

---

# **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>



## **SVEITARFÉLAGIÐ SKAGAFJÖRÐUR** **ÁHRIF OG AFLEIÐINGAR SAMEININGAR 1998**

**Grétar Þór Eypórsson**  
**Hjalti Jóhannesson**  
**Eva Marín Hlynsdóttir**

---

## **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.....	7
1.1.3. Mannfjöldapróun .....	8
1.1.5. Vegalengdir.....	10
1.2. HELSTU BREYTINGAR.....	10
1.3. UPPBYGGING SKÝRSLUNNAR .....	12
<b>2. GÖGN OG AÐFERÐIR</b> .....	<b>13</b>
<b>3. LÝÐRÆÐI</b> .....	<b>14</b>
3.1. LÝÐRÆÐIÐ OG FÓLKID .....	14
3.2. „VALDASTAÐA“ GÖMLU HREPPANNA .....	17
<b>4. ÞJÓNUSTA</b> .....	<b>22</b>
4.1. FYRIRKOMULAG ÞJÓNUSTU .....	22
4.1.1. Fræðslumál.....	22
4.1.2. Félagþjónusta.....	25
4.2. GÆÐI ÞJÓNUSTU .....	26
<b>5. STJÓRNSÝSLAN</b> .....	<b>29</b>
<b>6. REKSTUR OG FJÁRMÁL</b> .....	<b>32</b>
6.1. TEKJUR .....	32
6.2. ÚTGJÖLD.....	34
6.3. KENNITÖLUR UM FJÁRHAGSSTÖÐU .....	37
6.3.1. Framlegð.....	37
6.3.2. Eignir og skuldir .....	38
<b>7. BÚSETA OG BYGGÐAÞRÓUN</b> .....	<b>40</b>
<b>8. NIÐURSTAÐA</b> .....	<b>42</b>
8.1. LOKAORÐ.....	44
<b>HEIMILDIR</b> .....	<b>46</b>

**Myndaskrá**

Mynd 1. Sveitarfélagaskipan í Skagafirði fyrir og eftir sameiningu. Sveitarfélagið Skagafjörður hefur númerið 5200.....	7
Mynd 2. Mannfjöldaþróun í Sveitarfélaginu Skagafirði 1988-2000.....	9
Mynd 3. Fjöldi leikskólabarna í Skagafirði og hlutfall barna í leikskóla af heildarfjölda barna 1–5 ára, 1993–2000.....	23
Mynd 4. Tekjur og útgjöld pr. íbúa 1997-2000 á verðlagi ársins 2000.....	32
Mynd 5. Samanlagður kostnaður v/ýfirstjórnar á íbúa 1996-2000 á verðlagi ársins 2000. ....	35
Mynd 6. Samanlagður kostnaður v/félagsþjónustu pr. íbúa 1996-2000 á verðlagi 2000.....	36
Mynd 7. Samanlagður kostnaður v/fræðslumála pr. íbúa 1996-2000 á verðlagi 2000.....	36
Mynd 8. Samanlagðar tekjur umfram gjöld pr. íbúa 1996-2000 á verðlagi ársins 2000. ....	37
Mynd 9. Samanlagðar skuldir og peningalegar eignir pr. íbúa 1996-2000 á verðlagi ársins 2000. ....	38

**Töfluskrá**

Tafla 1. Breytingar á fjölda ársverka sveitarfélaganna 11 í Skagafirði 1988–1997.....	8
Tafla 2. Hlutfallslegt atvinnuleysi á landinu 1990–1999 (%). ....	8
Tafla 3. Stærðardreifing sveitarfélaganna 11 í Skagafirði við sameininguna 1998.....	9
Tafla 4. Fjarlægð til nokkurra staða í Skagafirði frá Sauðárkróki. ....	10
Tafla 5. Áhrif sameiningar á möguleika fólks á að hafa áhrif (%). ....	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 (%). ....	17
Tafla 8. Afnáam þjónustufulltrúanna, nema í Varmahlíð, hefur aukið fjarlægð íbúa í dreifbýlinu frá stjórnkerfinu (%). ....	19
Tafla 9. Brýnt er að koma á fót hverfisnefndum í gömlu hreppunum, eins og talað var um við sameininguna (%). ....	20
Tafla 10. Valdið hefur í of miklum mæli þjappast saman á Sauðárkróki (%). ....	21
Tafla 11. Grunnskólar árið 1997 og 2000.....	25
Tafla 12. Mat íbúanna á félagsþjónustu í hinu sameinaða sveitarfélagi. (%).....	26
Tafla 13. Mat íbúanna á grunnskólum í hinu sameinaða sveitarfélagi (%). ....	27
Tafla 14. Mat íbúanna á því hvort þjónusta sé sambærileg allsstaðar í sveitarfélaginu (%). ....	28
Tafla 15. Mat íbúanna á því hvort lengra eða styttra sé að sækja stjórnsýsluna en áður (%).....	31
Tafla 16. Útsvarsprósenta í Skagafirði 1996–2001.....	33
Tafla 17. Álagning fasteignaskatts 1997 og 1999 ásamt breytingum.....	34
Tafla 18. Viðhorf íbúa í Skagafirði til þess hversu miklu máli nokkrir samfélagsþættir skipta fyrir byggðaðróun (meðaltöl). ....	40
Tafla 19. Viðhorf íbúa í Skagafirði til byggðaðróunar eftir afstöðu til sameiningar sveitarfélagsins (%). ....	41

---

*Tafla 20. Hvað myndu Skagfirðingar kjósa í sameiningarkosningum nú miðað við 1997, eftir búsetu. . 44*

*Tafla 21. Hvað myndu Skagfirðingar kjósa í sameiningarkosningum nú miðað við hvað þeir kusu  
1997? (%). . . . . 44*

## 1. Inngangur

Hinn 20. nóvember 1993 fóru fram kosningar um tillögur umdæmanefndar Samtaka sveitarfélaga í Norðurlandskjördæmi vestra um að sameina öll sveitarfélögin 12 í Skagafirði. Íbúar í helmingi sveitarfélaganna felldu tillöguna í kosningunum.

Heimamenn fóru í upphafi árs 1996 aftur af stað með sameiningarviðræður og tóku þátt í þeim undirbúningi 11 af 12 sveitarfélögum í Skagafirði. Akrahreppur tók ekki þátt í þessum undirbúningi. Lögð var fram tillaga sameiningarnefndar um að þessi 11 sveitarfélög sameinuðust. Þá var lagður fram málefnsamningur þessarar nefndar, svokölluð *Hvítbók* sem fjallaði um fjármál sveitarfélaganna og stjórnskipulag og fyrirkomulag ýmissa málaflokka eftir sameiningu.<sup>1</sup> Kosið var um tillögu sameiningarnefndarinnar hinn 15. nóvember 1997. niðurstaða kosninganna var sú að í þetta skipti samþykktu öll sveitarfélögin tillöguna þótt reyndar hafi munað litlu í tveimur þeirra að hún yrði felld.

Kosið var til fyrstu sveitarstjórnar í sveitarstjórnarkosningum vorið 1998 og tók sameining Sveitarfélagsins Skagafjarðar gildi 6. júní það ár.

### 1.1. Bakgrunnur

#### 1.1.1. Hrepparnir sem sameinuðust

Stærsti þéttbýliskjarni héraðsins og stjórnsýslumiðstöð þess, Sauðárkrókur og tíu minni sveitarfélög stóðu að sameiningunni. Af þessum tíu voru tvö með þéttbýliskjörnum, þ.e. Hofsósi og Varmahlíð. Þessi samsetning tiltölulega stórs þéttbýlis og margra minni hreppa, fyrst og fremst í dreifbýli er eitt megin einkenni sameiningarinnar. Uppdráttur hér að neðan sýnir sveitarfélagaskipanina fyrir og eftir sameiningu.<sup>2</sup>

*Sauðárkrókur (5100)* lá áður innan marka Skarðshrepps en árið 1907 skiptist Sauðárhreppur í Skarðshrepp og Sauðárkrókshrepp. Árið 1947 fékk staðurinn kaupstaðarréttindi. Þann 1. desember 1997 bjuggu 2.678 manns á Sauðárkróki. Bærinn er þjónustu- og stjórnsýslumiðstöð

---

<sup>1</sup> Sameiningarnefnd sveitarfélaga í Skagafirði 1997: Tillögur sameiningarnefndar.

<sup>2</sup> Ath. að eldri uppdrátturinn er fyrir upphaf ársins 1990 en seinna það ár sameinuðust þrjú sveitarfélög í Hofshrepp.

Skagafjarðar og að nokkru leyti alls Norðurlands vestra. Þar hefur verið byggður upp talsverður sjávarútvegur og iðnaðarstarfsemi, sérstaklega má þar nefna Steinullarverksmiðjuna sem er dæmi um vel heppnaða atvinnuuppbyggingu sem byggir á innlendum hráefnum og orku.<sup>3</sup>

**Skefilstaðahreppur (5701)** var nyrsta sveitarfélagið í Skagafjarðarsýslu vestanverðri. Hreppurinn lá að Skarðshreppi að sunnanverðu og einnig austan að hluta til. Skiptist hreppurinn í tvö byggðarlög, Laxárdal ytri og Skaga. Lifibrauð íbúanna í gegnum tíðina hefur verið sauðfjárrækt, sjósókn og hlunnindi en mikill reki hefur verið um allan Skaga. Fyrir sameininguna bjuggu 45 manns í Skefilsstaðahreppi og hafði hreppurinn þá verið undir 50 íbúum þrjú ár samfellt. Því hefði Skefilsstaðahreppur þurft að sameinast öðru sveitarfélagi skv. ákvæðum sveitarstjórnarlaga ef þessi sameining hefði ekki komið til.

**Skarðshreppur (5702)** lá að Skefilsstaðahreppi að norðan, Staðahreppi að sunnan vestan og Rípurhreppi að austan. Hreppurinn varð til árið 1907 þegar Sauðárhreppi var skipt upp í Sauðárkrókshrepp og Skarðshrepp.<sup>4</sup> Uppistaða atvinnulífs hefur verið landbúnaður, sjósókn og hlunnindi. Reki, æðarvarp og jarðhiti eru hlunnindi sem íbúar hreppsins hafa. Hinn 1. desember 1997 bjó 101 íbúi í Skarðshreppi.

**Staðahreppur (5703)** var sunnan Skarðshrepps, norðan Seyluhrepps og vestan Rípur- og Skarðshrepps. Þetta er dreifbýlt landbúnaðarsamfélag þar sem bjuggu 122 íbúar 1. desember 1997.

**Seyluhreppur (5704)** lá á milli Staðahrepps í norðri og Lýtingsstaðahrepps í suðri. Að austan var Rípurhreppur og Akrahreppur. Þetta er að mestum hluta dreifbýlt landbúnaðarsamfélag en þar er einnig að finna þéttbýliskjarnann Varmahlíð. Í Varmahlíð voru búsettir 125 manns af þeim 303 sem bjuggu í hreppnum fyrir sameiningu.

**Lýtingsstaðahreppur (5705)** var syðsti hreppurinn í sameinuðu sveitarfélagi og sá landmesti. Hann lá að Seyluhreppi í norðri, Austur-Húnavatnssýslu í vestri og Akrahreppi í austri. Í hreppnum bjuggu 278 manns við sameininguna og var þar af leiðandi fjölmennasti dreifbýlis- og landbúnaðarhreppurinn í Skagafirði. Ferðaþjónusta er í sókn á þessu svæði.

---

<sup>3</sup> Sjá m.a. heimasíðu Sveitarfélagsins Skagafjarðar [www.skagafjordur.is](http://www.skagafjordur.is)

<sup>4</sup> Heimasíðan [www.skagafjordur.com](http://www.skagafjordur.com)

**Rípurhreppur (5707)** var í Hegranesi fyrir botni Skagafjarðar. Þetta er dreifbýlt landbúnaðarsamfélag þar sem bjuggu 87 manns við sameininguna. Rípurhreppur lá að Seylu-, Staðar- og Skarðshreppi í vestri og Akra- og Viðvíkurhreppi í austri.

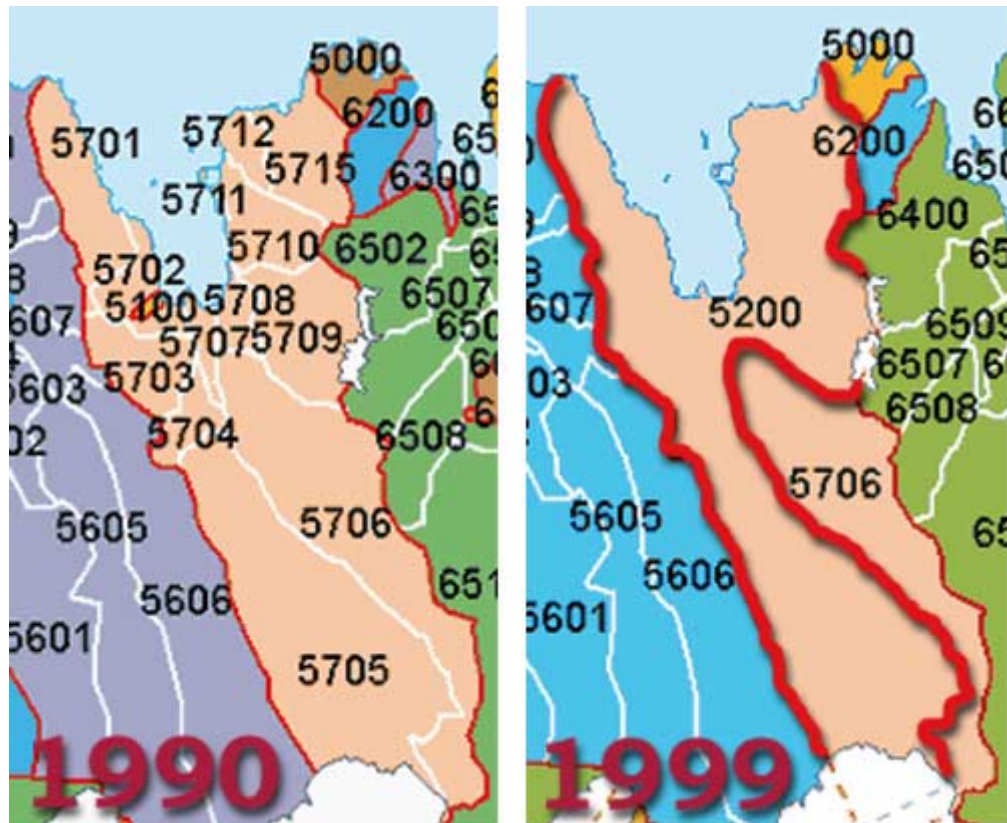
**Viðvíkurhreppur (5708)** lá austan Rípurhrepps, vestan Hólahrepps og norðan Akrahrepps. Í Viðvíkursveit sem er dreifbýlt landbúnaðarsamfélag bjuggu 76 manns fyrir sameiningu.

**Hólahreppur (5709)** lá austan Viðvíkurhrepps, sunnan Hofshrepps og að austan mætti hreppurinn Eyjafjarðarsýslu á hálendi Tröllaskaga. Nokkurt þéttbýli hefur myndast að Hólum í kringum Hóladómkirkju, Hólaskóla og ýmsa rannsóknar- og þjónustustarfsemi sem þar er rekin. Í Hólahreppi bjuggu 153 fyrir sameininguna, þar af bjuggu rúmlega 60 manns að Hólum.

**Hofshreppur (5710)** var norðan Hólahrepps og sunnan og vestan Fljótahrepps. Hann lá ennfremur að sýslumörkum Eyjafjarðarsýslu á Tröllaskaga að austan. Hofsós er byggðarkjarni í gamla Hofshreppi þar sem bjuggu um 200 af 354 íbúum hreppsins við sameiningu. Hreppurinn varð til 10. júní 1990, en þá sameinuðust í Hofshrepp, Hofshreppur, Hofsóshreppur og Fellshreppur. Á svæðinu hefur atvinnulíf byggst að miklu leyti á fiskveiðum og –vinnslu auk landbúnaðar en ferðaþjónusta hefur orðið æ mikilvægari.

**Fljótahreppur (5715)** var útvörður Skagafjarðarsýslu að austan og norðan og fjærst stjórnarsýslumiðstöð nýja sveitarfélagsins. Norðan Fljótahrepps er Siglufjörður og Ólafsfjörður til austurs. Þetta er dreifbýlt landbúnaðarsamfélag. Fljótahreppur varð til við sameiningu Haganeshrepps og Holtsahrepps árið 1988. Þrátt fyrir að landbúnaður sé undirstöðuatvinnugreinin eru bundnar vonir við áframhaldandi uppbyggingu fiskeldis sem stundað hefur verið þar um nokkurt skeið. Í Fljótahreppi bjuggu 117 manns fyrir sameininguna.





Mynd 1. Sveitarfélagaskipan í Skagafirði fyrir og eftir sameiningu. Sveitarfélagið Skagafjörður hefur númerið 5200.

Heimild: Landmælingar Íslands.

### 1.1.2. Atvinna og atvinnuhættir

Sú breyting á atvinnulífi í Skagafirði sem er hvað mest áberandi er að verulega hefur dregist saman í landbúnaði, fiskvinnslu, fiskveiðum og byggingarstarfsemi. Á undanförunum árum hefur aðeins fjölgað í þjónustustarfsemi sbr. töfluna hér að neðan. Samtals fækkaði um 308 störf í héraðinu á 10. ára tímabili 1988 til 1997 eða um 14%. Á sama tíma fjölgaði íbúum hins vegar um 1,4% sem bendir til að atvinnuástand í héraðinu hafi versnað á tímabilinu sem hér um ræðir þ.e. 1988–1997. Sveitarstjórnarmenn væntu þess að sameinað sveitarfélag sem var að fæðast um þetta leyti gæti betur stutt atvinnuuppbyggingu í sveitarfélaginu.

Tafla 1. Breytingar á fjölda ársverka sveitarfélaganna 11 í Skagafirði 1988–1997.

Atvinnuvegur	1988	1991	1994	1997	Mism. 88-97
Landbúnaður	23%	16%	14%	15%	-8
Fiskveiðar	6%	6%	6%	6%	0
Fiskvinnsla	8%	9%	10%	5%	-3
Iðnaður	14%	14%	13%	15%	1
Byggingar	9%	10%	8%	7%	-2
Verslun	11%	10%	10%	12%	1
Samgöngur	4%	5%	4%	5%	1
Bankar og fl.	3%	4%	4%	4%	1
Þjónusta	23%	26%	30%	32%	9
Samtals:	100%	100%	100%	100%	

Heimild Byggðastofnun.

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
Höfuðborgarsvæðið	1,3	1,0	2,6	4,3	4,8	5,2	4,9	4,4	3,1	2,1
Landsbyggðin	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
Vestfirðir	0,4	0,4	0,9	2,4	2,5	1,9	1,3	1,8	1,0	1,0
Norðurland vestra	2,9	3,1	4,0	4,6	5,3	5,5	4,1	4,5	3,9	2,5
N-vestra ÷ Landið	1,1	1,6	1,0	0,3	0,5	0,5	-0,3	0,6	1,1	0,6
Norðurland eystra	3,1	2,7	3,7	5,2	6,0	5,1	3,7	3,6	3,1	2,1
Austurland	3,1	2,7	3,5	4,5	4,5	4,7	3,4	2,4	2,0	1,5
Suðurland	2,2	2,0	3,3	4,1	4,4	5,1	3,5	3,3	2,1	1,4
Suðurnes	1,9	2,4	5,9	5,6	4,9	5,5	4,0	3,4	2,2	1,3

Heimild: Vinnumálastofnun.

Atvinnuástand á Norðurlandi vestra verður að teljast hafa verið slæmt á tímabilinu 1990–1999, því öll ár utan eitt var hlutfallslegt atvinnuleysi meira þar en á landinu í heild. Atvinnuleysið náði hámarki árið 1995 og var þá 5,5% af mannafla.

### 1.1.3. Mannfjöldapróun

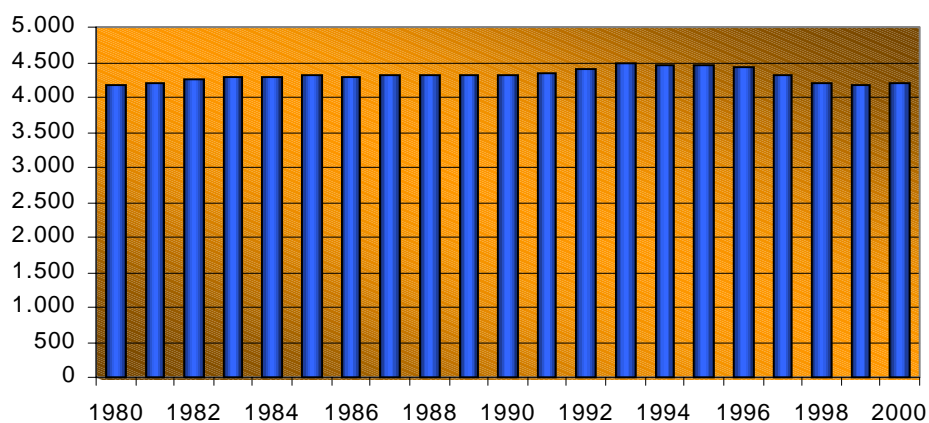
Þau sveitarfélög sem gengu til sameiningar í júní 1998 voru mjög misjöfn að íbúafjölda eins og sjá má á töflunni hér að neðan. Á Sauðárkróki bjuggu um 62% íbúanna og í fjórum stærstu af þessum ellefu sveitarfélögum bjuggu samtals 83% íbúanna.

Tafla 3. Stærðardreifing sveitarfélaganna 11 í Skagafirði við sameininguna 1998.

Íbúar 1.12.1997		
Sauðárkrókur	2678	62%
Hofshreppur	365	8%
Seyluhreppur	303	7%
Lýtingsstaðahreppur	278	6%
Hólahreppur	153	4%
Staðarhreppur	122	3%
Fljótahreppur	117	3%
Skarðshreppur	101	2%
Rípurhreppur	87	2%
Viðvíkurhreppur	76	2%
Skefilsstaðahreppur	45	1%

Ef íbúapróun þeirra sveitarfélaga sem mynduðu sveitarfélagið Skagafjörð er skoðuð sl. 20 ár má sjá að íbúum fjölgaði hægt fram til 1993 og urðu þeir þá flestir 4.484. Síðan hefur íbúum fækkað og voru 4.190 þann 1. desember 2000 sem er nánast sami fjöldi og var 20 árum fyrr.

Á Sauðárkróki hefur íbúum almennt fjölgað með smáundantekningu um nokkurra ára skeið um miðjan síðasta áratug. Í minni hreppunum fækkaði íbúum ýmist eða íbúafjöldinn nánast stóð í stað. Frá sameiningu hefur íbúafjöldinn nánast staðið í stað.



Mynd 2. Mannfjöldaþróun í Sveitarfélaginu Skagafirði 1988-2000.

Heimild Hagstofa Íslands.

Í nokkrum sveitarfélögum, sem eru sambærileg að mannfjölda og Skagafjörður eða eru landfræðilega nálægt, er um talsverða fækkun að ræða. Sveitarfélög þar sem fjölgar eru m.a. Akranes og sveitarfélagið Árborg en þau eru inni á áhrifasvæði höfuðborgarsvæðisins og njóta því nálægðar við þetta vaxtarsvæði landsins. Þróunin í Skagafirði virðist fremur vera í takt við almenna þróun á landsbyggðinni utan áhrifasvæðis höfuðborgarinnar.

### 1.1.5. Vegalengdir

Helstu vegalengdir frá Sauðárkróki, stjórnarsýslu- og þjónustumiðstöð hins sameinaða sveitarfélags eru eftirfarandi: Tölur eru fengnar af heimasíðu Vegagerðarinnar.<sup>5</sup>

Tafla 4. Fjarlægð til nokkurra staða í Skagafirði frá Sauðárkróki.

Vegalengd frá Sauðárkróki	
Ketilás, Fljótahreppi	71 km
Hofsós, Hofshreppi	37 km
Hólar, Hólahreppi	32 km
Hraun á Skaga, Skefilsstaðahreppi	56 km
Varmahlíð, Seyluhreppi	24 km
Mælifell, Lýtingsstaðahreppi	38 km
Goðdalir, Lýtingsstaðahreppi	56 km

Um það bil 85 km eru frá Sauðárkróki að innsta bæ í Fljótum, Þrasastöðum, sem jafngildir ríflega klukkustundar akstri og er það mesta fjarlægð að byggðu bóli í sveitarfélaginu frá stjórnarsýslumiðstöðinni á Sauðárkróki.

## 1.2. Helstu breytingar

Í tillögum sameiningarnefndarinnar, í Hvítbókinni svokölluðu,<sup>6</sup> komu fram markmið í ýmsum málaflokkum. Svo virðist sem væntingar hafi einkum verið til þess að ná með sameiningunni bættum árangri í stjórnarsýslu, þjónustu og byggða- og búsetumálum á svæðinu. Hins vegar hafi menn ekki gert sér miklar væntingar um að rekstur yrði fyrir umtalsverðum breytingum við sameininguna.

*Helstu nýmæli.* Til helstu nýmæla má teljast að gert var ráð fyrir að íbúar hvers hverfis, þ.e. gömlu hreppanna gætu stofnað með sér *hverfanefndir* sem skyldu valdar á almennum hverfisfundum. Hverfanefnd væri svokölluðum þjónustufulltrúa til ráðgjafar um málefni hverfisins. Gert var ráð fyrir að þjónustufulltrúar væru í hlutastarfi nema í Hofs- og Seyluhverfum þar sem þeir væru í fullu starfi. Ef henta þætti var gert ráð fyrir að einn þjónustufulltrúi gæti sinnt fleiri en einu hverfi. Gert var ráð

<sup>5</sup> [www.vegagerdin.is](http://www.vegagerdin.is)

<sup>6</sup> Þ.e.riti sameiningarnefndarinnar sem innihélt tillögur hennar.

fyrir að hlutverk og starfsemi þjónustufulltrúanna yrði endurskoðað á fjögurra ára fresti.

*Markmið um lýðræði og stjórnsýslu.* Gert var ráð fyrir 11 manna sveitarstjórn og fimm manna byggðarráði. Fyrir sameininguna voru sveitarstjórnarfulltrúar á sameiningarsvæðinu 57. Eftir sameiningu voru því 381 íbúi á bak við hvern sveitarstjórnarmann en höfðu verið 74 á hvern fyrir sameiningu. Gert var ráð fyrir að starfsemi sveitarfélagsins skiptist í sex svið: Félags- og heilbrigðissvið, Íþrótt- og æskulýðssvið, Fræðslusvið, Menningar- og umhverfissvið, Byggingar- og tæknisvið og Veitur. Ekki kemur fram í markmiðum hvort gert hafi verið ráð fyrir að ein nefnd hafi umsjón með hverju þessara sviða.

Athygli vekur að lýðræðislega markmiðið sem sett var með stofnun hverfanefndanna var í raun valkvætt, þ.e.a.s. ekki var skylt að stofna þessar nefndir heldur var það heimilt. Þjónustufulltrúar skyldu hins vegar ráðnir.

*Markmið um fræðslumál.* Gert var ráð fyrir ráðningu skólamálastjóra sem yrði framkvæmdastjóri skólanefndar og yfirmaður starfsmanna þeirra stofnana sem heyra undir skólanefnd þótt skólastjórar bæru fjárhagslega og faglega ábyrgð á rekstri skólanna. Sett voru ýmis markmið um fyrirkomulag skólahalds en að allar hugsanlegar breytingar á skólahaldi skyldu framkvæmdar í nánú samstarfi við starfsfólk og þá íbúa sem málið varðar. Gert var ráð fyrir að einsetningu grunnskólans yrði lokið 2002.

Ef foreldrar ættu þess ekki kost að nýta leikskóla fyrir börn sín vegna fjarlægðar var sagt að greiða skyldi niður dagvistun í heimahúsi. Tónlistarskóli Skagafjarðar og Tónlistarskólinn á Sauðárkróki skyldu sameinaðir en kennsla færi fram víða um sveitarfélagið.

*Markmið um félagslega þjónustu.* Í Hvítbókinni sagði að meginstefnan væri sú að félagsleg þjónusta næði til allra íbúa sveitarfélagsins. Leitast skyldi við að finna einstaklingsbundnar lausnir þar sem almennri þjónustu yrði ekki við komið. Gert var ráð fyrir að akstur fatlaðra yrði skipulagður og farið með málefni fatlaðra skv. lögum um þjónustu sveitarfélaga. Stefnt var að því að félagsmálastjóri og/eða starfsmenn hans hefðu að lágmarki viðveru einn dag í mánuði í Hofsósi og í Varmahlíð vegna almennrar þjónustu.

*Markmið um rekstur og fjármál.* Ekki var um mikla markmiðssetningu að ræða á þessu sviði eins og fyrr segir. Þó var gert ráð fyrir að heimilt væri

að hafa mismunandi álagningu fasteignagjalds milli dreifbýlis og þéttbýlis.

*Markmið um búsetu og byggðapróun.* Hvað búsetu- og byggðapróun varðar var gert ráð fyrir ráðningu sérstaks atvinnumálafulltrúa til að vinna að uppbyggingu atvinnulífs og stefnt að því að sveitarfélagið styddi við atvinnustarfsemi út um héraðið og stuðlaði að nýsköpun í atvinnulífi.

### *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 stjórnarsýsluna 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 sveitarfélögum 7 sem eru í rannsókninni í heild.

## 2. Gögn og aðferðir

Þessi athugun á sameiningu sveitarfélagsins Skagafjarðar árið 1998 er hluti af stærri athugun sem fjallar um reynsluna af sjö sameiningum sveitarfélaga í landinu. Þrjár sameininganna tóku gildi árið 1994 og fjórar tóku gildi árið 1998. Aðferðafræði rannsóknarinnar fólst að mestu í að afla fáanlegra opinberra gagna og greina þau, framkvæmd viðhorfakönnunar meðal íbúanna í sveitarfélaginu, framkvæmd póstkönnunar meðal kjörinna fulltrúa og embættismanna og loks viðtölum við sveitarstjórnar- og embættismenn, 6-8 í hverju sveitarfélagi fyrir sig.

- Í Sveitarfélaginu Skagafirði var rætt við alls 8 einstaklinga dagana 14. og 15. nóvember 2000. Þeir voru: *Snorri Björn Sigurðsson* þáverandi sveitarstjóri, *Margeir Friðriksson* fjármálastjóri, *Ingibjörg Hafstað* fulltrúi Skagafjarðarlistans í sveitarstjórn, *Gísli Gunnarsson* þáverandi forseti sveitarstjórnar og fulltrúi Sjálfstæðisflokks, *Stefán Guðmundsson* fulltrúi Framsóknarflokks og formaður atvinnumálanefndar, *Sigurður Haraldsson* þjónustufulltrúi í Varmahlíð og starfsmaður landbúnaðarnefndar og auk þess fyrrverandi oddviti Seyluhrepps, *Rúnar Vífilsson* skólafulltrúi og *Árdís Antonsdóttir* þá settur félagsmálastjóri. Er öllu þessu fólki hér með þakkað fyrir sitt framlag.
- Símakönnun meðal íbúanna fór fram í fyrstu viku desember 2001. Af 628 manna slembiúrtaki úr þjóðskrá á aldrinum 18-75 ára náðist í 554. Alls tóku 344 af þeim þátt eða 62,1%. 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 Skagafirði voru sendir listar til allra aðal- og vara sveitarstjórnarfulltrúa auk 8 embættismanna, eða alls 30 manns. Eftir eina ítrekun bárust svör frá 16 þeirra, eða 53,3%.

### 3. Lýðræði

Gert var ráð fyrir að sveitarstjórn yrði 11 manna og auk þess yrði 5 manna byggðarráð. Til sérstakra nýmæla má teljast að gert var ráð fyrir að íbúar hvers hverfis, þ.e. gömlu hreppanna, gætu stofnað með sér *hverfanefndir* sem skyldu valdar á almennum hverfisfundum. Hverfanefnd átti að vera *þjónustufulltrúa* til ráðgjafar um málefni hverfisins. Þjónustufulltrúar skyldu vera í hlutastarfi nema í Hofs- og Seyluhverfum þar sem þeir væru í fullu starfi. Ef henta þætti var gert ráð fyrir að einn þjónustufulltrúi gæti sinnt fleiri en einu hverfi. Gert var ráð fyrir að hlutverk og starfsemi hverfafulltrúanna yrði endurskoðuð á fjögurra ára fresti.

Lýðræðislega markmiðið sem sett er með stofnun hverfanefndanna er í raun valkvætt, þ.e.a.s. ekki var skylda til að stofna þessar nefndir heldur var það heimilt. Þjónustufulltrúar *skyldu* ráðnir, en ráðning þeirra var ekki valkvæð líkt og stofnun hverfanefndanna, en hins vegar var ákvæði um endurskoðun á hlutverki þeirra og starfsemi.

#### 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 pólitískar ákvarðanir og þar með á umhverfi sitt. Því séu sameiningar til þess fallnar að torvelða slíkt aðgengi með raunfækkun fulltrúanna og þar með hamla möguleikum fólksins til áhrifa. Þar 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 Skagafirði var ætlað að grennslast fyrir um mat þeirra á þessu í samanburði við ástand fyrir sameiningu.

Spurt var:

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



Niðurstaðan var að enda þótt flestir teldu möguleika íbúanna ekki hafa breyst við sameininguna, þá eru þeir mun fleiri sem telja hana hafa versnað við sameininguna en þeir sem telja hana hafa batnað. Eins og tafla 5 sýnir er það tæpur helmingur (46%) sem telur mál hafa horfið til verri vegar, einungis tíundi hluti (11%) telur þetta hafa batnað. Er því að sjá sem íbúum Skagafjarðar þyki möguleikar til áhrifa hafa minnkað.

Tafla 5 sýnir einnig að við greiningu eftir búsetu, þ.e. hvar viðkomandi býr samkvæmt hinni gömlu hreppaskiptingu, kemur mikill munur í ljós. 80–85% íbúa í Seylu-, Hóla-, Rípur- og Fljótahreppum telja möguleikana annað hvort mun eða nokkuð verri eftir sameininguna. Aðeins á Sauðárkróki og í Skarðshreppi stendur nærri jafnvægis milli þróunar til hins betra og verra. Er því ljóst að í gömlu litlu dreifbýlishreppunum telur fólk hag sinn að þessu leyti rýrari en áður. Séu niðurstöðurnar skoðaðar eftir svæðaskiptingunni þar sem Sauðárkrókur og nærsveitarfélög hans eru einn hópur, jaðarbyggðir eru annar hópur og þau sveitarfélög sem tilheyra hvorugum hópnum mynda þann þriðja, kemur í ljós mikill munur milli Sauðárkróks og nágrennis annarsvegar og annarra svæða hinsvegar. Er sá munur verulegur.

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

Hópur	Mun betri	Nokkuð betri	Jafn góða	Nokkuð verri	Mun verri	Betri - Verri	N
Allir	2	9	39	30	16	-35	309
Sauðárkrókur og nágrenni	1	13	51	24	7	-17	190
Millisvæði	2	2	15	49	30	-75	61
Jaðarbyggðir	2	2	20	27	43	-66	44
Fljótahreppur	0	0	14	36	43	-79	14
Hofshreppur	4	4	15	50	27	-69	26
Hólahreppur	0	0	9	46	36	-82	11
Lýtingsstaðahreppur	4	4	23	19	46	-57	26
Rípurhreppur	0	0	15	46	31	-77	13
Sauðárkrókur	1	14	56	21	4	-10	161
Skarðshreppur	17	17	33	33	0	+1	6
Skefilsstaðahreppur	0	0	25	50	25	-75	4
Seyluhreppur	0	0	13	52	30	-82	23
Staðahreppur	0	20	20	30	30	-40	10
Viðvíkurhreppur			(100)			+0	1

Skýring: Svæðaskiptingin er eftirfarandi: 1) Sauðárkrókur og nágrenni: Sauðárkrókur, Staðahreppur, Skarðshreppur og Rípurhreppur 2) Jaðarbyggðir: Fljót, Lýtingsstaðahreppur og Skefilsstaðahreppur 3) Millisvæði: Hólahreppur, Hofshreppur og Seyluhreppur, Viðvíkurhreppur.

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?*

Heldur fleiri telja aðgengið vera verra, en hafa ber í huga að 6 af hverjum 10 (58%) telur hér lítið hafa breyst. Heildarmyndin er engu að síður sú að fleiri telja hafa hallað undan fæti í þessu tilliti, en um fjórðungur telur ástand hafa versnað og tíundi hluti telur það hafa batnað.

Við greiningu á þessum niðurstöðum eftir svæðum og sveitarfélögum kemur svipað í ljós og þegar fólk mat möguleika sína til að hafa áhrif – þ.e.a.s. að mun á viðhorfum er fyrst og fremst að finna eftir búsetu.

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

Hópur	Mun betra	Nokkuð betra	Jafn gott	Nokkuð verra	Mun verra	Betra - Verra	N
Allir	1	8	58	17	9	-17	311
Sauðárkrókur og nágr.	1	8	71	10	3	-4	191
Millisvæði	0	8	41	25	26	-43	61
Jaðarbyggðir	2	9	33	31	16	-36	45
Fljótahreppur	0	7	36	29	14	-36	14
Hofshreppur	0	8	35	31	27	-50	26
Hólahreppur	0	18	36	18	27	-27	11
Lýtingsstaðahreppur	4	11	30	30	18	-33	27
Rípurhreppur	0	0	38	38	15	-53	13
Sauðárkrókur	1	8	75	1	7	1	162
Skarðshreppur	0	17	67	17	0	0	6
Skefilsstaðahreppur	0	0	50	50	0	-50	4
Seyluhreppur	0	4	48	22	26	-44	23
Staðarhreppur	0	10	60	10	20	-20	10
Viðvíkurhreppur			(100)			(0)	1

Á svokölluðu Millisvæði og á Jaðarbyggðum telur fólk ástandið hafa versnað – þar er sá meirihluti mjög stór. Á Sauðárkróki og í nágrenna-hreppum hans eru skoðanir skiptari og raunar telja þar langflestir að lítið hafi breyst, eða allt að 3 af hverjum 4. Er því að sjá sem hér komi fram nokkuð skýrt mynstur eftir því hvort talað er við fólk í miðstöð stjórnkerfis eða næsta nágrennis þess eða á öðrum svæðum.

Í því skyni að reyna að meta virkni lýðræðisins með því að kanna hve vel borgararnir þekktu til kjörinna fulltrúa sinna voru svarendur beðnir um að nefna nöfn 5 fulltrúa af 11 í sveitarstjórn. Á heildina lítið stóðust Skagafirðingar þetta próf vel og nefndu að meðaltali rétt innan við 4 fulltrúa (3,94). Taflan hér að neðan sýnir meðaltal nefndra fulltrúa eftir hópum og svæðum. Sé sú tilgáta rétt að fjöldi nefndra fulltrúa endurspegli að einhverju leyti áhuga á stjórn málum í sveitarfélaginu og að hann kunni að einhverju leyti að vera afsprengi þess hvaða tækifæri fólk hefur til

áhrifa eða nálægðar þess við fulltrúana gefur taflan a.m.k. einhvern stuðning við það.

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

Hópur	Meðaltal	N	Hópur	Meðaltal	N
Allir	3,94	276	Framsóknarflokkur	4,20	70
			Sjálfstæðisflokkur	3,90	70
Fljótahreppur	3,33	12	Skagafjarðarlisti	3,97	30
Hofshreppur	4,00	23	Vinsældarlisti	4,67	6
Hólahreppur	4,00	10	Kaus ekki/sk. auðu	3,87	46
Lýtingsstaðahreppur	4,38	24	Sauðárkr. og nágr.	3,95	173
Rípurhreppur	4,44	9	Millisvæði.	3,96	53
Sauðárkrókur	3,89	148	Jaðarbyggðir	3,95	39
Skarðshreppur	3,50	6			
Skefilsstaðahreppi	3,00	3			
Seyluhreppur	3,90	20			
Staðarhreppur	4,80	10			

Athygliverðast hér hlýtur að teljast að fólk á tveimur þeim svæðum sem lengst liggja frá miðstöð stjórnkerfisins, Sauðárkróki, þ.e. Skefilsstaðahreppi og Fljótum, þekkir áberandi verr til þess hverjir sitja í sveitarstjórn en aðrir í Skagafirði. Þar haldast þó ekki alfarið í hendur fjarlægð og minni þekking eða áhugi á þessu, því í fyrrum Lýtingsstaðahreppi, sem er að hluta til hvað fjærst Sauðárkróki, er kunnáttan um þetta hve mest. Engu að síður kann að vera að fjarlægð frá miðstöð stjórnkerfisins valdi því að þekking á þessu sé minni, hvort sem um er að kenna áhugaleysi eða einhverju öðru.

Í ljósi þess að Framsóknarflokkur og Sjálfstæðisflokkur eru stærstu flokkarnir í sveitarstjórn hefði kannski mátt ætla að kjósendur þeirra ættu auðveldara með að þekkja „sitt fólk“. Þetta er þó ekki raunin. Þeir sem kusu minni flokkana þekkja ekki síður til hinna kjörnu fulltrúa – enda þótt framsóknarmenn séu kunnugastir.<sup>7</sup>

### 3.2. „Valdastaða“ gömlu hreppanna

Í undanfarandi kafla hefur komið fram að borgarar í mörgum hinna gömlu hreppa svæðisins, einkum þeim minni, telja bæði að aðgengi að fulltrúum og möguleikar til áhrifa séu skarðari en fyrir sameininguna. Að sama skapi er þetta í mun minni mæli skoðun fólks á Sauðárkróki og nágrenni

<sup>7</sup> Niðurstöður varðandi Vinsældarlistann verður að túlka með fyrirvara, þar sem aðeins er um að ræða meðaltal 6 einstaklinga.

hans. Þetta fékk 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 dreifbýlisins í Skagafirði telji að á þá hafi hallað lýðræðislega eftir sameiningu. Aukinheldur hafa rannsóknir eindregið bent til að áhyggjur af væntri stöðu eigin sveitarfélags í nýju sameinuðu sveitarfélagi sé stærsta skýring andstöðu við sameiningu sveitarfélaga (GPE: 1998)

Eitt af því sem samþykkt var í Sameiningarnefndinni var að íbúar gætu komið á fót hverfisnefndum í hverju gömlu sveitarfélaganna. Til að styrkja þá lýðræðislegu hugsun og hugmynd um svæðalega valddreifingu var komið á fót svokölluðum þjónustufulltrúum á öllum svæðunum. Hugsunin mun hafa verið sú að halda áhrifunum og valdinu á skilvirkan hátt í hinum dreifðari byggðum – ekki síst í jaðarbyggðunum. Staðan nú er hinsvegar sú að allir þjónustufulltrúar hafa verið lagðir niður, nema í Varmahlíð þar sem fulltrúinn hefur þann meginstarfa að vera starfsmaður Landbúnaðarnefndar sveitarfélagsins. Hverfisnefndir hafa hvergi verið stofnaðar og að sögn forystumanna í sveitarfélaginu hefur ekki verið vikið orði að slíku af nokkrum manni. Virðist því sem ekki hafi verið talin ástæða, hvorki af stjórn sveitarfélagsins né íbúum þess, til þess að tryggja valddreifingu með þessum hætti.

Í könnunum meðal íbúanna og sveitarstjórnarmannanna var grennslast fyrir um viðhorf sem tengdust valdastöðu svæða og valddreifingu í tengslum við sameiningu með þremur spurningum: Spurt var:

*Ert þú sammála eða ósammála eftirfarandi fullyrðingum?*

Tafla 8. Afnáam þjónustufulltrúanna, nema í Varmahlíð, hefur aukið fjarlægð íbúa í dreifbýlinu frá stjórnkerfinu (%).

Hópur	Mjög sammála	Frekar sammála	Frekar ósammála	Mjög ósammála	Ekki skoðun	Sammála - ósammála	N
<i>Allir</i>	34	28	16	3	18	<b>43</b>	333
<i>Fljótahreppur</i>	50	36	7	0	7	<b>79</b>	14
<i>Hofshreppur</i>	56	24	12	4	4	<b>72</b>	25
<i>Hólahreppur</i>	46	27	9	0	18	<b>64</b>	11
<i>Lýtingsstaðahr.</i>	22	48	15	0	11	<b>55</b>	27
<i>Rípurhreppur</i>	46	31	0	8	15	<b>69</b>	13
<i>Sauðárkrókur</i>	29	28	20	3	21	<b>34</b>	183
<i>Skarðshreppur</i>	17	17	33	17	17	<b>- 17</b>	6
<i>Skefilsstaðahr.</i>	75	0	0	25	0	<b>50</b>	4
<i>Seyluhreppur</i>	56	13	4	4	22	<b>61</b>	23
<i>Staðarhreppur</i>	20	50	20	10	0	<b>40</b>	10
<i>Viðvíkurhreppur</i>			(100)				1
<i>Sauðárkrókur og nágr.</i>	29	29	19	4	19	<b>36</b>	212
<i>Millisvæði</i>	53	20	10	3	13	<b>60</b>	60
<i>Jaðarbyggðir</i>	36	40	13	2	9	<b>61</b>	45

Sé litið til heildarinnar er mikill meirihluti á því að lýðræðislega hafi hallað á dreifbýlið með því að leggja niður þjónustufulltrúana – þetta eru alls 62 prósent aðspurðra og aðeins tæpur fimmtungur er fullyrðingunni ósammála. Í svæðalegu tilliti fær fullyrðingin mjög eindregið samþykki í þremur hreppum; Fljótum, Hofshreppi og Rípurhreppi. Það er aðeins í Skarðshreppi sem fleiri eru henni ósammála en sammála. Á grundvelli þessa verður þó að teljast viðtekin skoðun í sveitarfélaginu að sú ákvörðun að leggja niður þjónustufulltrúana, nema í Varmahlíð, hafi bitnað á skilyrðum til virks lýðræðis og þá allra helst þeirra sem búa utan Sauðárkróks og nærsvæðis hans.

Sú hugmynd og samþykkt sameiningarnefndar sem helst miðaði til valddreifingar og virkara lýðræðis eftir sameiningu var að gefa borgurunum kost á að koma á fót svokölluðum Hverfisnefndum í hverju hinna gömlu sveitarfélaga sem að sameiningu stóðu. Þótt slíku virðist ekki hafa verið hreyft af hálfu íbúanna voru þeir inntir eftir þessu þegar þeir voru beðnir að taka afstöðu til fullyrðingarinnar:

Tafla 9. Brýnt er að koma á fót hverfisnefndum í gömlu hreppunum, eins og talað var um við sameininguna (%).

<i>Hópur</i>	<i>Mjög sammála</i>	<i>Frekar sammála</i>	<i>Frekar ósammála</i>	<i>Mjög ósammála</i>	<i>Ekki skoðun</i>	<i>Sammála - ósammála</i>	<i>N</i>
<i>Allir</i>	39	26	21	5	10	<b>39</b>	334
<i>Fljótahreppur</i>	43	21	21	0	14	<b>43</b>	14
<i>Hofshreppur</i>	38	23	23	4	12	<b>34</b>	26
<i>Hólahreppur</i>	36	36	27	0	0	<b>45</b>	11
<i>Lýtingsstaðahreppur</i>	35	35	19	4	8	<b>47</b>	26
<i>Rípurhreppur</i>	38	31	15	8	8	<b>46</b>	13
<i>Sauðárkrókur</i>	38	23	22	6	10	<b>33</b>	184
<i>Skarðshreppur</i>	50	17	17	0	17	<b>50</b>	6
<i>Skefilsstaðahreppur</i>	75	25	0	0	0	<b>100</b>	4
<i>Seyluhreppur</i>	44	44	13	0	0	<b>75</b>	23
<i>Staðahreppur</i>	30	20	40	10	0	<b>0</b>	10
<i>Viðvíkurhreppur</i>	0	0	0	0	(100)		1
<i>Sauðárkrókur og nágr.</i>	38	24	22	7	9	<b>33</b>	213
<i>Millisvæði</i>	39	33	20	2	7	<b>50</b>	61
<i>Jaðarbyggðir</i>	41	30	18	2	9	<b>51</b>	44

Taflan að ofan sýnir, svo ekki verður um villst, að verulegur meirihluti íbúa Skagafjarðar tekur undir þá fullyrðingu að hverfisnefndum þurfi að koma á fót.

Er um að ræða að hartnær 2 af hverjum 3 eru mjög eða frekar sammála, sé litið til heildarinnar. Í einstaka hreppum fer þetta hlutfall í 75–80 prósent – og í Skefilsstaðahreppi og Seyluhreppi enn ofar. Ekki verður annað séð en að þessar nefndir, sem ekki hefur verið reynt að koma á fót, eigi sér marga formælendur á öllum svæðum í sveitarfélaginu. Enn kemur fram áherslumunur á afstöðu þeirra sem búa á nærsvæði Sauðárkróks og íbúa annarra svæða sveitarfélagsins.

Ef valdi er ekki dreift nægilega, er hættan sú að það þjappist einhversstaðar saman. Í þessu tilfelli felst þetta í því að íbúar telja valdi ekki nægilega dreift að það hafi þjappast saman í miðstöð stjórnkerfisins – Sauðárkróki. Ein fullyrðinganna í könnuninni sem fólk var beðið að taka afstöðu til snérist um hvort valdið hafi þjappast saman á Sauðárkróki:

Tafla 10. Valdið hefur í of miklum mæli þjappast saman á Sauðárkróki (%).

Hópur	Mjög sammála	Frekar sammála	Frekar ósammála	Mjög ósammála	Ekki skoðun	Sammála - ósammála	N
<i>Allir</i>	38	22	25	8	7	<b>27</b>	334
<i>Fljótahreppur</i>	64	21	7	7	0	<b>71</b>	14
<i>Hofshreppur</i>	62	12	27	0	0	<b>47</b>	26
<i>Hólahreppur</i>	36	46	9	0	9	<b>72</b>	11
<i>Lýtingsstaðahreppur</i>	58	12	23	0	8	<b>47</b>	26
<i>Rípurhreppur</i>	62	23	8	0	8	<b>77</b>	13
<i>Sauðárkrókur</i>	27	25	29	13	6	<b>10</b>	184
<i>Skarðshreppur</i>	17	50	17	17	0	<b>33</b>	6
<i>Skefilsstaðahreppur</i>	100	0	0	0	0	<b>100</b>	4
<i>Seyluhreppur</i>	56	17	22	0	4	<b>51</b>	23
<i>Staðarhreppur</i>	60	0	40	0	0	<b>20</b>	10
<i>Viðvíkurhreppur</i>	0	0	0	0	(100)		1
<i>Sauðárkrókur og nágr.</i>	30	24	28	12	6	<b>14</b>	213
<i>Millisvæði</i>	54	20	21	0	5	<b>53</b>	61
<i>Jaðarbyggðir</i>	64	14	16	2	4	<b>60</b>	44

Jafnvel á Sauðárkróki sjálfum og í nágrennabyggðum hans telur fólk í meirihluta að valdið hafi þjappast þar saman um of og á heildina litið eru það 6 af hverjum 10 sem telja að svo sé. Hér kemur fram afar skýr munur á afstöðu eftir svæðum, en 75-80 prósent íbúanna á Millisvæðinu og í Jaðarbyggðunum lýsa sig mjög eða frekar sammála fullyrðingunni. Ekki er um að villast hver afstaða fólksins er hér.

## 4. Þjónusta

Fyrir sameiningu var þjónusta sveitarfélaganna í Skagafirði með nokkuð misjöfnum hætti. Við sameininguna var stefnt að því að hún yrði sem líkustum hætti í öllum hverfum sveitarfélagsins, samanber umfjöllun um helstu breytingar, nýmæli og markmið sem menn settu sér fyrir sameininguna hér að framan. Hér verður sjónum einkum beint tveimur flokkum þjónustu sem hvað helst verða fyrir áhrifum af sameiningum, þ.e. *fræðslumálum og félagsþjónustu*.

Í Hvítbók sameiningarnefndarinnar segir að meginstefnan sé sú að félagsleg þjónusta skuli ná til allra íbúa sveitarfélagsins. Leitast verði við að finna einstaklingsbundnar lausnir þar sem almennri þjónustu verði ekki við komið. Gert var ráð fyrir að akstur fatlaðra verði skipulagður og farið með málefni fatlaðra skv. lögum um þjónustu sveitarfélaga. Stefnt var að því að félagsmálastjóri og/eða starfsmenn hans hafi að lágmarki viðveru einn dag í mánuði í Hofsósi og í Varmahlíð vegna almennrar þjónustu.

Í Hvítbókinni segir að skapa þurfi sem besta möguleika fyrir börn og unglinga til að stunda íþróttir og tómstundastarf óháð búsetu. Stefnt var að ráðningu yfirmanns æskulýðs- og íþróttamála. Gert var ráð fyrir því að vinnuskóli nái til alls héraðsins með aðstöðu á Sauðárkróki, Varmahlíð, Hofsósi, Hólum og Steinsstöðum.

Gert var ráð fyrir ráðningu skólamálastjóra sem yrði framkvæmdastjóri skólanefndar og yfirmaður starfsmanna þeirra stofnana sem heyra undir skólanefnd, þótt skólastjórar beri fjárhagslega og faglega ábyrgð á rekstri skólanna. Sett eru ýmis markmið um fyrirkomulag skólahalds en að allar hugsanlegar breytingar á skólahaldi verði framkvæmdar í nánú samstarfi við starfsfólk og þá íbúa sem málið varðar. Þá var gert ráð fyrir að einsetningu grunnskólans yrði lokið árið 2002.

Ef foreldrar ættu þess ekki kost að nýta leikskóla fyrir börn sín vegna fjarlægðar skyldi greiða niður dagvistun í heimahúsi.

### 4.1. Fyrirkomulag þjónustu

#### 4.1.1. Fræðslumál

**Leikskólar.** Fyrir sameiningu voru fimm leikskólar á sameiningarsvæðinu; á Hofsósi, að Hólum, í Varmahlíð og tveir á Sauðárkróki.

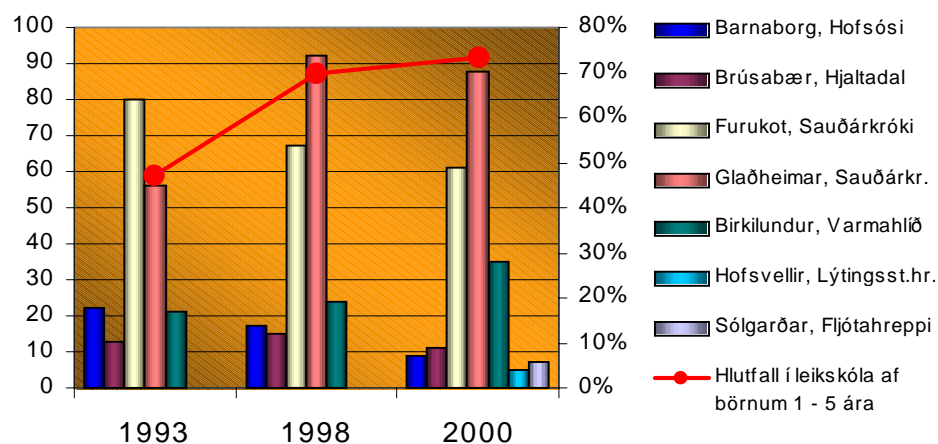


Þeir eru enn fimm; á Hofsósi, að Hólum, í Varmahlíð, tveir á Sauðárkróki, auk dagvistarúrræðis að Sólgorðum í Fljótum.

Leikskólinn í Varmahlíð fór í nýtt húsnæði árið 1999 og var nafni hans breytt í Birkilundur en var áður Hvannahlíð. Þar eru tvær deildir og börn frá eins árs aldri.

Á Hofsvöllum í Lýtingsstaðahreppi var til staðar fyrir og eftir sameiningu dagvistarúrræði sem var opið 8 mánuði á ári, 3 daga í viku eftir hádegi með rými fyrir 4–6 börn. Þessi starfsemi fékk fast rekstrarframlag á mánuði frá sveitarfélaginu en var lögð niður haustið 2001.<sup>8</sup>

Boðið hefur verið upp á annan nýjan kost í þessum efnunum í Fljótum sem er dagvistarúrræði tengt Sólgarðaskóla. Starfsemin hófst árið 2000 og er opin eftir hádegi hluta úr ári. Þar eru 8-9 börn að jafnaði.



Mynd 3. Fjöldi leikskólabarna í Skagafirði og hlutfall barna í leikskóla af heildarfjölda barna 1–5 ára, 1993–2000. Athuga ber að á Hofsvöllum og að Sólgorðum er ekki um eiginlega leikskóla að ræða.

Heimild: Árbók sveitarfélaga og skólamálastjóri Sveitarfélagsins. Skagafjarðar.

Á tímabilinu 1993–2000 hefur fjöldi barna á leikskóla verið að hækka miðað við heildarfjölda barna í svæðinu sem er á aldrinum 1–5 ára. Raunar hefur börnum á leikskóla aðeins verið að fjölga lítils háttar, en þau voru 192 árið 1993 og 216 árið 2000. Börnum á aldrinum 1–5 ára hefur hins vegar verið að fækka mikið en þau voru 406 talsins 1993 og hafði fækkað niður í 295 árið 2000.

<sup>8</sup> Rúnar Vífilsson, skólamálastjóri Sveitarfélagsins Skagafjarðar, munnleg heimild.

Ef þróun á hlutfalli barna á leikskóla af börnum 1–5 ára er borin saman við þróun í nokkrum öðrum sveitarfélögum sem ekki hafa sameinast kemur í ljós að hlutfall barna í lok tímabilsins<sup>9</sup> er mjög áþekkt eða heldur hærra þannig að fremur virðist um almenna þróun í landinu að ræða en þróun sem má rekja til sameiningarinnar.

Í heildina tekið hefur börnum á leikskóla því ekki fjölgað verulega á sameiningarsvæðinu en hlutfall þeirra barna sem eru á leikskóla hefur hins vegar hækkað mikið vegna fækkunar barna á þessum aldri. Uppbygging hefur átt sér stað, t.d. með nýju húsnæði leikskólans í Varmahlíð og dagvistarúrræðinu í Fljótum hefur átt sér stað nýbreytni. Þó hefur verið snúið til baka með dagvistarúrræðið í Lýtingsstaðahreppi og mun fækkun barna hafa ráðið þar mestu um.<sup>10</sup>

**Grunnskólar.** Átta grunnskólar voru á sameiningarsvæðinu árið 1997 en þeim hafði fækkað í sex árið 2000. Þá höfðu skólarnir á Sauðárkróki verið sameinaðir og rekstri Grunnskólans í Rípurhreppi hafði verið hætt að ósk íbúanna: Nemendum fækkaði um 74 á tímabilinu eða um nálægt 10%.

Skólaskrifstofa Skagafirðinga annast sérfræðiþjónustu fyrir grunnskóla í Sveitarfélaginu Skagafirði ásamt Akrahreppi og er það sama þjónustusvæði og var fyrir sameiningu.

Skólum í sveitarfélaginu hefur því ekki fækkað nema fyrir frumkvæði íbúanna, enda þótt umræða um slíkt hafi farið fram á kjörtímabilinu. Ekki verður því séð að skóla- og fræðslumál hafi orðið fyrir neinum sérstökum breytingum sem rekja má til sameiningarinnar.

---

<sup>9</sup> Árið 2000 var hlutfall barna 1-5 ára 74% í Skútustaðahreppi, 71% í Djúpavogshreppi, 72% í Mýrdalshreppi, 82% í Ólafsfirði og 89% á Siglufirði.

<sup>10</sup> Rúnar Vífilsson, skólamálastjóri, munnleg heimild.

Tafla 11. Grunnskólar árið 1997 og 2000.

Skóli:	1997		2000	
	Nemendur	Bekkir	Nemendur	Bekkir
Barnaskólinn á Sauðárkróki	244	1.-5.		
Gagnfræðaskólinn á Sauðárkróki	225	6.-10.		
Árskóli Sauðárkróki			438	1.-10.
Varmahlíðarskóli	95	1.-10.	102	1.-10.
Steinsstaðaskóli	42	1.-9.	24	1.-7.
Grunnskólinn í Rípurhreppi	8	1.-3.		
Grunnskólinn á Hólum	45	1.-10.	26	1.-8.
Grunnskólinn á Hofsósi	71	1.-10.	65	1.-10.
Sólgarðaskóli	5	1.-7.	6	1.-6.
<b>Samtals</b>	<b>735</b>		<b>661</b>	

Heimild: Hagstofa Íslands.

#### 4.1.2. Félagsþjónusta

Sameiginleg barnaverndarnefnd var stofnuð árið 1996. Þá var félagsþjónusta starfrækt á Sauðárkróki fyrir sameiningu.

Eftir sameiningu gengu hin sveitarfélögin inn í þá þjónustu sem hafði verið byggð upp á Sauðárkróki, fjölgað var í starfslíðinu og gert kynningarátak um þjónustuna. Starfsmenn eru nú fjórir; félagsmálastjóri, félagsráðgjafi og tveir þroskajálfar. Þetta þýddi því möguleika á aukinni þjónustu fyrir önnur sveitarfélög en Sauðárkrók.

Helstu málaflokkar sem sinnt er af félagsþjónustunni eru eftirfarandi:

- Barnavernd
- Fjárhagsaðstoð
- Félagslegar íbúðir
- Heimilisþjónusta
- Húsaleigubætur
- Þjónusta við fatlaða
- Jafnréttismál.
- Umsjón með daggæslu í heimahúsum

Sú þjónusta sem bættist við allsstaðar eftir sameiningu voru *dagvist fyrir aldraðra og forvarnastarfsemi*. Er því svo að sjá sem forsendur fyrir bættri og aukinni þjónustu hafi verið skapaðar af hinu nýja sveitarfélagi. Gildir þetta einkum um fyrrum litlu sveitarfélögin sem litla sem enga þjónustu höfðu.

## 4.2. Gæði þjónustu

Einn mikilvægur mælikvarði á gæði þjónustu eru viðhorf borgaranna og/eða notenda hennar. Þetta er m.a. orðin viðtekin aðferðafræði í gæðastjórnun stofnana og fyrirtækja. Nokkrum spurningum í könnun okkar meðal íbúanna var beint að þessu og þeir beðnir að meta hvort tilteknir þjónustubættir hefðu batnað eða versnað eftir sameininguna. Verður sjónum hér sem fyrr beint að málaflokkunum félagsþjónustu og skólamállum.

Á töflu 16 sést að almennt séð eru þeir fleiri sem telja að félagsþjónustan hafi batnað við sameininguna. Það kom skýrt fram í samtölum við sveitarstjórnarmenn að félagsþjónustan hafi verið aukin í kjölfar sameiningarinnar, einkallega í smærri sveitarfélögum og ennfremur sýna tölur að raunkostnaður við hana hafi aukist. Það þarf því vart að koma á óvart að fleiri séu ánægðir en óánægðir. Sé hinsvegar litið til þess að þjónustan var einkum aukin í hinum dreifðari byggðum og að þörf virðist hafa þar verið til staðar sem kom upp á yfirborðið þegar sveitarfélagið varð stærra, kemur nokkuð á óvart að hún er talin hafa batnað mest á Sauðárkróki.

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

Búseta	Batnað mikið	Batnað nokkuð	Svipað	Versnað nokkuð	Versnað mikið	Ekki skoðun	Batnað - Versnað	N
<b>Allir</b>	3	26	54	8	2	7	<b>+19</b>	335
<b>Millisvæði</b>	2	13	54	20	2	10	<b>-7</b>	61
<b>Sauðárkrókur og nágr. Jaðarbyggðir</b>	2	30	58	5	1	5	<b>26</b>	213
<b>Jaðarbyggðir</b>	7	20	47	9	9	9	<b>9</b>	45
<b>Fljótahreppur</b>	0	21	50	0	14	14	<b>+7</b>	14
<b>Hofshreppur</b>	0	12	62	15	0	12	<b>-3</b>	26
<b>Hólahreppur</b>	0	18	54	18	0	9	<b>0</b>	11
<b>Lýtingsstaðahr.</b>	11	22	41	15	7	4	<b>+11</b>	27
<b>Rípurhreppur</b>	8	31	46	8	0	8	<b>+31</b>	13
<b>Sauðárkrókur</b>	1	29	60	5	1	5	<b>+24</b>	184
<b>Skarðshreppur</b>	0	67	17	0	17	0	<b>+50</b>	6
<b>Skefilsstaðahr.</b>	0	0	75	0	0	25	<b>0</b>	4
<b>Seyluhreppur</b>	4	13	44	26	4	9	<b>-13</b>	23
<b>Staðarhreppur</b>	20	20	60	0	0	0	<b>+40</b>	10
<b>Viðvíkurhreppur</b>	0	0	100	0	0	0	<b>+100</b>	1

Sé litið til svæðaskiptingar er alls ekki sláandi munur hér á, enda þótt jafnvægisgildi (batnað - versnað) sé eilítið neikvæðara á svokölluðu millisvæði. Það stendur einnig uppúr hve stór hluti telur gæði

þjónustunnar vera svipuð, þ.e. að sameiningin hafi ekki haft áhrif, a.m.k. þegar hér er komið við sögu 2-3 árum eftir sameiningu. Aðeins tveir hreppar sýna neikvæða afstöðu, Seyluhreppur (-13) og Hofshreppur (-3). Verður þó ekki dregin af þessu önnur ályktun en sú að almennt hafi aukin áhersla hins nýja sveitarfélags á félagsþjónustu skilað árangri.

Skólamál er annar málaflokkur sem gjarnan er umdeildur í tengslum við sameiningar sveitarfélaga. Skýrt var tekið fram í Hvítbók sameiningar-nefndar að enginn skóli skyldi lagður niður, enda þótt sumir skólanna í hinu nýja sveitarfélagi væru mjög fámennir. Raunin varð þó sú að vegna óska íbúanna í fyrrum Rípurhreppi var *Grunnskólinn í Rípurhreppi* lagður niður og börn þaðan sækja nú skóla á Sauðárkróki. Niðurstöður þessarar könnunar sýna að þónokkur munur er á viðhorfum hér eftir búsetu. Á Sauðárkróki og í nágrenni er ástand skólamála talið hafa batnað almennt séð, en á jaðarsvæðunum kveður við allt annan og neikvæðari tón, en 44% aðspurðra þar telur ástand skólamála hafa versnað eftir sameininguna.

Tafla 13. 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>	3	33	42	11	2	9	<b>+23</b>	335
<i>Millisvæði</i>	2	12	54	21	0	12	<b>-7</b>	61
<i>Sauðárkrókur og nágr.</i>	3	42	40	5	0	9	<b>+40</b>	213
<i>Jaðarbyggðir</i>	2	18	36	31	13	0	<b>-24</b>	45
<i>Fljótahreppur</i>	0	14	50	21	14	0	<b>-21</b>	14
<i>Hofshreppur</i>	0	23	65	4	0	8	<b>+19</b>	26
<i>Hólahreppur</i>	0	9	27	54	0	9	<b>-45</b>	11
<i>Lýtingsstaðahreppur</i>	4	18	30	33	15	0	<b>-26</b>	27
<i>Rípurhreppur</i>	15	38	23	23	0	0	<b>+30</b>	13
<i>Sauðárkrókur</i>	3	41	44	4	0	9	<b>+40</b>	184
<i>Skarðshreppur</i>	0	83	0	0	0	17	<b>+83</b>	6
<i>Skefilsstaðahreppur</i>	0	25	25	50	0	0	<b>-25</b>	4
<i>Seyluhreppur</i>	4	0	52	26	0	17	<b>-22</b>	23
<i>Staðarhreppur</i>	0	40	30	10	0	20	<b>+30</b>	10
<i>Viðvíkurhreppur</i>	0	0	100	0	0	0	<b>0</b>	1

Um ástæður þessa er erfitt að fullyrða með vissu, ekki verður séð að þjónusta þessara skóla hafi á neinn hátt versnað eftir sameiningu. Vera kann að ákveðin óánægja sé í jaðarbyggðunum vegna þess að á sama tíma og könnunin var framkvæmd var það í umræðunni að hagræða í rekstri sveitarfélagsins með því að leggja niður fámennari skólana. Var þar einkum rætt um Sólgarðaskóla í Fljótum og Steinsstaðaskóla í gamla Lýtingsstaðahreppi. Hefur það orðið raunin að tekin hefur verið ákvörðun

um að leggja Steinsstaðaskóla niður frá vorinu 2003. Vera kann að óánægja íbúa svæðanna hafi á einhvern hátt verið með þessa umræðu í huga, án þess að hægt sé að fullyrða um slíkt. Eins kann að vera að kröfustigið í sveitarfélaginu hafi almennt aukist við að það hafi orðið mun stærri eining en þessir litlu hreppar voru áður. Eigi þær vangaveltur við rök að styðjast má telja að sameiningin hafi einkum haft áhrif á skólamálin og síður á félagsþjónustuna – ef litið er á málið frá sjónarhóli íbúanna.

Aðspurðir um hvort þjónusta sveitarfélagsins sé sambærileg allsstaðar í sveitarfélaginu segja íbúarnir í verulegum meirihluta að þeir séu ósammála því. Þetta sést í töflunni að neðan:

Tafla 14. Mat íbúanna á því hvort þjónusta sé sambærileg allsstaðar í sveitarfélaginu (%).

Búseta	Mjög sammála	Frekar sammála	Hvorugt	Frekar ósammála	Mjög ósammála	Sammála- ósammála	N
Allir	8	16	7	32	37	-45	329
Millisvæði	7	5	5	33	50	-71	60
Sauðárkrókur og nágr. Jaðarbyggðir	10	22	8	30	31	-29	212
Fljótahreppur	0	4	7	41	48	-85	44
Hofshreppur	0	8	0	46	46	-84	13
Hólahreppur	12	4	4	35	46	-65	26
Lýtingsstaðahr.	9	9	0	36	46	-64	11
Rípurhreppur	0	4	11	37	48	-81	27
Sauðárkrókur	8	0	8	23	62	-77	13
Skarðshreppur	10	24	7	31	28	-25	183
Skefilsstaðahr.	0	0	17	50	33	-83	6
Seyluhreppur	0	0	0	50	50	-100	4
Staðahreppur	0	4	9	27	59	-82	22
Viðvíkurhreppur	10	20	10	20	40	-30	10
Viðvíkurhreppur	0	0	0	100	0	-100	1

Fleiri en 2 af hverjum 3 telja að svo sé ekki og einungis 1 af hverjum fjórum telur jafnræði ríkja. Á Sauðárkróki telur meirihluti að jafnræði ríki ekki. Hvort heldur sem fólk talar út frá eigin upplifun af þjónustu eða leggur almennt mat á málið er ljóst að jafnræði ríkir ekki í þjónustunni. Ekki svo að skilja að gera eigi slíka ófrávíkjanlega kröfu á hendur sveitarfélaginu, enda sjálfsagt vandséð hvernig slíkt yrði framkvæmt. Rétt er þó að áréttu að fólk á langfjölmennasta svæðinu í sveitarfélaginu, Sauðárkróki, er ekki alveg samstíga sveitungum sínum í þessum efnum og telur þetta ójafnræði minna en þeir. Hvort það er vegna þess að þeir tali út frá sínu nánasta umhverfi eða vegna þess að þeir telji hreinlega að jafnræðið sé meira en aðrir telja er ekki hægt að segja á grundvelli þessara gagna.

## 5. Stjórnsýslan

Sameiningarnefnd heimamanna lagði til að miðstöð stjórnsýslu hins nýja sveitarfélags yrði á Sauðárkróki. Þá var lagt til að ráðnir yrðu svokallaðir þjónustufulltrúar til gömlu hreppanna eða hverfanna ýmist í heil eða hlutastöðugildi.

Þá var gert ráð fyrir að stjórnsýsla sveitarfélagsins skiptist í sex svið: *Félags- og heilbrigðissvið, Íþróttá- og æskulýðssvið, Fræðslusvið, Menningar- og umhverfissvið, Byggingar- og tæknisvið og Veitur*. Ekki kemur fram í markmiðum hvort gert hafi verið ráð fyrir að ein nefnd hafi umsjón með hverju þessara sviða.

Kosið var til nýrrar 11 manna sveitarstjórnar vorið 1998. Eftirfarandi nefndir og ráð eru starfandi í sveitarfélaginu:

- Byggðaráð
- Menningar-, íþróttá- og æskulýðsnefnd
- Félagsmálanefnd
- Umhverfis- og tækninefnd
- Skólanefnd
- Veitustjórn
- Hafnarstjórn
- Atvinnu- og ferðamálanefnd
- Landbúnaðarnefnd

Skrifstofa sveitarfélagsins og stjórnsýsla er á Sauðárkróki að undanskildu því að starfsmaður landbúnaðarnefndar og eini eftirverandi þjónustufulltrúinn hefur aðsetur í Varmahlíð.

Í tveimur gömlu sveitarfélaganna voru starfandi framkvæmdastjórar fyrir sameiningu, þ.e. bæjarstjórinn á Sauðárkróki og sveitarstjórinn í Hofshreppi. Í öðrum hreppum önnuðust oddvitar framkvæmdastjórn fyrir viðkomandi sveitarfélag. Í raun var engin eiginleg stjórnsýsla í þessum sveitarfélögum, né heldur nefndakerfi. Stjórnsýslukerfið var mun einfaldara í sniðum og oddvitarnir gegndu lykilhlutverki. Rétt er þó að benda á að hjá *Héraðsnefnd Skagfirðinga*, sem fór með ýmis sameiginleg mál sveitarfélaganna, var að finna nokkurn hluta stjórnsýslu þeirra fyrir sameiningu.

Ingibjörg Hafstað fyrrum oddviti Staðarhrepps lýsir breyttri stjórnsýslu þannig að fólk í litlu hreppunum eigi í erfiðleikum með að átta sig á hinu

nýja umfangsmikla stjórnkerfi með verka- og ábyrgðarskiptingu. Því hafi það oft verið raunin að það leiti til gamla oddvitans til að fá aðstoð við að rata í hinu nýja og flóknara stjórnsýslukerfi.<sup>11</sup> Í aðeins einu af sveitarfélögunum ellefu var fyrir stjórnkerfi sem var að einhverju leyti sambærilegt að stærð og sniðum og það kerfi sem byggt var upp eftir sameiningu sveitarfélaganna í Skagafirði. Gísli Gunnarsson þáverandi forseti sveitarstjórnar og oddviti sjálfstæðismanna vakti jafnframt athygli á að ef til vill hafi ekki verið heppilegt að í raun breyttu bæjarskrifstofur Sauðárkróksbæjar aðeins um hlutverk og urðu skrifstofur Sveitarfélagsins Skagafjarðar með stærra upptökusvæði en áður. Telur hann að starfsfólk gömlu bæjarskrifstofanna hefði þurft aðlögun að nýju hlutverki, þar sem ekki átti að gæta hagsmuna Sauðárkróks eingöngu. Gísli telur að stokka hefði átt upp að einhverju leyti starfsliðið og blanda það með tilliti til þessa. Þá hafi jafnframt komið inn nýir málaflokkar sem voru framandi starfsfólki bæjarskrifstofanna eins og t.d. fjallskilamál.

Þjónustufulltrúar voru ráðnir til allra hverfanna í sveitarfélaginu. Einn þjónustufulltrúanna var jafnframt ráðinn sem starfsmaður landbúnaðarnefndar með aðsetur í Varmahlíð. Aðeins einn þjónustufulltrúi er ennþá starfandi en það er ofangreindur starfsmaður landbúnaðarnefndar með aðsetur í Varmahlíð. Eins og um gat í kafla 3.2. taldi mikill meirihluti íbúanna að það hafi aukið fjarlægð fólks frá stjórnkerfinu að leggja niður þjónustufulltrúana sem störfuðu eftir sameiningu. Fyrrum sveitarstjóri, Snorri Björn Sigurðsson taldi þjónustufulltrúana ekki hafa virkað nægilega vel. Nálægð kjörinna fulltrúa við íbúa væri í raun það mikil að það eitt ætti að nægja.<sup>12</sup> Ingibjörg Hafstað var nokkuð á öðru máli og taldi að þjónustufulltrúarnir hafi ekki fengið nein raunveruleg verkefni og að hlutverk þeirra hafi verið illa skilgreint.<sup>13</sup> Samkvæmt ráðningarsamningi við þjónustufulltrúann í Varmahlíð er aðeins eitt ákvæði sem tekur til hlutverks þjónustufulltrúans og segir það aðeins að honum sé ætlað að vera tengiliður íbúa við sveitarfélagið eftir þörfum.<sup>14</sup> Vart er hægt að telja það vera mjög ítarlega útleggingu á hlutverki.

---

<sup>11</sup> Viðtal við Ingibjörgu 14/11 2000.

<sup>12</sup> Viðtal við Snorra 14/11 2000.

<sup>13</sup> Viðtal við Ingibjörgu 14/11 2000.

<sup>14</sup> Þetta á við lið I í samningnum.



Íbúar voru spurðir í könnuninni hvort lengra eða styttra væri að sækja stjórnsýsluna en fyrir sameiningu. Það þarf auðvitað ekki að koma á óvart að lenging vegalengdar er mest hjá þeim sem fjærst búa frá Sauðárkróki.

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	Sammála-ósammála	N
Allir	1	2	69	10	16	-23	308
Millisvæði	2	3	31	25	38	-58	61
Sauðárkrókur og nág.	1	2	92	2	2	-1	203
Jaðarbyggðir	2	2	16	25	52	-73	44
Fljótahreppur	0	0	29	29	43	-71	14
Hofshreppur	4	4	27	19	46	-57	26
Hólahreppur	0	9	46	18	27	-36	11
Lýtingsstaðahr.	4	4	8	19	62	-73	26
Rípurhreppur	0	8	62	8	15	-15	13
Sauðárkrókur	1	1	97	1	0	+1	175
Skarðshreppur	0	20	80	0	0	20	5
Skefilsstaðahr.	0	0	25	50	25	-75	4
Seyluhreppur	0	0	26	35	35	-70	23
Staðarhreppur	0	0	50	20	10	-30	10
Viðvíkurhreppur	0	0	100	0	0	+0	1

Taflan að ofan gefur hinsvegar staðfestingu á því að fólk upplifi hlutina á þann hátt. Þeim meiri fjarlægð frá Sauðárkróki, þeim fleiri tala um lengri vegalengd til stjórnsýslunnar. Þetta er ákveðin staðfesting á því að stjórnkerfið hafi í raun þjappast saman á einn stað.

## 6. Rekstur og fjármál

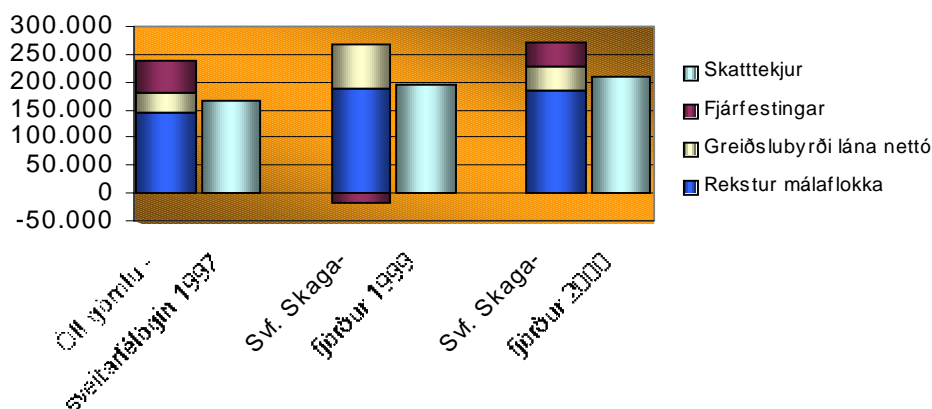
Í undirbúningi sameiningarinnar var einungis lauslega rætt um fjármál og fjárhagsleg áhrif sameiningarinnar. Fyrir lá þó að með henni fengjust aukin framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga samkvæmt almennum reglum sjóðsins, eða um 12 milljónir króna.

Að sögn Snorra B. Sigurðssonar þáverandi sveitarstjóra var engin sérstök áhersla lögð á rekstrarhagræðingu sem gæti náðst við sameininguna og það því í raun meðvitað að ræða fjármál ekki mikið í sameiningarferlinu.<sup>15</sup>

### 6.1. Tekjur

Árið fyrir sameininguna, 1997, voru tekjur hreppanna misjafnar. Í krónum á íbúa var um að ræða allt frá ríflega 100.000 krónum á íbúa í Skefilsstaðahreppi upp í u.þ.b. 160–170.000 krónur á íbúa í Rípur-, Hof- og Seyluhreppi. Munaði þar mestu um hversu lítið Skefilsstaðahreppur fékk úr Jöfnunarsjóði.

Séu tekjur allra hreppa jafnaðar út á íbúa voru þær um 160.000 krónur. Hærra útsvar, sem og hærra Jöfnunarsjóðsframlag hækkaði heildar-tekjurnar fyrir árin 1998, 1999 og 2000.



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

Tekjur hafa því aukist eftir sameininguna, að hluta til vegna hagstæðari framlaga úr sjóðnum og að hluta til vegna hærra útsvars. Svo virðist sem

<sup>15</sup> Viðtal við Snorra Björn 14/11 2000.

árferði kunni að hafa ráðið nokkru um, að minnsta kosti er ekki um að kenna skattahækkunum því stærstu sveitarfélögin fullnýttu útsvarsheimildir sínar þegar fyrir sameiningu. Á sama tíma og sameiningin í Skagafirði var að eiga sér stað var grunnskólinn nýtt verkefni á herðum sveitarfélaganna, en fyrsta heila rekstrarár hans var árið 1997. Við þetta hækkaði útsvarsprósenta auðvitað mikið. Þetta sést á eftirfarandi töflu:

Tafla 16. Útsvarsprósenta í Skagafirði 1996–2001.

Sveitarfélag	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Sauðárkrókur	9,20%	11,99%	-	-	-	-
Skefilsstaðahreppur	9,00%	11,99%	-	-	-	-
Skarðshreppur	9,00%	11,79%	-	-	-	-
Staðarhreppur	9,00%	11,99%	-	-	-	-
Seyluhreppur	9,20%	11,99%	-	-	-	-
Lýtingsstaðahreppur	9,00%	11,79%	-	-	-	-
Rípurhreppur	9,00%	11,99%	-	-	-	-
Viðvíkurhreppur	9,00%	11,60%	-	-	-	-
Hólahreppur	9,20%	11,99%	-	-	-	-
Hofshreppur	9,20%	11,99%	-	-	-	-
Fljótahreppur	9,00%	11,99%	-	-	-	-
Sveitarfélagið Skagafjörður	-	-	12,04%	12,04%	12,04	12,70%

Einungis 4 sveitarfélög af 11 nýttu útsvarsheimildir sínar til fullnustu árið 1996. Hins vegar bar svo við að 8 af 11 sveitarfélögum nýttu sér hámarksálagningu 1997 sem var fyrsta heila rekstrarár grunnskólans hjá sveitarfélagunum. Sameinað sveitarfélag hefur haft útsvarsprósenta í hámarki allt frá sameiningu.

Álagningarprósenta fasteignaskatts var mismunandi eftir hreppum. Á það einkum við um Skefilsstaða- og Staðarhrepp, sem lögðu ekki á neinn B-skatt enda hugsanlegt að engar eignir sem slíkur skattur er lagður á hafi verið í sveitarfélagunum.<sup>16</sup>

<sup>16</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).

Í einhverjum tilfellum hafa því hlutfallslega lágar tekjur sveitahreppanna skýrst af því að þeir fullnýttu ekki heimildir sínar til skattheimtu. Árið 2000 hafði Sveitarfélagið Skagafjörður hækkað álögð fasteignagjöld lítills háttar eða A-lið í 0,422% og B-lið í 1,513%.

Tafla 17. Álagning fasteignaskatts 1997 og 1999 ásamt breytingum.

Sveitarfélag:	Álagning fasteignaskatts 1997		Álagning fasteignaskatts 1999 (Svf. Skagafjörður)		Breyting	
	A-liður	B-liður	A-liður	B-liður	A-liður	B-liður
<i>Sauðárkrókur</i>	0,36%	1,53%	0,42%	1,50%	+0,06%	-0,03%
<i>Skefilsstaðahreppur</i>	0,40%	0,00%	0,42%	1,50%	+0,02%	+1,50%
<i>Skarðshreppur</i>	0,36%	0,90%	0,42%	1,50%	+0,06%	+0,60%
<i>Staðahreppur</i>	0,44%	0,00%	0,42%	1,50%	-0,02%	+1,50%
<i>Seyluhreppur</i>	0,40%	1,00%	0,42%	1,50%	+0,02%	+0,50%
<i>Lýtingsstaðahreppur</i>	0,36%	1,00%	0,42%	1,50%	+0,06%	+0,50%
<i>Rípurhreppur</i>	0,40%	1,00%	0,42%	1,50%	+0,02%	+0,50%
<i>Viðvíkurhreppur</i>	0,36%	1,00%	0,42%	1,50%	+0,06%	+0,50%
<i>Hólahreppur</i>	0,47%	1,00%	0,42%	1,50%	-0,05	+0,50%
<i>Hofshreppur</i>	0,40%	1,00%	0,42%	1,50%	+0,02%	+0,50%
<i>Fljótahreppur</i>	0,40%	1,00%	0,42%	1,50%	+0,02%	+0,50%

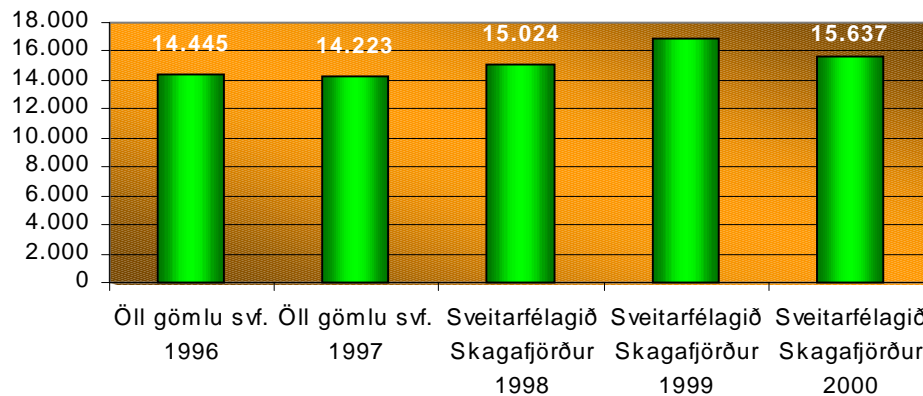
Eftir sameininguna hafa því tekjur aukist. Fyrir því hafa verið tvær megin-ástæður: Raunhækkun framlaga úr Jöfnunarsjóði og hækkun útsvars.

## 6.2. Útgjöld

Þegar útgjöld eru skoðuð í tengslum við sameininguna verður fyrst og fremst litið til þriggja málaflokka; yfirstjórnar, félagsþjónustu og fræðslumála enda má fyrirfram ætla að almennt séð séu það þeir málaflokkar sem helst má vænta að geti tekið breytingum vegna sameiningarinnar. Hafa ber í huga að sveitarfélögin skuldbundu sig til að halda útgjöldum í skefjum frá sameiningarkosningum haustið 1997 fram til sveitarstjórnarkosninganna og sameiningarinnar 1998.

Helstu einkenni útgjaldamynsturs fyrir sameiningu eru þau að smærri hrepparnir virðast hafa verið að glíma við hlutfallslega mjög dýran rekstur í fræðslumálunum. Félagþjónusta var áberandi stærsti liðurinn á Sauðárkróki en hverfandi lítill liður sumstaðar. Yfirstjórn virðist hafa verið alldýr í nokkrum smáhreppanna.

**Yfirstjórn.** Við nánari skoðun kemur í ljós að þegar litið er á yfirstjórn er það aðallega einn hreppur sem skar sig úr fyrir lágan kostnað fyrir sameiningu; Skarðshreppur með 7.416 kr. á íbúa (um 8.200 kr. á verðlagi 2000). Aðrir lágu á bilinu 12–17.000 kr. á íbúa (um 13-19.000 kr. á verðlagi ársins 2000).

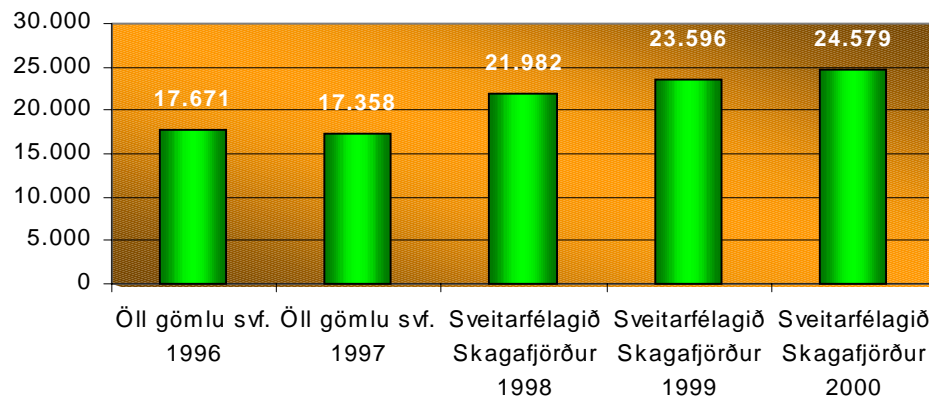


Mynd 5. Samanlagður kostnaður v/yfirstjórnar á íbúa 1996-2000 á verðlagi ársins 2000.

Myndin að ofan sýnir hinsvegar að kostnaður vegna yfirstjórnar óx við sameininguna, hægt til að byrja með, en hækkaði t.d. um tæp 20% milli árana 1997 og 1999. Kostnaðurinn lækkaði síðan aftur árið 2000 en var þó hærri á föstu verðlagi en hann var árið 1998. Það sést því að sameiningin hefur ekki skilað lækkuðum kostnaði við yfirstjórn. Miðað við öll sveitarfélög landsins utan Reykjavíkur með fleiri en 1.000 íbúa árið 2000 kemur í ljós að kostnaður Sveitarfélagsins Skagafjarðar er 30% hærri í þessum málaflokki.

**Félagshjónusta.** Þegar litið er á félagshjónustu fyrir sameiningu kemur í ljós þekkt mynstur; stærri þéttbýlissveitarfélögin höfðu mun hærri útgjöld til málaflokksins en sveitahrepparnir, þar sem slík útgjöld voru mjög lág.

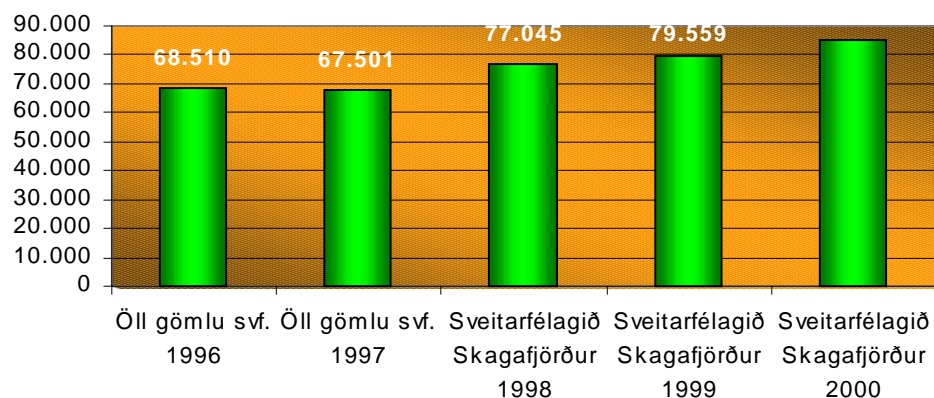
Þannig var t.d. Sauðárkrókur með langhæst útgjöld árið 1997 eða 19.634 kr. á íbúa (um 22.000 kr. á verðlagi ársins 2000) og ekki kemur á óvart að Hofshreppur kom næstur með 13.940 kr. á íbúa (15.500 kr. á verðlagi 2000). Munurinn á hæstu og lægstu útgjöldum sem voru 1.557 kr. á íbúa í Staðarhreppi (1.730 kr. á verðlagi 2000) er u.þ.b. tólfaldur. Verulegur kostnaðarauki kemur til í málaflokknunum við sameininguna. Miðað við sveitarfélög fjölmennari en 1.000 íbúa utan Reykjavíkur eru þó útgjöld Sveitarfélagsins Skagafjarðar til málaflokksins nokkru lægri eða sem nemur 18%.



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

**Fræðslumál.** Fyrir sameininguna voru útgjöld til fræðslumála mjög misjöfn. Þannig voru útgjöld með því lægsta í fjölmennasta sveitarfélaginu, Sauðárkróki, eða 47.822 kr. á íbúa (rúmlega 53.000 kr. á verðlagi ársins 2000). Á hinn bóginn voru útgjöld nær þrefalt hærri í Seyluhreppi en í Skefilsstaðahreppi, þ.e. 95.652 kr. á móti 36.089 kr. á íbúa á þáverandi verðlagi. Seinni talan verður að teljast mjög óvenjulegt frávík frá útgjöldum sambærilegra hreppa til fræðslumála sem voru að meðaltali 81.161 kr. á íbúa árið 1997.

Samanburðarmynd fyrir heildina leiðir í ljós að heildarkostnaður allra hefur aukist mjög 1997-2000, hækkunin nemur 26%. Miðað við vegið meðaltal sveitarfélaga fjölmennari en 1.000 íbúa utan Reykjavíkur er kostnaður Sveitarfélagsins Skagafjarðar talsvert hærri eða sem nemur um 27%.



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

Í félagsþjónustu og í fræðslumálum hafa því útgjöld aukist frá sameiningu, ár frá ári. Eftir nokkra hækkun 1998 og 1999 hafa útgjöld til yfirstjórnar hinsvegar lækkað að nýju.

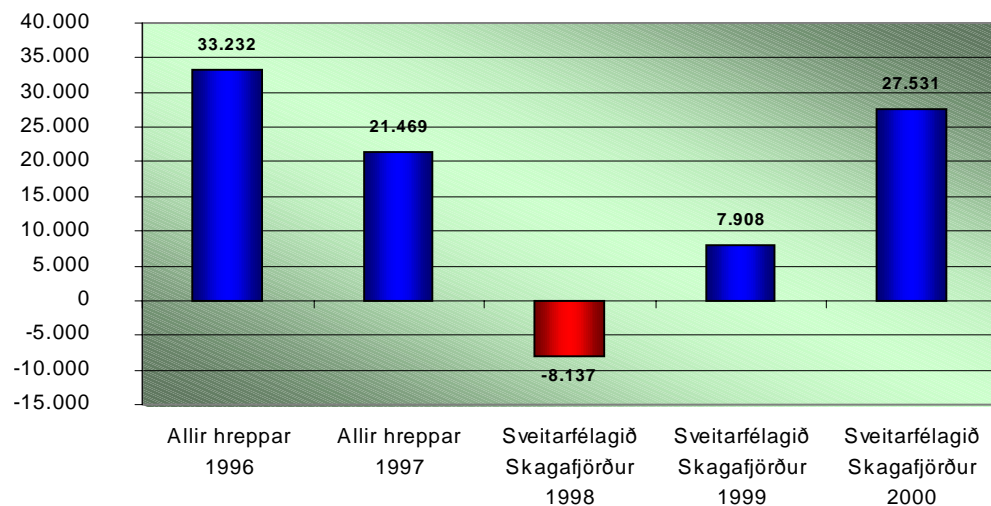
### 6.3. Kennitölur um fjárhagsstöðu

#### 6.3.1. Framlegð

Þegar skatttekjur að frádregnum rekstri málaflokka án vaxta skv. fjármagnsyfirliti eru skoðaðar, þ.e. framlegð, kemur í ljós að hún minnkaði frá 1996 til 1997 og varð neikvæð 1998. Skefilsstaða-, Staðar- og Hofshreppur voru raunar með neikvæða framlegð árið 1997. Framlegðin hækkaði til ársins 2000 þegar hún varð um 27.500 kr. á íbúa eða 13% af skatttekjum.

Rekstur málaflokka nettó sem hlutfall af skatttekjum var 86,9% árið 2000 en að meðali var þetta hlutfall 81,3% hjá sveitarfélögum stærri en 1.000 íbúa utan Reykjavíkur.

Þessi þróun sést vel á myndinni að neðan:



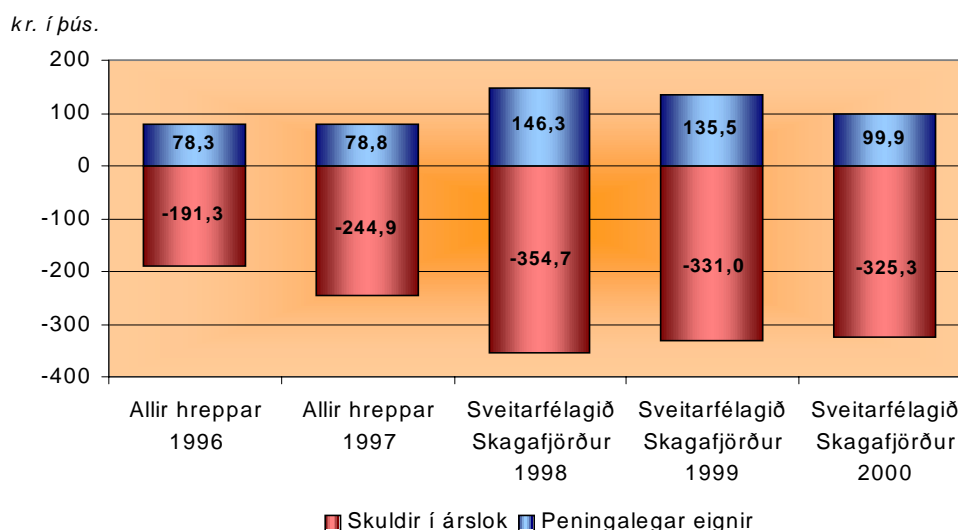
Mynd 8. Samanlagðar tekjur umfram gjöld pr. íbúa 1996-2000 á verðlagi ársins 2000.

Ekki er hægt með vissu að sækja skýringu þess í sameininguna að framlegð hefur verið með þessum hætti frá sameiningu. Framlegð sveitarfélaga með 1.000 íbúa eða fleiri árið 2000 var að meðaltali 21.326 kr. á íbúa eða talsvert lægri en í Skagafirði.

### 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.<sup>17</sup>

Fjórir hreppanna voru með jákvæða skuldastöðu fyrir sameiningu, en tveir þeir stærstu með neikvæða stöðu, þar af Sauðárkrókur með töluvert neikvæða stöðu. Sé litið til heildarinnar er því ljóst að staðan var neikvæð fyrir sameiningu, en gagnvart íbúum 9 sveitarfélaga hefur staðan versnað við sameiningu, sé einungis litið til stöðunnar við sameininguna. Næsta mynd sýnir heildarstöðuna vel:



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

Þótt heildarstaðan hafi verið neikvæð síðustu tvö árin fyrir sameiningu hefur hún versnað og er t.d. hátt í tvöfalt verri en árið 1996. Ljóst er því að sigið hefur á ógæfuhliðina að þessu leyti.

Nokkrar ástæður valda því að fjárhagsstaðan versnaði mikið í ársreikningum fyrir árið 1998 og verða þær helstu taldar upp hér að neðan. Fyrst ber að nefna að það var ekki aðeins bókhald og ársreikningar 11 sveitarfélaga sem var sameinað árið 1998 heldur var þar einnig um að

<sup>17</sup> Árbók sveitarfélaga.



ræða samstarfsverkefni sveitarfélaganna og fyrirtæki með sjálfstæðan fjárhag. Ber þar helst að nefna Héraðsnefnd Skagafirðinga og Varmahlíðarskóla. Umtalsverðar fjárhagslegar skuldbindingar (og eignir) fylgdu þessum verkefnum sem ekki höfðu komið fram í ársreikningum gömlu sveitarfélaganna. Þá mun einnig nokkuð hafa borið á því að fjárhagslega vel stæð sveitarfélög hafi gripið til fjárfestinga fyrir sameininguna og í einhverjum mæli voru gamlar, óinnheimtar kröfur gömlu sveitarfélaganna afskrifaðar. Loks átti gjaldþrot Loðskinns hf. á Sauðárkróki sér stað um sama leyti og sameinað var, og þar töpuðust fjármunir sveitarfélagsins.<sup>18</sup>

Miðað við vegið meðaltal sveitarfélaga fjölmennari en 1.000 íbúa utan Reykjavíkur árið 2000 voru skuldir sveitarfélagsins Skagafjarðar á íbúa um 63% hærri og greiðslubyrði lána um 2,3 sinnum hærri en viðmiðunarsveitarfélaganna.

---

<sup>18</sup> Upplýsingar frá Kristjáni Jónassyni, löggiltum endurskoðanda hjá KPMG endurskoðun hf. á Sauðárkróki, sem vann við að sameina bókhald sveitarfélaganna og setja upp og endurskoða fyrsta ársreikning Sveitarfélagsins Skagafjarðar.

## 7. Búseta og byggðapróun

Þýðing þeirrar breytingar sem sameining tveggja eða fleiri sveitarfélaga hefur fyrir það sem oftast er kallað byggðapróun er ekki í fljótu bragði auðséd. Minna má þó á að í undanfara sameiningarkosninganna í landinu haustið 1993 voru þau rök gjarnan notuð að sameiningar sveitarfélaga á landsbyggð væru eitt þeirra meðala sem nota þyrfti til að stöðva fólksflóttu af landsbyggðinni. Hvernig það var hugsað var ekki rakið í það skiptið, né heldur hefur slíkt verið útfært, þó víða hafi það sést og heyrst í ræðu og riti síðan. Víst er að erfitt getur reynst að sýna framá skýr orsakatengsl þarna á milli, ekki síst vegna þess hversu aðrir skýringaþættir geta flækt myndina. Nokkur áhersla var lögð í undirbúningsvinnu Skagafirðinga á þýðingu sameiningarinnar fyrir byggð og atvinnulíf. Í viðtölum við sveitarstjórnarmenn komu m.a. eftirfarandi ummæli fram:

- Sameinað sveitarfélag er öflugra til þess að gera búsetu eftirsóknarverðari. Við eigum að miða okkur við höfuðborgarsvæðið og Akureyri í þeim efnum.
- Sameinað sveitarfélag er betur í stakk búið til að veita góða þjónustu í ca. 20 km radíus frá þjónustumiðstöðinni, Sauðárkróki.
- Atvinnumálin eru í svipuðu horfi nú. Breidd í atvinnulífnum hefur aukist og sérhæfðum störfum fjölgað.
- Við erum sterkari gegn fólksflóttu sem ein rödd.
- Sveitarfélagið beitti sér fyrir stofnun nýs atvinnuþróunarfélags. Fyrirtæki hafa komið fyrir tilstuðlan þess og það hefur þýðingu fyrir héraðið og gefur atvinnulífnum aukna breidd og fjölbreytni.

Í könnun voru íbúarnir beðnir að gefa gefnum þáttum einkunn á bilinu 1-5 eftir því hve miklu þau skiptu fyrir blómlega byggð í Skagafirði og þýddi 1 lágt og 5 hátt.

Tafla 18. Viðhorf íbúa í Skagafirði til þess hversu miklu máli nokkrir samfélagsþættir skipta fyrir byggðapróun (meðaltöl).

Atriði	Meðaltal	N
Góðir skólar	4,76	333
Fjölbreytt atvinnulíf	4,75	334
Góð þjónusta	4,57	334
Öflugt sveitarfélag	4,38	334
Ferðaþjónusta	4,04	334
Gott framboð á menningu og afþreyingu	3,86	333
Fjarvinnsla	3,66	322

Í ljós kom að þeir þættir sem oft er rætt um í tengslum við eflingu sveitarfélaga, þ.e. þjónustu, menningu, atvinnulíf og fleira eru greinilega

mikilvægir í hugum Skagfirðinga. Þetta er vitanlega til marks um að þessir hlutir tengjast eflingu sveitarfélagsins beint og óbent.

Tengsl þessara þátta sjást einnig ef borin eru saman svör við því hvort fólk telur byggðaðpróun næstu ára verða jákvæða eða neikvæða og þess hvað það myndi kjósa í sameiningarkosningum, yrðu þær haldnar í dag. Hér kemur fram verulegur munur. Þrír af hverjum fjórum (75%) sem myndu kjósa með sameiningum telja byggðaðpróun verða jákvæða á meðan næstum helmingi lægra hlutfall (41%) þeirra sem myndu kjósa á móti telur að þróunin verði jákvæð.

Tafla 19. Viðhorf íbúa í Skagafirði til byggðaðpróunar eftir afstöðu til sameiningar sveitarfélagsins (%).

Atriði	Kosið í sameiningar kosningum	
	Með	Móti
Jákvæð byggðaðpróun	75	41
Óbreytt	7	6
Neikvæð byggðaðpróun	18	53
Alls	99	100

Hér er því ljóst að stuðningur og/eða ánægja með sameininguna er mjög tengdur því hvaða þróun er búist við í byggðarlaginu á næstu árum. Fólk virðist því tengja sameininguna við byggðaðpróunina.

## 8. Niðurstaða

- Í upphafi var mörkuð sú stefna að hafa stóra sveitarstjórn eða með alls 11 fulltrúum. Nú í lok kjörtímabilsins hefur verið ákveðið að fækka fulltrúunum í níu. Að sögn hefur virknin ekki verið sem skyldi og talið að 11 fulltrúar sé of mikið fyrir ekki stærra sveitarfélag. Enn horfir því til fækkunar kjörinna fulltrúa í Skagafirði, en ekki þarf þó þar með að vera sagt að lýðræði verði minna eða óskilvirkara.

Hverfanefndir sem gert var ráð fyrir að koma á voru aðeins valkvæðar og því var þar ætlast til að frumkvæðið kæmi frá borgurunum. Sveitarstjórn gekk ekki í fararbroddi um að skapa lýðræðislegan grundvöll, né heldur voru hverfanefndunum ætluð nein formleg völd. Yfirgnæfandi meirihluti íbúa telur í könnun að koma þurfi upp hverfanefndum. Ef til vill hefði verið raunsærra af nýrri sveitarstjórn að hafa forgöngu um stofnun hverfanefnda í hverfunum ellefu. Aukinheldur var nefndunum ekki ætlað neitt formlegt vald og kann það að hafa dregið úr áhuga fólks. Með því að fela hverfanefndum völd yfir t.d. ákveðnum þáttum starfsemi sveitarfélagsins hefðu forsendur stofnunar þeirra e.t.v. verið betri.

Þjónustufulltrúar hafa nú verið lagðir niður, allsstaðar nema í Varmahlíð. Meginstarf þess þjónustufulltrúa er að vera starfsmaður landbúnaðarnefndar. Hlutverk þjónustufulltrúa var ekki skilgreint skýrt og því hefur varla verið auðvelt fyrir íbúana að vita hvað heyrði til þeirra og hvað ekki. Kann þetta að hafa dregið úr samskiptum fólks við þá.

Samkvæmt könnun meðal íbúanna eiga þeir verra með að hafa áhrif á gang mála sem fjær búa Sauðárkróki, þar sem miðstöð valdsins og stjórnsýslunnar er staðsett og það er einnig mat þessara íbúa að aðgengi þeirra að fulltrúunum hafi versnað, enda hefur kjörnum fulltrúum fækkað mjög verulega.

Það eru vísbendingar um að áhugi á sveitarstjórnarmálunum sé eitthvað rýrari í jaðarbyggðunum. Raunar eru undantekningar á þessu. Ekki er því ótvírætt að fólk á þeim svæðum, sem teljast hér til jaðarbyggða sé með öllu áhugalaust um málefni sveitarfélagsins líkt og dæmi eru um í öðrum sameinuðum sveitarfélögum.

- Félagsþjónusta hefur aukist eftir sameininguna, t.d. með því að þjónustustig varð sambærilegt við það sem var á Sauðárkróki fyrir sameininguna, auk fjölgunar starfsmanna, dagvistunar fyrir aldraða og

forvarnarstarfsemi. Ekki virðast þó upplýsingar um þetta hafa náð eyrum íbúanna.

Skólar hafa ekki verið lagðir niður nema fyrir frumkvæði íbúanna. Því kemur óánægja í könnuninni nokkuð á óvart. Án þess að dómur íbúanna á jaðarsvæðunum yfir skólunum sé á neinn hátt véfengdur fer ekki hjá því að neikvæð umræða um skólamál á þeim tíma sem rannsókn þessi var í gangi kunni að hafa valdið þar nokkru um. Rétt er einnig að hafa í huga að ákveðið hefur verið að leggja Steinsstaðaskóla niður.

Ekki leikur vafi á að erfitt hefur reynst að halda uppi sama þjónustustigi í öllum hverfum sveitarfélagsins. Þarf það kannski ekki að koma á óvart þar sem fámennustu hverfin eru jafnframt lengst frá miðstöð stjórnarsýslunnar.

- Breytingar í stjórnarsýslu urðu mestar fyrir íbúa smáhreppanna, sem fengu að glíma við stærra og flóknara kerfi en áður þekktist. Niðurlagning þjónustufulltrúanna virðist ekki hafa verið nægilega rökstudd, að minnsta kosti lítur út fyrir að skortur á skilgreiningu á hlutverki þeirra hafi gert starfið ómarkvisst. Úr Skagafirði má einnig draga þann lærdóm að aðlaga þurfi stjórnkerfi og stjórnarsýslu að nýju hlutverki og umþjóðendum þegar bæjarskrifstofur stærsta sveitarfélagsins halda áfram starfsemi lítið breyttar eftir sameiningu.
- Ekki var lagt upp við sameininguna með fjárhagslegan ávinning að megin leiðarljósi. Hagræðing hefur þó að einhverju leyti náðst og hún nýtt til að auka og bæta þjónustu við íbúana.

Ekki verður séð annað en að þróun í fjármálum sveitarfélagsins hafi verið fremur neikvæð árin eftir sameininguna. Hvort þar er um að kenna ytri aðstæðum eða einhverju sem rekja má til sameiningarinnar er varasamt að fullyrða um. Þó liggur fyrir að raunútgjöld til stórra málaflokka, þ.e. fræðslumála og félagsþjónustu hafa aukist á tímabilinu. Að því marki sem sameiningin hefur aukið þau útgjöld má rekja fremur erfiða fjárhagsstöðu til hennar, en á hinn bóginn hafa Skagafirðingar fengið betri þjónustu.

- Í hugum fólks í Skagafirði er klár tenging á milli sameiningarinnar og þróunar byggðar. Könnunin sýnir að það tengir saman sameininguna og framtíðarþróunina. Væntingar um byggð í framtíðinni virðast tengjast getu sveitarfélagsins til að veita þá þjónustu sem mikilvæg er talin til að bæir og héruð sporni gegn byggðarþróuninni. Enda þótt hér sé ekki lögð fram afdráttarlaus sönnun þess að sameining Skagafjarðarsveitarfélaganna ellefu hafi gegnt hlutverki í byggðarþróuninni eru hér lögð fram

gögn sem styðja slíka fullyrðingu. Íbúarnir líta þó mjög til hlutverks sveitarfélagsins í því að skapa blómlegri byggð í héraðinu.

## 8.1. Lokaorð

Íbúar Skagafjarðar virðast almennt séð vera nokkuð sáttir við hið nýja sveitarfélag. Í tveimur hreppum af 11 hefði tillagan þó fallið væri könnun okkar kosningaúrslit. Í samanburði úrslitanna frá haustinu 1997 við könnun okkar kemur þó í ljós að í 6 sveitarfélögum af 11 fækkar fylgismönnum sameiningar, enda þótt það myndi einungis þýða fellda tillögu í tveimur.

Tafla 20. Hvað myndu Skagfirðingar kjósa í sameiningarkosningum nú miðað við 1997, eftir búsetu.

Svæði	Úrslit nú	Úrslit 1997	Mismunur
	Með	Með	97 og nú
<i>Fljótahreppur</i>	72,7%	93,0%	-20,1
<i>Hofshreppur</i>	73,9%	72,9%	+1,0
<i>Hólahreppur</i>	55,6%	90,8%	-35,2
<i>Lýtingsstaðahreppur</i>	50,0%	50,6%	-0,6
<i>Rípurhreppur</i>	61,5%	55,0%	+6,5
<i>Sauðárkrókur</i>	74,5%	79,5%	-5,0
<i>Skarðshreppur</i>	100%	60,7%	+39,3
<i>Skefilsstaðahreppur</i>	75,0%	68,7%	+6,3
<i>Seyluhreppur</i>	42,1%	73,0%	-30,9
<i>Staðarhreppur</i>	62,5%	73,9%	-11,4

Ekki er þó hægt að túlka þetta á annan hátt en að eining sé góð. Athygli hlýtur þó að vekja að eina hverfið sem þjónustufulltrúi starfar í ætlar að fella sameiningu, verði kosið nú!

Í næstu töflu sést hvernig Skagfirðingar myndu kjósa nú, miðað við hvað þeir segjast hafa kosið 1997:

Tafla 21. Hvað myndu Skagfirðingar kjósa í sameiningarkosningum nú miðað við hvað þeir kusu 1997? (%).

Kaus 1997	Kysi nú			
	Með	Móti	Kysi ekki/autt	N
<i>Með</i>	87,6%	12,4%	0	202
<i>Móti</i>	7,8%	92,2%	0	51
<i>Kaus ekki/autt</i>	55,3%	44,7%	0	38

Taflan sýnir að rúm 12 prósent þeirra sem kusu með 1997 myndu kjósa á móti nú, en á hinn bóginn eru það tæp 8 prósent sem kusu á móti 1997 og

kysu með nú. Um er að ræða örlitla breytingu til neikvæðni, en með það í huga að breytingar eins og hér er um fjallað eru alltaf að einhverju leyti umdeildar, verður afstöðubreyting íbúa Skagafjarðar að teljast mjög lítil.

Þó svo íbúar sveitarfélagsins hafi í könnun okkar haft athugasemdir um ýmislegt varðandi lýðræði, völd, þjónustu, stjórnsýslu og fleira virðist alger meirihluti þeirra telja að sameiningin hafi verið spor sem ekki eigi að stíga til baka. Sá dómur hlýtur að segja þeim sem að sameiningu stóðu og fyrir henni unnu að þeirra vinna hafi ekki verið fyrir gíg.

Hér að framan hefur verið sýnt fram á ýmsa kosti og galla varðandi sameininguna í Skagafirði. Enda þótt sumt hefði ef til vill mátt betur fara verður að telja að sameiningin hafi tekist vel. Hefur verið sýnt framá það með margvíslegum gögnum. Einu atriði í þessu sambandi hefur hingað til verið sleppt í umfjölluninni. Það er sú skoðun nokkurra viðmælenda okkar að ein ástæðan fyrir því að vel hafi gengið sé að til sé eitthvað sem heiti „Skagfirskt ídentítet“. Ef til vill er slíkt mikilvægari forsenda vel lukkaðrar sameiningar sveitarfélaga en menn hafa gert sér grein fyrir til þessa.

## Heimildir

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

Bjarni Jónsson, Hermann Sæmundsson, Páll Brynjarsson (1998): *Tillögur að nefndakerfi og stjórnsýslu fyrir nýtt sveitarfélag í Skagafirði.* Bókabúð Brynjars.

Byggðastofnun (2001): *Byggðabrunnur.*

Eva Marín Hlynsdóttir (2000): *Sameining sveitarfélaga. Kosningar í Skagafirði 1993 og 1997.* Fjölrit.

Eva Marín Hlynsdóttir (2001): *Sveitarfélagið Skagafjörður. Staða lýðræðis í sameinuðu sveitarfélagi.* BA ritgerð við HÍ.

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)

Sameiningarnefnd sveitarfélaga í Skagafirði 1997: *Tillögur sameiningarnefndar (Hvítbók).*

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

Skagfirðingur: *Ágúst 1997, Október 1997, Nóvember 1997.*

Vegagerðin: *Sjá heimasíðuna [www.vegagerdin.is](http://www.vegagerdin.is)* (2001)

Vinumalastofnun (2001): *Sjá heimasíðuna [www.vinumalastofnun.is](http://www.vinumalastofnun.is)*



***Munnlegar heimildir***

*Árdís Antonsdóttir*, settur félagsmálastjóri.

*Gísli Gunnarsson*, fyrrverandi forseti sveitarstjórnar og oddviti Sjálfstæðisflokks

*Ingibjörg Hafstað*, oddviti Skagafjarðarlistans.

*Kristján Jónasson*, löggiltur endurskoðandi, KPMG endurskoðun.

*Margeir Friðriksson*, fjármálastjóri.

*Rúnar Vífilsson*, skólamálastjóri.

*Sigurður Haraldsson*, þjónustufulltrúi í Varmahlíð og starfsmaður landb.nefndar.

*Snorri Björn Sigurðsson*, fyrrverandi sveitarstjóri.

*Stefán Guðmundsson*, fulltrúi Framsóknarflokksins í sveitarstjórn og formaður atvinnuálanefndar.