

SAMEINING SVEITARFÉLAGA
*ÁHRIF Á ATVINNU-
OG BÚSETUÞRÓUN*

Samstarfsverkefni
Þróunarsviðs Byggðastofnunar og
Rannsóknarstofnunar Háskólans á Akureyri

Mars 2001

EFNISYFIRLIT

	bls.
Formáli	1
1. Inngangur	2
2. Sveitarfélög og staðhættir	5
FYRRI HLUTI: ATVINNUÞRÓUN	7
3. Atvinnuþróun	8
3.1. Eyjafjarðarsveit	9
3.1.1. Þróun atvinnulífs	9
3.1.2. Mat manna á vettvangi	10
3.1.3. Eyjafjarðarsveit: samantekt	10
3.2. Hornafjarðarbær	11
3.2.1. Þróun atvinnulífs	11
3.2.2. Mat manna á vettvangi	12
3.2.3. Hornafjarðarbær: samantekt	13
3.3. Snæfellsbær	14
3.3.1. Þróun atvinnulífs	14
3.3.2. Mat manna á vettvangi	15
3.3.3. Snæfellsbær: samantekt	15
3.4. Reykjanesbær	16
3.4.1. Þróun atvinnulífs	16
3.4.2. Mat manna á vettvangi	17
3.4.3. Reykjanesbær: samantekt	17
3.5. Lokaorð	19
3.6. Heimildir	20
SÍÐARI HLUTI: BÚSETUÞRÓUN	21
4. Búsetuþróun	22
4.1. Mannfjöldaþróun	24
4.1.1. Eyjafjarðarsveit	24
4.1.2. Hornafjarðarbær	26
4.1.3. Snæfellsbær	28
4.1.4. Reykjanesbær	30
4.2. Þróun búsetuþátta	32
4.2.1. Skóla- og menntamál	32
4.2.2. Menning og afþreying	34
4.2.3. Opinber þjónusta	35
4.2.4. Samgöngur	37
4.2.5. Umhverfis- og skipulagsmál	39
4.2.6. Lýðræði og félagsleg samkennd	41
4.3. Samantekt og lokaorð	43
4.4. Heimildaskrá	46

EFNISYFIRLIT.....

Myndaskrá

	bls.
Mynd 1. Sveitarfélögin fjögur	6
Mynd 2. Hlutfallsleg skipting ársverka í Eyjafjarðarsveit 1988-1994	9
Mynd 3. Ársverk sem hlutfall af mannfjölda í Eyjafjarðarsveit 1988-1994	10
Mynd 4. Hlutfallsleg skipting ársverka í Hornafjarðarbæ 1991-1996	11
Mynd 5. Heildarfjöldi atvinnuleysisdaga í Hornafjarðarbæ 1991-1997	12
Mynd 6. Hlutfallsleg skipting ársverka í Snæfellsbæ 1991-1996	14
Mynd 7. Heildarfjöldi atvinnuleysisdaga í Snæfellsbæ 1991-1997	14
Mynd 8. Hlutfallsleg skipting ársverka í Reykjanesbæ 1991-1996	16
Mynd 9. Heildarfjöldi atvinnuleysisdaga í Reykjanesbæ 1991-1997	17
Mynd 10. Fólksfjöldaþróun í Eyjafjarðarsveit	24
Mynd 11. Íbúðaþróun innan gömlu hreppanna	25
Mynd 12. Fólksfjöldaþróun í Hornafjarðarbæ	26
Mynd 13. Íbúðaþróun innan gömlu hreppanna	27
Mynd 14. Fólksfjöldaþróun í Snæfellsbæ	28
Mynd 15. Íbúðaþróun innan gömlu hreppanna	29
Mynd 16. Fólksfjöldaþróun í Reykjanesbæ	30
Mynd 17. Íbúðaþróun innan gömlu hreppanna	31

NIÐURSTÖÐUR OG ÁLYKTANIR

Samandregnar niðurstöður og ályktanir.

Þessi skýrsla fjallar um áhrif sameiningar sveitarfélaga á atvinnu- og íbúáþróun. Tekin eru til athugunar fjögur dæmi um sameiningu sveitarfélaga með mismunandi byggðamynstur.

Þau markmið og rök, sem nefnd um skiptingu landsins í sveitarfélög taldi fyrir sameiningu sveitarfélaga (bls. 2 í þessari skýrslu) fjalla að mestu leyti um þjónustu, stjórnsýslu og lögbundin verkefni sveitarfélaganna. Aðeins er hægt að tengja atvinnu- og íbúáþróun óbeint við nokkur markmiðanna, og því erfitt að segja á grundvelli niðurstaðna þessarar skýrslu hvort sameiningin hafi uppfyllt þau markmið.

Varðandi atvinnu- og íbúáþróun almennt, má hins vegar draga þær ályktanir að öll sveitarfélögin hafa að ýmsu leyti hagnast á sameiningu og nýtt sér aukna möguleika. Niðurstöðurnar benda til að stærri sveitarfélög hagnist meira á sameiningunni hvað þessa þætti varðar.

Sameiningin hefur alls staðar haft jákvæð áhrif á menntun, opinbera þjónustu, skipulags- og umhverfismál og lýðræði og félagslegt umhverfi, þ.e. þá þætti sem heyra beint undir sveitarfélögin.

Varðandi þá þætti þar sem sveitarfélögin virka meira sem hvati en beinn aðili, virðast stærri sveitarfélögin hafa komið betur út. Minni sveitarfélög gætu nýtt sameinaða krafta betur til að auka fjölbreytni atvinnulífs og bæta markaðssetningu sveitarfélagsins til fólks og fyrirtækja. Einnig gætu þau reynt að auka framboð á menningu og afþreyingu. Betur mætti nýta sameininguna til samgöngubóta í fámennari sveitarfélögunum, bæði hvað varðar vegabætur og samnýtingu ýmiss aksturs á vegum hins opinbera og einkaaðila.

Hér ber þó að gera þá fyrirvara að hér eru aðeins athuguð fjögur dæmi um sameiningu sveitarfélaga, og einnig er skammt liðið frá sameiningunni, þannig að áhrif sameiningarinnar eru tæplega komin fyllilega í ljós.

FORMÁLI

Formáli

Sameining sveitarfélaga hefur verið til umræðu undanfarin ár. Segja má að fyrst hafi komist verulegur skriður á sameiningu sveitarfélaga árið 1993 en þá var kosið um sameiningu sveitarfélaga um allt land að frumkvæði þáverandi ríkisstjórnar. Niðurstöður þeirra kosninga skiluðu ekki miklum árangri en síðan hafa allmörg sveitarfélög sameinast og stjórnsýslueiningar stækkað.

Í þessu verkefni er ætlunin að skoða hvaða áhrif sameining sveitarfélaga hefur haft á byggðaðróun. Hér verða skoðuð áhrif á íbúaðróun og atvinnulíf nokkurra sveitarfélaga, þar sem nokkurra ára reynsla er komin á sameininguna. Verkefnið er unnið í samvinnu Þróunarsviðs Byggðastofnunar og Rannsóknarstofnunar Háskólans á Akureyri.

Niðurstöður þessa verkefnis gætu síðan leitt til frekari rannsókna. Mætti þá meta fleiri þætti, svo sem áhrif á sveitarstjórnarstigið, hver reynsla nágrannaþjóðanna hefur verið og hver er líkleg þróun þessara mála í framtíðinni. Einnig mætti þá athuga áhrif af sameiningu sem nýlega hefur átt sér stað, þ.e. fylgja sameiningunni frá byrjun og nokkurn tíma áleiðis. Þessar framhaldsrannsóknir eru hins vegar síðari tíma ákvörðun.

INNGANGUR

1. Inngangur

Samkvæmt hreppaskilabætti Grágásar skyldu 20 þingfarakaupsskyldir bændur vera í hreppi hið fæsta. Álitid hefur verið að þetta þýddi að ekki væru færri en 400 íbúar í hverjum hreppi. Þessi ákvæði hinnar elstu íslensku lögbókar voru síðan sérstaklega áréttuð á Alþingi 1583 þar sem sýslumönnum var heimilað að sameina tvo hreppa eða fleiri til að þessu marki yrði náð. Voru þá samgönguskilyrði og félagslegar aðstæður talsvert aðrar en nú. Þetta sýnir að forfeður okkar hafa ekki litið á mörk hreppa sem steinrunnið form, heldur afmörkun sem best svaraði samfélagsþörfum hvers tíma. Árið 1703 voru 163 hreppar á landinu og árið 1978 voru þeir 202.

Á síðustu árum hefur sveitarfélögunum fækkað verulega af ýmsum ástæðum. Eins og öllum ætti að vera kunnugt hafa átt sér stað miklir fólksflutningar frá landsbyggðinni til höfuðborgarsvæðisins. Breytt búsetumynstur hefur vakið upp umræður um breytingu á sveitarfélagaskipan á landinu og ný viðhorf í stjórnsýslu til aukinnar valddreifingar og færslu verkefna til sveitarfélaganna. Þetta kann að vera erfitt sökum fámennis sem kallar á endurskoðun marka sveitarfélaganna. Nefnd um skiptingu landsins í sveitarfélög (1991) telur að til að sveitarfélög geti rækt hlutverk sitt vel þurfi:

- * Þjónusta sveitarfélagsins við íbúana að vera leyst af hendi á eins hagkvæman hátt og kostur er;
- * Þjónusta sveitarfélagsins að vera árangursrík, þ.e. ná til sem flestra, vera vel af hendi leyst og uppfylla þær kröfur sem íbúarnir og löggjafinn gera;
- * sveitarfélagið að spanna yfir byggð sem að álitu íbúanna getur myndað heildstætt samfélag;
- * sveitarfélagið að mynda samfellt skipulagssvæði, þ.e. með tilliti til vegakerfis, landnotkunar, vinnusóknar, þjónustusóknar o.fl.

Nefnd um skiptingu landsins í sveitarfélög (1991) nefnir eftirtalin rök fyrir sameiningu sveitarfélaga:

1. Fámenni. Sveitarfélög sem eru mynduð af nokkrum fjölskyldum eiga mjög erfitt með að taka óhlutbundið á málum einstaklinga ef þau koma til kasta sveitastjórna.
2. Auknar kröfur. Með nýjum lögum og reglugerðum hafa kröfur um það hvernig sveitarfélögin inna af hendi þjónustu sína aukist stórlega.
3. Samrekstur ríkis og sveitarfélaga innan einstakra málaflokka og skipting kostnaðar vegna byggingar mannvirkja er fyrst og fremst tilkomin vegna fámennis sveitarfélaganna. Hreinni kostnaðarskipting milli aðila, bæði í rekstri og fjárfestingum, næst ekki nema með stækkun sveitarfélaga.
4. Grundvöllur þess að hægt sé að færa enn frekari verkefni frá ríkinu til sveitarfélaganna eru fjölmennari sveitarfélög sem ná yfir heildstæð þjónustusvæði.
5. Með bættum samgöngum og breyttum þjóðfélagsaðstæðum er löngu tímabært að endurmeta úrelt mörk þeirra sveitarfélaga sem við á.
6. Með stækkun sveitarfélaga myndu þau sem best eru sett varðandi tekjuöflun falla inn í stærri heildir og þannig myndi draga úr þeim ójöfnuði sem er í möguleikum sveitarfélaga til tekjuöflunar.
7. Víða um land er stækkun sveitarfélaga og bætтар samgöngur forsenda fyrir samstarfi eða samruna fyrirtækja í undirstöðugreinum.

INNGANGUR.....

Árið 1993 var ráðist í mikið átak til að sameina sveitarfélögin í landinu, með það markmið að efla sveitarstjórnarstigið og flytja til þess verkefni frá ríkisvaldinu. Afraksturinn varð hins vegar ekki eins mikill og menn vonuðust eftir, aðeins ein sameining af þrjátíu og tveimur var samþykkt. Þann sameiningarhug sem síðar reið yfir má eflaust tengja að einhverju leyti við flutning grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga 1. ágúst árið 1996. Flutningur þess verkefnis hefur án efa vakið marga til umhugsunar um möguleika fámennra sveitarfélaga á að taka við svo umfangsmiklu og kostnaðarsömu verkefni.

Í sveitarstjórnarkosningum árið 1998 var gengið til kosninga í 124 sveitarfélögum, sem er 47 sveitarfélögum færri en árið 1994 og 80 sveitarfélögum færri en árið 1990. Skipting landsins í sveitarfélög er því að verða ólík því sem var árið 1950 þegar þau voru flest, eða 229 sveitarfélög í landinu. Sveitarfélög voru 124 á landinu 1. desember 2000, jafnmörg og þau voru í síðustu sveitarstjórnarkosningum (Hagstofa Íslands, 2000).

Markmið fækkunar og stækkunar sveitarfélaga er meðal annars að gera stjórnsýsluna skilvirkari því almennt séð eru stærri sveitarfélög líklegri til að búa við öflugri stjórnsýslu en minni (Hermann Sæmundsson, 1998). Líklega eru stærri sveitarfélög betur í stakk búin til að taka við fleiri verkefnum frá ríkinu, ekki síst vegna þess að þau hafa sterkar fjárhagsgrundvöll og samkvæmt ofangreindu búa þau við öflugri stjórnsýslu. Yfirtaka verkefna frá ríkinu hefur eflaust verið einn af hornsteinum þess að af fækkun sveitarfélaga á Íslandi á undanförunum árum varð að veruleika. Ríkisvaldið á Íslandi hefur fram til þessa leikið aðalhlutverkið við framkvæmd velferðarþjónustu og uppbyggingu velferðarkerfisins, sem hefur leitt til meiri miðstýringar opinberrar þjónustu og þ.a.l. minni sjálfsforræði sveitarfélaga. Aukin valddreifing, efling lýðræðis og aukin skilvirkni er sú hugmyndafræði sem liggur að baki sameiningu sveitarfélaga.

Tilgangurinn með þessu verkefni er að upplýsa áhrif af samruna sveitarfélaga á byggðapróun. Þau sveitarfélög sem valist hafa til athugunarinnar eru Eyjafjarðarsveit, Hornafjarðarbær, Reykjanesbær og Snæfellsbær. Í þeim öllum er nokkurra ára reynsla komin á sameiningu auk þess sem þau eru ólík að gerð, samsetningu og stærð. Er hér að finna eitt hreinræktað dreifbýlissveitarfélag (Eyjafjarðarsveit), sveitarfélag þar sem þéttbýli og dreifbýli hefur verið sameinað (Hornafjarðarbær), sveitarfélag þar sem einungis þéttbýlisstaðir hafa verið sameinaðir (Reykjanesbær) og loks sveitarfélag þar sem fleiri en einn þéttbýlisstaður hefur sameinast nokkrum dreifbýlissveitarfélögum (Snæfellsbær).

Til að geta svarað almennum spurningum verður að greina þær í mælanlega þætti. Þetta leiðir til eftirfarandi spurninga:

- Hefur samruni sveitarfélaganna haft áhrif á atvinnuþróun innan þeirra?
- Hefur samruni sveitarfélaganna haft áhrif á íbúápróun og búsetuþætti þeirra?

Eftir stutta umfjöllun um sveitarfélögin sem rannsóknin snýr að er rannsókninni skipt í tvo hluta. Fyrri hluti skýrslunnar, sem fjallar um áhrif samrunans á atvinnulíf, er unninn af Rannsóknarstofnun Háskólans á Akureyri. Undirbúningur, hönnun og framkvæmd rannsóknarinnar var í höndum dr. Inga Rúnars Eðvarðssonar, dósents við Háskólann á Akureyri, sem annaðist verkefnisstjórn þess hluta. Úrvinnsla gagna og uppkast að skýrslunni var í höndum Þrastar Óskarssonar, sérfræðings hjá RHA og síðar Jóns Steindórs Árnasonar, rekstrarfræðings. Á seinni stigum hefur frágangur verksins og skýrsluskrif verið í höndum dr. Grétars Þórs Eypórssonar rannsóknastjóra við RHA.

Síðari hluti skýrslunnar er unninn af Þróunarsviði Byggingastofnunar. Undirbúningur og hönnun rannsóknarinnar var í höndum dr. Bjarka Jóhannessonar, forstöðumans

INNGANGUR.....

Þróunarsviðs Byggðastofnunar, sem jafnframt var verkefnisstjóri alls verkefnisins. Framkvæmd rannsóknarinnar var í höndum Ingunnar H. Bjarnadóttur, landfræðings, en úrvinnsla og niðurstöður voru í höndum Ingunnar og Sigríðar E. Þórðardóttur, félagsfræðings, en þær eru ráðgjafar á Þróunarsviði Byggðastofnunar.

Heimildir:

Hagstofa Íslands (1997 og 2000). *Landshagir*. Reykjavík: Hagstofa Íslands.

Hagstofa Íslands (1997): *Hagskinna. Sögulegar hagtölur um Ísland*. Reykjavík.

Hermann Sæmundsson (1998). Sameining sveitarfélaga skiptir máli. *Brennidepill 1.árg.* Reykjavík: Félag stjórn málafræðinga.

Nefnd um skiptingu landsins í sveitarfélög, áfangaskýrsla, september 1991.

SVEITARFÉLÖG OG STAÐHÆTTIR

2. Sveitarfélög og staðhættir

Til að fá sem gleggsta mynd af áhrifum sameiningar sveitarfélaga á mismunandi byggðamynstur, var ákveðið að skoða sameiningu sem flestra byggðamynstra. Niðurstaðan varð fjögur byggðamynstur: sameining dreifbýlissveitarfélaga án kaupþúns eða bæja, sameining þéttbýlissveitarfélaga án dreifbýlis, þéttbýlissveitarfélag sem sameinast aðliggjandi dreifbýlissveitarfélögum, og þéttbýlisstaðir sem sameinast ásamt dreifbýlisstöðum.

Þau sveitarfélög sem voru valin til athugunar eru Eyjafjarðarsveit, Hornafjarðarbær, Reykjanesbær og Snæfellsbær. Ástæða þess að þessi sveitarfélög voru valin er sú að þau voru talin endurspegla nokkuð vel öll byggðamynstrin og þversnið sveitarfélaga í landinu, og í þeim öllum er nokkurra ára reynsla komin á sameiningu. Auk þess eru þau ólík að gerð, samsetningu og stærð.

Eyjafjarðarsveit er dreifbýlissveitarfélag sem varð til við sameiningu þriggja dreifbýlishreppa í Eyjafirði innan Akureyrar árið 1991. Sveitarfélagið er dæmigert landbúnaðarhérað með litlum þéttbýliskjarna sem til varð í kringum sameiginlega skólabyggingu hreppanna að Hrafnagili í kringum 1980. Íbúar Eyjafjarðarsveitar voru 955 talsins þann 1. desember 1999. Þar af bjuggu 103 í í þéttbýliskjarnanum að Hrafnagili (Hagstofa Íslands, 2000). Sveitarfélagið er víðfeðmt en það þekur 1116 km² (Ólafur Arnalds o.fl., 1997) (mynd 1).

Hornafjarðarbær varð til við sameiningu þéttbýlisins á Höfn við tvö sveitarfélög árið 1994, Nesjahrepp með Nesjakauptúni og dreifbýli í kring og dreifbýlissveitarfélaginu Mýrarhrepp. Íbúafjöldi hins nýja sveitarfélags árið 1994 var 2179 (Árbók sveitarfélaga, 1994). Árið 1998 varð önnur sameining þegar Hornafjarðarbær sameinaðist þremur dreifbýlissveitarfélögum til viðbótar, Borgarhafnarhreppi, Bæjarhreppi og Hofshreppi. Með þessari sameiningu var öll Austur-Skaftafellssýsla orðin eitt sveitarfélag sem ber nafnið Sveitarfélagið Hornafjörður. Við þessa sameiningu fjölgaði íbúum um tæplega 200 manns og þann 1. desember árið 1999 voru íbúar Sveitarfélagsins Hornafjarðar 2408 talsins. Íbúafjöldi innan sveitarfélagsins skiptist þannig að í aðal þéttbýliskjarnanum á Höfn bjuggu 1783, í byggðakjarnanum í Nesjahverfi 99 og í dreifbýli 530 (Hagstofa Íslands, 2000). Flatarmál Hornafjarðarbæjar var 736 km² en við sameininguna 1998 bættust þrjú mjög víðfeðm sveitarfélög við og Sveitarfélagið Hornafjörður þekur í dag 2962 km² (Ólafur Arnalds o.fl., 1997) (mynd 1). Upphaflega var markmiðið að skoða eingöngu sameininguna sem varð árið 1994 í Hornafjarðarbæ, en á daginn hefur komið að þar sem upplýsingarnar byggja að mestu á viðtölum við heimamenn er erfitt fyrir menn að greina þarna á milli er áhrif sameiningar eru metin. Í tölulegri úttekt er þó einblínt á fyrri sameininguna til samræmis við hin sveitarfélögin.

Snæfellsbær er sveitarfélag þar sem nokkur þéttbýlissveitarfélög sameinuðust nokkrum dreifbýlissveitarfélögum árið 1994. Þetta voru þéttbýlissveitarfélögin Ólafsvík og Neshreppur utan Ennis (Hellissandur og Rif) og dreifbýlissveitarfélögin Staðarsveit og Breiðuvíkurreppur. Þann 1. desember árið 1999 bjuggu í Snæfellsbæ 1721 manns. Íbúafjöldanum var þannig skipt að 419 bjuggu á Hellissandi, 142 á Rifi, 963 í Ólafsvík og 197 í dreifbýlinu (Hagstofa Íslands, 2000). Snæfellsbær umleikur Snæfellsjökul bæði úr norðri og suðri og þekur nokkuð stórt landsvæði alls 376 km² og þá er eingöngu láglandi talið (Ólafur Arnalds o.fl., 1997) (mynd 1).

SVEITARFÉLÖG OG STAÐHÆTTIR.....

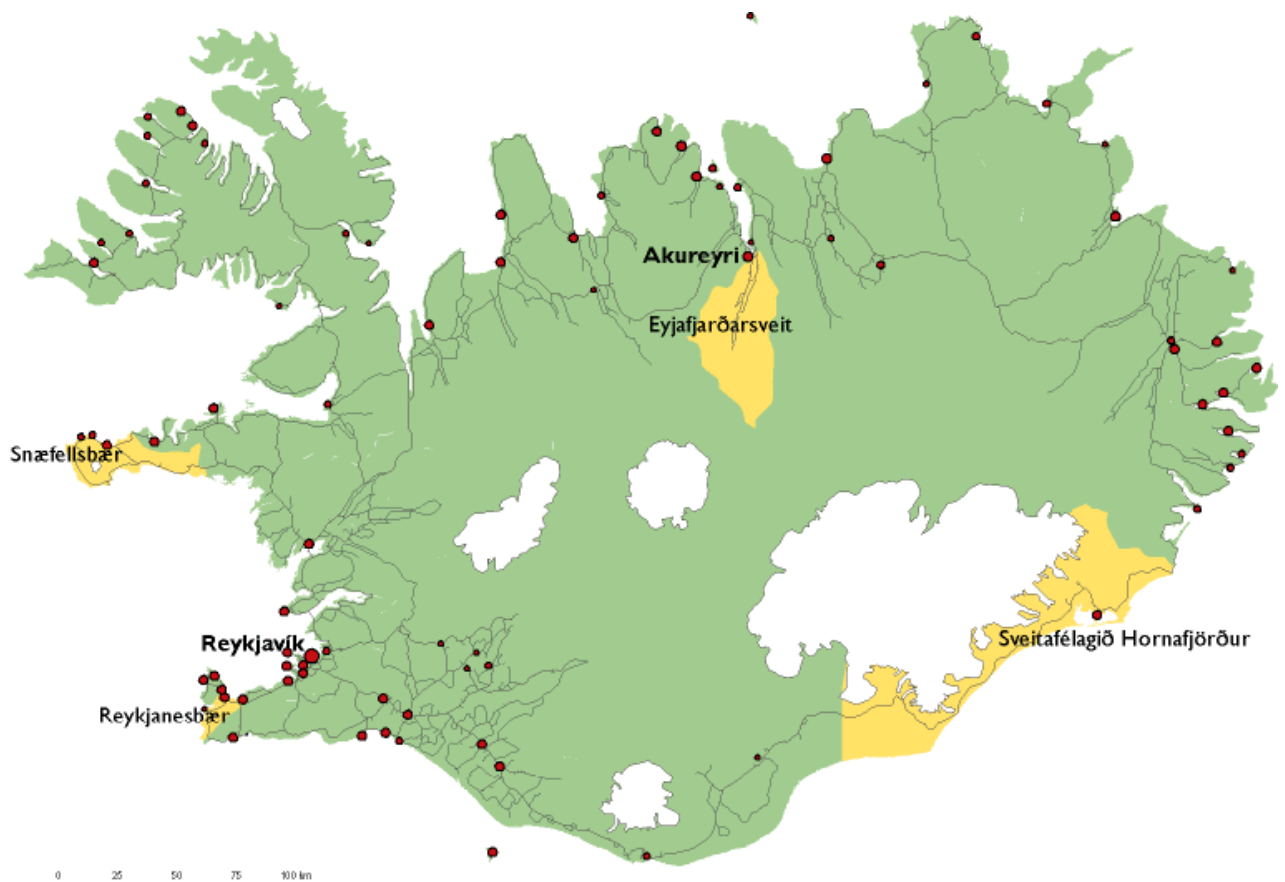
Reykjanesbær er dæmi um sveitarfélag þar sem þrír þéttbýlisstaðir sameinuðust í eitt sveitarfélag árið 1994. Þetta voru sveitarfélögin Keflavíkurhreppur, Njarðvíkurhreppur og Hafnarhreppur. Segja má að þetta sveitarfélag njóti nokkurrar sérstöðu miðað við hin sveitarfélögin í þessari athugun. Í fyrsta lagi er það fjölmennasta sveitarfélagið sem tekið er fyrir, en þann 1. desember árið 1999 voru íbúar þess 10.611. Íbúafjöldinn skiptist þannig að 7670 bjuggu í Keflavík, 2830 í Njarðvík og 111 í Höfnum (Hagstofa Íslands, 2000). Í öðru lagi má gera ráð fyrir að nálægð þess við höfuðborgarsvæði veiti því nokkurra sérstöðu m.t.t. búsetuþátta og búsetuþróunar (mynd 1). Þetta sveitarfélag er það fjölmennasta í athuguninni en er einnig það minnsta að flatarmáli en það þekur 144 km² (Ólafur Arnalds o.fl., 1997).

Heimildir:

Hagstofa Íslands (1997 og 2000). *Landshagir*. Reykjavík: Hagstofa Íslands.

Ólafur Arnalds, Elín Fjóla Þórarinsdóttir, Sigmar Metúsalemsson, Ásgeir Jónsson, Einar Grétarsson og Arnór Árnason (1997). *Jarðvegsrof á Íslandi*. Reykjavík: Landgræðsla ríkisins og Rannsóknarstofnun Landsbúnaðarins.

Samband íslenskra sveitarfélaga. *Árbók sveitarfélaga, 1994*. Reykjavík.



Mynd 1. Sveitarfélögin fjögur



FYRRI HLUTI: ATVINNUÞRÓUN

Rannsóknarstofnun Háskólans á Akureyri
Desember 1999

3. Atvinnuþróun

Þessi hluti skýrslunnar hefur að markmiði að skoða áhrif sameiningar sveitarfélaganna á þann þátt byggðapróunar er snýr að atvinnumálum. Ein megin ástæða byggðaröskunar hefur gjarnan verið talin einhæfni atvinnulífs og hnignun landbúnaðar. Því hefur jafnframt gjarnan verið haldið fram í umræðu um málefni er varða sameiningu sveitarfélaga að tilkoma stærri og öflugri sveitarfélaga muni efla atvinnulífið á viðkomandi svæði og þar með stuðla að því að sporna gegn þessari þróun. Er athugun þessari því beint að spurningunni um hvort finna megi einhver spor þess að atvinnulíf hafi eflst og neikvæðri fólksfjöldaþróun verið snúið við í sveitarfélögum þar sem sameining hefur átt sér stað. Þegar rætt er um eflt atvinnulíf getur margt falist í því. Hér er augunum einkanlega beint að spurningum eins og hvort atvinnuleysi hafi aukist eða minnkað, hvort fjölbreytni og/eða nýsköpun í atvinnulífi hafi breyst, hvort arðsemi og aðgengi fyrirtækja að fjármagni hafi breyst, hvort möguleikar á stofnun nýrra fyrirtækja og að lokka til sín fyrirtæki hafi breyst auk annarra þátta eins og t.d. hvort stærð og samsetning vinnumarkaðs, framboð á sérhæfðu vinnuafli o.fl. hafi breyst við sameiningu.

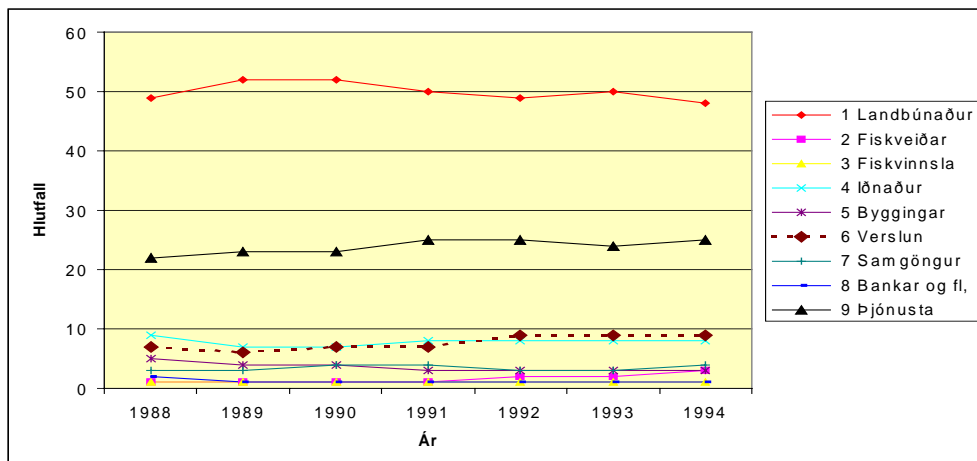
Mat á því hvort sameining sveitarfélaga hafi haft áhrif á ofanefnda þætti er þó mjög vandkvæðum háð og ekki alltaf augljóst við hvaða gögn er hægt að styðjast. Jafnframt þarf athugun af þessu tagi að geta tekið tillit til þess að hve miklu leyti aðrir þættir en breytingar í atvinnulífi hafa haft áhrif á fólksfjöldaþróun svo að einangra megi áhrif sameiningarinnar. Umfang þessa verkefnis og tímamörk leyfa hinsvegar ekki að djúpt sé farið. Margt af því sem mikilvægt er í tengslum við sameiningu sveitarfélaga er heldur ekki til í skráðum heimildum. Þess vegna styðst athugun þessi að stórum hluta við viðtöl við sveitarstjórnarmenn og/eða fulltrúa atvinnuþróunarfélaga í viðkomandi sveitarfélögum og mat þeirra á þeirri reynslu, sem komin er á sameiningarferlið og á áhrifum þess á atvinnulífið. Aðrar heimildir sem stuðst er við eru upplýsingar fengnar frá Þróunarsviði Byggðastofnunar um ársverk og atvinnuleysi í einstökum atvinnugreinum í fyrrgreindum sveitarfélögum á árunum 1985-1997.

3.1 Eyjafjarðarsveit

Árið 1991 voru þrjár hreppar í innanverðum Eyjafirði sameinaðir í eitt sveitarfélag og fékk það nafnið Eyjafjarðarsveit. Þessir hreppar voru Hrafnagilshreppur (322 íbúar), Öngulstaðahreppur (405 íbúar) og Saurbæjarhreppur (250 íbúar).¹

3.1.1 Þróun atvinnulífs

Landbúnaður hefur löngum verið meginatvinnugreinin á svæðinu, en líkt og annars staðar á landinu hefur þróunin verið í þá átt að hlutur greinarinnar hefur minnkað. Mynd 2 sýnir hvernig einstakar atvinnugreinar í sveitarfélaginu hafa þróast á tímabilinu 1988 – 1994.



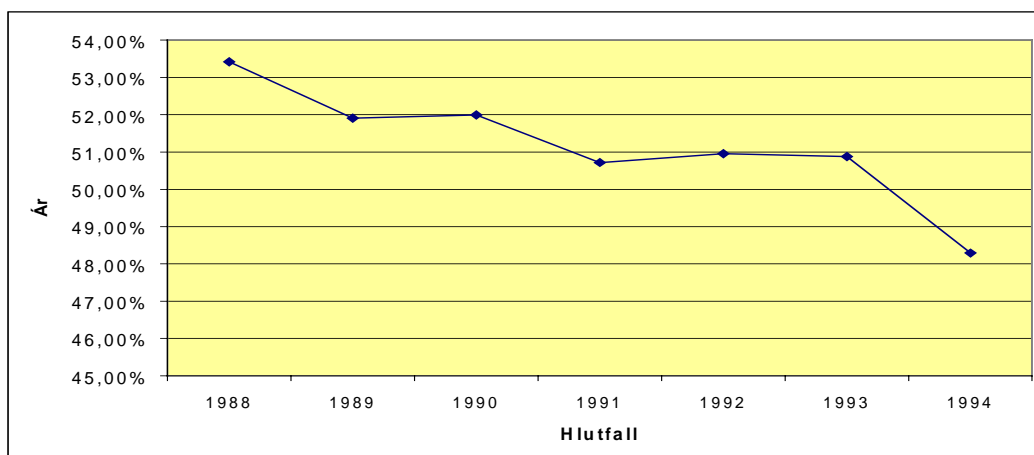
Mynd 2. Hlutfallsleg skipting ársverka í Eyjafjarðarsveit 1988-1994.

Eftir fækkun á störfum í landbúnaði árin fyrir athugasemjabilinu 1988-1994 úr 59 prósentum ársverka árið 1985 helst hlutur greinarinnar nokkurn veginn óbreyttur. Um leið hefur hlutur þjónustu aukist hægt og bitandi. Á viðmiðunarári athugasemjunnar eru sveiflur því ekki miklar þótt langtímasveiflur séu nokkuð stærri. Þrátt fyrir þessar breytingar á atvinnusamsetningu er Eyjafjarðarsveit þó enn dæmigert landbúnaðarsveitarfélag – fast að helmingi ársverka eru enn í landbúnaði.

Tölur um atvinnuleysi í sveitarfélaginu eru ekki til fyrir árin fyrir 1993 og því er samanburður á því fyrir og eftir sameiningu óframkvæmanlegur og greining á þessu því ekki möguleg. Verður því reynt hér að skyggjast eftir tilhneigingum með öðrum hætti.

Af tölum um fjölda ársverka sem hlutfall af heildarmannfjölda, fyrir og eftir sameiningu má ráða að það hefur farið stíglækkandi allan tímann. Hin sífellda lækkun þess eftir sameiningu virðist vera framhald þróunar sem þegar var í gangi. Verður líklega að skrifa hana á reikning almennrar tilhneingar í þjóðfélaginu á fyrri hluta áratugarins. Ekki virðist nokkur leið að einangra áhrif sameiningarinnar sem slíkrar í þessu tilviki.

¹ Íbúafjöldi í sveitarfélögum 1/12 1990. Árbók sveitarfélaga 1991.



Mynd 3. Ársverk sem hlutfall af mannfjölda í Eyjafjarðarsveit 1988-1994.

Ársverkum í landbúnaði hefur almennt farið fækkandi á undanförunum árum. Það hefur mikil áhrif á sveitarfélög á borð við Eyjafjarðarsveit þar sem landbúnaður er uppistaðan í atvinnulífinu. Þetta sést vel á því að árið 1991 voru 5,6% þjóðarinnar sem höfðu atvinnu af landbúnaði en árið 1996 var hlutfallið komið niður í 4,5%, sem er veruleg breyting á ekki lengri tíma.²

3.1.2. Mat manna á vettvangi

Til að reyna að fylla enn frekar í myndina var rætt við sveitarstjóra Eyjafjarðarsveitar og starfsmann hjá atvinnuþróunarfélagi Eyjafjarðar. Að mati viðmælendanna er ekki um mikil áhrif af sameiningu á atvinnulíf að ræða.³ Áður en hrepparnir þrír voru sameinaðir var þegar mikið samstarf þeirra á milli.

Þar sem atvinnulíf í sveitarfélaginu er mjög einhæft og byggist fyrst og fremst á landbúnaði hefur sameiningin ekki náð að hafa mikil áhrif á fyrirtækjarekstur á svæðinu. Fyrirtæki í ferðaþjónustu hafa þó verið að auka umsvif sín, en það telja þeir ekki hægt að tengja beint við sameininguna sem slíka.

Samgöngur innan sveitarfélagsins hafa ekki breyst í kjölfar sameiningar. Vegurinn sem tengir saman gömlu Hrafnagils- og Öngulstaðahreppana var til staðar fyrir sameiningu, en segja má að hann hafi engu að síður verið mikilvæg forsenda sameiningar, þar sem hann stýttir vegalengdir innan sveitarfélagsins mikið og eykur þannig möguleikana á hagræðingu, t.d. í skólastarfi.⁴

3.1.3 Eyjafjarðarsveit: Samantekt

Af því sem fram hefur komið í þessari samantekt um Eyjafjarðarsveit er óhætt að álykta að sameiningin í eitt sveitarfélag hefur út af fyrir sig ekki haft mikil áhrif á atvinnulífið – það sýna bæði þau gögn sem hér hafa verið leidd fram sem og viðtöl við þá er vel til þekkja. Erfitt er að sjá að fólksfækkunin sem átt hefur sér stað standi í nokkru sambandi við sameininguna sem slíka, hitt er líklegra að almenn þróun í landinu sé þar að verki. Þeir sem best til þekkja eru líka á því að ekki sé hægt að merkja nein áhrif af sameiningunni.

² Hagstofa Íslands 1997b: Landshagir

³ Viðtal við Bjarna Kristjánsson, sveitarstjóra Eyjafjarðarsveitar

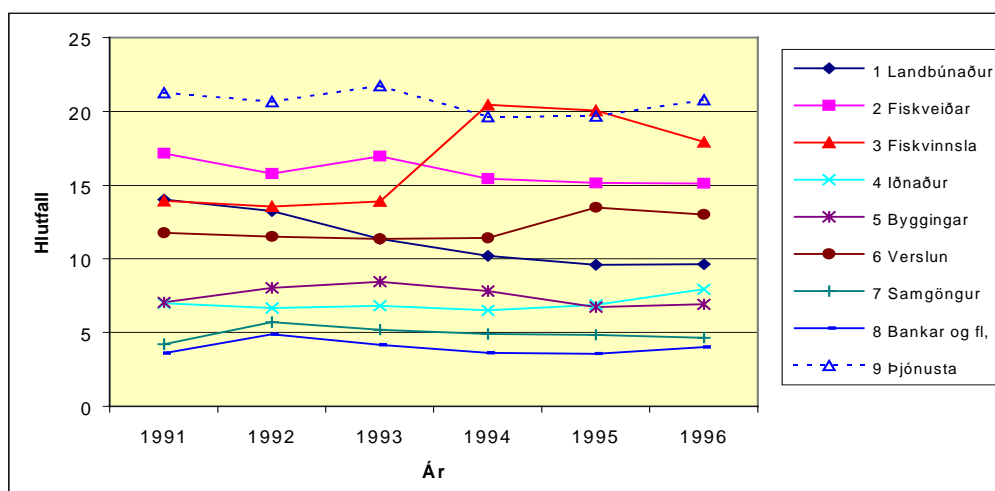
⁴ Viðtal við Benedikt Guðmundsson, Atvinnuþróunarfélagi Eyjafjarðar

3.2 Hornafjarðarbær

Árið 1994 sameinuðust í eitt sveitarfélag, Höfn í Hornafirði (1751 íbúi), Nesjahreppur (341 íbúi) og Mýrarhreppur (87 íbúar).⁵ Nýja sveitarfélagið fékk nafnið Hornafjarðarbær.

3.2.1. Þróun atvinnulífs

Mynd 4 sýnir ársverk eftir atvinnugreinum. Þar sést að ársverk í fiskvinnslu hafa verið sveiflukennð og fór þeim mjög fjölgandi árið 1993. Þjónustustörfum hefur á sama tíma heldur farið fjölgandi líkt og störfum við fiskveiðar en aðrar atvinnugreinar hafa að mestu haldið svipuðum ársverkfjölda frá árinu 1995.



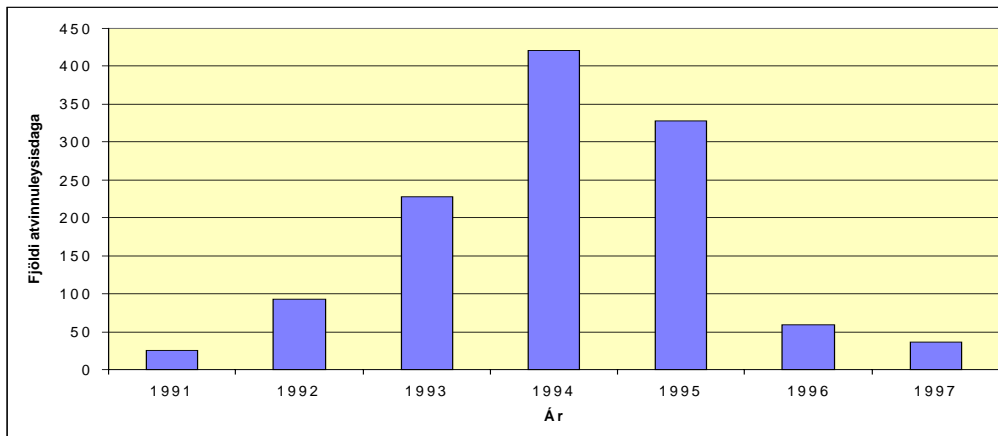
Mynd 4. Hlutfallsleg skipting ársverka í Hornafjarðarbæ 1991-1996.

Athugasemd: Gögn um skiptingu ársverka fyrir árið 1997 hafa ekki verið fáanleg. Því er ekki hægt að skoða þróunina þremur árum eftir sameininguna. Þetta gildir jafnframt um sambærilegar myndir fyrir Snæfellsbæ og Reykjanesbæ hér í framhaldinu.

Heildarfjöldi ársverka í Hornafjarðarbæ hefur aukist um 200 á árunum 1985-1995 úr 933 í 1.133 (21%). Á árunum 1990-1995 fjölgaði ársverkum um 99 þar af um 88 í fiskvinnslu sem þýðir að heildar fjölgun hefur orðið á ársverkum við fiskvinnslu sé litið til beggja tímabilanna.

Atvinnuleysi hefur verið lítið á Hornafirði, en árin 1993–1995 skera sig nokkuð úr með meira atvinnuleysi. Þetta hefur verið raunin í öðrum sveitarfélögum og því er vafasamt að fullyrða að minnkandi atvinnuleysi eftir sameiningu sé henni að þakka, því almenn atvinnustigsþróun í landinu hefur fylgt svipuðu ferli. Til þess að hægt sé að álykta um áhrif sameiningar verður að reyna að einangra áhrif hennar frá áhrifum almennrar efnahags- og atvinnuþróunar í landinu. Það er hinsvegar stærra verkefni en svo að það sé hægt í þessari athugun.

⁵ Íbúafjöldi í sveitarfélögum 1/12 1993. Heimild Árbók sveitarfélaga 1994.



Mynd 5. Heildar fjöldi atvinnuleysisdaga í Hornafjarðarbæ 1991-1997.

Eftir að sveitarfélögin sameinuðust í Hornafjarðarbæ hefur ýmislegt breyst í umhverfi þeirra. Um er að ræða annars vegar svæði sem byggjast upp á landbúnaði og sjávarútvegsbæ hins vegar. Á þessu svæði hefur ársverkum í landbúnaði farið fækkandi á undanförunum árum. Hins vegar er sjávarútvegur sem er sveiflukennnd atvinnugrein og erfitt að meta hvernig ástandið verður á næstu árum. Störfum í sjávarútvegi hefur heldur farið fjölgandi á þessum áratug, um 10,4% árið 1991 en var komið í 10,9% árið 1996.⁶

3.2.2 Mat manna á vettvangi

Að mati Gísla S. Árnasonar, forseta bæjarstjórnar, hafa áhrif sameiningarinnar á svæðið í heild verið jákvæð. Þar sem um stórt sveitarfélag er að ræða hefur stjórnsýslan orðið öflugri og þess vegna hægt að veita íbúunum meiri þjónustu. Þetta hefur einnig haft jákvæð áhrif á ímynd sveitarfélagsins, það er sterkara út á við, og þannig auðveldara að laða fyrirtæki á svæðið. Nýsköpun í atvinnulífinu hefur farið vaxandi á undanförunum árum og samstarf aðila í sveitarfélaginu, sérstaklega í ferðaþjónustu, hefur aukist. Auðveldara hefur orðið í kjölfar sameiningar að laða háskólamenntað fólk til svæðisins, þó að fjarlægðin frá höfuðborgarsvæðinu skapi vissulega enn ýmis vandamál í þeim efnum. Einnig má nefna að stærra sveitarfélag hefur sterkari samningsstöðu gagnvart ríkinu en þau smærri. Það hefur ýtt undir samgöngubætur í Hornafjarðarbæ, þar sem ýmislegt er búið að ráðast í, og annað er komið á dagskrá.⁷

„Áhrif sameiningarinnar á sveitarfélagið eru nokkuð mikil” segir Tryggvi Þórhallsson, framkvæmdastjóri stjórnsýslusviðs Hornafjarðarbæjar. „Stærsta sveitarfélagið sem tók þátt í sameiningunni, Höfn, var og er sjávarútvegsbær og hafði sjávarútvegur því verið það sem bæjarmálin höfðu alla tíð snúist mest um. Þegar hins vegar Höfn sameinast nágrennasveitarfélögunum, þar sem uppistaðan í atvinnulífinu er landbúnaður, urðu hagsmunir íbúanna mun dreifðari. Þetta gerir alla ákvarðanatöku óumflýjanlega flóknari, þar sem taka þarf tillit til hagsmuna ólíkra hópa og einnig að varast að ekki halli á dreifbýlið”.⁸

Tryggvi bendir og á að Hornafjarðarbær sé reynslusveitarfélag og hafi tekið að sér reynsluverkefni því tengdu. Þar er um að ræða málefni fatlaðra, öldrunarþjónustu og heilsugæslu. Þetta eru verkefni frá ríki sem sveitarfélagið tók að sér 1996 en samningar um

⁶ Hagstofa Íslands 1997b: Landshagir

⁷ Viðtal við Gísla Sverri Árnason, forseta bæjarstjórnar Hornafjarðar

⁸ Viðtal við Tryggva Þórhallsson, framkvæmdastjóra stjórnsýslusviðs Hornafjarðar

ATVINNUÞRÓUN.....

Þetta renna út um næstu áramót. Reynsluverkefni urðu til í kjölfar sameiningar og eru í eðli sínu jákvæð. Þau færa ákvarðanatöku nær þeim sem þiggur þjónustuna og þannig hefur verið hægt að bæta hana. Það sem hins vegar skyggir á er að þessi verkefni hafa alla tíð verið rekin með halla og eru því baggi á sveitarfélaginu. Þetta þýðir með öðrum orðum að ríkið hefur ekki ætlað í þetta næga fjármuni og erfitt hefur reynst að semja um auknar fjárveitingar frá ríkinu.⁹

Gísli bendir einnig á að sameiningin hafi haft nokkur áhrif á atvinnulífið og þá sérstaklega á ferðaþjónustu. Aðilar í þeirri atvinnugrein á svæðinu séu nú að taka upp meira samstarf og þannig að verða samkeppnishæfari við aðila í öðrum landshlutum. Þó ber enn á nokkurri óeiningu vegna stærðar sveitarfélagsins og þess að hagsmunir íbúana eru dreifðir. Þetta hefur verið að breytast og mun breytast enn frekar þegar lengra líður frá sameiningunni.¹⁰

Loks ber að nefna að stofnaðar hafa verið „nýsköpunarbúðir” í Hornafjarðarbæ sem kallast Nýheimar. Þar er ætlunin að verði í framtíðinni nýstárlegt afl í atvinnuþróun, nýsköpun og menntun á Hornafirði. Erfitt er að tengja þetta beint við sameininguna sjálfa en ætla má að hún hjálpi til, þar sem allir eru sammála um að stjórnvísan í sveitarfélaginu sé í dag sterkari og allt starf markvissara en það var fyrir sameiningu. Það hjálpar sérstaklega til við það þegar hrinda á verkefnum að þessari stærðargráðu í framkvæmd.

3.2.3 Hornafjarðarbær: Samantekt

Fólksfjölda- og atvinnuþróun er jákvæð í Hornafjarðarbæ árin eftir sameininguna. Ekki er þó hægt að einangra áhrif sameiningarinnar sem slíkrar á þetta og fullyrða að hún hafi þar átt þátt. Verður því að leysa það með frekari rannsóknum. Ekki er þó sjálfgefið að sú vinna skili árangri.

Viðmælendur úr sveitarfélaginu telja almenn áhrif jákvæð. Er þar einkanlega bent á betri samhæfingu í ferðaþjónustunni. Annmarkar sem bent er á tengjast þó atvinnulífsþróun óbeint og því ekki hægt að telja þá tilheyrta viðfangsefni þessarar athugunar.

⁹ Sbr. 10.

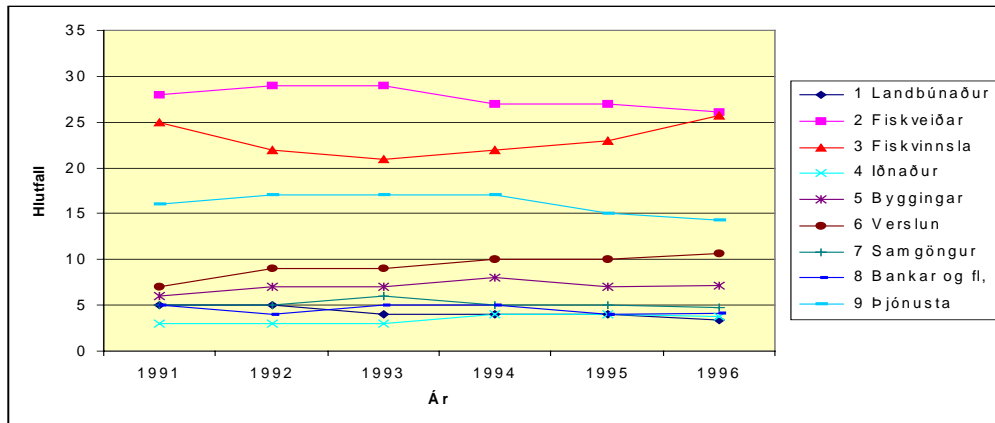
¹⁰ Viðtal við Gísla Sverri Árnason, forseta bæjarstjórnar Hornafjarðar

3.3. Snæfellsbær

Árið 1994 sameinuðust í eitt sveitarfélag, Staðarsveit (96 íbúar), Breiðavíkurbhreppur (50 íbúar), Neshreppur utan Ennis (625 íbúar) og Ólafsvík (1110 íbúar). Sveitarfélagið fékk nafnið Snæfellsbær og var íbúatalan eftir sameininguna alls 1881.

3.3.1 Þróun atvinnulífs

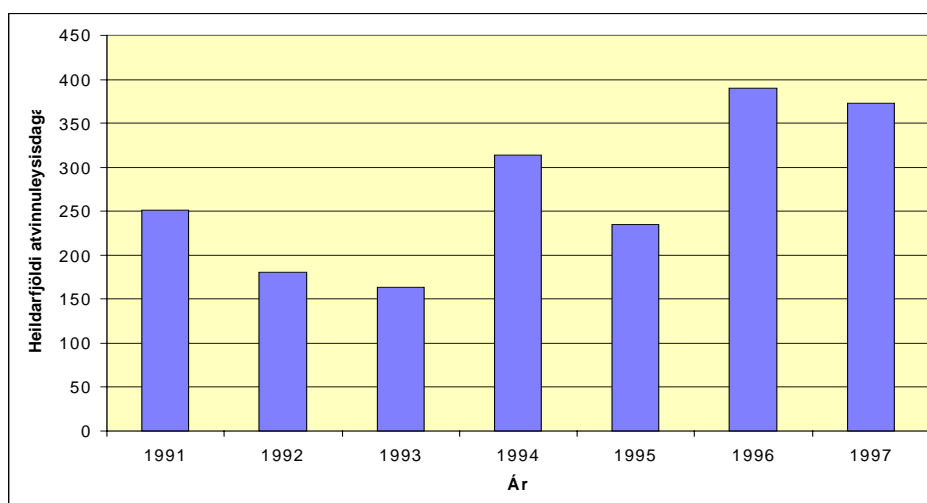
Að neðan gefur að líta yfirlit yfir atvinnusamsetningu og þróun hennar í sveitarfélaginu og forverum þess:



Mynd 6. Hlutfallsleg skipting ársverka í Snæfellsbæ 1991-1996.

Fiskveiðar og fiskvinnsla eru meginatvinnugreinarnar á staðnum. Ársverkum í fiskvinnslu fer fjölgandi eftir 1993 en störfum í fiskveiðum hefur fækkað lítillega. Litlar breytingar eru á hlutfalli ársverka í öðrum atvinnugreinum og því hafa meginlínur í atvinnusamsetningunni haldist óbreyttar, nema hvað verslun er í hægum og jöfnum vexti.

Allar götur frá árinu 1991 hefur verið viðvarandi atvinnuleysi á svæðinu og hefur það heldur aukist á tímabilinu. Myndin að neðan sýnir þetta betur:



Mynd 7. Heildarfjöldi atvinnuleysisdaga í Snæfellsbæ 1991-1997.

Atvinnuleysi fer vaxandi eftir 1995 og fer í að verða ríflega tvöfalt á við 1992 og 1993. Í raun fjölga atvinnuleysisdögum frá og með sameiningarárinu 1994. Enn og aftur verður að

koma hér fram að enda þótt aukning atvinnuleysis eftir sameiningu komi skýrt fram í myndinni að ofan er ekki hægt að útiloka að aðrir þættir en sameiningin séu þar að verki.

3.3.2 Mat manna á vettvangi

Í viðtölum voru þeir Ólafur Rögnvaldsson, bæjarfulltrúi í Snæfellsbæ og Kristinn Jónasson, bæjarstjóri fengnir til að meta áhrif sameiningarinnar.

Ólafur taldi áhrif sameiningar á svæðið í heild ekki mikil. „Þau má aðallega sjá í sterkari stjórnslu þar sem hagræðing hefur einnig náðst fram. Þegar farið var í sameininguna á sínum tíma bjuggust þeir sveitarstjórnarmenn sem tóku þátt í henni ekki við að árangurinn yrði annar, að minnsta kosti ekki nema til lengri tíma lítið. Það stendur þó til að koma á almenningssamgöngum milli Rífs, Ólafsvíkur og Hellissands, sem túlka má sem samgöngubætur sem til urðu í kjölfar sameiningarinnar”, sagði hann.¹¹

Kristinn kvað samstarf hafa aukist í kjölfar sameiningarinnar. „Þetta var vissulega eitt vinnusvæði áður en að sameiningu kom, en nú er sá rígur sem var á milli svæðanna að hverfa smám saman og þannig líta íbúarnir nú á sveitarfélagið allt sem eitt vinnusvæði. Þetta mun, líkt og í öðrum sveitarfélögum sem sameinast hafa, auðvelda frekara samstarf í framtíðinni og auka þannig ávinning sameiningarinnar”.¹²

3.3.3 Snæfellsbær: Samantekt

Bæði fólksfjöldaþróun og atvinnuþróun hafa verið neikvæð í Snæfellsbæ á þeim árum sem til athugunar hafa verið. Hefur atvinnuleysi aukist eftir sameininguna, en fólksfækkun haldið áfram í sama takti og fyrir sameininguna. Aðeins verður hér bent á aukningu atvinnuleysis eftir sameiningu en ekki dregin ályktun um hvort hana megi rekja til sameiningarinnar sjálfrar eða til annarra þátta. Ljóst er þó að neikvæð þróun hefur átt sér stað á svæðinu allan tíunda áratuginn.

Mat heimamanna á áhrifum sameiningarinnar á atvinnulífið er að með minnkandi togstreitu og rígr eftir sameininguna hafi náðst betri skilyrði fyrir atvinnulífið á svæðinu, þar sem það virki í raun betur sem eitt vinnusvæði eftir sameininguna. Verður að telja til nokkurs unnið með því. Um frekari tengingu sameiningar og atvinnulífsþróunar af hálfu viðmælenda í sveitarfélaginu var ekki að ræða.

¹¹ Viðtal við Ólaf Rögnvaldsson, bæjarfulltrúa í Snæfellsbæ

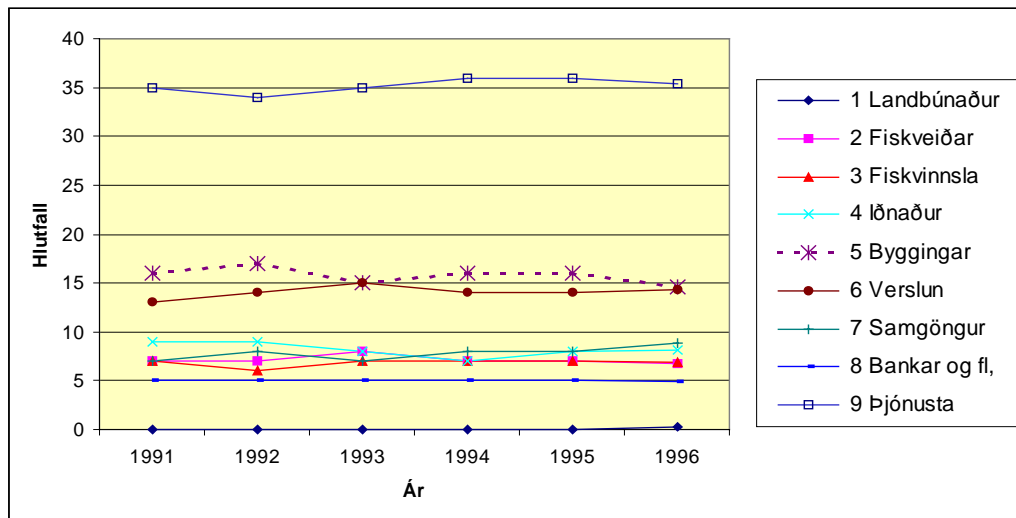
¹² Viðtal við Kristin Jónasson, bæjarstjóra Snæfellsbæjar

3.4 Reykjanesbær

Árið 1994 sameinuðust Keflavík (7508 íbúar), Njarðvík (2565 íbúar) og Hafnarhreppur (108 íbúar) í eitt sveitarfélag sem fékk nafnið Reykjanesbær. Í nýja sveitarfélaginu bjó því 10181 íbúi strax eftir sameininguna.

3.4.1 Þróun atvinnulífs

Þegar lítið er til atvinnulífs hefur mynstur þess ekki breyst að neinu marki. Á myndinni að neðan sést að hlutfallsleg aukning er einhver í þjónustu- og verslunargreinum á meðan störfum í iðnaði og fiskvinnslu hefur fækkað á móti.



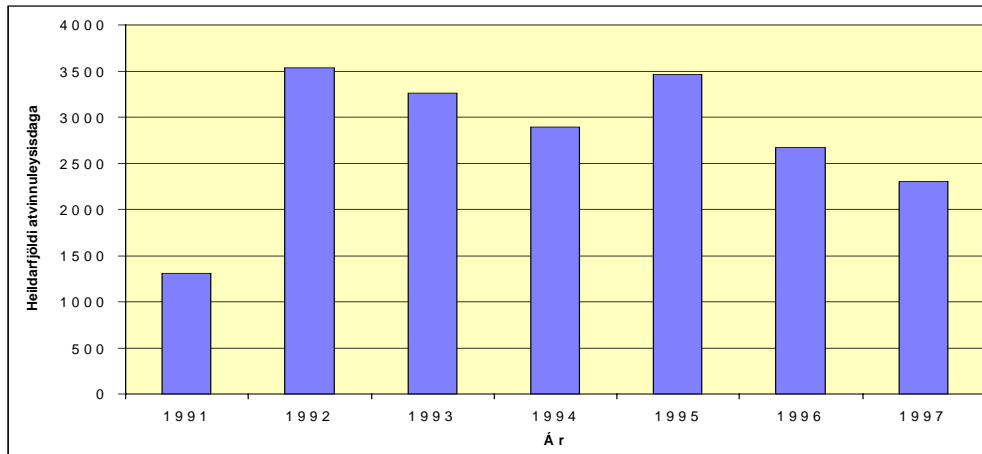
Mynd 8. Hlutfallsleg skipting ársverka í Reykjanesbæ 1991-1996.

Hlutfallslega flestir íbúar starfa við þjónustu eða um 35 prósent og við fiskvinnslu og fiskveiðar starfa u.þ.b. 15 prósent.

Á árunum 1985-1989 fjölgaði ársverkum í sveitarfélögunum sem nú mynda Reykjanesbæ um 286, en 1990-1995 fækkaði ársverkum töluvert eða um 189. Nettóniðurstaðan er þó jákvæð um tæp 100 störf.

Eins og víðar í þjóðfélaginu jókst atvinnuleysi á svæðinu mikið árið 1992. Allar götur fram til ársins 1997 er atvinnuleysið viðvarandi, enda þótt dragi úr því 1996-1997. Breytingarnar virðast þó nokkuð í takt við almennt atvinnuástand í þjóðfélaginu.¹³

¹³Viðtal við Ellert Eiríksson, bærarstjóra Reykjanesbæjar



Mynd 9. Heildarfjöldi atvinnuleysisdaga í Reykjaneshæ 1991-1997

Eins og myndin sýnir er heildarfjöldi atvinnuleysisdaga yfir 2000 á ári allar götur frá 1992 og raunar um og yfir 3000 fram til 1996. Þróunin virðist þó í rétta átt og raunar hélt hún áfram í sömu átt 1998.

3.4.2 Mat manna á vettvangi

Til að fá fram sjónarmið aðila sem til þekkja af vettvangi var rætt við þá Ellert Eiríksson, bæjarstjóra og Friðjón Einarsson hjá Lífeyrissjóði Suðurnesja, en hann var áður starfsmaður Markaðs- og atvinnuþróunarskrifstofu Suðurnesja.

Ellert telur að almennt hafi sameiningin haft jákvæð áhrif á svæðið í heild. Þjónusta við íbúana hafi aukist og bæjarfélagið gat boðið háskólamenntuðu fólki hærra laun eftir sameiningu, þannig að það er minna vandamál að fá það til starfa þar en víða á landsbyggðinni. Þó spili nálægðin við höfuðborgarsvæðið væntanlega eitthvað þar inn í líka. Ellert telur jafnframt að sameiningin hafi haft jákvæð áhrif á framboð á lóðum í sveitarfélaginu, þar sem Keflavík hafði mjög lítið landsvæði en bæði Njarðvík og Hafnir höfðu nóg. „Keflavík og Njarðvík voru raunar eitt sveitarfélag fyrir sameiningu, í það minnsta eitt vinnusvæði. Hafnir voru hins vegar svolítið frá. Þess vegna tekur, eins og annars staðar, tíma fyrir fólk að venjast því að vera frá sama sveitarfélagi, en strax er hægt að sjá að rígur er að minnka”.¹⁴

Um sameininguna segir Friðjón: „Stjórnsýslan er betur í stakk búin eftir sameiningu að bæði þjónusta íbúana og að taka við nýjum fyrirtækjum. Einnig var stofnuð markaðsskrifstofa þannig að markaðssetning svæðisins út á við er mun markvissari í dag. Erfiðara er einnig fyrir ríkið að hunsu sameinað og fjölmennara sveitarfélög þegar úthlutað er úr ríkissjóði til ýmissa verkefna. Stærðinni fylgja þó einnig nokkur neikvæð áhrif þar sem tortryggni er farið að gæta í garð Reykjaneshæjar frá smærri sveitarfélögum í kring. Atvinnulífið hefur verið í vexti í sveitarfélaginu allt frá því það varð fyrir miklu áfalli árið 1992. Enn eru fyrirtæki þó að vinna sig upp úr lægðinni sem þá var. Sem dæmi hefur starfsemin í kringum Bláa Lónið vaxið mjög mikið á undanförunum árum.”¹⁵

¹⁴ Viðtal við Ellert Eiríksson, bæjarstjóra Reykjaneshæjar

¹⁵ Viðtal við Friðjón Einarsson, Lífeyrissjóði Suðurnesja

3.4.3 Reykjanesbær: Samantekt

"Margt af því sem nefnt er hér fyrir ofan er erfitt að tengja beint við sameininguna, en það er víst að hún hefur hjálpað sveitarfélaginu að ná sér upp úr hinni miklu lægð sem það fór í árið 1992 þegar hrun varð í fiskverkun. Þó að sameiningunni fylgi vissulega nokkrir gallar eru kostirnir stærri og almenn áhrif sameiningarinnar á sveitarfélagið því jákvæð", segir Ellert Eiríksson bæjarstjóri.¹⁶

Umfjöllunin hér að framan hefur sýnt að gögn um atvinnulíf, atvinnuleysi og fólksfjöldaþróun benda ekki til þess að um nein merkjanleg áhrif hafi orðið af sameiningunni. Það er hins vegar sama uppi á teningnum hér og víða annars staðar, að ekki er liðið nógu langt frá sameiningunni til að merkjanlegra áhrifa hennar sé farið að gæta að fullu. Stjórnkerfi hins nýja sveitarfélags er ekki enn farið að starfa sem ein heild eða venja sig við að vinna að sama marki. Þetta er ef til vill eitthvað sem tíminn einn getur lagað, þ.e. þegar tilfinningar fólks til gömlu sveitarfélaganna eru farnar að dofna.

Samtölin við viðmælendurna hafa þó leitt fram mat þeirra á því að ýmsar forsendur fyrir jákvæðri þróun í atvinnulífi muni breytast til hins betra með sameiningunni. Má þar nefna markvissari markaðssetningu svæðisins, betri skilyrði stjórnsýslu bæjarins til að taka við nýjum fyrirtækjum, meira lóðaframboð og síðast en ekki síst betri þjónusta sem síðan skapar betri forsendur fyrir því að fá vel menntað fólk til að setjast að á svæðinu.

Þetta mat þeirra Ellerts og Friðjóns á afleiðingum sameiningarinnar sýnir að áhrif sameiningar á atvinnulíf geta orðið með ýmsum hætti. Vandinn við þau atriði sem þeir nefna er að þau eru illmælanleg og erfitt að einangra þau frá öðrum þáttum sem kunna að hafa áhrif. Því stendur athugun þessi enn og aftur með þann vanda í höndunum að erfitt er að einangra áhrif sameiningar sveitarfélaga sem slíkrar.

¹⁶ Viðtal við Ellert Eiríksson, bæjarstjóra Reykjanesbæjar

3.5 Lokaorð

Erfitt er að tengja sameiningu sveitarfélaga beint við vöxt í atvinnulífinu. Sameiningin virðist hafa minnst merkjanleg áhrif á þessa þætti í minnsta sveitarfélaginu, Eyjafjarðarsveit, þar sem atvinnulíf er auk þess einhæfara. En jafnvel í meðalstóru og stærsta sveitarfélaginu fara menn varlega í að fullyrða að sameiningin hafi haft mikil áhrif á atvinnulífið. Helsta niðurstaðan úr þeim viðtölum sem tekin voru í sambandi við verkefnið er að stærstu breytingarnar sem fylgdu í kjölfar sameininga er annars vegar að stjórnsýsla er sterkari og markvissari eftir sameiningu og sveitarfélögin eru farin að markaðssetja sig út á við með ákveðnari hætti en áður var. Í stóru sveitarfélögunum var minnst á að auðveldara væri að mörgu leyti að eiga við ríkisvaldið eftir sameiningu. Þar spilaði inn í að þegar um fjölmennara sveitarfélag væri að ræða væri erfiðara að líta fram hjá því þegar leitað væri eftir fjármagni frá ríkinu. Fram kom í mörgum viðtölum að pólitískur þrýstingur aukist við sameininguna þar sem fleiri íbúar hafi meiri áhrif á ríkisvaldið og það ýti þess vegna á opinberar aðgerðir. Þessi kostur er væntanlega ekki jafn áberandi í litlu sveitarfélögunum, sem skýrir enn frekar að áhrif sameiningar eru þar minni. Varlegt er þó að fullyrða á grundvelli þessa tengsl stærðar og áhrifa sameiningar sveitarfélaga á atvinnulíf og íbúapróun. Til þess eru dæmin sem til umfjöllunar hafa verið of fá. Ef til vill þarf sveitarfélag að ná ákveðinni stærð til þess að stjórnkerfi og umhverfi þess geti haft áhrif á atvinnulífið og sambandið því til staðar, þótt ekki sé línulegt. Það gæti verið ástæðan fyrir því að viðmælendur í Eyjafjarðarsveit sáu fá eða engin merki áhrifa af sameiningunni.

Ekki verður látið staðar numið án þess að ræða forsendur og skilyrði fyrir rannsókn á áhrifum sameiningar sveitarfélaga á atvinnulíf og íbúapróun. Helstu annmarkar þess að ráðast í verkefni sem þetta á árinu 1999 eru eftirfarandi:

1. Ýmsar opinberar tölur eru ekki til nægilega mörg ár eftir sameiningarnar 1994. Spurning er hvort rannsóknin sé ekki of snemma á ferðinni í tíma hvað þetta snertir.
2. Erfitt er að einangra áhrif sameiningar á atvinnulíf frá öðrum þáttum er áhrif kunna að hafa, eins og t.d. almennt efnahagsástand og byggðapróun. Atvinnusamsetning breytist auk þess oftast á lengri tíma en þessum fáu árum sem liðin eru frá sameiningunum 1994. Atvinnutækifærum fjölgar e.t.v. á lengra tíma líka. Eigi að reyna að merkja áhrif sameiningar á þessu sviði er líklega heppilegast að kanna tilfinningu og mat heimamanna á málunum, að minnsta kosti á þessu stigi málsins. Eftir stendur þó að slíkar athuganir eru háðar sömu aðferðafræðilegu óvissu og athuganir byggðar á opinberum gögnum, þ.e.a.s. að oft er erfitt að einangra áhrifaþættina.

Verða það lokaorð þessa hluta verkefnisins.

3.6 Heimildir

Ritaðar heimildir

Hagstofa Íslands, 1997: *Hagskinna. Sögulegar hagtölur um Ísland*. Reykjavík.

Hagstofa Íslands, 1997: *Landshagir*. Reykjavík

Samband íslenskra sveitarfélaga. *Árbók sveitarfélaga, 1990, 1991, 1992, 1994 og 1995*. Reykjavík.

Viðtöl

Benedikt Guðmundsson, Atvinnuþróunarfélagi Eyjafjarðar

Bjarni Kristjánsson, sveitarstjóra Eyjafjarðarsveitar

Ellert Eiríksson, bærarstjóri Reykjanesbæjar

Friðjón Einarsson, Lífeyrissjóði Suðurnesja

Gísli Sverrir Árnason, forseti bærarstjórnar Hornafjarðar

Kristinn Jónasson, bærarstjóri Snæfellsbæjar

Ólafur Rögnvaldsson, sveitarstjórnarmaður í Snæfellsbæ

Tryggvi Þórhallsson, forstöðumaður stjórnsýslusviðs Hornafjarðar



SÍÐARI HLUTI: BÚSETUÞRÓUN

Þróunarsvið Byggingarfræðistofnunar
Febrúar 2001

4. Búsetuþróun

Þessi hluti skýrslunnar hefur að markmiði að skoða áhrif sameiningarinnar á þann þátt byggðaðróunar er snýr að íbúaðróun og búsetuþáttum.

Byrjað er á að skoða íbúaðróun sveitarfélaganna fyrir og eftir sameiningu til að kanna hvort finna megi bein áhrif sameiningar á íbúafjölda eða íbúasamsetningu innan sveitarfélaganna. Til þessa eru skoðaðar íbúatölur, aldursskipting og kynjasamsetning.

Þótt niðurstöður slíkrar athugunar kunni að sýna fylgni milli sameiningar og mannfjöldaþróunar, er erfitt að draga af því ályktanir um orsakasamband. Í fyrsta lagi er fremur skammt um liðið frá sameiningunni, og þess varla að vænta að áhrifin séu farin að skila sér. Í öðru lagi er sameiningin aðeins einn af mörgum áhrifaþáttum varðandi mannfjöldaþróun, og gera má ráð fyrir að atvinnumál og ýmsir félagslegir þættir, hér nefndir búsetuþættir, hafi þar meiri áhrif. Án nákvæmrar könnunar er því erfitt að segja til um að hve miklu leyti má rekja mannfjöldaþreyingar til sameiningar sveitarfélaganna og að hve miklu leyti til annarra áhrifaþátta.

Hér hefur því verið valin sú leið að kanna einnig hvort breyting hefur orðið á búsetuþáttunum við sameininguna. Rannsóknir benda til þess að búsetumat almennings skýri búsetuþróunina í landinu að mjög stórum hluta, og því má ætla að breytingar á búsetuþáttum muni hafa áhrif á mannfjöldaþróun sveitarfélaganna í framtíðinni. Til þessara þátta má m.a. telja samgöngukerfið, þ.m.t. almenningssamgöngur og skólaakstur; verslun, þ.e. verðlag og vöruframboð; framboð á menningu og afþreyingu; fasteignaverð og fasteignamarkað; menntunarmöguleika og aðstæður til menntunar á öllum skólastigum; opinbera þjónustu, þ.e. framboð og aðgengileika fyrir almenning; búsetukostnað og laun; lýðræði í sveitarfélögunum og "félagslega samkennd" samfélagsins.

Hér eru nokkrir þessara þátta skoðaðir nánar, þ.e. menntamál, menning og afþreying, samgöngur, umhverfis og skipulagsmál og félagsleg samkennd og lýðræði innan sveitarfélaganna. Menntamál hafa mikla þýðingu fyrir þróun byggðar á landinu, og eru sá félagslegi jarðvegur sem mikilvægt er að byggðastefna byggji á. Ástæða þessa er m.a. sú að rannsóknir hafa leitt í ljós að 30% landsbyggðarfólks sem hyggja á flutning gera það vegna menntunartengdra ástæðna. Góður aðgangur að verslun og þjónustu, möguleikar á menningarneyslu og afþreyingu, góður húsnæðiskostur og samgöngur, hefur mikla þýðingu fyrir val á búsetustað. Mjög sterkt samband kemur fram á milli ánægju íbúa með búsetuskilyrði og fólksfjöldaþróunar í einstökum landshlutum. Þar sem mat fólks á fyrrnefndum þáttum nútímalífshátta vegur þungt í ákvörðun um brottflutning (Karl Sigurðsson og Stefán Ólafsson, 1989, Stefán Ólafsson, 1997). Búsetukostnaður, þ.e. verslun og þjónusta og fasteignaverð, var einnig kannaður, en þar sem engar vísbendingar voru um áhrif sameiningar sveitarfélaganna á þennan búsetuþátt verður engin nánari umfjöllun um hann í skýrslunni.

Hægt er að nota ýmsar aðferðir við að rannsaka tengsl milli ólíkra fyrirbæra í samfélaginu. Sú aðferðafræði sem beitt var til að kanna hvort sameining sveitarfélaga hafi haft áhrif á búsetuþróun og búsetuþætti byggist á tveimur rannsóknaraðferðum. Við athugun á búsetuþróuninni var stuðst við tölfræðilegar upplýsingar en kostir þeirra eru að hægt er að gera samanburð t.d. á milli ára eða svæða.

Við athugun á síðarnefnda þættinum var hins vegar beitt stöðluðum viðtölum. Megin ástæða þessa var að ekki voru til tölfræðilegar upplýsingar um þá búsetuþætti sem til skoðunar voru og ekki taldar forsendur fyrir því að fara út í kostnaðarsamar viðhorfskannanir að svo stöddu. Mat á því hvort þróun búsetuþátta sé jákvæð eða neikvæð byggist að mörgu leyti á huglægu mati íbúanna, og því geta stöðluð viðtöl gefið góða mynd af upplifun og túlkun einstaklinga á því hvernig þessum málum er háttað.

BÚSETUÞRÓUN.....

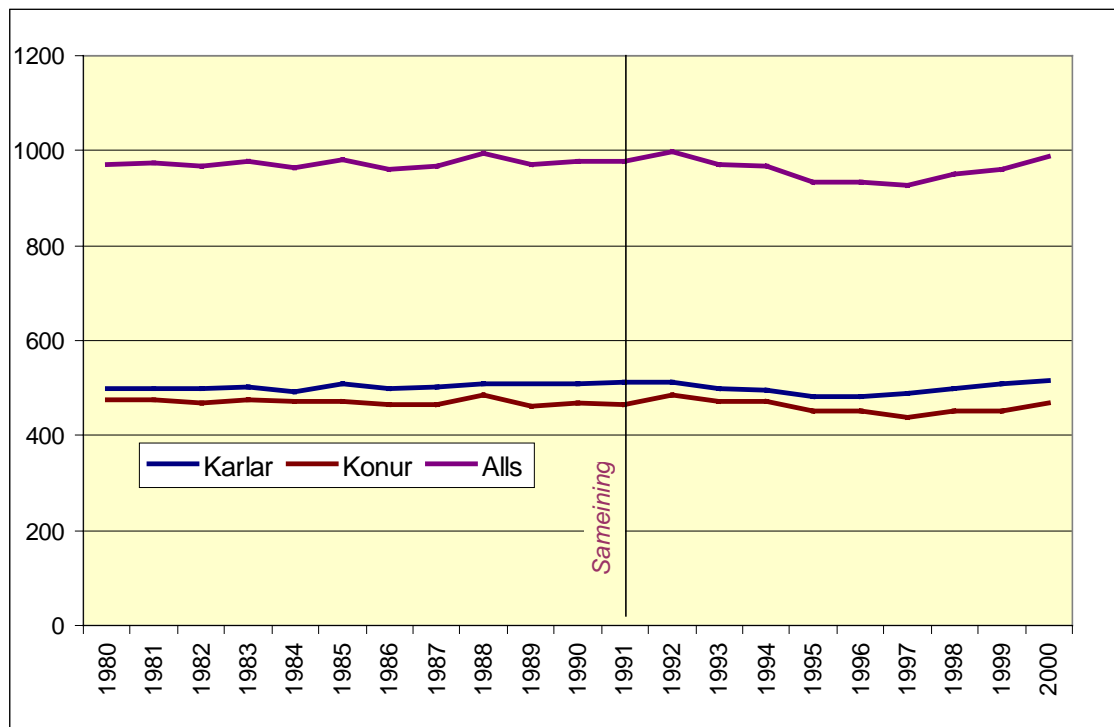
Galli þessarar aðferðar felst hins vegar í því að ekki er hægt að flokka og bera upplýsingarnar saman, því ekkert viðtal er eins og enginn er spurður nákvæmlega sömu spurninga og aðrir. Málum er þannig háttað í samfélaginu að sum tengsl er einfaldlega erfitt að afhjúpa, önnur eru skýr og ótvíræð eins og mun koma fram í athugun þessari. Viðtöl voru því tekin við lykilmál sem hefur víðtæka þekkingu á þróun búsetuþátta í sveitarfélögunum og mat þeirra á reynslunni sem komin er á sameiningarferlið og á áhrifum þess á einstaka búsetuþætti notað sem heimild.

4.1. Mannfjöldapróun

Í þessum kafla er íbúapróun í sveitarfélögunum fyrir og eftir sameiningu skoðuð til að kanna hvort finna megi bein áhrif sameiningar á íbúafjölda eða íbúasamsetningu. Til þessa eru skoðaðar íbúatölur, aldursskipting og kynjasamsetning.

4.1.1 Eyjafjarðarsveit

Þegar sveitarfélagið Eyjafjarðarsveit varð til árið 1991 við sameiningu þriggja hreppa, þ.e. Hrafnagilshrepps, Öngulsstaðahrepps og Saurbæjarhrepps varð íbúafjöldi hins nýja sveitarfélags 977 íbúar (Árbók sveitarfélaga, 1991).



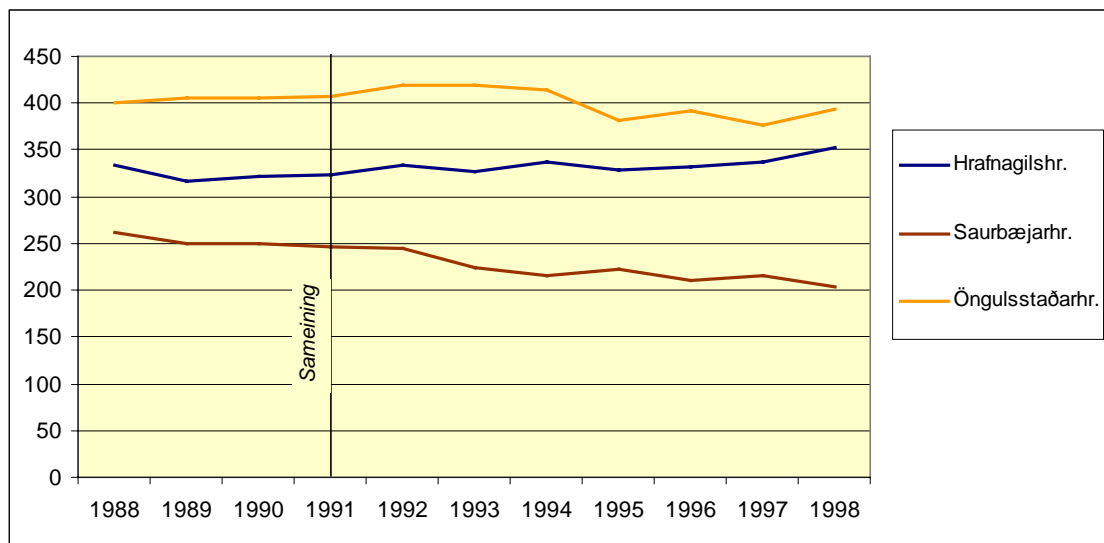
Mynd 10. Fólksfjöldapróun í Eyjafjarðarsveit (Byggðabrunnur, 2000)

Nokkur stöðugleiki hefur verið í íbúafjölda í Eyjafjarðarsveit síðan 1980 og hefur íbúafjöldi haldist í tæpum eitt þúsund íbúum. Nokkur niðursveifla var rétt eftir sameininguna 1991 en þá fækkaði íbúum í nokkur ár. Síðastliðin tvö ár hefur íbúafjöldi aftur farið í sitt fyrra horf (mynd 10).

Samkvæmt bráðabirgðatölum frá Hagstofu Íslands var íbúafjöldi í Eyjafjarðarsveit 1. desember 2000, 987 íbúar (Hagstofa Íslands, 2000). Þessar tölur sýna að ekki er hægt að greina marktækan mun á íbúapróun í Eyjafjarðarsveit fyrir og eftir sameiningu.

Kynjasamsetning innan sveitarfélagsins fylgir íbúapróuninni í sveiflum og eins og tilhneiging er í allflestum dreifbýlissveitarfélögum á landinu eru karlmenn fleiri en konur í Eyjafjarðarsveit (mynd 10). Athugun á aldurssamsetningu fyrir og eftir sameininguna sýndi engan marktækan mun.

BÚSETUÞRÓUN.....



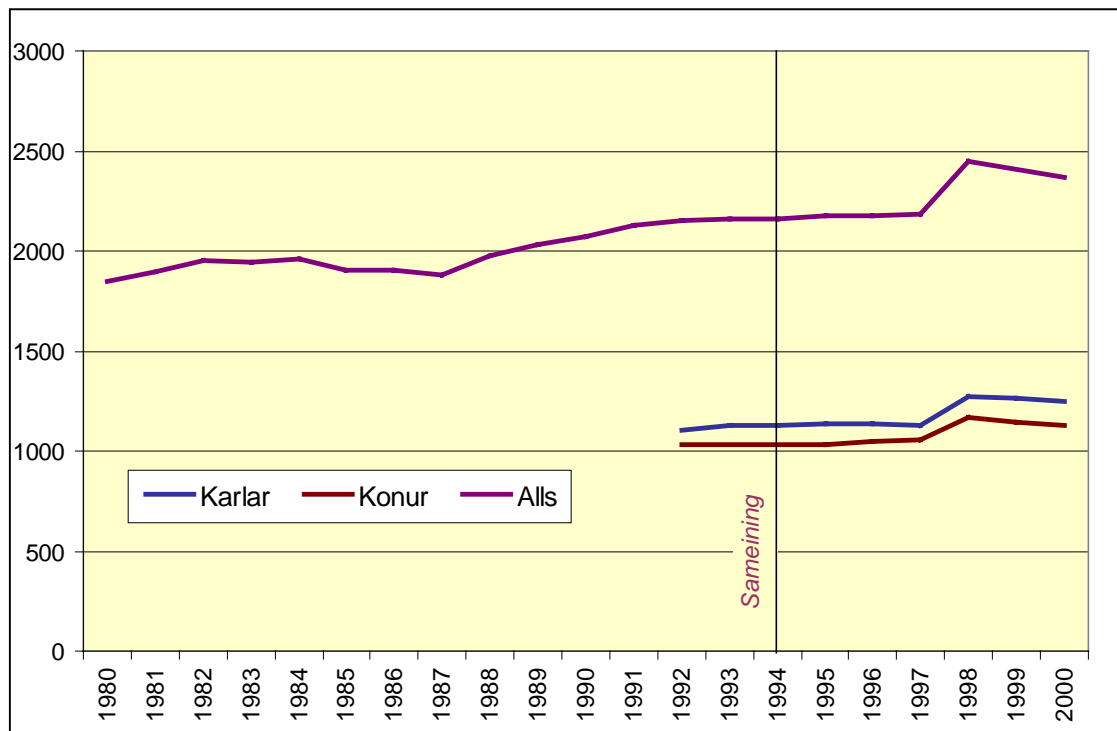
Mynd 11. Íbúapróun innan gömlu hreppanna (Hagstofa Íslands, 1999)

Athyglisvert er að skoða hvernig íbúafjöldi hefur þróast innan nýja sveitarfélagsins þegar horft er til gömlu hreppanna frá því þremur árum fyrir sameiningu til ársins 1998. Hrafnagilshreppur, sem er svæðið næst Akureyri og þar sem sameiginleg þjónusta sveitarfélagsins í litlum þéttbýliskjarna er til staðar, eykur lítið eitt við íbúafjölda sinn á meðan hinir hrepparnir tveir tapa íbúum. Saurbæjarhreppur, sem er svæðið innst í Eyjafirði, tapar flestum íbúum (mynd 11).

Ekki er raunhæft að tengja þessa þróun við sameiningu sveitarfélaga. Meiri líkur eru til þess að fækkun ársverka í landbúnaði og almenn tilhneiging til flutninga úr dreifbýli í þéttbýli hafi þarna áhrif. Heimamenn tengja íbúapróun á svæðinu ekki við sameiningu sveitarfélaga, telja að þarna eigi sér frekar eðlileg þróun stað. Menn nefna að skýringin á jákvæðri þróun undanfarin ár geti verið að Eyjafjarðarsveit sé fýsilegur búsetukostur fyrir þá sem vilja búa í sveitinni en þó njóta nálægðarinnar við Akureyri og jafnvel sækja þar vinnu. Þetta er líkleg skýring á fjölgun í Hrafnagilshreppi hinum forna.

4.1.2 Hornafjarðarbær

Þegar Hornafjarðarbær varð til árið 1994 við sameiningu Hafnar í Hornafirði, Nesjahrepps og Mýrarhrepps varð íbúafjöldi hins nýja sveitarfélags 2179 íbúar (Árbók sveitarfélaga, 1994).



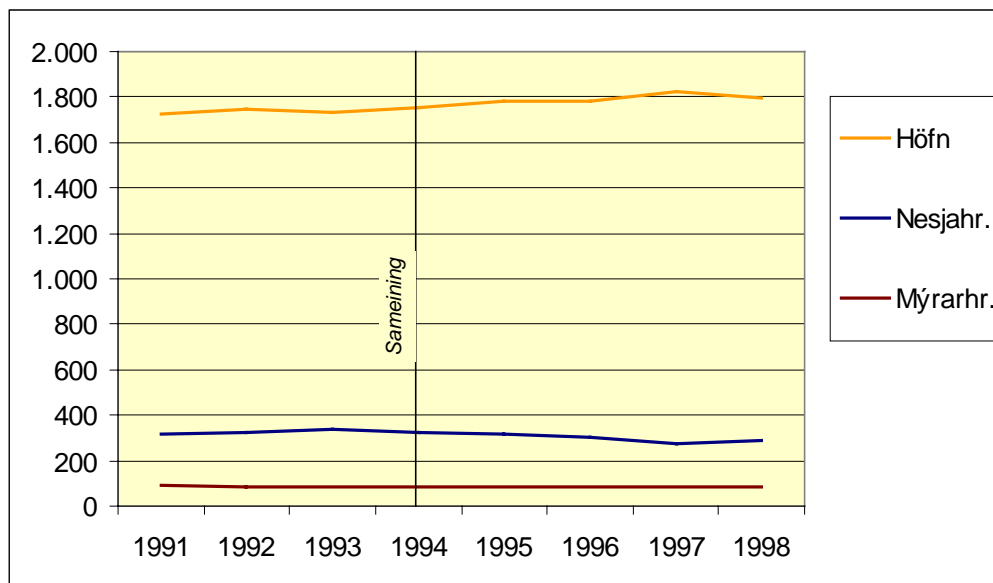
Mynd 12. Fólksfjöldapróun í Hornafjarðarbæ¹⁷ (Byggðabrunnur, 2000)

Svæðið sem Hornafjarðarbær náði yfir bjó við árlega vöxt í fólksfjölda frá 1980 til 1995 ef undan eru skilin árin 1985 og 1987. Þessi þróun er að mörgu leyti sértstök sé litið til landsbyggðarinnar í heild. Frá árinu 1997 hefur fækkað í sveitarfélaginu (mynd 13). Árið 1998 sameinuðust hrepparnir Borgarhafnarhreppur, Bæjarhreppur og Hofshreppur til viðbótar við Hornafjarðarbæ og fékk nýja sveitarfélagið nafnið Sveitarfélagið Hornafjörður. Með þessari sameiningu fjölgaði um tæpa tvö hundruð íbúa (mynd 12).

Samkvæmt bráðabirgðatölum frá Hagstofu Íslands er gert ráð fyrir að íbúafjöldi í Sveitarfélaginu Hornafirði 1. desember 2000 hafi verið 2370 íbúar (Hagstofa Íslands, 2000). Kynja- og aldurssamsetning innan sveitarfélagsins fylgir íbúapróuninni í sveiflum.

¹⁷Fólksfjölgun árið 1998 skýrist af því að þann 7. júní 1998 sameinuðust Borgarhafnarhreppur, Bæjarhreppur, Hofshreppur og Hornafjarðarbær. Nýja sveitarfélagið heitir Sveitarfélagið Hornafjörður. Ekki var hægt að nálgast kyngreindar íbúatölur árin fyrir 1992.

BÚSETUÞRÓUN.....



Mynd 13. Íbúáþróun innan gömlu hreppanna (Hagstofa Íslands, 1999)

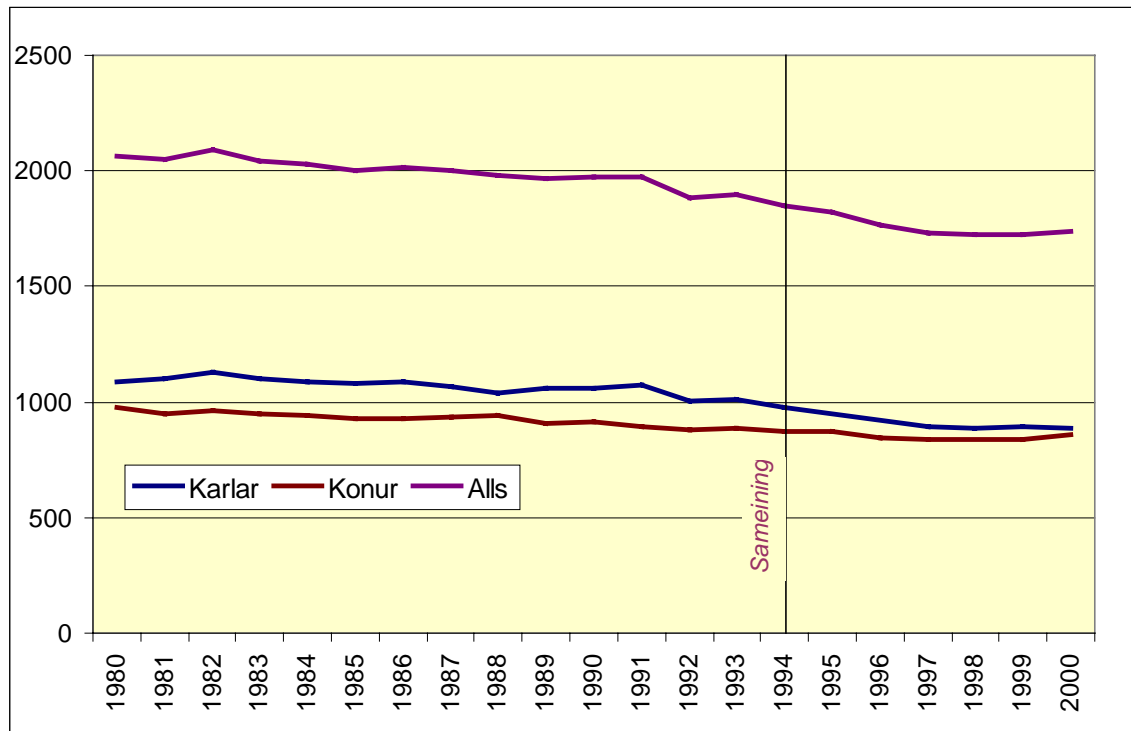
Sé litið til þróunar innan gömlu hreppanna sem stóðu að sameiningunni árið 1994, fyrir og eftir sameininguna koma engar afgerandi breytingar í ljós. Fólki hefur fjölgað jafnt og þétt á Höfn þar til árið 1998 þegar fækkun verður, í Mýrarhreppi hefur ríkt stöðnun allt tímabilið en í Nesjahreppi hefur fækkað (mynd 13). Því er ljóst að fólksfjöldun í sveitarfélaginu á þessum tíma skýrðist eingöngu af fólksfjöldun á Höfn.

Ekkert bendir til þess að sameiningin hafi haft áhrif á íbúáþróun á svæðinu. Flutningar úr dreifbýli í þéttbýli og jákvæð atvinnuþróun á Höfn eru líklegri áhrifaþættir. Þeir heimamenn sem rætt var við gátu ekki merkt bein áhrif sameiningarinnar við íbúáþróun í sveitarfélaginu.

BÚSETUÞRÓUN.....

4.1.3 Snæfellsbær

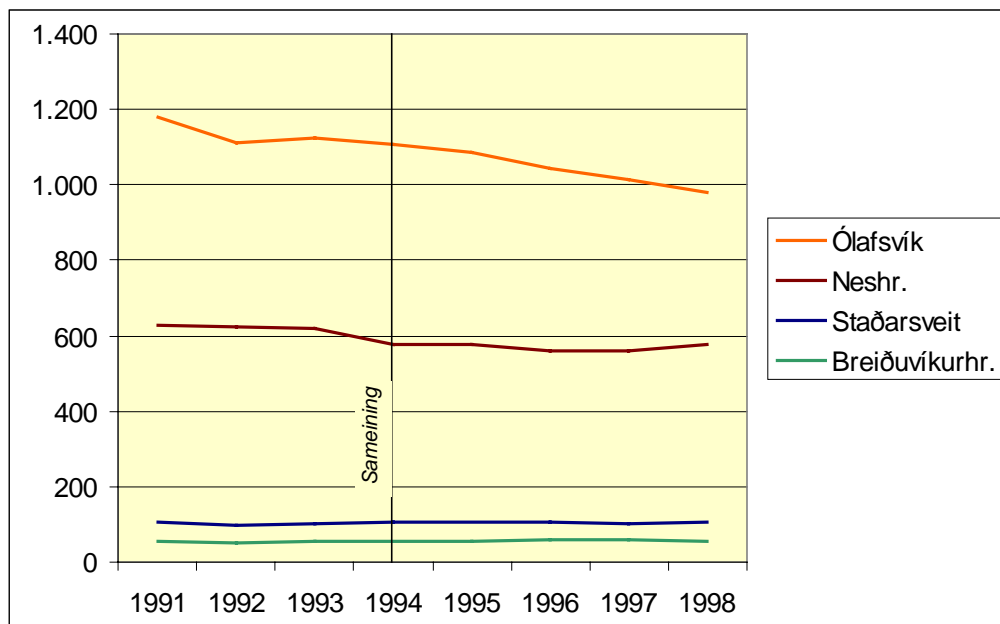
Þegar sveitarfélagið Snæfellsbær varð til árið 1994 við sameiningu Breiðuvíkurbrepps, Staðarsveitar, Neshrepps utan Ennis og Ólafsvíkur varð íbúafjöldi hins nýja sveitarfélags 1881 íbúi (Árbók Sveitarfélag, 1994).



Mynd 14. Fólksfjöldapróun í Snæfellsbæ (Byggðabrunnur, 2000)

Á síðustu 20 árum hefur íbúum fækkað jafnt og þétt í þeim sveitarfélögum sem stóðu að sameiningunni. Á tíunda áratugnum hefur íbúum fækkað hvað mest sem er svipuð þróun og svo víða á landsbyggðinni. Síðustu tvö árin hefur þessu þróun þó staðnað og örlítill fjölgun var árið 2000 (mynd 14). Samkvæmt bráðabirgðatölum frá Hagstofu Íslands er gert ráð fyrir að íbúafjöldi í Snæfellsbæ 1. desember 2000 hafi verið 1739 íbúar (Hagstofa Íslands, 2000). Lengst af voru karlar mun fleiri en konur á svæðinu en eftir því sem fækkunin hefur orðið meiri hefur körlum fækkað meira en konum og því er nú lítil munur á fjölda karla og kvenna á svæðinu. Athugun á aldursskiptingu sýndi takmarkaðar breytingar.

BÚSETUÞRÓUN.....



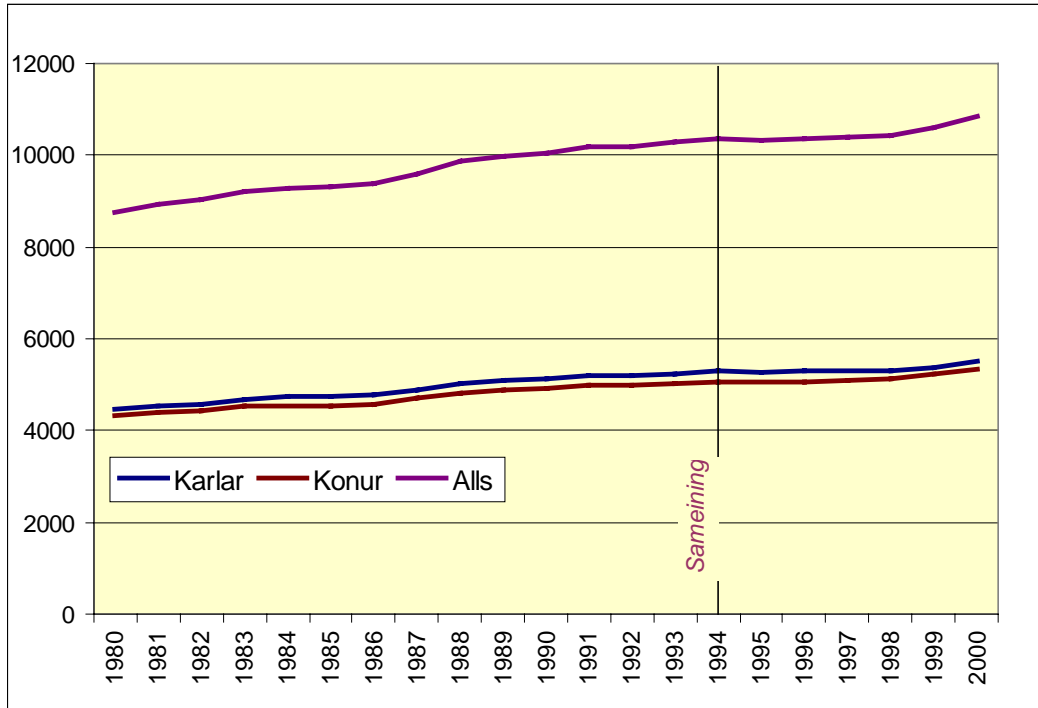
Mynd 15. Íbúáþróun innan gömlu hreppanna (Hagstofa Íslands, 1999)

Sé litið til fólksfjöldaþróunar innan gömlu hreppanna þremur árum fyrir sameiningu sést að stöðnun var í dreifbýlissveitarfélögum tveimur en fækkun var í þéttbýlinu. Þremur árum eftir sameiningu var í raun sama þróun, þ.e. stöðnun í dreifbýlinu og mikil fækkun í Ólafsvík en að þessu sinni ekki í Neshreppi utan Ennis hinum forna (mynd 15).

Sameining sveitarfélaga virðist ekki hafa haft nein afgerandi áhrif á íbúáþróun í Snæfellsbæ þar sem þróunin er svipuð bæði fyrir og eftir sameininguna. Heimamenn sem rætt var við gátu ekki séð nein bein tengsl þarna á milli. Einn þeirra vildi þó meina að bætтар samgöngur við höfuðborgarsvæðið væru hugsanlega að stuðla að jákvæðri þróun á svæðinu þar sem á síðasta ári fjölgaði í sveitarfélaginu.

4.1.4 Reykjanesbær

Þegar sveitarfélagið Reykjanesbær varð til árið 1994 við sameiningu Keflavíkur, Njarðvíkur og Hafnarhrepps varð íbúafjöldi hins nýja sveitarfélags 10.181 íbúi (Árbók Sveitarfélaga, 1994).

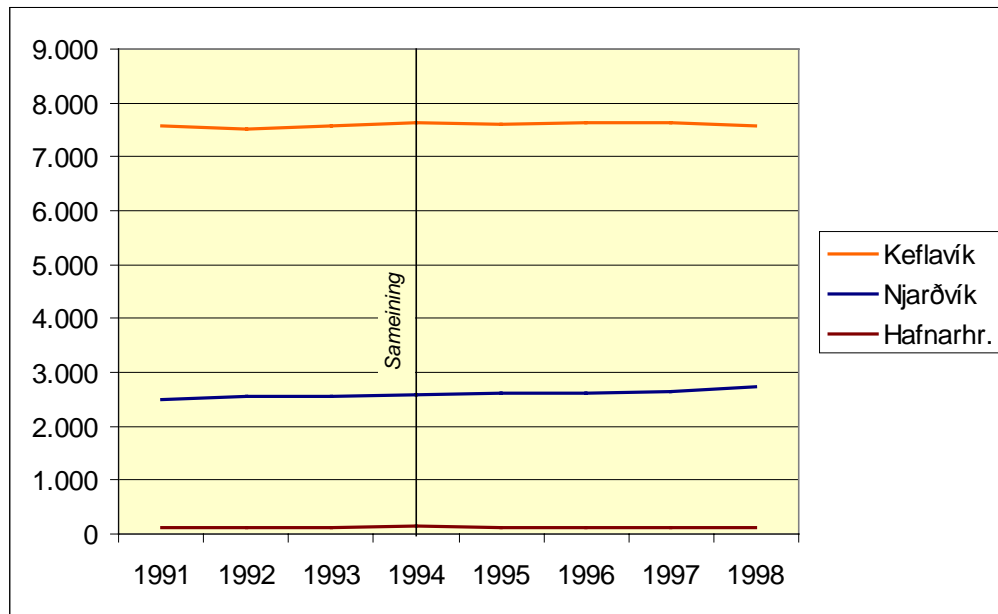


Mynd 16. Fólksfjöldapróun í Reykjanesbæ (Byggðabrunnur, 2000)

Íbúum á svæði Reykjanesbæjar hefur fjölgað verulega síðan 1980, eða um rúmlega 2000 íbúa (mynd 16). Samkvæmt bráðabirgðatölum frá Hagstofu Íslands er gert ráð fyrir að íbúafjöldi í Reykjanesbæ 1. desember 2000 hafi verið 10.840 íbúar (Hagstofa Íslands, 2000). Kynja- og aldursdreifing hefur fylgt íbúapróuninni.

Þróun innan gömlu sveitarfélaganna er jöfn bæði fyrir og eftir sameininguna. Njarðvík bætir þó við sig fólksfjölda á kostnað Keflavíkur eftir 1997. Að sögn viðmælanda var Keflavík mjög landþrengt sveitarfélag vegna Keflavíkurflugvallar „...svona eins og Hong Kong og Manhattan. Við vorum 9 km² og byggðum mikið á því að brjóta gamlar byggingar og byggja aftur“. Með sameiningunni er nýja sveitarfélagið ein skipulagsheild og landrýmisvandamál úr sögunni. Ætla má að þetta hafi haft áhrif til þess að nú fjölgar frekar í landi Njarðvíkurhrepps hins forna (mynd 17).

BÚSETUÞRÓUN.....



Mynd 17. Íbúáþróun innan gömlu hreppanna (Hagstofa Íslands, 1999)

Engin sýnileg merki eru um það að sameiningin hafi haft áhrif á íbúáþróun sveitarfélagsins. Nálægð við höfuðborgarsvæðið er líklega helsti áhrifavaldur á jákvæða íbúáþróun á svæðinu. Samkvæmt viðmælanda er stefna bæjaryfirvalda hvað íbúafjölgun varðar sú að íbúum fjölgi ekki yfir 1,5% á ári. Menn telja að ef íbúafjölgun verði hraðari skaði það innri burðarvirki samfélagsins s.s. leikskóla, grunnskóla fyrir þeim sem fyrir eru.

4.2 Þróun búsetuþátta

4.2.1 Skóla- og menntamál

Menntun er ótvírætt lykillinn að farsæld til framtíðar, fyrir þjóðirnar í heild, einstök byggðalög og einstaklingana sjálfa. Lykilatriði í byggðamálum er að tengja landsbyggðina af meira afli við þær breytingar sem aukið vægi upplýsingatækni og rannsókna hafa haft í för með sér. Uppbygging þekkingar á landsbyggðinni er grundvallarforsenda til að laða ungt fólk, sem hefur sótt sér menntun til að snúa heim og fá störf við hæfi. Í þessu sambandi er nauðsynlegt að skoða hvernig menntakerfið getur nýst til uppbyggingar þekkingar á landsbyggðinni. Nauðsynlegt er að vinna að áframhaldandi uppbyggingu háskólanáms á landsbyggðinni og út frá byggðasjónarmiði er það mjög mikilvægt. Ástæðan er sú að rannsóknir sýna að nemendur aðhyllast til að leita eftir atvinnu á eða í nágrenni við þann stað sem þeir sóttu menntun sína til (Ingi Rúnar Eðvarðsson, 1998). Algengt er að ungt fólk sem sækir skóla á höfðuborgarsvæðið „mennti sig burt úr byggðinni“ eins og það er kallað. Þrátt fyrir vilja til að búa annars staðar ef það fengi tækifæri fyrir sig og þekkingu sín á landsbyggðinni þegar námi lýkur (Byggðastofnun, 1999).

Eyjafjarðarsveit

Grunnskólinn að Hrafnagili var stofnaður u.þ.b. 10 árum fyrir sameininguna í samstarfi þeirra þriggja sveitarfélaga er stóðu að sameiningunni, auk Svalbarðsstrandarhrepps. Þrátt fyrir þetta segja heimamenn að skólinn sé rótin á sameiningunni þ.e. að sameiningin hafi verið eðlilegt framhald af öflugri samvinnu í þessum málaflökki. Enn í dag sækja elstu nemendur Svalbarðsstrandarhrepps skólann að Hrafnagili. Eftir sameininguna varð helsta breytingin sú að heimavist við skólann var lögð niður og skólaakstur eflur. Áður var sveitarfélagið aðili að Skólaskrifstofu fyrir allt Eyjafjarðarsvæðið en hún var lögð niður eftir síðustu kosningar til sveitarstjórna. Í dag sækir Eyjafjarðarsveit skólaþjónustu til Akureyrarbæjar með þjónustusamningi. Nálægð Eyjafjarðarsveitar við Akureyri gefur gott aðgengi að framhaldsnámi bæði á framhaldsskólastigi og háskólastigi.

Hornafjarðarbær

Að mati viðmælanda í Hornafirði hafa áhrif sameiningar á svæðið í heild verið jákvæð. Við sameiningu sveitarfélaganna varð til öflugri stjórnsýslueining og þar af leiðandi getur hið nýja sveitarfélag veitt íbúum meiri þjónustu í framtíðinni. Áhrif sameiningar gætir á öllum skólastigum. Grunnskólarnir voru endurskipulagðir í þeim tilgangi að þjóna öllum í byggðalaginu betur. Er það mat viðmælanda að sá kostur sem varð fyrir valinu á endanum hefði trúlega ekki fengist ef tvær til þrjár hreppsnefndir hefðu verið að fjalla um málið. Grunnskólakerfið er nú þrískipt og börn úr dreifbýli og þéttbýli eru nú í sama skóla. Börn í 1.-3. bekk eru í Nesjaskóla, 4.-7. bekkur í Hafnarskóla og fyrir 8.-10. bekk er sameiginleg kennsla unglinga úr öllu sveitarfélaginu í Heppuskóla á Höfn. Einnig eru starfandi þrjár sveitaskólar fyrir börn í 1.-7. bekk, þannig að ekki hefur orðið skerðing á þjónustu við sameiningu sveitarfélaganna að mati viðmælanda. Með því að nýta Nesjaskóla fyrir börn á neðsta skólastiginu var hægt að einsetja grunnskólastigið strax. Með þessu fékkst einnig talsverður efnahagslegur ávinningur þar sem ekki var þá þörf á byggingaframkvæmdum við skólann á Höfn.

Bygging nýs húsnæðis fyrir Framhaldsskóla Austur Skaftafellssýslu stendur nú yfir. Í tengslum við þessa byggingu hafa verið stofnaðar „nýsköpunarbúðir“ sem kallast Nýheimar. Þar er ætlunin að verði í framtíðinni miðstöð atvinnuþróunar, nýsköpunar og

BÚSETUÞRÓUN.....

menntunar í héraðinu. Háskóli Íslands hefur m.a. staðsett Austurlandssetur sitt í Nýheimum. Viðmælandi í Hornafirði benti á að það hafði lengi verið baráttumál að koma framhaldsskólanum í betra húsnæði og taldi að sameiningin hefði þarna haft jákvæð áhrif.

Snæfellsbær

Engar breytingar hafa orðið hvað varðar ytra skipulag grunnskólanna í sveitarfélaginu eftir sameininguna árið 1994, þeir eru enn í kjörnunum. Hvað innra skipulag varðar, hafa orðið ákveðnar breytingar sem trúlega hefðu ekki átt sér stað ef sveitarfélögin hefðu ekki sameinast. Þessar breytingar eru í fyrsta lagi, að nú er íþróttakennsla fyrir alla grunnskólanemendur í nýju íþróttahúsi í Ólafsvík og búið er að loka eldra íþróttahúsi á Hellissandi. Í öðru lagi er nú hægt að bjóða unglingum í 9. og 10. bekk upp á val í fleiri valgreinum en áður. Þessi möguleiki opnaðist þar sem hægt var að samnýta betur kennara sem störfuðu í grunnskólum hins nýja sveitarfélags.

Hvað varðar möguleika á framhaldsskólamenntun og menntun á háskólastigi hefur sameiningin sem slík ekki haft nein afgerandi áhrif á stöðu mála í þeim efnum, að mati viðmælanda. Í sameiningu við önnur sveitarfélög á Snæfellsnesi er þó unnið að því að fá framhaldsskóla á svæðið og er nú hafin tilraun á fjarkennslu á framhaldsskólastigi á Grundarfirði.

Reykjanesbær

Eftir sameiningu í Reykjanesbæ voru gerðar breytingar á ytra skipulagi grunnskólanna í sveitarfélaginu. Fyrir sameiningu skiptist grunnskólastigið í barnaskóla og gagnfræðaskóla og sumir skólar voru tvísetnir. Eftir sameiningu hefur tekist að koma því þannig fyrir að allir skólarnir eru einsetnir og nú eru reknir fjórir heildstæðir grunnskólar (þ.e. frá 1.-10. bekk) með tvær bekkjadeildir í hverjum árgangi og í öllum skólunum er mötuneyti fyrir nemendur. Sameiningin hefur að mati viðmælanda leitt til þess að áttak var gert í skólamálu í hinu nýja sveitarfélagi sem hefur leitt til þess að meiri kröfur eru nú gerðar í skóla- og menntamálu.

Fjölbrautarskóli var til staðar fyrir sameiningu og hefur verið í stöðugri sókn undanfarin ár. Að mati viðmælanda er ekki hægt að tengja þá jákvæðu þróun til sameiningar, frekar að um marga samverkandi þætti sé að ræða.

Viðmælandur tölðu að með stækkun og eflingu sveitarfélagsins hafi orðið vakning um nauðsyn þess að fólk geti sótt menntun í auknum mæli í heimabyggð. Samfara þessu hafa tækifæri til þess að leggja stund á símenntun og háskólamenntun ýmiss konar aukist undanfarin ár í Reykjanesbæ með stofnun Miðstöðvar Símenntunar Suðurnesja. Á vegum miðstöðvarinnar er nú boðið upp á ýmis konar fjarnám í samstarfi við háskólanna í landinu.

4.2.2 Menning og afþreying

Aðgangur fólks að menningu og afþreyingu í einhverri mynd hefur áhrif á það hvar fólk velur sér búsetu (Andersson, Fürth og Holmberg, 1993; Stefán Ólafsson, 1997). Enn fremur hafa rannsóknir sýnt að fólk á landsbyggðinni er almennt óánægðara með aðstöðu til menningar- og afþreyingariðkunar, heldur en á höfðuborgarsvæðinu. Sú óánægja vex eftir því sem byggðalögin minnka, þó með þeirri undantekningu að fólk sem býr í sveitum er ánægðara en fólk í minnstu þéttbýlisstöðunum (Félagsvísindastofnun, 1996). Það er því ástæða til að ætla að menning og afþreying í sameinuðum sveitarfélögum hafi ákveðnar forsendur til að eflast.

Eyjafjarðarsveit

Almennt félagslíf að frumkvæði ýmissa félaga sem starfandi voru fyrir í gömlu sveitarfélögunum hefur minnkað. Ungmennafélög sameinuðust eftir sameiningu sveitarfélaganna og starfa lítið. Kvenfélög og búnaðarfélag hafa ekki sameinast og er starfsemi þeirra lítil. Þó eru undantekningar á þessu og ýmis félagasamtök starfa með ágætum í sveitarfélaginu. T.d. er gott leikhúslíf, sem ekki er einskorðað við sveitarfélagið heldur eru fjölmargir Akureyringar starfandi á þessum vettvangi svo og í karlakórum o.fl.

Hornafjarðarbær

Sameining er talin hafa eflt samvinnuna sem fyrir var meðal sveitarfélaganna á menningarviðburðum og að einhverju leyti aukið framboð á afþreyingu á þessu sviði. Starfandi er menningarmálanefnd á vegum sveitarfélagsins. Eitt af markmiðum hennar er að skipuleggja með markvissum hætti menningarviðburði sem höfða til sem flestra íbúa sveitarfélagsins.

Slagkraftur hinna frjálsu félagssamtaka er talinn hafa minnkað en óljóst er hvort það sé vegna sameininga eða hvort hér sé um almenna þróun að ræða.

Snæfellsbær

Við sameiningu sveitarfélaganna er talin hafa orðið nokkur breyting á framboði á menningarviðburðum og afþreyingu á því sviði. Við sameiningu sköpuðust forsendur til þess að halda uppi öflugri menningarstarfsemi, einnig hefur sameinað sveitarfélag meiri möguleika á því að fá utanaðkomandi listamenn til þess að koma með leiksýningar eða til þess að halda tónleika.

Starfsemi frjálsra félagssamtaka s.s. íþróttafélög, ungmennafélög og leikfélög í sveitarfélaginu hafa þróast í átt til meiri samvinnu. Einnig hefur verið stofnaður Samkór Snæfellsbæjar þannig að sameining sveitarfélaganna hefur haft áhrif á framboð menningarviðburða og afþreyingar.

Reykjanesbær

Framboð á menningarviðburðum og afþreyingu hefur aukist eftir sameiningu að mati annars viðmælenda. Aðsókn að viðburðum hefur einnig aukist sem gerir alla menningarstarfsemi auðveldari. Óvíst er hins vegar hvort það sé bein áhrif vegna sameiningar eða annarra þátta en vel hefur gengið að fá tónlistar-, myndlistar- og leiklistarfólk til að setja upp sýningar og aðra menningarviðburði.

Ungmennta- og íþróttafélögin hafa tekið litlum breytingum eftir sameiningu og starfa þau flest enn á svipuðum grundvelli og fyrir sameiningu.

4.2.3 Opinber þjónusta

Opinber þjónusta heyrir undir lögbundin verkefni ríkisins eða sveitarfélaga og á síðari árum hefur þessi þjónusta að miklu leyti flust til sveitarfélaga. Líklega eru stærri sveitarfélög betur í stakk búin til að taka við fleiri verkefnum frá ríkinu, ekki síst vegna þess að þau hafa sterkari fjárhagsgrundvöll en minni sveitarfélög.

Á vegum sveitarfélaga starfa ýmsar nefndir að þessum málum. Félagsmálanefndir eru starfandi í flestum sveitarfélögum og félagsmálastjórar eru í stærstu sveitarfélögum.

Eyjafjarðarsveit

Viðmælendur telja opinbera þjónustu frá ríkinu ekkert vægi hafa í þeirri sameiningu sem hér um ræðir vegna nálægðarinnar við Akureyri. Framboð og aðgengi er það sama og var en færri aðilar í hverju sveitarfélagi þurfa nú að sinna erindum sveitarfélaganna gagnvart hinu opinbera. Hvað varðar þjónustu sem er á höndum sveitarfélaga þá höfðu sveitarfélögin þrjú rekið sameiginlega skrifstofu í 2 ár fyrir sameiningu og stóðu einnig í sameiningu að félagsþjónustunni sem þó var í litlum mæli. Við yfirtöku sveitarfélaganna á grunnskólunum færðist starfsemi fræðsluskrifstofanna einnig yfir til sveitarfélaganna og til varð Skólalþjónusta Eypings, sem sá um félagslega þáttinn á sviði grunnskólanna þar til Akureyrarbær klauf sig úr því samstarfi og setti upp eigin skólalþjónustu. Nágrannasveitarfélögum var þá boðið að kaupa þessa þjónustu af Akureyrarbæ auk almennrar félagsþjónustu. Eyjafjarðarsveit kaupir því, samkvæmt samningi frá árinu 1999, fagþjónustu (ráðgjafalþjónustu) af Akureyrarbæ, en sveitarfélagið sinnir sjálft t.d. heimaþjónustu og á samstarf um barnaverndarmál við önnur sveitarfélög á Eyjafjarðarsvæðinu.

Hornafjarðarbær

Félagsþjónusta sveitarfélagsins hefur verið að eflast á undanförunum árum og þar hefur sameiningin annars vegar haft þau áhrif að hægt er að veita betri þjónustu og hins vegar að þjónustan eru nú sýnilegri og aðgengilegri fyrir íbúa í dreifbýlinu. Vegna sameiningar var talinn grundvöllur fyrir því að stofna sérstaka skólaskrifstofu í Hornafjarðarbæ, þannig að þjónusta á því sviði hefur aukist.

Félagsmálastjóri var starfandi í Höfn fyrir sameiningu og kom hann einnig að málum í hinum sveitarfélögum eftir þörfum og án þess að um það hefði verið gerður þjónustusamningur. „Aðstoð var veitt vegna aðstæðna“, eins og einn viðmælanda orðaði það. Samvinna sveitarfélaganna varðandi félagsþjónustu var til staðar fyrir sameiningu á nokkrum sviðum t.d. var rekið sameiginlegt hjúkrunar- og öldrunarheimili fyrir alla sýsluna.

Rétt er að geta þess að á sama tíma og fyrri sameiningin átti sér stað árið 1994 varð sveitarfélagið reynslusveitarfélag, í kjölfar þess tók sveitarfélagið að sér aukna þjónustu í sambandi við heilbrigðisþjónustu og gerði samning um málefni fatlaðra við ríkið. Í viðhorfskönnun sem gerð var árið 1999 kom í ljós að það var almennt sjónarmið svarenda að þjónustan hefði batnað.

Ekki er hægt að álykta að sú þróun sem átt hefur sér stað í sambandi við samvinnu á sviði félagsþjónustu sé eingöngu sameiningunni að þakka. Almenn þróun í landinu hvað varðar samvinnu sveitarfélaga um félagsþjónustu hefur fylgt svipaðri tilhneigingu, þ.e. sveitarfélögin í landinu eru í auknum mæli að auka samvinnu sín á milli í þessum málaflokki.

BÚSETUÞRÓUN.....

Snæfellsbær

Félagsþjónusta í Snæfellsbæ hefur aukist og sameinað sveitarfélag hefur meiri möguleika á að veita meiri og betri þjónustu á því sviði sem stærri félagsleg eining. Til marks um aukna þjónustu má nefna þjónustu við fatlaða en sú þjónusta hefur eflst mikið. Einnig hefur sveitarfélagið, í samvinnu við önnur sveitarfélög á Snæfellsnesi, sett á stofn öflugra félags- og skólaþjónustu sem þjóna mun öllu nesinu og staðsett er í Snæfellsbæ.

Hvað lítur að þjónustu ríkisins var það mat viðmælenda að hún hefði frekar dregist saman á undanförunum árum t.d. var Heilsugæslunni á Hellissandi lokað. Hvort þetta er eingöngu vegna sameiningarinnar er ekki hægt að alhæfa.

Reykjanesbær

Sameining sveitarfélaganna leiddi til þess að sveitarfélagið er nú betur í stakk búið til að veita íbúum félagsþjónustu s.s. sálfræðiþjónustu, heimaþjónustu og þjónustu félagsráðgjafa. Þessi þjónusta er að mati viðmælenda í mun betri farveg en fyrir sameiningu og er í dag með því besta sem gerist á landinu. Eftir sameiningu var öll bókasafnsþjónusta flutt á einn stað og bókasafninu gefið nýtt nafn, þ.e. Bókasafn Reykjanesbæjar. Starfsemi og þjónusta bæjarskrifstofanna var einnig samræmd.

Þjónusta á vegum ríkisins hefur ekki tekið breytingum eftir sameininguna.

4.2.4 Samgöngur

Grundvallarforsenda fyrir traustu atvinnulífi og búsetu eru góðar samgöngur. Hlutur samgangna í hagkvæmum þjóðfélagsrekstri og eðlilegri byggðaðróun er mjög þýðingamikill. Víða er nauðsynlegt að stunda atvinnu um lengri veg en áður og nauðsynlegt er að auðvelda fólki í dreifbýli atvinnusókn og minnka kostnað henni samfara. Ef samgöngur eru í þokkalegu lagi geta allir landsmenn haft tiltölulega góða möguleika, án tillits til búsetu, sé gætt jafnræðis þegnanna á öðrum sviðum. Góðar og öruggar samgöngur er ein skilvirkasta leiðin að því marki að á Íslandi búi ein þjóð í gróandi samfélagi. Frá byggðasjónarmiði er mikilvægt að vegaáætlun miði að eflingu þjónustusvæða með umtalsverði styttingu vegalengda innan þeirra og þeirra á milli. Með tilliti til sameiningar sveitarfélaga er mikilvægt að samgöngur séu þannig að ný stærri sveitarfélög virki sem eitt atvinnu- og þjónustusvæði.

Eyjafjarðarsveit

Almennt hefur samgöngukerfið verið að batna á undanförunum árum og það er að mati viðmælenda óháð sameiningu sveitarfélaganna. Skólaakstur var eflur eftir sameiningu þar sem sveitarfélögin lögðu niður heimavist grunnskólans í kjölfar hennar.

Hornafjarðarbær

Þegar sveitarfélögin sameinuðust 1994 var reynt að byggja upp almenningssamgöngur milli þéttbýliskjarnanna, þ.e. Hafnar og Nesjahverfis og voru áætlunarferðir á milli staðanna í tæp tvö ár en voru lagðar niður að þeim tíma liðnum vegna vannýtingar. Sameiningin hefur því ekki aukið þjónustu í sambandi við almenningssamgöngur í sveitarfélaginu. Hins vegar eflur skólaakstur við sameininguna. Bæði hvað varðar aukna þjónustu og auknar kröfur um gæði þeirra farartækja sem til þessa verkefna eru notuð. Skólaakstur er nú skipulagður með allt sveitarfélagið í huga við það hefur reksturinn orðið hagkvæmari án þess að þjónustan hafi verið skert.

Hvað varðar bættar samgöngur innan sveitarfélagsins yrði brúin yfir Hornafjarðarfljót að mati viðmælenda stærsta samgöngubótin innan svæðisins. Sameining sveitarfélaganna hefur trúlega leitt til þess að hægt er að rökstyðja slíka fjárfestingu með sterkari rökum en fyrir sameiningu annars vegar með því að nú þarf fólk í meira mæli að sækja þjónustu í þéttbýlið og hins vegar er svæðið nú eitt sveitarfélag.

Snæfellsbær

Sveitarfélagið kemur enn sem komið er ekki að rekstri almenningssamgangna. Að mati viðmælenda væri líklega ekki mikil umræða í gangi um almenningssamgöngur innan sveitarfélagsins ef ekki hefði komið til sameiningar. Sveitarfélagið stendur fyrir rútuferðum fyrir börn og unglina í íþróttastarf og fyrir eldra fólk í sameiginlegt félagsstarf. Þarna er komin vísir að almenningssamgöngum en það sem hefur staðið í vegi fyrir því að lengra sé gengið er mikill kostnaður. Á næstunni er þó stefnt að því að gera tilraun með almenningssamgöngur.

Vinna við bættar samgöngur innan sveitarfélagsins hefur ekki gengi eftir eins og vonast var til og eru viðmælendur mjög gagnrýnir á þátt ríkisins hvað þetta mál varðar og telja að loforð sem gefin voru við sameininguna hafi verið svikin. Snæfellsbær er landfræðilega stórt sveitarfélag og því telja menn nauðsynlegt að tengivegir innan þess séu í þannig ásigkomulagi að dreifbýlið geti nýtt þjónustuna sem fyrir hendi er í þéttbýlinu.

BÚSETUÞRÓUN.....

Reykjanesbær

Almenningssamgöngur í sveitarfélaginu eftir sameiningu hafa að mati beggja viðmælenda verið bætтар, enda hafi það verið ein af forsendum þess að hægt hafi verið að tala um sameinað sveitarfélag að allir íbúar hafi sama aðgengi að þjónustu sveitarfélagsins. Í kjölfar þeirra breytinga sem gerðar voru á grunnskólunum urðu til skólahverfi og fleiri nemendur voru í göngufæri við skólanna. Samhliða þessu var sérstökum skólaakstri hætt og almenningssamgangnakerfið aðlagð að þörfum nemenda. Nemendur í 1.-3. bekk fá frítt í almenningssvagna til klukkan 17:00 á daginn en eldri nemendur þurfa að borga vægt gjald sem gildir alla önnina. Gjaldið og aðgengið er samræmt þannig að þeir sem búa í Höfnum þurfa ekki að borga meira en aðrir.

4.2.5 Umhverfis- og skipulagsmál

Byggðaskipulag tekur til landnotkunar, fagurfræðilegra sjónarmiða, umferðar- og veitukerfis, atvinnuhátta og félagslegra þátta samfélagsins. Allt land er skipulagsskylt samkvæmt núgildandi skipulagslögum. Áður fyrr voru áherslur í skipulagsverkefnum fyrst og fremst í þéttbýli en nú eru gerðar auknar kröfur í dreifbýli. Langtímaáætlanir um skipulagsvinnu er nú í gildi en öllum sveitarfélögum er skylt að ljúka aðalskipulagsvinnu fyrir árið 2008. Aðalskipulag er í gildi eða í vinnslu á flestum stærri þéttbýlisstöðum. Í dreifbýli og á minni þéttbýlisstöðum er þessu ábótavant, og sama gildir um deiliskipulag. Svæðisskipulag tekur til fleiri en eins sveitarfélags og víða eru sveitarfélög að vinna að sameiginlegu svæðisskipulagi. Með sameiningu sveitarfélaga og stækkun þeirra hefur aðalskipulag oft leyst svæðisskipulag að hólmi (Byggðastofnun, 2000).

Eyjafjarðarsveit

Skipulagsmál eru lögbodin og sameining breytir þar engu um. Hinsvegar ber viðmælendum saman um það að sameining hafi flýtt fyrir ýmsum skipulagsmálum. Aðalskipulagi var lokið árið 1994 og var það eitt af fyrstu verkum nýja sveitarfélagsins. Sameining hefur einnig flýtt fyrir ýmsum framkvæmdum í umhverfismálum m.a. fegrun umhverfisins. Möguleikar sveitarfélaganna í fráveitumálum eru meiri eftir sameiningu þar sem kostnaður á íbúa er yfirleitt mun hærri í litlum sveitarfélögum.

Hornafjarðarbær

Við sameiningu sveitarfélaganna var tekin upp samræmd sorphirða í öllu sveitarfélaginu, þannig að nú er samskonar sorphirða í dreifbýli og í þéttbýli sem ekki var til staðar fyrir sameiningu. Þessi málflokkur er talin vera í nokkuð góðum farvegi að mati viðmælenda. Sameiningin er einnig talin hafa ýtt undir umræður á að finna leiðir til úrbóta í fráveitumálum sveitarfélagsins. Sameining sveitarfélaganna og þátttaka í Staðardagskrá 21 eru lykilatriði í sambandi við þessi mál og afraksturinn kemur fram í betra skipulagi og umræðu um mikilvægi þess að hafa þessi mál í góðu lagi.

Sameining er talin hafa haft mikla þýðingu í sambandi við skipulagsmál sveitarfélagsins. Strax eftir fyrri sameiningu árið 1994 var farið að huga að aðalskipulagi fyrir allt sveitarfélagið en fyrir var ekki í gildi neitt aðalskipulag fyrir dreifbýlishreppana. Árið 2000, tveimur árum eftir sameininguna árið 1998, var samþykkt aðalskipulag fyrir Sveitarfélagið Hornafjörð. Skipulagsmál eru talin vera í ágætum farvegi og á þann veg að ef ekki hefði orðið að sameiningu léki mikill vafi á samskonar skipulag hefði orðið að veruleika.

Snæfellsbær

Sameining sveitarfélaganna hefur haft jákvæð áhrif á umhverfis- og skipulagsmál. Var það mat viðmælenda að þessir málaflokkar væru í góðum farvegi og eftir sameiningu hefði verið unnið í þessum málaflokkum út frá svæðinu sem einni heild. Snæfellsbær er þátttakandi í Staðardagskrá 21 sem einnig hefur leitt til þess að unnið er markvisst að umbótum í umhverfismálum og sameining gerir það kleift að hægt er að vinna að umhverfismálum á heildstæðari hátt en ella væri.

Sameining sveitarfélaganna leiddi til þess að hægt var að gera aðalskipulag fyrir mun stærra svæði en ella og við það fékkst heildstæðari mynd. Aðalskipulagsvinnu fyrir nýja sveitarfélagið lauk árið 1997. Nú er unnið er að gerð deiliskipulags fyrir hvern kjarna og í dreifbýlinu er verið að vinna að skipulagi fyrir sumar-og frístundabyggðir.

BÚSETUÞRÓUN.....

Reykjanesbær

Reykjanesbær er þátttakandi í Staðardagskrá 21 og var það mat viðmælenda að sameining sveitarfélaganna hafi leitt til þess að auðveldara hafi verið að vinna að umhverfismálum.

Hvað varðar skipulagsmál þá er heildstæðara skipulag eftir sameiningu, þannig að skipulagsmálin eru nú traustari og markvissari, bæði hvað varðar aðal- og deiliskipulag. Fyrsta aðalskipulag Reykjanesbæjar var samþykkt árið 1996 og er það nú í sinni fyrstu endurskoðun.

4.2.6 Lýðræði og félagsleg samkennd

Ríkisvaldið á Íslandi hefur fram til þessa leikið aðalhlutverkið við framkvæmd velferðapjónustu og uppbyggingu velferðarkerfisins, sem hefur leitt til meiri miðstýringar opinberar þjónustu og þ.a.l. minna sjálfsforræðis sveitarfélaga. Aukin valddreifing, efling lýðræðis og aukin skilvirkni er sú hugmyndafræði, sem liggur að baki sameiningu sveitarfélaga.

Félagsleg samkennd í sérhæfðu og verkaskiptu samfélagi í nútímanum þar sem borgarlíf er orðið ráðandi búsetumynstur skapast vegna þess að þörfin fyrir aðra er og verður ætíð til staðar, þörfin fyrir aðra skapar eininguna innan samfélagsins (Durkheim, 1964). Félagssleg samkennd skapast m.a. í samfélagahópum sem eiga við sameiginleg verkefni að etja, t.d. meðal fólks sem er nýflutt í nýtt hverfi eða hópur fólks sem á börn á sama aldri. Samkvæmt ofangreindu má draga þá ályktun það að sveitarfélög stækki og verði fjölmennari leiði ekki endilega til þess að úr félagslegri samkennd dragi, jafnvel frekar að hún eflist þar sem fleiri einstaklingar hafa nú sameiginleg markmið.

Eyjafjarðarsveit

Viðmælendur telja að sameiningin hafi leitt til færri nefnda og að allt stjórnskipulag og verkefni starfsmanna við stjórnun skýrara og upplýsingar til íbúanna meiri og betri. Aftur á móti telja menn einnig að tengsl íbúa og yfirstjórnar hafi breyst og líklega sé fjarlægðin meiri en áður var. Þá er bent á athyglisverðan punkt sem er að samkenndin sé öllu meiri hjá yngra fólki og stafi hún ekki síst af meiri samskiptum og meiri samgangs og kynna milli þessara aldurshópa sem hefst strax í leikskóla og heldur áfram upp í gegnum grunnskólann sem telja má sem afleiðu sameiningar a.m.k. að hluta til.

Hornafjarðarbær

Eftir sveitarstjórnarkosningar árið 1998 eiga allir gömlu hrepparnir fulltrúa í sveitarstjórninni. Auk þess eru nefndir á vegum sveitarstjórnar fjölmennar 7-11 manna nefndir þannig að fjöldi fólks kemur nú að stefnumótum og ákvarðanatöku í sveitarfélaginu. Þannig má segja að lýðræði í sveitarfélaginu hefur aukist eftir sameiningu þar sem fleiri einstaklingar eru nú beinir þátttakendur í ákvörðunartökum en fyrir sameiningu.

Félagsleg samkennd er nokkuð mikil og var til staðar fyrir og eftir sameiningar, að mati viðmælenda. Auk þess má leiða að því líkur að í framtíðinni komi hún fremur til með að aukast en að úr henni dragi. Sú ályktun er byggð á þeirri staðreynd að eftir sameiningar hafa samskipti yngstu aldurshópanna í sveitarfélaginu aukist. Samskiptin eru meiri og hefjast strax á leiksskólaaldri og halda áfram upp í gegnum grunnskóla og í mörgum tilfellum einnig í framhaldsskóla.

Snæfellsbær

Sveitarstjórnarmenn í hinu nýja sveitarfélagi eru að mati viðmælenda í góðum tengslum við íbúa sveitarfélagsins, meðal annars í gegnum atvinnulífið. Það var álit beggja viðmælenda að lýðræði hafi aukist við sameiningu.

Upplýsingastreymi til íbúa sveitarfélagsins hefur verið aukið, allar fundargerðir sveitarstjórnar og reglugerðir eru gefnar út og dreift til íbúa sveitarfélagsins. Fjárhagsáætlanir eru einnig gefnar út fyrir afgreiðslu, það er mikil breyting en hins vegar er ekki hægt að alhæfa að þessar breytingar séu eingöngu vegna sameiningar.

Segja má að hið nýja samfélag virki ágætlega sem félagsleg heild en þar er unga fólkið skrefi framár en það eldra. Skýringin liggur kannski að hluta til í sameiningu íþróttafélaga í sveitarfélaginu þannig að unga fólkið vegna aðstæðna upplifir sig kannski frekar sem

BÚSETUÞRÓUN.....

félagsleg heild. Þróunin er sú að íbúum í sveitarfélaginu fer fjölgandi sem tala um að þeir búi í Snæfellsbæ, álykta má að félagsleg samkennd hafi allar forsendur til að aukast í framtíðinni, að mati viðmælenda.

Reykjanesbær

Eftir sameiningu var upplýsingastreymi aukið til íbúa og aðgengi íbúa að sveitarstjóra var einnig aukið. Hins vegar má segja að viðmælendur hafi ekki verið alveg á sama máli um hvort lýðræðið í hinu nýja sveitarfélagi hafi aukist frá því sem áður var. Annar viðmælandi taldi að úr lýðræði hefði dregið m.a. vegna þess að fleiri milliliðir sé nú á milli fólksins og sveitarstjórnarmanna en áður.

Var það mat beggja viðmælenda að hið nýja sveitarfélag væri ein félagsleg heild og félagsleg samkennd væri síst minni en fyrir sameiningu. Samkvæmt könnunum sem bæjaryfirvöld hafa látið framkvæma kemur í ljós að meirihluti íbúa Reykjanesbæjar eru ánægðir með að búa í sveitarfélaginu.

4.3 Samantekt og lokaorð

Í þessu verkefni var leitast við að svara því hvort sameining sveitarfélaga hafi haft áhrif á íbúáþróun og búsetuþætti þeirra. Í samanburðaskyni var íbúáþróun skoðuð fyrir og eftir sameiningu og við athugun á tilteknum búsetuþáttum var stuðst við viðtöl við lykilaðila í sveitarfélögum. Ljóst er að erfitt getur verið að einangra áhrif sameiningar á búsetuþætti frá öðrum ytri breytingum á umhverfi sveitarfélaganna.

Athugun á áhrifum sameiningar á *íbúafjölda og íbúasamsetningu* sýndi fram á að ekki er hægt að merkja nein bein tengsl þar á milli. Aðrir þættir virðast ráða íbúáþróun í sveitarfélögum s.s. nálægð við stærri kjarna og atvinnuþróun. Í Eyjafjarðarsveit sýndi íbúáþróun innan gömlu hreppanna neikvæða þróun í hreppnum fjærst Akureyri en hins vegar jákvæða íbúáþróun næst Akureyri. Þessi íbúáþróun er athyglisverð í ljósi kenninga Zelinskys (1971) um þróun búferlaflutninga í þjónustupjódfélagi eða upplýsingapjódfélagi nútímans og næstu framtíðar. Í henni felst að úr flutningum frá dreifbýli til borga dragi og í staðinn komi síaukinn flutningur frá stærri borgum til smærri þéttbýlis og sveita sem eru innan seilingar við borgirnar. Því er hægt að draga þá ályktun að sú þróun sem þó átti sér stað í Eyjafjarðarsveit hafi ekkert með sameiningu sveitarfélaganna að gera, heldur sé um almenna þróun að ræða. Auk þess bendir kenning Zelinskys til þess að svipaðir þættir séu að verki hvað varðar jákvæða íbúáþróun í Reykjanesbæ og í Eyjafjarðarsveit þrátt fyrir að um ólík sveitarfélög sé að ræða. Hið fyrrnefnda nýtur að einhverju leyti nálægðar við höfuðborgarsvæðið og þeirrar þróunar sem þar á sér stað og hið síðarnefnda nýtur nálægðar við höfuðstað Norðurlands. Hvað varðar íbúáþróun í Snæfellsbæ og í Sveitarfélaginu Hornafirði kom ekkert fram sem benti til þess að sameining sveitarfélaganna hafi haft áhrif á þróunina. Íbúáþróun í þessum sveitarfélögum verður frekar skýrð með öðrum þáttum s.s. þróun atvinnuástands.

Athugun á þróun einstakra búsetuþátta leiddi í ljós að sameining sveitarfélaga hefur haft einhver áhrif á þróun flestra þeirra að mati viðmælenda. Mesta breytingin virðist hafa verið í *skólamálum*. Viðmælendur í Reykjanesbæ og í Sveitarfélaginu Hornafirði voru á þeirri skoðun að sameining sveitarfélaganna hafi leitt til umtalsverðra breytinga í skóla- og menntamálum í sameinuðu sveitarfélagi og þá sérstaklega á grunnskólastigi. Í Eyjafjarðarsveit hófst samstarf um skólamálin 10 árum fyrir sameiningu hreppanna og jafnframt kom fram að sameiningin hefði í raun verið eðlilegt framhald af samvinnu hreppanna í þessum málaflokki. Ávinningur Snæfellsbæjar í skóla- og menntamálum var talinn felast í samnýtingu kennara í nýja sveitarfélaginu sem leiddi m.a. til þess að hægt var að bjóða upp á fleiri valgreinar í 9. og 10. bekk.

Flutningur grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga varð árið 1996. Að einhverju leyti má rekja breytingar á grunnskólunum til þessa. Samt sem áður telja viðmælendur að niðurstaðan hefði ekki orðið sú sama og ekki eins jákvæð ef til sameiningar hefði ekki komið og sveitarfélögin hefðu tekist á við þetta verkefni hvert í sínu lagi. Með því að standa saman að grunnskólanum hafi einsetning þeirra orðið fyrr og þjónustan öll betri. Öll sveitarfélögin hafa lokið einsetningu grunnskólans.

Í stærri sveitarfélögum kom fram að sameiningin leiddi til þess að sveitarfélagið hafi meiri burði til að ráða til sín menntað vinnuafli og bætta forsendur eru fyrir samstarfi við háskóla og möguleika á framhaldsskóla. Sem dæmi um þetta má nefna að í Reykjanesbæ er nú boðið upp á fjarkennslu í ýmsum greinum á háskólastigi í tengslum við Miðstöð símenntunar, Háskóli Íslands hefur sett upp Austurlandssetur sitt á Höfn í tengslum við Nýsköpunarbúðir þar og Snæfellsbær vinnur nú að því, í samstarfi við önnur sveitarfélög á Snæfellsnesi, að stofnaður verði framhaldsskóli á svæðinu. Fámennasta sveitarfélagið, Eyjafjarðarsveit, nýtur í þessum efnum nálægðar við Akureyri þar sem bæði eru framhaldsskólar og háskóli.

BÚSETUÞRÓUN.....

Hvað *menningu og afþreyingu* varðar virðist sameining sveitarfélaga almennt hafa leitt til þess að framboð á menningarviðburðum hafi aukist og fleiri möguleikar hafi skapast í kjölfar hennar þar sem sveitarfélögin hafa meira bolmagn en áður til að standa að menningarviðburðum. Í Eyjafjarðarsveit og Sveitarfélaginu Hornafirði kom fram að almennt félagslíf að frumkvæði ýmissa félagasamtaka hefur minnkað. Þetta er hins vegar erfitt að tengja beint við sameiningu vegna þess að almenna þróunin virðist vera sú að ungt fólk sækir ekki lengur í skipulagða félagsstarfsemi, s.s. ungmennahreyfingu, en leggur meiri áherslu á sveigjanleika, valkosti og einstaklingbundið framlag afþreyingar og menningar (Andersson, Fürth og Holmberg, 1993). Í flestum sveitarfélögum hafa félagasamtök þróast til meiri samvinnu og jafnvel sameinast í kjölfar sameiningar sveitarfélaganna. Þetta á reyndar ekki við um íþróttafélögin í fjölmennasta sveitarfélaginu Reykjanesbæ þar sem Njarðvík og Keflavík halda sínum félögum. Þarna er um að ræða aðrar stærðarforsendur þar sem ekki telst óeðlilegt að bæjarfélag með tæplega 11 þúsund íbúa bjóði upp á tvö íþróttafélög. Dæmi eru til þess að nýr félagsskapur hafi myndast, t.a.m. Samkór Snæfellsbæjar.

Félagsþjónusta hefur verið að færast frá ríki til sveitarfélaga á síðustu árum. Viðmælendur í fjölmennari sveitarfélögum í þessari athugun töldu að í krafti stærðarinnar hafi sveitarfélögin verið betur í stakk búin til að veita íbúum betri og meiri þjónustu á þessu sviði en fyrir sameiningu. Í Eyjafjarðarsveit hafa þessi áhrif ekki verið eins áberandi enda er sveitarfélagið fámennara og kaupir í dag sína félagsþjónustu að mestu frá Akureyrarbæ.

Áhrif sameiningar á *samgöngumál* koma einna helst fram í bættum almenningsamgöngum. Samkvæmt mati viðmælenda í Reykjanesbæ hafa almenningsamgöngur batnað í sveitarfélaginu eftir sameiningu og í Sveitarfélaginu Hornafirði og í Eyjafjarðarsveit var skólaakstur eflur í kjölfar sameiningar. Í Snæfellsbæ er stefnt að því að bæta almenningsamgöngur á svæðinu sem væri trúlega ekki á dagskrá ef ekki hefði komið til sameiningar. Hvað vegasamgöngur varðar þá voru viðmælendur sérstaklega í Snæfellsbæ og að einhverju leyti í Sveitarfélaginu Hornafirði óánægðir með efndir hins opinbera hvað varðar framkvæmdir í samgöngumálum innan sveitarfélaganna í kjölfar sameininganna.

Umhverfis og skipulagsmál eru að stórum hluta lögbundin verkefni sveitarfélaganna, en í öllum sveitarfélögum í þessari úttekt var sameining sveitarfélaganna þó talin hafa haft jákvæð áhrif á þessi mál. Öll sveitarfélögin hafa lokið aðalskipulagsvinnu og öll sveitarfélögin nema Eyjafjarðarsveit eru þátttakendur í Staðardagskrá 21 sem hefur trúlega einnig haft áhrif á þessa málaflokka.

Tilgangur þessarar athugunar var einnig að kanna hvort merkja mætti hvort sameining sveitarfélaganna hefði haft áhrif á félagslega samkennd og lýðræði. Hafa verður í huga að hér er um huglægt mat að ræða og ef til vill er ekki liðið nógu langt frá sameiningu til að hægt sé að merkja áhrifa hennar. Hins vegar var það mat allra viðmælenda að nýju sveitarfélögin væru ein félagsleg heild og félagsleg samkennd væri síst minni en fyrir sameiningu. Enn fremur var það mat ríkjandi að unga fólk í sveitarfélögum væri opnara fyrir breytingum en það eldra, og því hefði félagsleg samkennd enn frekari forsendur til að eflast í framtíðinni. Þarna hafa sameinaðir grunnskólar og sameiginlegt félagsstarf áhrif. Hvað varðar lýðræði í samhengi við sameiningu kom í ljós að flestir viðmælendur töldu að lýðræði hefði aukist eftir sameiningu, m.a. hefði upplýsingastreymi til íbúa verið aukið og að nú kæmu fleiri aðilar að ákvörðunartökum hjá sveitarfélögum. Aftur á móti kom einnig fram það sjónarmið að þar sem beinum þátttakendum í ákvörðunartökum á vegum sveitarfélaganna hefði fjölgað eftir sameiningu væri lýðræðið nú seinvirkara.

BÚSETUÞRÓUN.....

Sveitarfélögin í þessari athugun voru valin sem „fulltrúar“ mismunandi tegunda sameininga eins og fram kemur í inngangi. Lítið hefur komið fram sem bendir til þess að mismunandi form sameininga sveitarfélaga hafi mismunandi áhrif á þá þætti sem hér eru til umfjöllunar. Þó er hægt að nefna dæmi um breytingar sem rekja má til þessa. Í þeim tilvikum þar sem dreifbýli og þéttbýli hafa sameinast eru sveitarfélögin orðin mjög víðfeðm og auknar áherslur eru á að bæta samgöngur innan þeirra, sbr. Sveitarfélagið Hornafjörð og Snæfellsbæ. Þar sem nokkrir þéttbýliskjarnar sameinuðust, sbr. Reykjanesbær og Snæfellsbær, hefur þjónusta sveitarfélagsins nú breytt form og einhver hagræðing hefur orðið, t.a.m. var gamla íþróttahúsinu á Hellissandi lokað þegar nýtt hús var tekið í notkun í Ólafsvík og í Reykjanesbæ var öll bókasafnsþjónusta flutt á einn stað og bókasafninu gefið nýtt nafn, þ.e. Bókasafn Reykjanesbæjar. Sveitarfélagið þar sem eingöngu dreifbýli sameinaðist, þ.e. Eyjafjarðarsveit, er um leið fámennasta sveitarfélagið í þessari athugun. Áhrif sameiningar á ýmsa búsetuþætti virðast minni í þessu sveitarfélagi en í hinum fjölmennari. Sveitarfélagið virðist ekki hafa jafn mikið bolmagn til að standa að ýmsum verkefnum s.s. félagsþjónustu og Staðardagskrá 21.

Ljóst er af samantekt þessa verkefnis að sameining sveitarfélaga hefur haft jákvæð áhrif á nokkra búsetuþætti innan þeirra og áhrifin virðast vera meiri innan fjölmennari sveitarfélaganna. Engin merki eru þó um áhrif sameiningar á íbúaðróun í sveitarfélögunum. Niðurstaða verkefnisins bendir þó til þess að sameiningin hafi nú þegar styrkt búsetuþætti sveitarfélaganna og áframhaldandi þróun í þessa átt gerir þau hæfari til þess að bjóða upp á þá þjónustu og búsetukosti sem til þarf í nútíma samfélagi.

Niðurstöður þessa verkefnis sýna að frekari rannsókna á þessu sviði er þörf. Ýmsum spurningum er enn ósvarað eins og hver eru áhrif sameiningar á stjórnsýslu sveitarfélaganna, hver hefur reynsla nágrannaþjóðanna verið í þessum eignum og hver er líkleg þróun þessara mála í framtíðinni? Aukin valddreifing er m.a. sú hugmyndafræði sem liggur að baki sameiningu sveitarfélaga. Því væri áhugavert að skoða hvort breytingar hafi orðið á kynjasamsetningu sveitarstjórna og nefnda á vegum þeirra eftir sameiningar og þá einnig í samhengi við flutning verkefna frá ríki til sveitarfélaga.

4.4. Heimildaskrá

Ritaðar heimildir

Andersson, Áke E. Furth og Holmberg, I. (1993). *70 -talister: om värderingar förr, nu och i framtiden*. Stockholm: Natur och Kultur.

Byggðastofnun (1999). *Byggðir á Íslandi*. Reykjavík: Byggðastofnun. <http://www.bygg.is>

Byggðastofnun (2000). *Byggðarlög í sókn og vörn*. <http://www.bygg.is>

Byggðastofnun. *Byggðabrunnur*. Gagnasafn.

Durkheim, E. (1897) (1951). *Suicide: Study in sociology*. New York: Free Press.

Félagsvísindastofnun (1996). *Kjör Íslendinga: Efnahagur einstaklinga og fjölskyldna 1996*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun.

Hagstofa Íslands (1997 og 2000). *Landshagir*. Reykjavík: Hagstofa Íslands.

Ingi Rúnar Eðvarðsson (ritstj.) (1998). *Byggðastefna til nýrrar aldar*. Reykjavík: Byggðastofnun.

Karl Sigurðsson og Stefán Ólafsson (1989). *Búsetuóskir og fólksflutningar*. Reykjavík: Húsnæðisstofnun ríkisins.

Samband íslenskra sveitarfélaga (1990-1992, 1994-1995). *Árbók sveitarfélaga*. Reykjavík: Samband Íslenskra Sveitarfélaga.

Stefán Ólafsson (1997). *Búseta á Íslandi: Rannsókn á orsökum búferlaflutninga*. Reykjavík: Byggðastofnun.

Zelinsky, W. (1971). The hypothesis of the mobility transition. *Geographical Review* árg. 61, bls. 219-249.

Viðtöl

Albert Eymundsson sveitarstjóri Sveitarfélagsins Hornafjarðar

Benedikt Guðmundsson, Atvinnuþróunarfélagi Eyjafjarðar

Bjarni Kristjánsson, sveitarstjóri Eyjafjarðarsveitar

Ellert Eiríksson, bæjarstjóri Reykjanesbæjar

Friðjón Einarsson, Lífeyrissjóði Suðurnesja

Gísli Sverrir Árnason, forseti bæjarstjórnar Hornafjarðar

Kristinn Jónasson, bæjarstjóri Snæfellsbæjar

Ólafur Rögnvaldsson, sveitarstjórnarmaður í Snæfellsbæ