

Sveitarfélagið Fjallabyggð og Héðinsfjarðargöng

Grétar Þór Eyþórsson

Inngangur

Sveitarfélagið Fjallabyggð varð til við sameiningu Siglufjarðarkaupstaðar og Ólafsfjarðarbæjar í ársbyrjun 2006. Sú sameining var fyrst og fremst grundvölluð á því að fyrir dyrum stóð gerð Héðinsfjarðargönga sem tengdu þessa tvo bæi þannig að á milli þeirra yrði aðeins 15 km akstursleið í stað 65 kílómetra um Lágheiði og um 190 km um heilsársveg um Öxnadalshéiði. Styttingin var því forsenda þess að til sameiningar sveitarfélaganna gæti komið. Fyrir sameininguna hafði Ólafsfjarðarhreppur fengið kaupstaðarréttindi árið 1944 og orðið eftir það Ólafsfjarðarbær í 62 ár. Siglufjarðarkaupstaður, sem hét áður Hvanneyrarhreppur, fékk kaupstaðarréttindi árið 1918 og því hafði Siglufjarðarkaupstaður verið til sem slíkur í 88 ár (Samband íslenskra sveitarfélaga, e.d.).

Bæði byggðarlögin, Siglufjörður og Ólafsfjörður, eru sjávarútvegs- og fiskvinnslusamfélög í hefðbundnum skilningi og því hefur þróun í sjávarútvegi, bæði vegna ytri aðstæðna í þjóðfélaginu og vegna áhrifa kvótakerfisins, sett sitt mark á atvinnu- og íbúapróunina. Þessi þróun hefur verið öllu meira áberandi á Siglufirði (sjá t.d. Hjalti Jóhannesson, Valtýr Sigurbjarnarson og Ögmundur Knútsson, 2006)

Sameining sveitarfélaganna tveggja átti sér nokkurn aðdraganda. Á árinu 2002 höfðu Siglufirðingar, einu sinni sem oftast, frumkvæði að sameiningarþreifingum, í þetta sinn með viðræðum milli sveitarstjórnarmanna á Akureyri og Siglufirði um ýmis sameiginleg mál og hugsanlega sameiningu sveitarfélaganna. Fljótlega óskuðu síðan Siglufirðingar eftir því að Ólafsfjörður og Dalvíkurbyggð tækju þátt í þessum viðræðum. Hugur Ólafsfirðinga stóð þó miklu fremur til þess að sameina sveitarfélögin við utanverðan fjörðinn; Dalvíkurbyggð, Ólafsfjörð og Siglufjörð (Hjalti Jóhannesson o.fl., 2006). Þá er rétt að geta þess að við kjördæmabreytinguna árið 2003 færðist Siglufjörður yfir í Norðausturkjördæmi á meðan önnur sveitarfélög af Norðurlandi vestra tilheyrðu nú Norðvesturkjördæmi.

Með verkefninu *Átak til eflingar sveitarstjórnarstigsins* sem hrundið var af stað af félagsmálaráðuneytinu og Sambandi sveitarfélaga árið 2003 tóku mál nokkuð aðra stefnu (Stjórnsýsluráðgjöf, 2008). Með því var stefnt að víðtækum kosningum á árinu 2005 um sameiningar sveitarfélaga vítt og breitt um landið. Á Eyjafjarðarsvæðinu náðist þó engin samstaða meðal forsvarsmanna sveitarfélaganna um tillögugerð og að lokum var gerð tillaga um sameiningu allra níu sveitarfélaganna, en Grímseyjarhreppur stóð fyrir utan, m.a. vegna þess að þar var mikil andstaða við sameiningu. Kosid var um þessa tillögu í sameiningarkosningunum 8. október 2005 og felldu sjö af níu sveitarfélögum tillöguna um sameiningu allra sveitarfélaganna. Í Ólafsfjarðarbæ og Siglufjarðarkaupstað var sameiningin hins vegar samþykkt. Ekkert varð því úr sameiningu alls Eyjafjarðarsvæðisins, en engu að síður samþykktu sveitarstjórnir bæjanna tveggja að ganga til viðræðna um sameiningu þeirra. Þann 30. janúar 2006 var síðan kosið um sameiningu sveitarfélaganna tveggja. Urðu úrslitin ótvíræð; á Siglufirði samþykktu 86 prósent þeirra sem kusu sameiningu og í Ólafsfirði 77 prósent. Var því kosið í nýju sameiginlegu sveitarfélagi í sveitarstjórnarkosningunum vorid 2006 og um leið völdu kjósendur hinu nýja sveitarfélagi nafnið *Fjallabyggð*. Gerð jarðganganna um Héðinsfjörð, sem tengdu bæina tvo, var hafin og því var nú orðið til sveitarfélag með tvo byggðakjarna sem enn voru landfræðilega mjög aðskildir en myndu skapa heildstæðara sveitarfélag að nokkrum árum liðnum.

Áhrif sameiningarinnar og jarðganganna á samfélagið

Þær almennu röksemdir sem lúta að því að sameina sveitarfélög hafa hér á landi einkum snúist um aukna hagræðingu í rekstri og að minni sveitarfélög geti myndað öflugri heildir gagnvart ríkisvaldinu, þá ekki síst öflugri heildir til að sporna gegn neikvæðri byggðapróun. Síðari röksemdin er því einna helst röksemd sem á við um sveitarfélög í hinum dreifðari byggðum landsins. Þá má einnig nefna þau rök að með stækkun með sameiningum aukist bolmagn til eflingar stjórnsýslunnar með aukinni fagmennsku (Grétar Þór Eypórsson, 1998; Grétar Þór Eypórsson, 2003; Grétar Þór Eypórsson og Hjalti Jóhannesson, 2002).

Í tengslum við rannsókn sem Rannsóknastofnun Háskólans á Akureyri gerði árið 2004 á forsendum sameiningar allra sveitarfélaga í Eyjafirði í eitt var gerð umfangsmikil skoðanakönnun í öllum sveitarfélögum. Í einni af fjölmörgum spurningum var fólk beðið að gefa upp hvort það væri hlynnt eða mótfallið sameiningunni, auk þess að gera grein fyrir þeirri afstöðu sinni í opinni spurningu sem á eftir fylgdi (Grétar Þór Eypórsson, 2005; Grétar Þór Eypórsson, Jón Þorvaldur Heiðarsson og Hjalti Jóhannesson, 2004). Fyrir svæðið sem heild eru langalgengustu röksemdir þeirra sem hlynntir voru sameiningunni á ofangreindum nótum. Þannig nefndu 34 prósent röksemd sem kölluð var *Sterkari heild. Öflugri í byggðamálum* og 27 prósent nefndu *Hagræðing. Aukin hagkvæmni*. Á Siglufirði voru röksemdirnar *Sterkari heild. Öflugri í byggðamálum* og *Atvinnumál* tíðastar og í Ólafsfirði þær sömu (Grétar Þór Eypórsson, 2005). Má því ljóst vera að í augum fólks í sveitarfélögum tveimur var stór sameining fyrst og fremst byggðarlegt og atvinnulegt atriði. Þetta er mjög í samræmi við hinar almennu röksemdir fyrir því að sameina sveitarfélög og kenningar um það af hverju fólk er hlynnt slíku. Leiða má að því líkur að íbúar í núverandi Fjallabyggð, einkanlega Siglufirðingar, hafi ekki síst horft til þeirra áhrifa sem sameining og opnun Héðinsfjarðarganga myndu hafa.

Röksemdir af þessu tagi komu fram í undirbúningsferli að ákvörðun um samgöngubætur á norðanverðum Tröllaskaga. Í matsskýrslu sem Rannsóknastofnun Háskólans á Akureyri vann fyrir Vegagerðina árið 2001 vegna mats á umhverfisáhrifum nokkurra jarðganga og vegagerðarkosta á norðanverðum Tröllaskaga benda höfundar sérstaklega á að helstu samvinnu-, samrekstrar- og samnýtingarmöguleikar vegna jarðganga séu í rekstri sveitarfélagsins (Hjalti Jóhannesson o.fl. 2001, bls. 81-82).

Í skýrslu sem unnin var fyrir stýrihóp um sameiningu sveitarfélaga við Eyjafjörð árið 2004 er tekið undir þetta og að auki bent á að ekki síður sköpuðust færi fyrir ríkisvaldið að hagræða með tilkomu jarðganganna (Grétar Þór Eypórsson o.fl., 2004, bls. 72-73). Þarna er einnig rætt um hagræðingu í skólamálum vegna sameiningar við Siglufjörð vegna þess að samanlagður nemendafjöldi á báðum þessum stöðum gæti myndað hagstæða rekstrareiningu. Þá er minnst á hagræðingarmöguleika í rekstri hafna þar sem er líklegt væri að vægi Ólafsfjarðarhafnar minnkaði. Undirstrikað er að fyrst og fremst sé um áhrif Héðinsfjarðarganga að ræða (Grétar Þór Eypórsson o.fl., 2004). Í sömu skýrslu er bent á að við sameiningu alls Eyjafjarðar í eitt sveitarfélag breyttist staða Siglufirðinga meira en staða annarra íbúa sveitarfélaganna á svæðinu. Breytingin mundi helst verða sú að þessi þjónusta yrði hluti af stærri heild og starfsmenn hennar hluti af stærra teymi en þá var á Siglufirði (Grétar Þór Eypórsson o.fl., 2004).

Í lokaritgerð frá Háskólanum á Akureyri árið 2005 bar Bjarkey Rut Gunnlaugsdóttir saman tvo sameiningarkosti með kosti og galla þeirra fyrir Siglufirðinga í huga. Helstu niðurstöður hennar voru m.a. að hagræðingarmöguleikarnir væru meira tengdir tilkomu Héðinsfjarðarganga en sameiningu sveitarfélaganna (Bjarkey Rut Gunnlaugsdóttir, 2005). Þá komst hún einnig að því að meiri stjórnunarkostnaður sparaðist við stærri sameininguna en þá minni (Bjarkey Rut Gunnlaugsdóttir, 2005). Þessi hagræðing væri sú stærsta sem rekja mætti til sameiningar, en eins og áður segir hvíldi hugmyndin um sameiningu sveitarfélaganna algerlega á tilkomu ganganna.

GRÉTAR ÞÓR EYÞÓRSSON

Áð þeirri staðreynd ljósri að ekki yrði sameinað stórt í Eyjafirði var ákveðið að fylgja málum eftir í einu sveitarfélögunum þar sem meirihluti íbúa var með sameiningu. Á bæjarstjórnarfundum á Siglufirði og í Ólafsfirði í nóvember 2005 var það síðan samþykkt samhljóða að samþykkja tillögu *Samstarfsnefndar um sameiningu Siglufjarðar og Ólafsfjarðar*.¹ Sú vinna sem þegar hafði verið innt af hendi vegna stóru sameiningarinnar var ekki látin nægja sem efnisleg umfjöllun og rök fyrir sameiningu sveitarfélaganna tveggja. Samstarfsnefndin fól Rannsóknastofnun Háskólans á Akureyri að móta tillögur um stjórnkerfi og þjónustu hins nýja sveitarfélags þegar í nóvembermánuði og lágu tillögurnar fyrir í janúarmánuði árið eftir.

Það má því ljóst vera að tilvist og tilkoma hins nýja sveitarfélags sem myndað var snemma árs 2006 byggir algerlega á tilkomu jarðganganna um Héðinsfjörð. Að öðrum kosti má fullyrða að ávinningur af sameiningu yrði lítill sem enginn. Þær athuganir og skýrslur sem gerðar hafa verið, bæði vegna tilkomu ganganna og vegna mögulegrar sameiningar, og raktar hafa verið hér að framan sýna berlega fram á þetta. Ljóst virðist vera að Siglufirðingar hafa um margt haft frumkvæði í sameiningarþreifingum, bæði hvað varðar stóra sameiningu við Eyjafjörð og minni sameiningu við utanverðan fjörðinn. Það er fyrst og fremst vilji Siglufirðinga til að tengjast betur og með afgerandi hætti inn á Eyjafjarðarsvæðið sem ræður þar för.

Fulltrúalýðræðið í Fjallabyggð

Í Ólafsfirði voru alls 7 bæjarfulltrúar og þriggja manna bæjarráð. Í sveitarstjórnarkosningunum árið 2002 fékk sameiginlegur listi Samfylkingarinnar og Vinstri hreyfingarinnar græns framboðs 4 fulltrúa kjörna, en Sjálfstæðisflokkurinn 3 fulltrúa. Vinstri öflin höfðu því hreinan meirihluta á kjörtímabilinu. Á vegum bæjarfélagsins störfuðu alls 12 nefndir. Þetta eru: Almannaþingarnefnd, barnaverndarnefnd, Útey, félagsmálanefnd, fræðslunefnd, húsnæðisnefnd, landbúnaðarnefnd, menningar- og ferðamálanefnd, skipulags- og umhverfisnefnd, starfskjaranefnd, stjórn veitustofnana og tólmstundarnefnd (Hjalti Jóhannesson o.fl., 2006).

Á Siglufirði voru alls 9 bæjarfulltrúar og þriggja manna bæjarráð. Í kosningunum 2002 fékk Samfylkingin 5 fulltrúa af 9 og því hreinan meirihluta. Sjálfstæðisflokkur fékk 3 menn og Framsóknarflokkur 1. Líkt og í Ólafsfirði voru því vinstri öflin við völd á Siglufirði er að sameiningu kom árið 2006. Nefndir á vegum bæjarins voru alls 9 að tölu: Almannaþingarnefnd, félagsmálanefnd, hafnarstjórn, húsnæðisnefnd, íþrótt- og æskulýðsnefnd, kjörstjórn, skoðunarmenn, skóla- og menningarnefnd og tækni- og umhverfisnefnd (Hjalti Jóhannesson o.fl., 2006).

Árið 2010 var 9 manna sveitarstjórn og 5 manna bæjarráð í Fjallabyggð. Bæjarfulltrúum hefur því fækkað úr 16 í 9 og bæjarráðsmönnum úr 6 í 5. Í fyrstu kosningum til sveitarstjórnar Fjallabyggðar, árið 2006, fékk Framsóknarflokkur 2 fulltrúa af 9, Sjálfstæðisflokkur 4 og Listi félagshyggjufólks og óháðra 3 fulltrúa. Sjálfstæðisflokkur og Framsóknarflokkur mynduðu meirihluta í sveitarstjórn kjörtímabilið 2006-2010 og endurnýjuðu það samstarf eftir kosningarnar 2010.

Í sveitarfélögunum tveimur starfaði alls 21 nefnd á vegum þeirra fyrir sameiningu, en eftir hana eru nefndirnar 14. Þar hefur því orðið fækkun, líkt og í fjölda bæjarfulltrúa. Starfandi nefndir eru: Almannaþingarnefnd, atvinnu- og ferðamálanefnd, barnaverndarnefnd, Útey, félagsmálanefnd, frístundarnefnd, fræðslunefnd, hafnarstjórn, heilbrigðisnefnd SSSNV, húsnæðisnefnd, menningarnefnd, skipulags- og umhverfisnefnd, undirkjörstjórn í Ólafsfirði, undirkjörstjórn á Siglufirði og yfirkjörstjórn Fjallabyggðar.

¹http://www.fjallabyggd.is/is/greinar/view/24_november_2005_baejarstjorn;
<http://www.olafsfjordur.is/fundir/fundir.asp?fundur=4&cid=798>

Sameiningin hefur fækkað kjörnum fulltrúum fólksins um alls sjö frá því fyrir sameiningu. Tölfræðilega þýðir þetta lýðræðishalla fyrir íbúana, en ekki þarf þó að vera sjálfgefið að fækkun kjörinna fulltrúa þýði versnandi skilyrði fyrir lýðræði. Í rannsókn teymis danskra stjórnmálafræðinga á samspili stærðar sveitarfélaga og lýðræðis frá 2003 eru það meginniðurstöðurnar að lýðræði í stærri sveitarfélögum sé ekki minna en í þeim minni. Þetta er byggt m.a. á athugunum á áhuga fólks á sveitarstjórnarmálum og þekkingu þess á málefnum sveitarfélagsins (Kjær og Mouritzen, 2003). Í rannsókn Gunnars Helga Kristinssonar frá 2001 kemur þó fram að íbúar minni sveitarfélaga telja möguleika sína á að hafa áhrif á ákvarðanir ívið meiri en í stærri sveitarfélögum, en á hinn bóginn að áhugi á sveitarstjórnarmálum sé jafnvel ívið meiri meðal íbúa þeirra stærri (Gunnar Helgi Kristinsson, 2001). Rannsókn Grétars Þórs Eypórssonar og Hjalta Jóhannessonar frá 2002 meðal íbúa 37 sveitarfélaga sem höfðu verið sameinuð sýnir þó skýr merki þess að fólk almennt telji möguleika sína til áhrifa hafa versnað eftir sameiningu og jafnframt að það telji aðgengi sitt að kjörnum fulltrúum hafa þróast til hins verra (Grétar Þór Eypórsson og Hjalti Jóhannesson, 2002). Almennt virðist því raunin ekki vera sú að stærri sveitarfélög þurfi endilega að þýða minna lýðræði, en að í sveitarfélögum sem hafa sameinast upplifi íbúarnir lýðræðishalla miðað við það sem var, a.m.k. einhverjum árum seinna.

Tafla 1. Mat íbúa á aðgengi sínu að kjörnum fulltrúum sveitarfélagsins.

Afstaða (%)	Ólafsfjörður	Siglufjörður	Allir
Mjög óánægður	9,8	9,4	9,5
Frekar óánægður	14,9	13,7	14,2
Hvorki né	51,1	52,4	51,9
Frekar ánægður	18,5	16,5	17,3
Mjög ánægður	5,8	8,1	7,2
Alls	100,1	100,1	100,1
N	276	495	671
Jafnvægisgildi	-0,4	1,5	0,8

Með hliðsjón af þessu er því rétt að skoða hvernig íbúar Siglufjarðar og Ólafsfjarðar upplifa þetta þremur árum eftir sameininguna í Fjallabyggð. Í töflu 1 má sjá hvernig fólk mat aðgengi sitt að kjörnum fulltrúum í könnun sem unnin var haustið 2009 í tengslum við rannsóknaverkefnið *Samgöngubætur og byggðapróun*. Ekki verður annað séð af niðurstöðunum í töflu 1 en að skoðanir á þessu séu skiptar. Fyrir utan að ríflega helmingur aðspurðra er hvorki ánægður né óánægður er lítill sem enginn munur á þeim sem eru ánægðir eða óánægðir.

Tafla 2. Mat íbúa á möguleikum sínum á að hafa áhrif á ákvarðanir.

Afstaða (%)	Ólafsfjörður	Siglufjörður	Allir
Mjög óánægður	12,5	16,5	14,8
Frekar óánægður	17,1	14,2	15,4
Hvorki né	56,4	58,2	57,5
Frekar ánægður	11,8	8,2	9,7
Mjög ánægður	2,1	2,8	2,5
0,7	99.	99,9	99,9
N	280	388	668
Jafnvægisgildi	-15,7	-19,7	-18

GRÉTAR ÞÓR EYÞÓRSSON

Jafnvægisgildi er reiknað með því að draga samanlagt hlutfall þeirra sem eru mjög og frekar óánægðir frá samanlögðu hlutfalli mjög og frekar ánægðra. Þannig er jafnvægisgildið fyrir Ólafsfjörð $5,8 + 18,5 (24,3) - 9,8 + 14,9 (24,7) = -0,4$. Þótt jafnvægisgildið fyrir Siglufjörð sé jákvætt en neikvætt fyrir Ólafsfjörð munar svo litlu að enginn munur telst vera á þessari afstöðu milli bæjanna. Það er þó fjórði til fimmti hver sem er óánægður.

Nokkuð öðru máli gegnir um mat íbúanna á möguleikum sínum á að hafa áhrif á ákvarðanir. Reyndar eru það heil 57,5 prósent sem eru hvorki ánægð né óánægð og verður því að telja meginniðurstöðuna vera á þann veg. Það eru þó nokkru fleiri sem eru óánægðir en ánægðir; um 30 prósent í hvoru sveitarfélagi eru mjög eða frekar óánægð með möguleika sína til að hafa áhrif á ákvarðanir á meðan 11–14 prósent eru ánægð. Ekki verður af þessu séð að íbúar Fjallabyggðar upplifi mikinn lýðræðishalla í lok fyrsta kjörtímabils í hinu nýja sveitarfélagi – meirihlutinn er hvorki ánægður né óánægður með ástand mála.

Stjórnsýsla Fjallabyggðar

Árið 2005 voru 5,5 stöðugildi á bæjarskrifstofu Ólafsfjarðar, að meðtöldum bæjarstjóra. Helstu stofnanir bæjarfélagsins voru: bæjarskrifstofur, leikskóli, grunnskóli, tónskóli, bókasafn, náttúrugripasafn, félagsmiðstöð, félags- og skólaþjónusta, íþróttamiðstöð, veitustofnanir og áhaldahús, og Hafnasamlag Eyjafjarðar.

Á Siglufirði voru að meðtöldum bæjarstjóra 8,5 stöðugildi á bæjarskrifstofum á árinu 2005. Þetta voru skrifstofustjóri, aðalbókari, ritari, starfsmaður launadeildar, félagsmálastjóri, deildarstjóri málefna fatlaðra, bæjartæknifræðingur, byggingarfulltrúi og hálf stöðugildi garðyrkjustjóra. Helstu stofnanir bæjarins voru: bæjarskrifstofur, leikskóli, grunnskóli, tónlistarskóli, bókasafn, íþróttahús, hafnarskrifstofa, áhaldahús, slökkvistöð og Síldarminjasafnið. Veturinn 2009–10 störfuðu 20 manns í 18,5 stöðugildum á skrifstofu hins sameinaða sveitarfélags.

Fjármál og rekstur

Samkvæmt skýrslu Rannsóknarstofnunar Háskólans á Akureyri frá 2006 var rekstrarkostnaður í hærri kantinum á bæði Siglufirði og Ólafsfirði miðað við hóp nokkurra samanburðarsveitarfélaga. Í nokkrum málaflokkanna munaði verulega á útgjöldum sveitarfélaganna tveggja, einkanlega í félagsþjónustu og í íþrótt- og æskulýðsmálum, en í báðum málaflokkunum voru hlutfallsleg útgjöld Siglufirðinga umtalsvert hærri (75% hærri í félagsþjónustu og 50% í æskulýðs- og íþróttamálum) (Hjalti Jóhannesson o.fl., 2006).

Sé litið til fjárhagsstöðu sveitarfélaganna fyrir og eftir sameiningu má sjá að sé Siglufirði og Ólafsfirði slegið saman hefur rekstrarniðurstaða sveitarsjóðs batnað úr tæplega 40 þúsund króna halla á íbúa árið 2004 í um 135 þúsund króna afgang árið 2007, þegar sveitarfélagið hafði verið sameinað. Sambærilegur samanburður á þróun skuldastöðu sýnir þó að mestu óbreytta stöðu milli árána, eða skuldir upp á 577 þúsund krónur á mann árið 2004 og 559 þúsund krónur á mann árið 2007 (Samband íslenskra sveitarfélaga, e.d.). Séu Siglufjörður og Ólafsfjörður bornir saman á þessu tímabili eru meginatriðin þau að Siglufjörður hafði bæði meiri rekstrarafgang og minni skuldir árið fyrir sameiningu.

Niðurstaðan er því í fyrsta lagi sú að Siglufjörður stóð öllu betur fjárhagslega fyrir sameiningu en Ólafsfjörður, jafnvel þótt útgjöld til ákveðinna málaflokka hafi þar verið verulega hærri hlutfallslega. Í öðru lagi eru fyrstu merki um áhrif sameiningar á fjárhag Fjallabyggðar jákvæð hvað rekstur varðar, en fremur lítil á skuldastöðu enn sem komið er. Frekari hagræðingar er að vænta hjá sveitarfélaginu í kjölfar opnunar Héðinsfjarðarganga og þar með að líkindum lækkunar skulda til lengri tíma litið.

Þjónusta sveitarfélags og ríkis

Í könnun RHA sem unnin var fyrir Sameiningarnefnd Eyjafjarðarsvæðisins er m.a. að finna niðurstöður úr könnun sem gerð var meðal íbúa sveitarfélaganna haustið 2004 (Grétar Þór Eyþórsson, Jón Þorvaldur Heiðarsson og Hjalti Jóhannesson, 2004). Í könnuninni voru íbúar sveitarfélaganna beðnir í einni spurningu að meta gæði þjónustubátta í eigin sveitarfélagi með því að gefa þeim einkunn á bilinu 1-5. Tafla 3 að neðan sýnir einkunnagjöf fólks á Siglufirði og í Ólafsfirði fyrir nokkra þjónustubáttanna, samanborið við meðaltal úr þeim níu sveitarfélögum í Eyjafirði sem athugunin náði til. Meðaltalseinkunn fyrir Eyjafjörð er meðaltal allra sveitarfélaga í könnuninni nema Grímseyjarhrepps. Þar var mat fólks oft á tíðum mjög frábrugðið mati annarsstaðar, auk þess sem sveitarfélagið dró sig á endanum út úr sameiningarferlinu árið 2005.

Tafla 3. Mat íbúa Siglufjarðar og Ólafsfjarðar á þjónustu borið saman við íbúa í öllum sveitarfélögum á Eyjafjarðarsvæðinu árið 2004.

Þjónusta	Félagsþjón.	Heilsug.	Leikskólar	Grunnskólar	Menning	Æskulýðs/ Íþróttamál	Sorpmál
Siglufjörður	3,11	3,55	3,49	3,29	3,07	3,09	3,09
Ólafsfjörður	2,81	3,2	3,38	3,07	2,51	2,93	3,05
Meðaltal:							
Eyjafjörður	2,95	2,95	3,37	3,3	2,91	3,08	2,97

Taflan sýnir í fyrsta lagi að í öllum tilvikum eru Siglufirðingar ánægðari með þjónustuna en Ólafsfirðingar, þó að í þremur málaflokkum (leikskólamálum, æskulýðs- og íþróttamálum og sorpmálum) muni reyndar litlu. Sé ánægja Siglufirðinga og Ólafsfirðinga borin saman við meðaltal í 9 sveitarfélögum á Eyjafjarðarsvæðinu kemur í ljós að Ólafsfirðingar eru undir meðaltalinu í 4 málaflokkum af 7 en Siglufirðingar aðeins einu sinni. Siglufirðingar voru því greinilega ánægðari með þjónustuna í sínu sveitarfélagi en Ólafsfirðingar haustið 2004, um einu og hálfu ári áður en þessi tvö sveitarfélög voru orðin að einu.

Af þessu má álykta að Ólafsfirðingum hafi ekki tekist að halda úti þjónustu sem þeir sjálfir voru ánægðir með að öllu leyti, að minnsta kosti í samanburði við nágrannasveitarfélög. Ávinningur Ólafsfirðinga af sameiningu við Siglufjörð ætti því að hafa orðið meiri en Siglufirðinga af sameiningu við Ólafsfjörð sé mið tekið af þessu. Rétt er að hafa það hugfast að almennt hefur verið talið að hagræðingarmöguleikar Siglufirðinga af sameiningu og opnun Héðinsfjarðarganga séu mestir og hafa þeir löngum haft frumkvæðið, ekki síst í ljósi þess.

Tafla 4 sýnir okkur hins vegar stöðu mála eins og hún mældist í könnun rannsóknahóps Héðinsfjarðarverkefnisins haustið 2009. Hér kemur á daginn að Ólafsfirðingar eru nú ánægðari en Siglufirðingar með 5 af 7 málaflokkum sem spurt er um. Um er að ræða félagsþjónustu, íþrótta- og tólmstundamál og grunnskóla-, leikskóla- og framhaldsskólamál, en í fjórum af þessum málaflokkum voru Siglufirðingar ánægðari en Ólafsfirðingar árið 2004. Annað hvort hefur þá sameiningin haft jákvæðari áhrif fyrir Ólafsfirðinga eða mál hafa horfið til verri vegar á Siglufirði. Þar sem mælieiningar eru ekki þær sömu milli kannana er ekki hægt að bera niðurstöður þeirra beint saman.

Tafla 4. Hlutfall íbúa Siglufjarðar og Ólafsfjarðar sem segjast vera mjög eða frekar ánægðir með þjónustu í völdum málaflokkum.

Málaflokkur	Ólafsfjörður	Siglufjörður	Allir	N
Leikskólar	61,7	55,4	57,9	708
Grunnskólar	62	57,8	59,5	708
Íþrótta- og tómstundamál	68,5	67,4	67,8	708
Félagsþjónusta	54,3	53,5	52,9	708
Heilbrigðisþjónusta	76,6	85,9	82,3	708
Framhaldsskólamál	56	27,4	38,8	708
Löggæsla	44,6	56,6	51,9	708

Í ljósi þessa er athyglisvert að Siglufirðingar eru marktækt ánægðari með þjónustu sveitarfélagsins – 58,4% þeirra eru mjög eða frekar ánægðir en 51,8% Ólafsfirðinga (sjá töflu 5). Rétt er að fram komi að ekki var spurt um alla málaflokka og því gæti munurinn á viðhorfum einnig skýrst af meiri ánægju á Siglufirði með þá málaflokka sem ekki var spurt um í könnuninni haustið 2009. Óverulegur munur er hins vegar milli bæjanna þegar spurt er um þjónustu ríkisins.

Tafla 5. Hlutfall íbúa Siglufjarðar og Ólafsfjarðar sem segjast vera mjög eða frekar ánægðir almennt með þjónustu ríkis og sveitarfélags.

Þjónusta	Ólafsfjörður	Siglufjörður	Allir	N
Þjónusta ríkis	42,8	45	44,1	669
Þjónusta sveitarfélags	51,8	58,4	55,8	680

Þótt kannanir árána 2004 og 2009 séu ekki fyllilega sambærilegar gefur samanburður milli þeirra vísbendingar um að viðhorf fólks til þjónustu sveitarfélagsins hafi breyst á tímabilinu. Hvort það megi rekja til sameiningarinnar 2006 er þó óvíst, en tafla 6 gefur ákveðnar vísbendingar um það efni. Þar er að finna almenn viðhorf til þess hvernig sameining sveitarfélaganna hafi tekist. Viðhorf til þróunar þjónustu ættu að skipta verulegu máli fyrir slíkt mat, en vitanlega geta fleiri þættir komið þar við sögu, eins og t.d. þróun lýðræðis, tilfinning fyrir valdajafnvægi, fyrirkomulag stjórnsýslu og fjármál (Grétar Þór Eypórssón, 1998; Grétar Þór Eypórssón og Hjalti Jóhannesson, 2002).

Tafla 6. Hlutfall íbúa í Ólafsfirði og á Siglufirði sem eru mjög eða frekar sammála því að sameiningin í Fjallabyggð hafi tekist vel.

Afstaða	Ólafsfjörður	Siglufjörður	Allir
Mjög ósammála	10,7	8,8	9,6
Frekar ósammála	20,3	14	16,5
Hvorki né	26,3	29,5	28,2
Frekar sammála	34,5	34	34,2
Mjög sammála	8,2	13,6	11,4
Alls	100	99,9	99,9
N	280	388	701
Jafnvægisgildi	11,7	24,8	19,5

Niðurstaða úr töflu 6 er í samræmi við niðurstöðuna úr töflu 5. Siglfirðingar eru heldur ánægðari með þjónustuna almennt og eru, eins og þessi tafla sýnir, heldur sáttari við árangur af sameiningunni – jafnvægisgildi fyrir Siglufjörð er 24,8 en í Ólafsfirði 11,7. Það virðist því hægt að segja með vissu að Siglfirðingar séu almennt ánægðari með sameininguna í Fjallabyggð en Ólafsfirðingar. Eftir stendur þó sú staðreynd að á sama tíma eru Ólafsfirðingar ánægðari með þjónustuna í grunnskólum, leikskólum, félagsþjónustu og í íþrótta- og tómstundamálum. Fullyrða má að ofangreindir málaflokkar séu hornsteinar nærþjónustu sveitarfélaga og því hlýtur þetta að koma nokkuð á óvart. Skýringa verður því að leita í öðrum þáttum en þjónustunni.

Lokaorð

Hér að framan hafa verið tíunduð ýmis áhrif og væntanlegur ávinningur íbúa Fjallabyggðar og sveitarfélagsins í heild af Héðinsfjarðargöngum. Í samhengi við þetta hefur einnig verið litið til sameiningar sveitarfélaganna árið 2006.

Ávinningurinn er í fyrsta lagi almennur hvað varðar sveitarfélagið og starfsemi þess og bolmagn á ýmsum sviðum. Í öðru lagi varðar hann rekstur þess, í þriðja lagi stjórnsýsluna og stjórnkerfið og í fjórða lagi þjónustu sveitarfélagsins. Allt þetta er tilkomið vegna sameiningar sveitarfélagsins sem er algerlega grundvölluð á tilkomu jarðganganna.

Almennan ávinningur má telja að hið nýja sveitarfélag verður stærra og öflugra til þess að sækja fram í atvinnu- og byggðamálum og einnig öflugri heild gagnvart samskiptum við ríkisvaldið um hvers kyns mál. Rekstrarlegur ávinningur er að öllum líkindum ekki enn kominn í ljós. Þó sýna fyrstu merki um rekstrarniðurstöðu að einhver hagræðing hafi þegar náðst í rekstri sveitarfélagsins, jafnvel þó tekin séu með í reikninginn stór framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna sameiningarinnar. Miðað við reynslu annarsstaðar frá, sem og það mat sem ýmsir sérfræðingar hafa lagt fram á því hvers vænta megi, má búast við frekari hagræðingu nú eftir opnun jarðganganna. Má þar nefna áhrif á fræðslumál, íþrótta- og tómstundamál, rekstur hafna og fleiri þætti. Þetta næst ýmist með sameiningu krafta eða samnýtingu mannvirkja.

Hvað varðar stjórnkerfi og stjórnsýslu eru áhrif vegna sameiningar og jarðganga óljósari. Augljóst er að þegar hefur bæjarfulltrúum samanlagt fækkað um sjö, auk þess sem eitt bæjarstjóraembætti hefur sparast. Ljóst er að ekki sparast þar frekar nú þegar göngin hafa verið opnuð. Hið pólitíska litróf hefur breyst á þann hátt að á síðasta, sem og nú á yfirstandandi kjörtímabili 2010-2014, starfar meirihluti hægra megin við miðju, en eins og fram hefur komið voru vinstrimenn við völd í báðum bæjunum fyrir sameiningu. Fjöldi stöðugilda á bæjarskrifstofu hefur aukist samanlagt úr 14 í 18,5 frá því skömmu fyrir sameiningu. Þar er því um að ræða aukin umsvif og litla hagræðingu, en þess er þó að geta að í einhverjum tilfellum hafði ráðningum í stöður verið frestað vegna yfirvofandi sameiningar. Þá starfaði einnig sérstakur þróunarstjóri vegna sameiningarinnar hjá sveitarfélaginu fram til ársins 2010. Því kann þessi samanburður að vera varhugaverður að einhverju leyti.

Athyglisverðustu niðurstöðurnar varða viðhorf íbúa til þjónustunnar og til sameiningarinnar, en þar er einnig byggt á gögnum úr könnun sem rannsóknateymið úr HA gerði haustið 2009. Siglfirðingar voru mun ánægðari með þjónustu síns sveitarfélags árið 2004 en Ólafsfirðingar. Aukinheldur var ánægja Ólafsfirðinga með þjónustu síns bæjarfélags undir meðaltali í sveitarfélögum á Eyjafjarðarsvæðinu í sömu könnun. Þetta gat bent til þess að töluverður ávinningur fyrir Ólafsfirðinga gæti falist í opnun Héðinsfjarðarganganna, en nú ættu jákvæð áhrif sameiningar sveitarfélaganna að geta farið að njóta sín að fullu. Þetta hefur að

GRÉTAR ÞÓR EYÞÓRSSON

sumu leyti komið á daginn og að sumu leyti ekki. Ólafsfirðingar eru í dag ánægðari en Siglfirðingar með þjónustuna í veigamestu málaflökkunum. Siglfirðingar eru engu að síður ánægðari en Ólafsfirðingar með þjónustu sveitarfélagsins og einnig sameininguna almennt. Hvað veldur þessu „misræmi“ er ekki auðvelt að segja til um. Viðhorf til lýðræðis benda ekki til þess að Ólafsfirðingar upplifi meiri lýðræðishalla. Skýringanna verður því að leita annarsstaðar og þá á seinni stigum þessa rannsóknarverkefnis þegar sameiningin hefur komið að fullu til framkvæmda eftir opnun ganganna.

Heimildir

Árbók sveitarfélaga 2005. Reykjavík, Samband íslenskra sveitarfélaga.

Árbók sveitarfélaga 2006. Reykjavík, Samband íslenskra sveitarfélaga.

Árbók sveitarfélaga 2007. Reykjavík, Samband íslenskra sveitarfélaga.

Árbók sveitarfélaga 2008. Reykjavík, Samband íslenskra sveitarfélaga.

Bjarkey Rut Gunnlaugsdóttir. 2005. *Sameiningarmöguleikar Sigljufjarðar: samanburður á sameiningu Sigljufjarðar annars vegar við Ólafsfjörð og hins vegar við önnur átta sveitarfélög á Eyjafjarðarsvæðinu.* Óbirt B.S.-ritgerð: Háskólinn á Akureyri, Viðskiptadeild.

Fjallabyggð. 200, nóvember). *Fundargerðir.* Sótt 11. ágúst 2009 af http://www.fjallabyggd.is/is/greinar/view/24._november_2005_baejarstjorn

Grétar Þór Eyþórsson. 1998. *Kommunindelningspolitik i Island. Staten, kommunerna och folket om kommunsammanslagningar.* Göteborg: CEFOS (Centrum för forskning om offentlig sektor).

Grétar Þór Eyþórsson. 2003. Af smáum sveitahreppum og stöndugum kaupstöðum. Um þróun sveitarstjórnarstigsins á Íslandi. Í Sigríður Stefánsdóttir, Kristján Kristjánsson og Jón Hjaltason (ritstjórar), *Afmaliskevðja til Háskóla Íslands* (bls.139-156). Bókaútgáfan Hólar, Akureyri.

Grétar Þór Eyþórsson. 2005. Viðhorf til sameiningar sveitarfélaga. Í Úlfar Hauksson (ritstjóri), *Rannsóknir í félagsvísindum VI* (bls 572-574). Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.

Grétar Þór Eyþórsson og Hjalti Jóhannesson. 2002. *Sameining sveitarfélaga. Ábrif og afleiðingar. Rannsókn á 7 sveitarfélögum.* Akureyri: Rannsóknastofnun Háskólans á Akureyri.

Grétar Þór Eyþórsson, Jón Þorvaldur Heiðarsson og Hjalti Jóhannesson. 2004. *Eyfirðingar í eina sæng? Mat á áhrifum sameiningar allra sveitarfélaga í Eyjafirði í eitt.* Akureyri: Rannsóknastofnun Háskólans á Akureyri.

Gunnar Helgi Kristinsson 2001: *Staðbundin stjórnmál.* Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Hagstofa Íslands. 2008. *Mannfjöldatölur.* Sótt 8. ágúst 2009 af <http://www.hagstofa.is/mannfjoldi/sveitarfelog>.

Hjalti Jóhannesson, Grétar Þór Eyþórsson og Kjartan Ólafsson. 2001. *Jarðgöng og vegagerð á norðanverðum Tröllaskaga. Mat á umbverfisáhrifum.* Reykjavík: Vegagerðin.

Hjalti Jóhannesson, Valtýr Sigurbjarnarson og Ögmundur Knútsson. 2006. *Sameining Ólafsfjarðarbæjar og Sigljufjarðar-kaupstaðar – Tillögur að skipulagi stjórnkerfis og þjónustu ásamt mati á hagkvæmni.* Akureyri: Rannsókn- og þróunarmiðstöð Háskólans á Akureyri.

Kjær, Ulrik og Mouritzen, Poul Erik (ritstjórar). 2003: *Kommunstorrelse og lokalt demokrati.* Odense. Syddansk Universitetsforlag.

Stjórnsýsluráðgjöf. 2008. *Átak um eflingu sveitarstjórnarstigsins. Úttekt.* Reykjavík: Félagsmálaráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga.

http://www.fjallabyggd.is/is/greinar/view/24._november_2005_baejarstjorn.

<http://www.olafsfjordur.is/fundir/fundir.asp?fundur=4&id=798>.