan [www.borgarbyggd.is](http://www.borgarbyggd.is) (2001).
- Borgarfjarðarsveit: Sjá heimasíðan [www.borgarfjordur.is](http://www.borgarfjordur.is) (2001).
- 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](http://www.hagstofa.is)* (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](http://www.samband.is)* (2001).
- Samstarfsnefnd um sameiningu (1998): *Sameining sveitarfélaga í Borgarfirði norðan Skarðsheiðar,* fréttabréf nr. 5. janúar 1998.
- Samtök sveitarfélaga í Vesturlandskjördæmi (1993): *Sameining sveitarfélaga í Vesturlandskjördæmi, kynning á starfsemi sveitarfélaga.*
- Sigfús Jónsson (1992): *Stjórnun sveitarfélaga.* Samband íslenskra sveitarfélaga, 13. fræðslurit.
- Vegagerðin: *Sjá heimasíðuna [www.vegagerdin.is](http://www.vegagerdin.is)* (2001).
- Vinnumálastofnun (2001): *heimasíðuna [www.vinnumalastofnun.is](http://www.vinnumalastofnun.is)*
- Þórunn Gestsdóttir (2000): Nýtt sameinað sveitarfélag, Borgarfjarðarsveit. *Sveitarstjórnarmál* 1. tbl. 2000.

***Viðmælandur***

*Bergþór Kristleifsson, Húsafelli, fulltrúi í sveitarstjórn.*

*Bjarki Már Karlsson, Hvanneyri, fulltrúi minnihluta í sveitarstjórn.*

*Jónína Heiðarsdóttir, Múlakoti, formaður félagsmálanefndar.*

*Kolbeinn Magnússon, Stóra-Ási, landbúnaðarnefnd.*

*Ríkharð Brynjólfsson, Hvanneyri, oddviti sveitarstjórnar.*

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

*Þórunn Gestsdóttir sveitarstjóri, Reykholti.*