

# Sameining sveitarfélaga á Íslandi í 70 ár. Röksemdir sameiningarsinna og andstæðinga

Grétar Þór Eypórssón, prófessor við Háskólann á Akureyri

## Útdráttur

Í þessari grein er fjallað um þær röksemdir sem notaðar hafa verið í umræðu um það hvort sameina beri sveitarfélög á Íslandi um sjötíu ára skeið. Greind eru rök bæði sameiningarsinna sem og þeirra sem lagst hafa gegn sameiningum. Notast er m.a. við skilgreiningar Dönsku stjórn málafræðinganna Ulrik Kjær og Poul Erik Mouritzen á því hvað felist í bolmagni (d. bæredygtighed) og lýðræði í umræðu um samspil þessara þátta þegar rætt er um stærð sveitarfélaga. Það er meginniðurstaðan í greiningunni að rök sem tengjast hagkvæmni, skilvirkni og bolmagni; a) hagkvæmni og skilvirkni, b) faglegt bolmagn, c) aðgerða- og þróunargeta, d) þjónustubolmagn og e) aðlögunar og breytingageta séu þeir þættir sem notaðir hafa verið sem röksemdir fyrir sameiningum sveitafélaga. Sérstaklega á þetta við um hagkvæmni og skilvirkni og svo faglegt bolmagn. Veigamestu röksemdir andstæðinga sameininga gegnum tíðina eru lýðræðistengd rök: a) rök um endurspeglun og jafnræði (svæðalegt jafnræði og þjónustulegt jafnræði), b) rök um ábyrgð (þekkingu á málefnum sveitarfélags og þátttaka í kosningum) og c) móttækileiki kerfis, þ.e. hið pólitíska kerfis bregst við þörfum og kröfum fólksins með því t.d. að gefa borgurunum möguleika á þátttöku.

**Efnisorð:** Sameining sveitarfélaga; hagkvæmni og skilvirkni; bolmagn; lýðræði; röksemdir.



Icelandic Review of Politics and Administration Vol. 10, Issue 1 (141–166)

© 2014 Contact: Grétar Þór Eypórssón, gretar@unak.is

Article first published online June 26th 2014 on <http://www.irpa.is>

Publisher: Institute of Public Administration and Politics, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík, Iceland

Stjórn mála & stjórnsýsla 1. tbl., 10. árg. 2014 (141–166) Fræðigreinar

© 2014 Tengiliður: Grétar Þór Eypórssón, gretar@unak.is

Vefbirting 26. Júní 2014 – Birtist á vefnum <http://www.irpa.is>

Útgefandi: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík

DOI: <http://dx.doi.org/10.13177/irpa.a.2014.10.1.8>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 3.0 License.

## Efficiency, capacity and democratic deficits. Arguments for and against municipal amalgamations in Iceland for 70 years.

### Abstract

This article deals with analyzing the arguments which have been used in the debates in Iceland about municipal amalgamations for a period of seventy years. Both the arguments of the pre- side and the against- side are analysed. The frame for analysis used are definitions on efficiency, capacity and democracy in connection with the question of municipal size, done by the Danish political scientists Ulrik Kjær and Poul Erik Mouritzen. The main results of the analysis is that a) efficiency, b) administrative capacity, c) functional- and developmental capacity, d) implementation capacity and e) the ability to adapt to socio-economic changes, are the main arguments used by the pre- side, especially the ones about efficiency and administrative capacity. The most significant arguments from those against amalgamations have been arguments on democracy, a) negative consequences for democracy by territory and by functions and b) negative consequences for democracy due to the loss of important elements of participation and closeness in the small context.

**Keywords:** Municipal amalgamations; efficiency; administrative capacity; service capacity; democracy.

### Inngangur

Fækkun og stækkun sveitarfélaga á Íslandi er málefni sem hefur með reglulegu millibili verið á dagskrá stjórnmalanna eða í almennti þjóðfélagsumræðu síðan á tímum fyrri heimstyrjaldar. Gerðar hafa verið að segja má tvær alvöru tilraunir til þess að koma til leiðar umtalsverðri fækkun sveitarfélaganna í landinu, báðar þó án mikils beins árangurs (Grétar Þór Eyþórsson 2012). Sú fækkun sem orðið hefur á sveitarfélögum í landinu varð hröðust á árabílinu 1994 – 2006 en á því tímabili fækkaði þeim úr 196 í 79. Þegar kosið var til sveitarstjórna í maí 2014 voru sveitarfélögin 74 og því ljóst að veruleg fækkun hefur orðið, bæði í rauntölu (122) og hlutfalli (62,2%). Enn skýtur þó upp kollinum öðru hverju umræða um að fækka þurfi sveitarfélögum, þau sé of mörg alltof lítil, nú síðast í aðdraganda sveitarstjórnarkosninganna 2014. Umræða og rökræða þeirra sem töluðu fyrir sameiningum og þeirra sem töluðu gegn þeim hófst að segja má árið 1943 þegar Jónas Guðmundsson birti grein í tímaritinu Sveitarstjórnarmál sem hann kallaði Var rétt að afnema Ömtin?. Þar spurði hann þeirrar spurningar hvort sveitarfélögin væru nægilega öflug til að takast á við bæði núverandi verkefni sem og komandi verkefni í þjóðfélagi sem þróaðist hratt. Í þessari grein verður það viðfangsefnið að rekja helstu rök sem færð hafa verið í sameiningarumræðu allt frá grein Jónasar og fram til okkar daga. Verða röksemdirnar greindar og flokkaðar útfrá umfjöllun m.a. Danskra og Norskra stjórnmalafraeðinga sem fjallað hafa um stærð sveitarfélaga, hagkvæmni, skilvirkni og lýðræði. Er markmiðið að greina hvers eðlis helstu rök, bæði með og á móti hafa verið.

## 1. Um stærð sveitarfélaga, hagkvæmni, skilvirkni og lýðræði

Sameining sveitarfélaga felur eðli máls samkvæmt í sér fækkun þeirra og um leið stækkun. Með því að fækka einingunum er lýðræðislega kjörnum fulltrúum því að öllu jöfnu einnig fækkað á heildina litið. Þar með er kjörnum fulltrúum fólksins fækkað og það því hin augljósa afleiðing sameininga fyrir stöðu lýðræðisins. Með fækkun stækka einingarnar líka og því kann að vera fölginn í því fjárhagslegur ávinningur ef hagkvæmni stærðar næst í rekstrinum. Fjárhagslegur ávinningur getur einnig hlotist af samlegðar-áhrifum reksturs og stjórnsýslu sem leiða til þess að þar er hægt að fækka stöðugildum, til dæmis í yfirstjórn. Þarna má því segja að takist á lýðræðið og hagkvæmnin. Á sama tíma og fækkun og stækkun sveitarfélaga felur í sér ýmsa hagræðingarmöguleika kann að vera að það halli á lýðræðið með fækkun kjörinna fulltrúa. Á sama hátt getur fjölgun sveitarfélaga sem leiðir um leið til minnkunar þeirra, eftir lýðræðið og minnkað rekstrarhagkvæmnina. Þarna geta því togast á tveir pólar. Fræðimenn hafa um áratuga skeið fjallað um þessa meintu togstreitu. Þekktast er framlag þeirra Robert A. Dahl og Edward R. Tufte frá 1973 *Size and Democracy*. Þeir töldu að ástand lýðræðis ætti að meta útfrá því hversu mikil áhrif borgararnir hefðu á pólitískar ákvarðanir og einnig hversu mikið sjálfðæmi hin pólitíska eining hefði til þess að gera ákvarðanir sínar og vilja að veruleika. Þeir nefndu þetta tvennt „skilvirkni gagnvart borgurunum“ (citizen effectiveness) og „bolmagn kerfisins“ (system capacity) (Dahl & Tufte 1973, bls. 20-21). Dönsku stjórn-málafræðingarnir Ulrik Kjær og Poul Erik Mouritzen (2003) hafa fjallað ítarlega um tengsl stærðar og lýðræðis. Þeir fjalla einkanlega um hugtakið „bolmagn sveitarfélags“ (bæredygtighed) í þessu sambandi og setja fram skilgreiningu á því í fimm liðum:

1. Geta til að fást við og leysa staðbundin viðfangsefni og að leiða samfélagið til þróunar (d. handlekraft) – hér eftir kallað *Aðgerða og þróunargeta*.
2. Geta til að veita góða og ódýra þjónustu (d. effektivitet) – hér eftir kallað *hagkvæmni og skilvirkni*.
3. Geta til að annast þau verkefni og þær aðgerðir sem sveitarfélögum eru álögð af ríkisstjórn og þingi (implementeringskapacitet) – hér eftir kallað *Þjónustubolmagn*.
4. Geta til að taka ákvarðanir sem standast fagleg og réttarfarsleg skilyrði eða kröfur og einnig geta til að ráða faglega hæft starfsfólk (faglig bæredygtighed) – hér eftir kallað *Faglegt bolmagn*.
5. Geta til að takast á við og aðlaga sig að breytingum í félagslegu og efnahagslegu umhverfi (evne til at skabe handlerum og undgå sårbarhed) – hér eftir kallað *Aðlögunar- og breytingageta*.

Spurning þeirra Kjær og Mouritzen í framhaldinu er hvort til staðar sé klípa eða togstreita milli bolmagns og lýðræðis. Að sveitarfélag sem hefur til að bera þá getu og bolmagn til að leiða samfélagið til farsællar þróunar, að veita góða og ódýra þjónustu, að annast öll lögboðin verkefni, að viðhafa faglega stjórnsýslu með fagfólki og mæta og

aðlaga sig breytingum í umhverfinu, sé fært um slíkt en þá á kostnað lýðræðisins – að borgararnir geti ekki haft æskileg áhrif á þær ákvarðanir sem teknar eru (Kjær og Mouritzen 2003, bls. 12).

Þeir Kjær og Mouritzen setja einnig fram skilgreiningu á staðbundnu lýðræði í þessu samhengi sem byggir á annarsvegar virku eftirliti frá kjósendum (d. vælgernes effektive kontrol) og pólitískum jöfnuði eða jafnræði (d. politisk lighed). Út frá því setja þeir fram þrennskonafrá viðmið eða víddir (Kjær og Mouritzen 2003, bls. 23-24):

1. Ábyrgð (d. ansvarligholdelse).
2. Móttækileiki kerfisins (d. responsivitet).
3. Endurspeglun (d. repræsentativitet).

Með ábyrgðinni er átt við að áhugi fólks á stjórnmálum í sveitarfélaginu, þekking þess á málefnum þess og virk þátttaka þess í kosningum séu forsendur þess að stjórnmálamönnum fái það nauðsynlega aðhald sem þeir þurfa og að þannig sé mögulega hægt að verðlauna þá eða refska í kosningum. Með „responsivitet“ sem kalla mætti móttækileika kerfisins er nánar átt við mat fólks á möguleikum sínum til að hafa áhrif á ákvarðanir sem teknar eru um málefni sveitarfélagsins. Einnig ánægju þess með þá þjónustu sem sveitarfélagið veitir. Þetta byggir á getu eða móttækileika stjórnmálakerfisins til að afla sér upplýsinga um óskir, þarfir og körfur borgaranna og að verða við þeim. Loks er átt við traust fólks á kerfinu, að það beri traust til þess að kjörnir fulltrúar og stjórnkerfi sveitarfélagsins hafi þekkingu og getu til að verða við kröfum þeirra – að þeir séu trúverðugir í augum þess. Með „repræsentativitet“ eða *endurspeglun* er átt við hversu vel sveitarstjórnir endurspeglar samsetningu samfélagsins eftir t.d. eftir búsetu og hversu vel sé hægt að tryggja möguleika fólks til að taka þátt eða hafa áhrif eftir t.d. búsetu eða þá öðrum viðmiðunum. Þótt formlega séð sé þessi endurspeglun ekki hindruð með lögum er raun þó oft sú að misjafnlega tekst að tryggja hana (Kjær & Mouritzen 2003, bls. 23-26). Nordmaðurinn Jarle Weigård (1991) ræðir í raun um hluti þessu tengda þegar hann talar um jafnræði út frá verkefnum (funksjonell likhet) og svæðum (territoriell likhet). Sé útgangspunktur tekinn í verkefnum er hugsunin sú að öllum gæðum eða byrðum sé dreift jafnt á alla. Sé útgangspunkturinn tekinn í svæðum er hugsunin sú að reynt sé að dreifa gæðum jafnt burtséð frá búsetu. Þó þurfi það ekki nauðsynlega að þýða að veita þurfi þjónustu eða réttindi nákvæmlega eins á öllum svæðum, heldur fremur að slíkt sé að minnsta kosti gert með þeim hætti að það samsvari sem best óskum og þörfum fólks hvar sem það býr (Weigård 1991, bls. 50-52).

Rannsóknir hafa heldur ekki gefið það ótvírátt til kynna að þessi togstreita bolmagns og lýðræðis sé að einhverju leyti til staðar, en þó að minnsta kosti geti tengslin þarna á milli verið nokkuð flókin. Þannig komst Mouritzen (1991) að því að borgararnir væru almennt ánægðari í minni sveitarfélögum, en að hafa þyrfti í huga að þeim minni sem sveitarfélög væru, væru þau einsleitari. Horft eingöngu til ánægju borgara í sveitarfélögum væri 30 000 íbúar kjörstærðin. Kjörstærð getur líka verið misjöfn eftir því hvaða málaflokkar er litið til sé horft til stærðarhagkvæmni. Hvorki Newton (1982, bls. 193) né

Dahl og Tufte (1973, bls. 138) hafa treyst sér til að fullyrða að til sé einhver kjörstærð sveitarfélags.

Það er ekki markmiðið með þessari grein að fjalla frekar um kjörstærð sveitarfélaga né heldur að rannsaka tengsl eða andstæður lýðræðislegrar stöðu og hagkvæmni eða skilvirkni í rekstri eða bolmagns. Meginviðfangið í greininni er að fjalla um þær röksemdir sem notaðar hafa verið með eða á móti sameiningu sveitarfélaga á Íslandi í sögulegu samhengi, allt frá árinu 1943 þegar segja má að hugmyndir um að sameina sveitarfélög hafi fyrst verið settar fram opinberlega. Röksemdunum allt fram til ársins 1993 hefur áður verið gerð nokkur skil í bókinni *Kommunindelningapolitik i Island. Staten, kommunerna og folket om kommunsammanslagningar* sem út kom árið 1998 (Grétar Thór Eythórsson, 1998). Það sem gert verður í þessari grein er að lengja tímabil þessarar greiningar á röksemdunum allt fram til dagsins í dag og auk þess gera það út frá þeim skilgreiningum og þeirri umræðu um bolmagn og lýðræði, einkanlega þær sem settar voru fram af Kjær og Mouritzen í bókinni *Kommunstorrelse og lokalt demokrati* árið 2003 og fjallað hefur verið um hér að framan. Einnig verður studd við umfjöllun Weigård frá 1991. Jafnframt því sem fjallað verður um þessar röksemdir allt frá árinu 1943 fram til okkar daga, verður reynt að greina ítarlegan en áður hefur verið gert hvaða röksemdir tengdar bolmagni og lýðræði hefur verið lögð megin áhersla á þegar tekist hefur verið á um það hvort fækka beri og stækka sveitarfélögum á Íslandi með sameiningum. Kortlagning röksemda hefur náð til þingskjala, laga, ritaðra heimilda, tímarita og einnig fjölmiðlaumræðu á þeim tiltölulega afmörkuðu tímabilum þegar hún hefur átt sér stað. Það er doktorsritgerð höfundar *Kommunindleningspolitik i Island* sem geymir megnið af þessu efni, en það nær þó einungis fram til sameiningarátaks stjórnvalda 1991-1993 sem lauk með kosningum í 185 sveitarfélögum í nóvember 1993.<sup>1</sup> Auk þess var sú greining röksemda sem þar var gerð grófar en sú sem hér er sett fram. Er það ætlunin að með þessari greiningu megi endurbæta hana og varpa þar með betur ljósi á það hverjar röksemdirnar í umræðu um þessa uppstokkun á sveitarstjórnarkerfinu hafa verið, hvort heldur sem ræðir um með- eða mótrök, lýðræðis- eða hagkvæmnirök. Um leið er það framlag þessarar greinar að taka saman á einum stað allar þessar röksemdir – röksemdir í umræðu sem enn þann dag í dag lifir, þótt hún sé mismikið áberandi.

## 2. Hugmyndir og röksemdir í umræðu um sameiningarmál sveitarfélaga<sup>2</sup>

Meginvörður í sögu sameiningarmála á Íslandi eru fyrst og fremst sú lagasetning sem snert hefur skiptingu landsins í sveitarfélög, bæði beint og óbeint. Sú stefna sem komið hefur fram í þeirri lagasetningu sem og umræða sem fram hefur farið í tengslum við hana eru stóru vörðurnar í sögunni. Þessar vörður eru: i) Sveitarstjórnarlög 1961, ii) Lög um sameiningu sveitarfélaga 1970, iii) Sveitarstjórnarlög 1986, iv) Sameiningarátakið 1991-1993, Átak til eflingar sveitarstjórnarstigsins 2003-2005 og v) Sveitarstjórnarlög 2011. Einnig hafa komið til tímabil þar sem umræða um sameiningarmál og tilraunir til þess að koma þeim á dagskrá stjórnmálanna hefur verið af því umfangi að ekki verður hjá því komist að taka þau með í þessa umfjöllun um röksemdarfærslur í sameiningarmálum. Verður því einnig fjallað um umræðu um sameiningarmál á þeim tímabilum.

**2.1. Tímabilið 1943-1953: Ömtin til umræðu í breyttu þjóðfélagi.**

Hugmyndum um sameiningu sveitarfélaga var fyrst hreyft í opinberri umræðu árið 1943 þegar Jónas Guðmundsson eftirlitsmaður með sveitarfélögum hjá félagsmálaráðuneytinu ritaði grein í tímaritið Sveitarstjórnarmál. Þar hvatti hann eindregið til þess að Ömtin yrðu tekin upp að nýju sem millistjórnsýslustig, enda væru mörg sveitarfélaganna þá þegar orðin of lítil til að sinna verkefnum sínum. Talaði hann um óaskilega þróun sem átt hefði sér stað frá því að Ömtin voru lögð niður 1907 og að ríkisvaldið en ekki sveitarfélögin hefði tekið að sér verkefni þeirra. Hann taldi þetta ekki askilega þróun að lítil sveitarfélög ættu í miklum erfiðleikum með að mæta óvæntum háum útgjöldum og þau skorti alla stærðarhagkvæmni. Í lok greinar sinnar ritaði Jónas:

Það er engum vafa bundið, að framundan eru í þjóðlífi Íslendinga, eins og annarra þjóða, nýir tímar, sem munu færa oss áður óþekkt viðfangsefni og krefjast af oss margra og mikilla breytinga frá því, sem áður var. Einnig í sveitarstjórnarmálum eða skipun þeirra munu þær breytingar verða. Á því, hvort vér skiljum nægilega snemma þessa sjálfsögðu kröfu hins nýja tíma, veltur að verulegu leyti gæfa og gengi þjóðarinnar e.t.v. um langa framtíð.<sup>3</sup>

Árið 1948 lögðu Alþingismennirnir Bernharð Stefánsson og Stefán Stefánsson, báðir úr Framsóknarflokknum, fram þingsályktunartillögu um stjórnun stærri kauptúna og að bregðast þyrfti við hraðri fjölgun stærri þéttbýlisstaða þar sem kröfur um faglega stjórnsýslu og auknið umfang hennar urðu æ meiri.<sup>4</sup>

Árið 1950 lagði síðan ádurnefndur Jónas Guðmundsson fram tillögu til stjórnar og fulltrúaráðs Sambands sveitarfélaga að leggja það til við ríkisstjórnina að skipa nefnd sem skyldi gera úttekt á nauðsyn þess að sameina sveitarfélög með færri en 500 íbúa, að því tilskyldu að landfræðilegar aðstæður hömluðu því ekki. Á ársfundi fulltrúaráðs Sambands sveitarfélaga 1952 var þessi tillaga Jónasar samþykkt einróma og stjórn sambandsins lagði tillöguna fyrir ráðherra sveitarstjórnarmála, Steingrím Steinþórsson, sem ekki brást við tillögunni með neinum hætti.

Umræða um sameiningarmál var tekin á dagskrá af þeim sem aðhylltust sameiningar. Því var ekki óeðlilegt að röksemdir þeirra væru áberandi. Rök þessu snérist í meginatriðum um kosti hagkvæmni og skilvirkni í rekstri sveitarfélaganna og nauðsyn þess að einingarnar væru ekki of litlar til þess að eiga möguleika á að standast skakkaföll. Annar kjarni í máli Jónasar Guðmundssonar var að vöxtur velferðarkerfisins og meðfylgjandi nærþjónustu kallaði á aðkomu sveitarfélaganna. Of mikið af henni hefði þegar farið á hendur ríkisvaldsins við niðurlagningu Amtanna. Í þingsályktunartillögu Bernharðs og Stefáns kemur önnur vídd til viðbótar þessum rökstuðningi: að stækkun sveitarfélaga sé nauðsynleg til að mæta kröfum um faglega stjórnsýslu þar sem mannmögum þéttbýlisstöðum fari ört fjölgandi.

Frá þessum tíma má þó finna tvær greinar í tímaritinu Sveitarstjórnarmál þar sem rök eru færð gegn sameiningum. Fyrrum oddviti Skeiðahrepps, Eiríkur Jónsson taldi

samþykkt fulltrúarráðs Sambands sveitarfélaga frá sama ári gefa tilefni til ótta við að lítill sveitarfélög yrðu gleypst af þeim stærri við sameiningu og hagsmunir þeirra litlu því í hættu (Eiríkur Jónsson 1952, bls. 15). Árið eftir skrifaði oddviti Skútustaðahrepps, Jón Gauti Pétursson grein í tímaritið. Hann lýsti efasemdum um að það væri litlum sveitarfélögum í hag að sameinast þeim stærri og að sérstaklega afskekktari smásveitarfélög væru í hættu á að verða útundan við sameiningu við stærri sveitarfélög (Jón Gauti Pétursson 1953, bls. 16). Mótrökin voru á þessum tímapunkti því fyrst og fremst þess eðlis að lýðræðisleg staða hinna smærri myndi versna í stærri einingum, ekki síst þeim smærri sem afskekktari væru.

## 2.2. Sveitarstjórnarlög 1961 (tímabilið 1958-1961)

Þrátt fyrir þann takmarkaða áhuga sem ráðherra sveitarstjórnarmála við áskorun Sambands sveitarfélaga árið 1952 liðu ekki mörg ár þangað til mál tóku að hreyfast að nýju. Árið 1958 skipaði félagsmálaráðherra Hannibal Valdemarsson nefnd sem ætlað var að leggja fram tillögu að nýjum sveitarstjórnarlögum. Ekki var þó haft neitt samráð við sveitarfélögin um þetta og ráðherra valdi sjálfur í nefndina sem var skipuð ráðuneytisstjóra félagsmálaráðuneytisins, tveimur bæjarstjórum, einum sýslumanni auk borgarlögmanns. Nefndin stóð fyrir því að gera könnun meðal allra 228 sveitarfélaganna í landinu um hug þeirra til mögulegra sameininga sveitarfélaganna. Niðurstaðan varð ekki vatn á myllu nefndarinnar því 100 svör voru neikvæð, aðeins 39 jákvæð og 89 svöruðu ekki eða þá óljóst (Hjálmar Vilhjálmsson 1965). Í tengslum við þessa könnun fór frá nefndinni svohljóðandi ályktun:

Eitt veigamesta grundvallaratriði, sem gera verður grein fyrir við endurskoðun sveitarstjórnarlaga, er það, hvort breyta skuli mörkum sveitarfélaganna. Kemur þá einkum til athugunar, hvort eigi sé rétt að stækka sveitarfélögin og fækka þeim. Mörg rök leiða að því, að slík grundvallarbreyting sé æskileg. Með bættum samgöngum og hinni miklu útbreiðslu talsímans ætti að vera auðvelt að stækka sveitarfélögin. Eins og þessum málum er nú víða háttáð, er áreiðanlega auðveldara fyrir eina sveitarstjórn að annast innheimtu og önnur sveitarstjórnarmál í tveimur eða fleiri hreppum, þar sem staðhættir leyfa, en áður var í einum hreppi. Af þessum sökum væri vissulega auðvelt að sameina ýmsa hreppa. Þá er það mikill kostur við stærri sveitarfélögin, að þau myndu reynast mun sterkari í sókn og vörn í málefnum sveitarfélagsins.<sup>5</sup>

Niðurstöður könnunarinnar urðu til þess að nefndin féll frá öllum hugmyndum um sameiningar sveitarfélaga í tengslum við ný sveitarstjórnarlög. Í Sveitarstjórnarlögunum 1961 var þó að finna ákvæði um að ráðherra væri heimilt að sameina sveitarfélag sem hefði haft færri en 100 íbúa í 5 ár samfellt, nágrennasveitarfélagi, þó að tilskyldu samþykki sýslunefndar.

Umræða og skoðanaskipti um sameiningarmál varð því, eðli máls samkvæmt, fremur takmörkuð þar sem sameiningarhugmyndirnar voru aldrei teknar inn í lagsetninguna, jafnvel þó hið veika ákvæði um lágmarksstærð sveitarfélaga væri þar með. Þær röksemdir nefndar félagsmálaráðherra sem birtust í ályktun hennar voru ekki ítarlegar. Þar er þó ýjað að hagkvæmni stærðarinnar en einnig vísað til þess að stærri einingar *myndu reynast mun sterkari í sókn og vörn í málefnum sveitarfélagsins*.

### 2.3. Tímabilið 1963-1970

Sveitarstjórnarlögin 1961 fólu ekki í sér neinar breytingar á sveitarfélagaskipan landsins í átt til þess sem talað hafði verið fyrir, allt frá árinu 1943 og vart er hægt að halda því fram að lagaákvæðið um lágmarksstærð hafi breytt þar miklu um. Það liðu ekki nema tvö ár þar til sameiningarmál komust á dagskrá og nú á Alþingi.

Í desember 1963 lagði varaþingmaður Alþýðuflokksins, Unnar Stefánsson, fram þingsályktunartillögu um fækkun og stækkun sveitarfélaga. Hún hljóðaði svo:

Alþingi ályktar að skora á ríkisstjórnina að láta gera tillögur um nýja skiptingu landsins í sveitarfélög. Skulu þær miðast við að stækka sveitarfélög í dreifbýli með því að sameina hina fámennari hreppa eftir því, sem staðhættir leyfa.<sup>6</sup>

Í greinargerð sagði meðal annars að hrepparnir í dreifbýli landsins væru ekki lengur heppilegar einingar til sveitarstjórnar, til þess væru þeir almennt of litlir og of fámennir. Flest þau verkefni, sem annast þyrfti í dreifbýli landsins krefðust viðtekara samstarfs rúmast gæti innan hinna gömlu hreppamarka. Jafnframt sagði að sveitarstjórnir væru svo mikilvægur hluti af lýðræðisþjóðfélaginu að nauðsyn bæri til að styrkja stöðu þeirra. Þeir sem með það vald færu þekktu betur en aðrir til þarfa og óska samborgara sinna.<sup>7</sup> Alþingi sendi Sambandi Íslenskra Sveitarfélaga tillöguna til umsagnar og lýsti fulltrúaráð þess sig sammála tillögunni á ársfundi sínum 1964 og lagði til að þingið samþykkti hana. Tillaga Unnars var þó ekki tekin upp aftur í þinginu. Hann lagði ámóta tillögu fyrir Alþingi ári seinna, nú ásamt samflokksmanni sínum Jóni Þorsteinssyni. Sú tillaga náði ekki heldur brautargengi í þinginu. Svo varð einnig um þingsályktunartillögu framsóknar-mannanna Karls Kristjánssonar og Gísla Guðmundssonar á sama þingi um að innleitt yrði millistjórnsýslustig sem þeir kölluðu fylki.

Þó þessar tilraunir í þinginu til að koma málinu á dagskrá hafi ekki tekist leið ekki á löngu þar til skriður komst á það. Fulltrúaráð Sambands Íslenskra Sveitarfélaga ályktaði á fundi árið 1966 að endurskoðun á sveitarfélaga- og jafnvel sýsluskipan landsins væri nauðsynleg. Í kjölfar þess ákvað félagsmálaráðherra Alþýðuflokksins, Eggert G Þorsteinsson að skipa níu manna nefnd sem gera ætti tillögur um hvernig best væri að standa að því að sameina lítil sveitarfélög með stærri, ásamt því að gera úttekt á sýsluskiptingu í landinu.

Skýrsla nefndarinnar „Skýrsla framkvæmdanefndar um störf sameiningarnefndar sveitarfélaga“ kom út árið 1967 sem fylgirit með úmaritinu Sveitarstjórnarmál og var



ítarleg. Röksemdir sem lagðar voru fram í skýrslunni voru svo gott sem samhljóða grein Hjalmar Vilhjálmssonar ráðuneytisstjóra í félagsmálaráðuneytinu sem hann ritaði í Sveitarstjórnarmál árið 1965 en þar fór hann yfir kosti og ókosti sameininga. Hann minnti m.a. á að á Þjóðveldisöldinni hafi verið sett lög um lágmarksstærð hreppa sem þar var skilgreint sem 400 íbúar – sem lágmarksstærð til þess að þeir gætu gegnt skyldum sínum með viðeigandi hætti.<sup>8</sup> Í skýrslunni var farið ítarlega yfir meðrök og mótrök varðandi sameiningu sveitarfélaga þar sem eftirfarandi mótrök voru kölluð „helstu vandkvæði á sameiningu“:<sup>9</sup>

1. *Lögsagnarumdæmin*. Ekki væri lagaheimild fyrir því að sameina kaupstaði og hreppa, án þess að þeir óskuðu þess sjálfir og að sýslunefnd mælti með því.
2. *Afstaða löggjafarvaldsins*. Hætt væri við að ef sveitarstjórnir væru almennt andvígur sameiningum, ættu þær líka takmarkað á Alþingi.
3. *Ólík stjórnmalaviðhorf*. Valdahlutföll stjórnmalaflokkanna gætu raskast við sameiningu dreifbýlis og þéttbýlis.
4. *Misjöfn útsvarsbyrði*. Mjög misjöfn útsvarsbyrði í sveitarfélögum gæti torveldað sameiningar.
5. *Misjafnar efnahagsástaður*. Efnahagur, eignir, skuldir og tekjur sveitarfélaga væri mjög misjafn. Þó svo lagaheimildir væru fyrir því að veita fé úr Jöfnunarsjóði til að greiða fyrir sameiningum væri hætt við að það dygði hvergi nærri í mörgum tilfellum.
6. *Misjöfn þjónusta sveitarfélaga*. Þjónusta dreifbýlis og þéttbýlishreppa væri mjög misjöfn. Til dæmis væru veitumál yfirleitt í betra horfi í þéttbýli. Kostnaðarsamt gæti orðið að koma á jafnræði á þeim sviðum.
7. *Landfræðilegir staðbættir*. Landfræðilegar hindranir, einkum á Vestfjörðum og Austfjörðum gætu hamlað mjög sameiningum.
8. *Viðskipta og atvinnubættir*. Sameiningar þyrftu að miða við það sem best hentaði í viðskipta- og atvinnuháttum. Voru þar nefnd bæði fræðslu og læknishéruð.

Það sem var kallað í skýrslunni „Ástaður sem mæla með sameiningu var eftirfarandi“:<sup>10</sup>

1. *Stór sveitarfélög sterkari heildir*. Nauðsyn var talin á að stækka einingarnar því þannig yrðu þær sterkari til varnar og sóknar í velferðarmálum.
2. *Meiri dreifing kostnaðar og ábattu*. Breytilegur kostnaður við rekstur ýmissa málaflokka, t.d. í fræðslumálum og í framfærslumálum gerði það að verkum að óvæntur hár kostnaður gæti orðið litlum einingum með fáum gjaldendum um megn.
3. *Framkvæmd ýmissa mála auðveldari*. Sumar framkvæmdir, t.d. byggingar, séu það umfangsmiklar að þær kalli á aðkomu fleiri sveitarfélaga. Slíkt samstarf geti oft verið þungt í vöfum og tafasamt og því skilvirkara að stækka einingarnar til að eyða þeim vanda.
4. *Stjórnun árangursríkari*. Í flestum hinna litlu sveitarfélaga gegni oddvitar því starfi aðeins í hjáverkum hafi önnur aðalstörf sem tefji og trufla. Þetta valdi gjarnan

vanrækslu í sambandi við sveitarfmalefni. Hæfilega stór sveitarfélög geti ráðið fasta starfsmenn og muni það gefa betri árangur.

5. *Meira val hafra manna í sveitarstjórn.* Í fámenni sé sé hætta á að ekki sé nægt mannaval til að skipa sveitarstjórn.
6. *Sérhæfir starfsmenn búsettir í héraði.* Fjölmennari sveitarfélög geti ráðið sérmenntað fólk til starfa, ekki síst í tæknigreinum. Slíkt auki á sjálfstæði sveitarfélags að þurfa ekki að leita til utansveitarmanna um slíkt.
7. *Hagnýting vélakosts og tækjabúnaðar.* Fjölmennari einingar hafi ráð á betri tækja og vélakosti, til dæmis á skrifstofur. Slíkt treysti stjórnsýsluna.
8. *Vænleg áhrif lausnar á læknauskort.* Fjöldmenn sveitarfélög eigi meiri möguleika á að fá lækna til starfa og vinna þar með á læknauskortinum.
9. *Betri samgöngur, greiðari samskipti.* Uppbygging vegakerfis í landinu hafi stýtt allar vegalengdir og því sé hægara um vik að hafa sveitarfélögin stærri en raun væri, enda eigi hreppaskiptingir rætur í fyrri tíma samgönguháttum.

Á grundvelli þessarar skýrslu komst nefndin að þeirri niðurstöðu að æskilegt væri að fækka sveitarfélögunum með sameiningum úr 220 í 66. Hélt nefndin fundi á öllum þeim 66 svokölluðu „athugunarsvæðum“ sem hugsuð voru sem ný sveitarfélög og kynnti hugmyndir sínar. Einnig voru myndaðar svokallaðar samstarfsnefndir þar sem öll viðkomandi sveitarfélög áttu fulltrúa. Hlutverk þeirra var hugsað að gera frekari úttekt á hverri og einni sameiningu. Vinna þeirra varð þó á endanum afar takmörkuð og lítt til gagns í framvindu málsins. Úr skýrslu nefndarinnar varð frumvarp til laga um sameiningu sveitarfélaga, lagt fyrir þingið í október 1969.<sup>11</sup> Í meðförum þingsins varð hinsvegar minna úr en lagt var upp með og á endanum urðu breytingarnar í nýju lögunum frá ákvæði laganna frá 1961 afar litlar.<sup>12</sup> Samkvæmt þeim átt félagsmálaráðherra í samráði við Samband Íslenskra Sveitarfélaga ætti að vinna að því að fækka sveitarfélögum og stækka með sameiningum (1. grein). Þá var ráðherra veitt heimild til að sameina hrepp nággranna sveitarfélagi að fenginni jákvæðri umsögn viðkomandi sýslunefndar og/eda bæjarstjórnar, ef íbúatala hreppsins er lægri en 30 (13. grein). Var þar með lækkuð lágmarksstærð frá frumvarpinu sem gerði ráð fyrir 50 íbúa marki og þessir mörk því verið lækkuð úr 100 íbúum í 30 frá lögunum 1961.

Sé litið til þeirra röksemda sem fram voru færðar á tímabilinu frá því eftir að sveitarstjórnarlög voru sett árið 1961 og fram að sameiningarlögunum 1970 voru þær orðnar fleiri og margvíslegri en áður höfðu komið fram, enda veruleg vinna verið lögð í málið. Mest fór fyrir þeim mállutningi sem var fyrir sameiningum en í greinarskrifum og síðan eftir að málið kom inn í þingið komu mótröksemdir einnig fram. Þannig talaði Steinþór Gestsson þingmaður Sjálfstæðisflokksins og oddviti Gnúpverjahrepps fyrir innleiðingu millistjórnsýslustigs í grein í Sveitarstjórnarmálum árið 1967 þar sem hann efaðist um gildi sameininga sveitarfélaganna.<sup>13</sup> Í þinginu veturinn 1969-1970 talaði Ásgeir Bjarnason þingmaður Framsóknarflokks gegn sameiningum og taldi stækkun sveitarfélaga leiða til aukins fjölda starfsmanna og kostnaðar við húsnæði. Meint hagræðing og stærðarhagkvæmni kæmu fyrir ekki því mörg sveitarfélög sem ekki hefði starfsfólk myndu þurfa

að ráða það.<sup>14</sup> Björn Jónsson þingmaður Samtaka frjálslyndra og vinstrimanna<sup>15</sup> beitti lýðræðisrökunum og taldi mikla stækkun valda vandræðum með tengsl fólks við stjórnendur og stjórnsýslu.<sup>16</sup> Loks varaði Steinþór Gestsson við því að sameiningar gætu leitt til þess að margir staðir gætu orðið útundan í nýju og stækkuðu sveitarfélagi.<sup>17</sup>

Sé lítið yfir tímabilið frá 1963-1970 einkenndist það fyrst og fremst af orðræðu þeirra sem töluðu fyrir breytingum á sveitarstjórnarstiginu með sameiningu sveitarfélaganna. Það er fyrst eftir að málið er komið á dagskrá stjórnmalanna með skipan Framkvæmdanefndarinnar árið 1966 og síðar eftir að málið kemur til kasta Alþingis veturinn 1969-1970, að mótbárur gera vart við sig.

Röksemdir sameiningarsinna urðu nú ítarlegri og umfangsmeiri en áður, enda lagt upp í umfangsmikið nefndarstarf af hálfu ráðuneytis og því fylgt eftir með lagafrumvarpi. Rök er lutu að hagkvæmni og skilvirkni voru eins og áður uppistaðan í málflutningnum: Rekstrar og framkvæmdahagkvæmni myndi nást með því að stækka einingarnar, áhættu af þungum byrðum væri betur dreift ef einingarnar stækkuðu og búnaður hverskyns yrði betur nýttur þannig. Þá voru rök er lutu að bolmagni í krafti meiri stærðar einnig fyrirferðarmikil: Stærri sveitarfélög voru sterkari heildir til varnar og sóknar, meðal annars í velferðarmálum og þá voru áhrif stærðarinnar á eflingu stjórnsýslunnar einnig sett fram með því að benda á að fagmennska í stærri stjórnsýslu væri meiri og gæði hennar ekki síst aukin með sérhæfðara starfsliði. Þá var einnig bent á að mannaval yrði meira í hreppsnefnd, þeim fleiri sem hægt væri að velja úr. Þetta voru megin áherslur Framkvæmdanefndarinnar og því í frumvarpinu sem lagt var fyrir Alþingi á endanum.

Þau svokölluðu vandkvæði sem nefndin lagði fram í skýrslu sinni (sjá að ofan) snéru einkum að ýmsum atriðum sem hamlad gætu því að hægt væri að hrinda sameiningum í framkvæmd. Nokkur þeirra lutu þó að því sem kalla má spurningu um jöfnuð eða jafnar aðstæður og vandkvæða sem af slíku gæti stafað. Minni og stærri þéttbýlis- og dreifbýlissveitarfélög hefðu, eins og bent var á í skýrslu nefndarinnar mjög misjafna fjárhagslega stöðu, hvort sem lítið var til útsvarsálagningar, skuldastöðu eða fjárhagsstöðu almennt. Sama gildi um þjónustustig sem torvelt yrði að jafna alveg milli dreifbýlis og þéttbýlis. Aðrir þættir voru meira tæknilegs eðlis eins og lagatæknileg atriði er vörðuðu sameiningar yfir sýslumörk og að landfræðilegir þættir torvelduðu sameiningar. Yfir öllu grúfði loks sú staðreynd að á löggjafarsamkundunni voru menn ekki sérstaklega hlyntir sameiningum.

Andstæðingar sameiningar á þingi fluttu mótrök sem sum hver voru kunnugleg frá umræðu fyrri tíma. Sem fyrr var varað við því að hagar hinna smáu gæti orðið útundan í hinu stóra samhengi auk hinna klassísku lýðræðisröksemda að stækkun eininganna myndi auka fjarlægðina milli fólksins annarsvegar og fulltrúanna og stjórnsýslunnar hinsvegar. Hin umvendu hagkvæmnirök að kostnaður ykist með því að ráða þyrfti starfsfólk þar sem það hafði ekki verið áður, voru hinsvegar ný af nálinni í sameiningarumræðunni.

Því mætti lýsa sem svo að í þeirri tilraun til endurskoðunar á skipan sveitarfélaga sem hrundið var af stað árið 1966, hafi fjallið tekið jóðsótt úr úr hafi orðið mús. Lög um sameiningu sveitarfélaga frá árinu 1970 gengu skemmra í sameiningarátt en Sveitarstjórnarlög frá 1961 höfðu gert.

**2.4. Sveitarstjórnarlögin 1986.**

Í febrúar 1976 skipaði Gunnar Thoroddsen félagsmálaráðherra nefnd til að fjalla um skiptingu verkefna og tekjustofna milli ríkis og sveitarfélaga. Í skýrslu hennar frá árinu 1978 var skipan landsins í sveitarfélög einnig rædd, þar sem ekki talið óhjákvæmilegt að fjalla um stjórnsýslukerfið samhliða verkaskipta- og tekjustofnamálunum. Í þriðja kafla álitargerðar nefndarinnar *Stjórnsýslukerfið* eru mörk sveitarfélaga ekki talin byggjast nægilega á raunverulegum félagslegum tengslum manna á meðal og að fjölmörg þeirra séu ekki nægilega öflug til að annast eigin málefni né heldur að taka við nýjum og auknum verkefnum. Ennfremur segir að hætt sé við að fámenn sveitarfélög geti ekki fullnægt þeim samfélagsþörfum sem af þeim sé krafist og að úrbætur um slíkt fáist ekki án aðkomu stærri og öflugri stjórnadila (Handbók Sveitarstjórna 16, bls. 83). Vinna Verka- skiptanefndarinnar leiddi ekki til neinna breytinga hvaða varðaði skipan sveitarfélaga, en þegar árið 1986 voru sett ný Sveitarstjórnarlög.

Þær breytingar sem hinum nýju lögum var einkum ætlað að taka til snérust að mestu um endurskoðun á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Sameiningarmálin voru því ekki framarlega í umræðunni. Fyrir utan þá nýju röksemd að fækka yrði sveitarfélögum og stækka til þess að þau gætu tekið við fleiri verkefnum frá ríkisvaldinu komu engar nýjar röksemdir fram í þeirri umræðu sem fram fór í þinginu í tengslum við Sveitarstjórnarlögin. Þeir sem þó töluðu fyrir fækkun og stækkun sveitarfélaga notuðust fyrst og fremst við þau rök sem leidd voru fram í tengslum við aðdraganda laganna um sameiningu sveitarfélaga frá 1970 (Grétar Þór Eypórsson 1998).

Engu að síður voru þó gerðar breytingar á lágmarksstærð sveitarfélaga. Í 5. grein laganna kom nú ákvæði þar sem 50 íbúa lágmarks íbúafjöldi sveitarfélags er fest í lög, þó að því gefnu að svo hafi verið 3 ár í röð og að landfræðilegar aðstæður hindri sameiningu ekki. Þar var því fyrsta sinni sett inn þvingunarákvæði um lágmarksstærð. Þá þegar voru 16 sveitarfélög undir þessu marki og 5 árum síðar voru 13 sveitarfélög undir því (Grétar Þór Eypórsson 1998).

**2.5. Jóhönnuátakið 1991-1993.**

Í janúar 1991 skipaði Jóhanna Sigurðardóttir félagsmálaráðherra af eigin frumkvæði nefnd sem ætlað var að leggja fram „samræmdar tillögur um æskilega skiptingu landsins í sveitarfélög“, eins og það var orðað. Með skipan hennar á ofangreindri nefnd upphófst umfangsmesta og alvarlegasta tilraun sem fram að því hafði verið gerð til allsherjar uppstokkunar á skiptingu landsins í sveitarfélög. Sveitarfélaganefndin sem skipuð var fulltrúum frá ráðuneyti, öllum þingflokki og Sambandi sveitarfélaga, skilaði tillögum sínum í skýrslunni „Skipting landsins í sveitarfélög“ þegar haustið 1991.

Sett voru upp þrjú meginmarkmið sem ná þyrfti með breytingum á sveitarstjórnarstiginu: 1) Að hvert sveitarfélag hefði getu til að veita þá þjónustu sem uppfyllti þarfir og kröfur íbúanna, 2) Að hvert sveitarfélag yrði samhangandi heild í félagslegu og efnahagslegu tilliti og 3) Að hvert sveitarfélag yrði eitt skipulagssvæði eða eining.<sup>18</sup> Leiðin að þessum markmiðum var að mati nefndarinnar umfangsmiklar sameiningar sveitarfélaga og lagði hún fram eftirtaldir ástæður fyrir því:<sup>19</sup>

1. Mörg sveitarfélaganna væri mjög fámenn og hefðu ekki getu til að veita lögboðna þjónustu samkvæmt ýmsum lögum um þjónustu sveitarfélaga.
2. Samrekstur ríkis og sveitarfélaga í mörgum málaflokkum væri óásættanlegt fyrir komulag. Reynslan hefði sýnt að þetta væri bæði flókið og óhagkvæmt.
3. Skipting landsins í sveitarfélög væri alls ekki í samræmi við raunveruleg þjónustuvæði.
4. Miklar samgöngubætur hefðu gert ríkjandi skipan gamaldags og óviðeigandi.
5. Mörg hinna fámennu sveitarfélaga hefðu samstarf um suma málaflokka og dæmi væru um að sveitarfélög væri með allt að 80 prósent af heildarfjárhagsáætlun sinni bundið í slík verkefni. Ákvarðanir um stærsta hluta starfsemi þeirra væru því teknar á samstarfsvettvangi með öðrum en ekki af kjörnum fulltrúum. Þessi staðreynd væri í raun afsal á pólitísku valdi og sjálfsforræði sveitarfélaga.
6. Kostnaður við yfirstjórn í fámennu sveitarfélögum væri of hár, einkanlega þeim sem hefðu starfandi sveitarstjóra.
7. Nauðsynlegt væri að jafna fjárhagsstöðu sveitarfélaganna í landinu, því hún væri mjög misjöfn.
8. Sameiningar sveitarfélaga myndu stuðla að eflingu atvinnulífs á landsbyggðinni og þar með vinna gegn hinum óæskilega flótta þaðan til höfuðborgarsvæðisins.

Þessi nefnd ræddi ekki vandkvæði eða það sem gæti mælt með sameiningum, líkt og Sveitarfélaganefndin frá 1966 gerði í sinni skýrslu. Hún setti hinsvegar fram tillögur að þremur mismundandi leiðum í málinu.<sup>20</sup> Sú fyrsta var að miða við 500 íbúa sem lágmarksstærð sveitarfélags sem þannig myndi leiða til fækkunar í 60-70 sveitarfélög. Leið 2 var að sameina öll sveitarfélög innan hversrar sýslu þar sem það var gerlegt. Þetta þýddi fækkun sveitarfélaga í 25. Leið 3 var að sameina ekki, en efla frekar samstarf sveitarfélaganna. Í skýrslunni tók nefndin ekki afstöðu til leiðanna þriggja, en Samband Sveitarfélaga lýsti þegar í stað stuðningi við Leið 2. Ráðherra skipaði á grundvelli þessa nýja nefnd, Sveitarfélaganefnd. Skyldi hún leggja fram ítarlegri tillögur en að þar yrði einnig gerðar tillögur um verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga sem og tekjustofna sveitarfélaga. Nefndin kaus þá þegar að vinna að málinu út frá leið 2. Lagði hún frekari úrvinnslu tillagna í hendur umdæmanefnda sem gera skyldu tillögur að sameiningum. Að þeim loknum skyldi kosið um tillögurnar í öllum sveitarfélögum. Snemma haustið 1993 lágu tillögurnar fyrir og lá fyrir að kjósa þyrfti í alls 185 sveitarfélögum um 32 tillögur að nýjum sveitarfélögum. Gert var ráð fyrir að 11 sveitarfélög stæðu utan þessa.<sup>21</sup>

Í tengslum við atkvæðagreiðslurnar í sveitarfélögum 185 varð almenn umræða um sameiningarmál meiri en nokkru sinni fyrr, enda varðaði málið nær öll sveitarfélög landsins beinlínis. Þar með fóru umræða og skrif að verulegu leyti fram í dagblöðum og héraðsmiðlum og varð þar með ekki lengur einskorðuð við greinar embættismanna og stjórnmalámana. Þetta gerði það að verkum að fjölbreytni röksemda á báða bóga fékk að njóta sín. Er rétt að grípa niður í því helsta af þessu.

Félagsmálaráðherra Jóhanna Sigurðardóttir ritaði grein í Morgunblaðið 30. September og hvatti til sameininga því með verkefnaflutningi til sveitarfélaga sköpuðust skilyrði

fyrir því að efla sjálfsforræði sveitarfélaga og þar með landsbyggðina. Fjölmenn sveitarfélög og öflug hefðu mun betri forsendur þau litlu til að þróa atvinnulíf sitt og jafnframt að bjóða íbúum sínum upp á betri þjónustu.<sup>22</sup> Vilhjálmur Vilhjálmsson formaður Sambands Sveitarfélaga ritaði forystugrein í tímaritið Sveitarstjórnarmál skömmu fyrir kosningar og taldi þar til fjórar meginástæður fyrir því að kjósa með sameiningum, allar á sömu nótum og nefnd ráðherra. Sú fyrsta var aukið sjálfsforræði sveitarfélaga með aukinni ábyrgð á verkefnum, önnur var að sameiningar myndu gera aukinn verkefnaflutning frá ríki til sveitarfélaganna mögulegan, sú þriðja efling atvinnulífs og þjónustustigs og sú fjórða aukið hagræði og skilvirkni í rekstri sveitarfélaganna.<sup>23</sup>

Mótrökin gegn sameiningunum komu ekki síst fram í dagblöðum vikurnar fyrir kosningarnar sem fóru fram 20. nóvember. Þau komu einnig fram í þinginu þó ekki hafi þar verið deilt mjög um ráðast í atkvæðagreiðslurnar 185. Jón Kristjánsson þingmaður framsóknarflokks minnti á þýðingu sveitarstjórnarstigsins fyrir lýðræðislegt uppeldi sem fengist fyrst og fremst með tíðri þátttöku borgaranna í hinum ýmsu verkefnum.<sup>24</sup> Í dagblöð rituðu ekki síst oddvitar hinna smærri hreppa og töluðu gegn sameiningaráformunum. Jón Einarsson oddviti Hvalfjarðarstrandarhrepps benti á að kostir smáu eininganna lægju ekki síst í samfélagskenndinni, þar sem allir þekktu alla og þar sem fólk veldist til forystu í persónubundnum kosningum vegna hæfileika og tiltrúar, framtaks og framsýni.<sup>25</sup> Friðmar Gunnarsson oddviti Fáskrúðsfjarðarhrepps skrifaði í Austra að með því að „samþykkja sameiningu myndu sveitungar sínir samþykkja að leggja niður sitt gamla sveitarfélag og gerast um aldur og ævi minnihlutahópur í nýju samfélagi með því áhrifaleysi sem því fylgdi“.<sup>26</sup> Loks skal getið hér blaðgreinar Björns Pálssonar fyrrverandi Alþingismanns á Löngumýri, í Tímanum. Hann skrifaði m.a.:<sup>27</sup>

Í sveitahreppum eru allflestir bændur, en í kaupúnum eru engir bændur, því þar lifir fólk af sjávarútvegi og ýmiskonar þjónustu. Kaupún hafa áhuga á uppbyggingu sjávarútvegs, iðnaðar og þjónustu ýmiskonar. Sveitahrepparnir hafa fyrst og fremst áhuga fyrir búskap. Þarna eru mismunandi áhugamál og þarna geta myndast deilur sem engar eru nú. Þetta verður því til þess að skerða frelsi annarshvors aðilans og skapa óánægju. Sá, sem er fjölmennari, mun ráða meiru. Víðast hvar verður það þannig að kaupúnin verða í hreinum meirihluta strax. Þannig verður það t.d. bæði í Húnavatnssýslu og Skagafjarðarsýslu. Auðvitað ræður fjölmennara sveitarfélagið meiru. Því er það óheppilegt að misstór sveitarfélög sameinist, því þá gleypir stærra sveitarfélagið það minna.

Að öðru leyti en því sem að ofan getur kom fram í opinberri umræðu nokkur gagnrýni á sameiningaráttak stjórnvalda og framkvæmd þess. Talað var um of skamman tíma til kynningar og þar með til að taka ákvörðun, að tillögur um tekjustofnamál og breytta verkaskiptingu í tengslum við fyrirhugaðar sameiningar væru ómótaðar og óljósar. Einn-

ig var gagnrýnt að aðferð stjórnvalda við að kynna málið væri einhliða og líktist meira krossferð en kynningu.<sup>28</sup>

Úrslit atkvæðagreiðslanna 185 sem fram fóru 20. nóvember 1993 voru ótvíræð og aðeins ein sameiningartillaga af 32 var samþykkt í öllum hlutaðeigandi sveitarfélögum, þar sem í framhaldinu var myndað sveitarfélagið Snæfellsbær. Í nokkrum tilfellum voru sveitarfélög sameinuð í beinu framhaldi af atkvæðagreiðslunum, þar sem lög heimiluðu að þar sem sameining hafði verið samþykkt af 2/3 sveitarfélaganna gætu þau sveitarfélög sem já höfðu sagt sameinast í framhaldinu, að fengnu samþykki hreppsnefndanna. Sveitarfélögunum í landinu hafði þannig fækkað úr 196 í 171 þegar kosið var til sveitarstjórna vorið 1994. Og þeim hélt áfram að fækka á komandi áratug.

Röksemdir þær sem settar voru fram í tengslum við sameiningarátakið sem Jóhanna Sigurðardóttir hratt af stað árið 1991 og endaði með atkvæðagreiðslunum haustið 1993 voru um margt þær sömu og fram höfðu komið áður – bæði með og á móti sameiningum. Það komu þó fram nýjar röksemdir, aðallega af hálfu þeirra sem töluðu fyrir sameiningum.

Eins og svo oft áður var uppistaðan í röksemdafærslu sameiningarsinna hagkvæmni og skilvirkni. Þannig var það sett fram í skýrslu sameiningarnefndar að kostnaður við yfirstjórn væri mun hærri í minni sveitarfélögum og þar væri því hægt að spara fé. Óskilvirkni og flækjur væru til staðar í samrekstri ríkis og sveitarfélaga sem oft hefði komið til vegna smæðar sveitarfélaganna. Þá væri til staðar óhagræði vegna þess að sveitafélagaskipanin endurspegladi ekki nægilega vel raunveruleg atvinnu- og þjónustusvæði. Formaður Sambands sveitarfélaga fullyrti einnig að hagkvæmni og skilvirkni myndu aukast með stækkun og fækkun sveitarfélaganna. En hér fóru einnig rök um kosti aukins bolmagns að gera meira vart við sig en oft áður.

Það kom fram í skýrslu sameiningarnefndarinnar sem og í máli félagsmálaráðherra og formanns Sambands sveitarfélaga að stækkun sveitarfélaga á landsbyggðinni myndi gera þau nægilega öflug til að efla þar atvinnulíf og hækka þjónustustig, þannig að hægt væri að vinna gegn þeim straumi fólks sem þá var farinn að gera vart við sig frá mörgum landsbyggðum til höfuðborgarsvæðisins. Bygðarökin koma þarna inn í sameiningarumræðuna fyrsta sinni af alvöru. Einnig var á það bent að mörg hinna minnstu sveitarfélaga hefðu engan veginn getu til að bjóða einu sinni upp á lögboðna þjónustu, hvað þá valkvæða þjónustu. Og einnig var á það bent að með stækkun eininganna yrði frekari verkefnaflutningur til sveitarfélaga mögulegur.

Rök um eflingu lýðræðis og sjálfsforræðis komu einnig til sögu í umræðunni kringum sameiningarátakið 1991-1993. Þar var í skýrslu nefndarinnar vísað til þess að með hinum mjög svo mörgu samstarfsverkefnum fámennra sveitarfélaga sem með slíku væru mörg hver að afsala sér stærsta hlutanum af sínu pólitíska valdi með því að leggja það í hendur aðila á samstarfsvettvangi. Einnig vísaði formaður Sambands sveitarfélaga til þess að með auknum verkefnum ykju sveitarfélögin sjálfsforræði sitt. Segja má að hér hafi lýðræðisrök komið fyrsta sinn fram að nokkru marki frá sameiningarsinum.

Sem fyrr í umræðu um sameiningarmál var uppistaðan í rökum sameiningarandstæð-

inga rök sem lutu að afleiðingum sameininga fyrir lýðræðið. Þar var, eins og áður, vísað í kosti smárra eininga sem uppeldisstöðva lýðræðis sem myndi fækka með sameiningum. Þá var hættan á að hin fámennari svæða sem yrðu útundan í hina stærra samhengi eftir sameininguna og yrðu gleypst af hinum stóru. Hér var þetta til dæmis kallað að verða minnihlutahópur um aldur og ævi. Tengt þessum rökum voru þau rök sem sett voru fram að kostir hins smáa samfélags væru í því að allir þekktu alla og að með því að viðhafa persónukosningar við þær aðstæður hefði fólk betri og ítarlegri þekkingu á kostum og göllum þeirra sem byðu sig fram til trúnaðarstarfa.

## 2.6. Átak til eflingar sveitarstjórnarstigsins 2003-2005

Úrslit atkvæðagreiðslanna haustið 1993 urðu sameiningarsinum að vonum mikil vonbrigði, jafnvel þótt hin svokallaða 2/3 regla hafi leitt til þess að sveitarfélögum hafði fækkað um 25 þegar um vorið 1994. Fullyrða má að átakið 1991 – 1993 hafi hrundið af stað bylgju sem entist mun lengur en til vorsins 1994. Þegar kosið var til sveitarstjórna vorið 1998 hafði sveitarfélögunum fækkað um 47 til viðbótar með frjálsum sameiningum að frumkvæði heimamanna vítt og breitt um landið og voru nú orðin 124. Þessi þróun hélt áfram af nokkrum þunga kjörtímabilið á eftir og þegar kosið var árið 2002 var fjöldi sveitarfélaganna kominn niður í 105. Sveitarfélögunum í landinu hafði því fækkað um 91 á aðeins 8 árum.

Eftir Alþingiskosningarnar árið 2003 varð framsóknarmaðurinn Árni Magnússon félagsmálaráðherra og þar með ráðherra sveitarstjórnarmála. Hann beið ekki boðanna og þegar um haustið kynntu hann og Samband Sveitarfélaga átaksverkefni í sameiningarmálum sem nefnt var „Átak til eflingar sveitarstjórnarstigsins“. Höfuðröksemd þess að efnit var til átaks á þessum tíma var að þó hinar frjálsu sameiningar undanfarins áratugar hafi verið margar, hafi markmiðum um eflingu sveitarstjórnarstigsins ekki verið náð þar sem ekki hefði náðst sú uppstokkun á sveitarfélagakerfinu að uppræta hin litlu og lítt öfluglu sveitarfélög.<sup>29</sup> Þegar þarna var komið við sögu voru enn 55 af 105 sveitarfélögum í landinu með færri en 500 íbúa og þar af 36 með færri en 200 íbúa.<sup>30</sup> Þau meginmarkmið sem sett voru fram með átakanu 2003 voru:

1. að sveitarfélög myndi heildstæð atvinnu- og þjónustusvæði
2. að sveitarfélög séu nægilega burðug til að sinna helstu lögbundnu verkefnum sveitarfélaga án samvinnu við önnur sveitarfélög
3. að sveitarfélög geti sinnt stjórnsýslu á faglegan hátt.
4. að sveitarfélögin verði öflugri og geti sinnt lögbundnum verkefnum sínum
5. að sveitarfélögin verði betur undir það búin að taka við fleiri verkefnum frá ríkinu
6. að fjárhagur sveitarfélaga standi á traustum grunni
7. að stjórnsýsla og þjónusta sveitarfélaga verði öflugri og faglegri<sup>31</sup>

Líkt og áður var talið að til að ofangreindum markmiðum um fækkun og stækkun skyldi náð þyrftu að koma til breytingar á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og



viðeigandi breytingar á tekjustofnum þeirra í samræmi við það. Kringum verkefnið störfuðu því þrjár mismunandi nefndir; sameiningarnefnd, tekjustofnanefnd og verkskiptingarnefnd. Hugmyndin var að fyrst skyldi fækka sveitarfélögunum og stækka með sameiningum. Um þær var síðan ákveðið að kjósa í 66 sveitarfélögum á árinu 2005 um alls 17 sameiningartillögur. Þegar komið var fram á árið 2005 hafði sveitarfélögunum í landinu fækkað og voru orðin 92. Hafði þeim fækkað með bæði frjálsum sameiningum sem og nokkrum þvinguðum sameiningum sem til höfðu komið vegna ákvæða laga um lágmarks íbúafjölda. Á árinu fóru fram atkvæðagreiðslur í 5 sveitarfélögum í Borgarfirði um vorið en í 61 sveitarfélagi um haustið. Samþykkt allra tillagnanna hefði þýtt fækkun um 49 sveitarfélög, eða meira en helming. Líkt og í atkvæðagreiðslunum árið 1993 urðu niðurstöðurnar mikil vonbrigði fyrir þá sem stóðu að áttakinu. Íbúar í 24 sveitarfélögum samþykktu en felldu í 42. Aðeins ein tillaga var samþykkt í öllum hlutaðeigandi sveitarfélögum og leiddi beint til sameiningar. Þetta voru Austurbyggð, Fáskrúðsfjarðarhreppur, Fjarðabyggð og Mjóafjarðahreppur. Bein fækkun vegna atkvæðagreiðslanna varð því um þrjú sveitarfélög en óbein fækkun varð einnig vegna áhrifa 2/3 reglunnar sem áður hefur verið getið. Átakið hafði ekki tekist eins og að var stefnt.<sup>32</sup> Sameiningar í framhaldi af atkvæðagreiðslunum 2005 urðu alls 10 og þegar kosið var til sveitastjórna vorið 2006 voru sveitarfélögin 79.

Umræða og rökræða í tengslum við þetta sameiningaráttak varð mun fyrirferðarminni en var á kosningarárinu 1993. Sveitarfélögin sem hlut áttu að máli voru líka hartnær þrisvar sinnum færri árið 2005. Efnisleg rök fyrir sameiningum voru nánast samhljóða þeim röksemdafærslum sem nefndin sem starfaði á árinu 1991, lagði fram á þeim tíma: Hagræðing, aukið bolmagn, faglegri stjórnsýsla og yfirtaka verkefna frá ríki voru þær ástæður sem fyrst og fremst voru lagðar fram fyrir því að sveitarfélög ættu að vera stærri. Meginástæða þess að ráðist var í átakið var að enn væru mörg sveitarfélög í landinu of lítil og næðu ekki þeim markmiðum sem sett voru – um helmingur þeirra væri enn undir 500 íbúum. Rök andstæðinga sameininganna voru ekki mjög áberandi, en engu að síður voru sameiningar víða kolfelldar og fengu almennt mun minna fylgi en árið 1993.

## 2.7. Sameiningarmál eftir 2005

Eftir atkvæðagreiðslurnar 66 sem fram fóru á árinu 2005 og sem skiluðu minni árangri en stefnt hafði verið að með áttakinu, hefur fremur lítið verið aðhafst í sameiningarmálum. Fimm þingmenn Samfylkingarinnar lögðu þó fram veturinn 2006-2007, frumvarp til laga um sameiningu sveitarfélaga þar sem m.a. var gert ráð fyrir að lágmarksstærð þeirra yrði 1000 íbúar.<sup>33</sup> Í greinargerð með frumvarpinu var talað skýrt um tengingu sameininga og verkefnayfirfærslu til eflingar sveitarfélaga. Í greinargerð með frumvarpinu sagði m.a. á þá leið að „*Pólítískur vilji til þess að fara til sveitarfélaganna fleiri verkefni frá binu opinbera virðist vera almennur. Ástæða væri til að atla að sá vilji byggðist á þeirri forsendu að flest og helst öll sveitarfélög geti veitt svipaða þjónustu og tekið að sér samþarfileg verkefni.*“ Einnig sagði á þá leið að verkefni yrðu varla flutt frá ríki til sveitarfélaga nema þau smáu sameinuðust og mynduðu þannig nægilega öflug samfélög til að standa jafnfætis öðrum.<sup>34</sup>

Frumvarpið náði ekki fram að ganga, en eftir Alþingiskosningarnar 2007 fékk Sam-

fylkingin ráðuneyti sveitarstjórnarmála og varð Kristján L Möller ráðherra. Mátti því hæglega búast við því að eitthvað kynni að hreyfast varðandi sameiningarmál (Grétar Þór Eypórsson 2012). Efnahagshrunið haustið 2008 setti þó líklega strík í reikninginn með skipulagðar aðgerðir, en þegar kom fram undir lok ársins 2009 skipaði Samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra nefnd til að meta sameiningarkosti sveitarfélaga. Aldrei kom þó til þess að úr nokkrum aðgerðum yrði í tengslum við vinnu þeirra nefndar þó meðal annars hafi þá þegar verið reifaðar hugmyndir um fækkun sveitarfélaga í allt að 17-19. Nefndin fjarði svo út þegar stjórnarflokkarnir VG og Samfylking höfðu sætaskipti á nokkrum ráðuneytum haustið 2010 og Ögmundur Jónasson frá VG varð Samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra. Nýi ráðherra og flokkur hans höfðu aldrei haft sérstakan áhuga á sameiningu sveitarfélaga, líkt og Samfylkingin og Alþýðuflokkurinn áður.

Haustið 2011 samþykkti Alþingi ný Sveitarstjórnarlög sem svo tóku gildi frá áramótum 2011/2012. Í lögnum kveður lítt á um sameiningar og í þeim er tekin burt lagagreinin sem sett hafði verið inn árið 1986 um lágmarksstærð og er því ekkert slíkt ákvæði í lögnum lengur.

Eins og áður segir hefur fátt eitt borið til tíðinda í málum er varða skipan sveitarfélaga frá því að kosið var um sameiningar í sveitarfélögum 66 á árinu 2005. Hefur því lítið verið um rökræðu. Má hér því aðeins taka til þær áherslur sem birtust í frumvarpi Samfylkingarþingmannanna frá þinginu veturinn 2006-2007, þar sem áhersla er lögð á að með stækkun sveitarfélaga sé hægt að flytja til þeirra verkefni og þannig veiti sveitarfélög íbúum svipaða þjónustu. Meira að segja var tekið fram að það myndi tæplega nást með því að setja 1000 íbúa lágmarksstærð.

### 3. Sameiningarumræða í 70 ár

Í byrjun greinarinnar var vitnað til skilgreiningar þeirra Kjær og Mouritzen frá árinu 2003 þar sem þeir annarsveggar skilgreina hugtakið „bæredygtighed“, eða bolmagn og setja fram fimm mismunandi birtingarmyndir þess. Hinsveggar skilgreindu þeir staðbundnið lýðræði og þrennskonar viðmið fyrir það hvaða hugmyndir liggja að baki því. Viðfangsefni greinarinnar er að skoða þá umræðu og rökræðu sem átt hefur sér stað í 70 ára sögu hugmynda og röksemda fyrir því að fækka og stækka sveitarfélög á Íslandi með sameiningum þeirra, sem og röksemdunum sem settar hafa verið fram gegn þeim.

Bolmagn er samkvæmt skilgreiningum þeirra félaga í fyrsta lagi *geta til að fást við og leysa staðbundin viðfangsefni og að leiða samfélagið til þróunar* (d. handlekraft), í öðru lagi *geta til að veita íbúunum góða, hagkvæma og ódýra þjónustu* (d. effektivitet), í þriðja lagi *geta til að annast þau verkefni sem sveitarfélögum eru álögd með landslögum* (d. implementeringskapacitet), í fjórða lagi *geta til að taka ákvarðanir sem standast fagleg og réttarfarsleg skilyrði eða kröfur og einnig geta til að ráða faglega hæft starfsfólk* (d. faglig bæredygtighed) og í fimmta lagi *geta til að takast á við og aðlaga sig að breytingum í félagslegu og efnahagslegu umhverfi* (d. evne til at skabe handlerum og undgå sårbarhed).

### 3.1. Rök sameiningarsinna.

Þau gögn sem hér hafa verið lögð fram í fyrri köflum og greind sýna að þær röksemdir sem lagðar hafa verið fram í sameiningarumræðunni gegnum áratugina geta átt við allar þær fimm skilgreiningar sem Kjær og Mouritzen lögðu fram, mismikið þó.

Fullyrða má að það að geta veitt íbúum góða, hagkvæma og ódýra þjónustu – með öðrum orðum **hagkvæmni og skilvirkni** – sé þú röksemd sem sterkust er í málflutningi sameiningarsinna gegnum tíðina. Hún er ein aðalröksemdin þegar í upphafi umræðunnar sem hófst í síðari heimsstyrjöldinni þegar Jónas Guðmundsson birti sína grein *Var rétt að afnema Ömtin?* Hagkvæmni og skilvirkni komu einnig við sögu í þeirri annars takmörkuðu umræðu sem var í aðdraganda Sveitarstjórnarlaganna 1961 og hún skipaði einnig mikinn sess í röksemdum og orðræðu sameiningarnefndarinnar sem skipuð var árið 1966 og lagði drög að lögum um sameiningu sveitarfélaga 1970. Svo var einnig um röksemdir annarra þeirra sem fyrir sameiningum töluðu á því tímabili, ekki síst Hjálmar Vilhjálmssonar ráðuneytisstjóra. Í sameiningaráttakinu sem hófst 1991 var hagkvæmni og skilvirknirökum haldið mjög frammi, líklega meira en áður. Þar var m.a. talað sérstaklega um óhagræði í yfirstjórn smærri sveitarfélaga sem væri hlutfallslega mikið, einnig um flækjur og óskilvirkni í samrekstri sveitarfélaganna með ríkinu. Þá var það einnig talið valda óskilvirkni hversu sveitarfélagamörk féllu illa að atvinnu og þjónustusvæði eins og þau hefðu þróast með nútímavæðingu og bættum samgöngum. Í röksemdum þeirra sem leiddu átaksverkefnið árin 2003–2005 var hagkvæmnirökum teft fram, eins og öðrum þeim sem áður höfðu verið notuð með því að efna til sameininga.

Þau rök að með aukinni stærð fáiast aukid *bolmagn til að taka ákvarðanir sem standast fagleg og réttarfarsleg skilyrði eða kröfur og einnig geta til að ráða faglega hæft starfsfólki – faglegt bolmagn* – hafa einnig verið gegnumgangandi í málflutningi sameiningarsinna allt það tímabil sem hér hefur verið tekið til skoðunar. Þegar með þingsályktunartillögu Bernharðs og Stefáns Stefánssona árið 1948 er þess getið að bregðast þurfi við auknum kröfum um faglega stjórnsýslu með stækkun sveitarfélaga. Í skýrslu sameiningarnefndar sveitarfélaga frá 1967 eru talin upp nokkur atriði er lúta að þessu. Nægileg stærð gefi árangursríkari stjórnun með föstum starfsmönnum en sé ekki í hjáverkum, meira val verði á hæfu fólki í sveitarstjórn og auk þess gætu gefist færi á að ráða sérmenntað fólk til starfa. Þessi rök komu aftur til sögu í sameiningaráttakinu 1991–1993, en voru alls ekki jafn áberandi í málflutningnum þá. Það voru þau hinsvegar í áttakinu 2003–2005 og eitt af aðalmarkmiðum fyrirhugaðra sameininga þá.

Geta eða bolmagn til að *leysa staðbundin viðfangsefni og að leiða samfélagið til þróunar* – það sem Danirnir kalla „handlekraft“ og þýtt hefur verið hér sem **aðgerða- og þróunargeta**, var mest áberandi í málflutningi sameiningarsinna á fyrri hluta tímabilsins sem greint er. Það er strax ein af röksemdum Jónasar Guðmundssonar 1943 að með miklum og hröðum þjóðfélagsbreytingum ykjast svokölluð nærþjónustuverkefni sem gerði kröfu til þess að staðbundnu einingarnar væru nægilega stórar til að annast þau. Þá kom fram í ályktun frá nefnd félagsmálaráðherra frá 1958 að stærri sveitarfélög væru sterkari í sókn og vörn

í málefnum sveitarfélagsins. Í skýrslu sveitarfélaganefndar frá 1967 var þessi röksemd endurupptekin og sókn í velferðarmálum tilgreind sérstaklega. Í tengslum við vinnu sem tengdist undirbúningi Sveitarstjórnarlaga 1986 kom inn ný röksemd þess eðlis að sveitarfélög yrðu að verða stærri til þess að geta tekið yfir fleiri verkefni frá ríkisvaldinu. Henni var síðan haldið á lofti í sameiningarumræðu eftir það, síðast í þingsályktunartilögu Samfylkingarþingmanna veturinn 2006-2007.

Það sem þeir Kjær og Mouritzen kölluðu „implementeringskapacitet“ og snýst um getu eða *bolmagn til að sinna þeim verkefnum sem atlað er með lögum*, - þjónustubolmagn – hefur komið fram í sameiningarumræðunni. Ekki hefur þó þessi röksemd verið í sama forgrunni og margar aðrar. Jónas Guðmundsson nefndi hana í grein sinni frá 1943 þegar hann talaði um að þá þegar væru sveitarfélögin mörg of lítil til að rækja verkefni sín. Að mörg sveitarfélög hefðu ekki getu til að veita lögboðna þjónustu samkvæmt ýmsum lögum um þjónustu þeirra var síðan efst á lista Sveitarfélaganefndar 1991. Hún kom einnig fram á meginmarkmiðalista nefndarinnar sem starfaði vegna átaksins 2003-2005. Er því ljóst að þessi röksemd um að stækka þyrfti sveitarfélögin í þessu augnamiði, hefur því verið notuð yfir mest allt það 70 ára tímabil sem hér er greint.

Byggðarökin voru fyrst kynnt til sögu af sveitarfélaganefnd frá 1991 og fylgt eftir af félagsmálaráðherra í greinarskrifum. Hér er kosið að skilgreina þau rök sem spurningu um *bolmagn til að takast á við og aðlaga sig að breytingum í félagslegu og efnahagslegu umhverfi – aðlögunar- og breytingageta*. Var þessum rökum fyrst og fremst beitt í umræðunni í kringum það sameiningarátak.

**Ljðræðisrök** komu einnig við sögu í röksemdum þeirra sem stóðu að baki sameiningaráttakinu 1991-1993. Þar var vísað til þess að með hinum mjög svo mörgu samstarfsverkefnum fámennra sveitarfélaga væru mörg hver að afsala sér stærsta hlutanum af sínu pólitíska valdi með því að leggja það í hendur þeirra aðila sem ákvarðanir taka á samstarfsvettvangi. Þá var einnig vísað til þess í skýrslu Sveitarfélaganefndar að með auknum verkefnum ykju sveitarfélögin sjálfsforræði sitt (Félagsmálaráðuneytið, 1991).

### 3.2. Rök sameiningarandstæðinga.

Rök þeirra sem hafa andmælt sameiningum sveitarfélaga hafa verið áberandi fyrst og fremst á þremur tímabilum. Hið fyrsta var upphafstímabilið 1943-1953 þegar umræðan var að hefjast og fyrstu röksemdir í málinu að komu fram. Einnig var umræða og rök-ræða áberandi í tengslum við setningu laga um sameiningu sveitarfélaga árið 1970 en þá urðu umræður fjörugar í blöðum og tímaritum. Loks er að geta aðdraganda atkvæðagreiðslnanna í nóvember 1993 en haustið 1993 fór fram mikil umræða í dagblöðum, vikublöðum, héraðsfréttablöðum. Á öðrum tímum hefur umræðan reynst vera mun fyrirferðarminni og eru því rök sameiningarandstæðinga fyrst og fremst að finna á þessum þremur tímabilum.

Rökin sem lúta að vantrú á því að eftir sameiningar sveitarfélaga sé hægt að halda þeirri **endurspeglun** á samsetningu samfélags sem lýst er af Kjær og Mouritzen og þess

vegna því **jafnræði** sem Weigård talar um, svæðalegu og þjónustulegu, hafa verið mjög ríkjandi frá upphafi og fullyrða má að þau séu þau fyrirferðamestu. Þegar á 5. áratugnum bentu þeir Eiríkur Jónsson oddviti í Skeiðahreppi og Jón Gauti Pétursson í Skútustaðahreppi á hættuna á því að smærri og afskekktari sveitarfélög sem sameinuðust gætu orðið útundan í hinu nýja sveitarfélagi – yrðu hreinlega gleypst af þeim stærri. Frá aðdraganda laganna 1970 notuðu t.d. þingmennirnir Steinþór Gestsson og Björn Jónsson samskonar rök – Björn talaði um að aukin stærð gætið valdið vandkvæðum með tengsl við stjórnendur og stjórnsýslu og Steinþór um að margir minni staðir gætu orðið útundan í stækkuðu sveitarfélagi. Rökin um jafna möguleika eftir svæðum komu mjög sterkt fram fyrir atkvæðagreiðslurnar 185 haustið 1993. Má þar nefna marga oddvita Austanlands sem teknir voru tali í af blaðinu *Austra* sem og nokkurs fjölda þingmanna sem vöruðu við þessum afleiðingum sameininganna. Var m.a. tekið svo djúpt í árinna að telja íbúa minni sveitarfélaga bíða það hlutskipti við sameiningu að verða minnihluta-hópur um aldur og ævi (sjá Friðmar Gunnarsson ofl. 1993). Það hefur einnig oftar en einu sinni komið fram í umræðu um sameiningar að mjög erfitt verði að nokkru sinni jafna alveg þjónustustig dreifbýlis og þéttbýlis. Þetta kom meðal annars fram sem eitt af vandkvæðunum við sameiningar í skýrslu sveitarfélaganefndarinnar frá 1967. Með vísan til þess hvernig Weigård (1991) ræddi um jöfnuð sem tvennskonar, þ.e. verkefnalegan jöfnuð og svæðalegan er ljóst að svæðalegt jafnræði (n. territoriell likhet) hefur gegnum tíðina verið mönnum ofar í huga þegar litið hefur verið gagnrýnum augum á afleiðingar sameininga. Verkefnalega jafnræðið (n. funksjonell likhet) hefur einnig verið nefndur sem hindrun. Því má segja að ótti við lýðræðislegar afleiðingar vegna ójafnræðis hafi verið stærsta röksemd andstæðinga sameininganna. Niðurstöður síðari tíma rannsókna hafa einnig bent í sömu átt (sjá í Grétar Þór Eyþórsson 1998 og Grétar Þór Eyþórsson og Hjalti Jóhannesson 2002).

Röksemdir sem þeir Kjær og Mouritzen hafa kallað ábyrgð (d. ansvarligholdelse) hafa einnig komið til sögu – það sem að ofan hefur verið nefnt ábyrgðin, um aðkomu fólks að ákvörðunum, þekkingu þess á málefnum sveitarfélags og áhuga á að taka þátt. Þessu hafa andstæðingar sameininga talið vera ógnað með of mikilli stækkun sveitarfélaga. Þessum röksemdum var varpað fram í umræðunni fyrir atkvæðagreiðslurnar haustið 1993 þar sem minnt var á hlutverk sveitarfélaganna sem uppeldisstöðva lýðræðisins og að slíkt fengist eingöngu með tíðri þátttöku í stjórnmalastarfi (Jón Kristjánsson í umræðum á Alþingi). Fækkun sveitarfélaga fækkaði þessum tækiferum. Þá var einnig teft fram rökum (Jón Einarsson 1993) um að kosti samfélagskenndarinnar í smæðinni þar sem allir þekktu alla og fólk vissi mæta vel hverja það kysí til forystu.

Röksemdirnar sem hafa verið meginumfjöllunarefni þessarar greinar má taka saman í eftirfarandi töflu. Þó ekki hafi farið fram nein tölfræðileg greining á tíðni, vigt eða umfangi röksemdanna eru þau sem höfundur telur að greining hans hafi sýnt vera mikilvægust feittruð í töflunni.

**Tafla 1.** Yfirlit yfir röksemdir í sameiningarumræðunni.

Rök sameiningarsinna	Rök sameiningarandstæðinga
Hagkvæmni og skilvirkni	Endurspeglun Jafnræði - Svæðalegt - Þjónustulegt
Faglegt bolmagn	Ábyrgð
Þjónustubolmagn	(Móttækileiki kerfis)
Aðgerða- og þróunargeta	
Aðlögunar- og breytingageta	
Aukið sjálfsforræði með auknum verkefnum	
Valdaafsal sveitastjórna tengt samstarfsverkefnum	

Eins og samantektin í töflunni ber með sér hafa greiningarrámmar Kjær og Mouritzen og Weigård reynst misjafnlega gagnlegir til greiningar og flokkunar á þeim megin röksemdafærslum sem uppi hafa verið í sameiningarumræðu á Íslandi. Þannig hefur greiningarrámmi þeirra um bolmagn (bæredygtighed) hentað vel í þessum tilgangi, en um lýðræðið síður. Þar hefur aðgreining Weigård hinsvegar komið vel að notum. Það er von höfundar að þessi stutta samantekt og greining á röksemdum í umræðu um sameiningarmál á Íslandi verði nytsamleg viðbót í flóru rannsókna á Íslenska sveitarstjórnarstiginu.

## Aftanmálgreinar

- 1 Fyrri umfjöllun um röksemdir í sameiningarmálin er í: Grétar Þór Eyþórsson 1998, einkanlega í kafla 6, bls. 52-98. Einnig hefur þessu verið gerð styttri skil í Grétar Þór Eyþórsson 2003 og í Grétar Þór Eyþórsson 2009.
- 2 Kafli 3 byggir í meginatriðum á gagna- og heimildasöfnun sem fram fór í tengslum við og eru gerð skil í Grétar Þór Eyþórsson 1998.
- 3 Jónas Guðmundsson 1943, bls. 15.
- 4 Tillaga til þingsályktunar um undirbúning löggjafar um stjórn stærri kaupþúna. 33. Mál, þskj. 35. *Alþingi 1948, 68. Löggjafarþing*. Flm. Bernharð Stefánsson og Stefán Stefánsson.
- 5 Jónas Guðmundsson 1965, 1:3.
- 6 Þingsályktunartillaga: Unnar Stefánsson 1963.
- 7 Sama heimild.
- 8 Talan 400 íbúar er mat útfrá ákvæði í Grágás um að 20 þingfararkaupsbændur skuli vera í hverjum hreppi hið fæsta. Þar sem að jafnaði munu hafa verið 20 manns í heimili mun þetta í raun hafa þýtt 400 manns. Sjá í Lýður Björnsson 1979, bls. 25.
- 9 Sjá í Samband Íslenskra Sveitarfélaga (1967, bls. 4–6). Hjálmar Vilhjálmsson ráðuneytisstjóri fór einnig yfir þessar röksemdir í greininni ”Sammanslagning och förstoring av de kommunala enheterna på Island”, í tímaritinu Nordisk Administrativt Tidsskrift (1968:19–29). Þetta gerði hann einnig í grein í tímaritinu Sveitarstjórnarmál ’Stækkun sveitarfélaganna’ (1966/4:19–22).
- 10 Sama, bls. 3-4.
- 11 Frumvarp til laga um sameiningu sveitarfélaga nr. 7/1969. 90. Löggjafarþing 1969-1970. Þskj. 7 – 7. mál

- 12 Lög um sameiningu sveitarfélaga nr. 70/1970. 90. Löggjafarþing. 1969-1970.
- 13 Steinþór Gestsson 1967, bls. 103–106.
- 14 Alþingistíðindi 1969. B: Umr. 955.
- 15 Björn Jónsson var kjörinn á þing 1967 fyrir Alþýðubandalagið. Ásamt flokksfélaga sínum, Hannibal Valdemarssyni, yfirgaf Björn flokkinn árið 1968 og tók þátt í stofnun Samtaka frjálslyndra og vinstri manna árið 1969. Þeir Björn og Hannibal sátu áfram á þingi og voru þá kosnir af lista þess flokks. Sjá í Svanur Kristjánsson 1994, bls. 170 og í Ólafur Ragnar Grímsson og Þorbjörn Broddason 1977, bls. 229ff.
- 16 Alþingistíðindi 1969. B: Umr. 965.
- 17 Alþingistíðindi 1969. B: Umr. 955.
- 18 Sjá í skýrslu nefndarinnar ”Skipting landsins í sveitarfélög 1” (1991, bls. 16).
- 19 Sama rit, bls. 19–27.
- 20 Sama rit, bls. 34–39.
- 21 Hér er rétt að rifja upp að þau 11 sveitarfélög sem stóðu utan atkvæðagreiðslna voru: Kópavogur, Hafnarfjörður, Akranes, Vestmannaeyjar, Siglufjörður, Seyðisfjörður, Eyrarsveit, Skaftárhreppur, Mýrdalshreppur, Djúpagvogshreppur og Reykhólahreppur.
- 22 Jóhanna Sigurðardóttir: ‘Stærsta byggðamál síðari tíma’, Morgunblaðið 30/9 1993.
- 23 Vilhjálmur Vilhjálmsson: ‘Sameining sveitarfélaga á tímamótum’, Sveitarstjórnarmál (1993/4: 186).
- 24 Frumvarp um breytingu á sveitarstjórnarlögum nr. 8/1986. 515. Mál, þskj. 872. Alþingi 1992–93, 116. Löggjafarþing. B: Umr. 8505–8512.
- 25 Jón Einarsson: ‘Sameining sveitarfélaga undir svipu áróðurs og hótana’. Morgunblaðið 18/11 1993.
- 26 Friðmar Gunnarsson. Sameining sveitarfélaga. Oddvitarnir svara. Austri, 41.tbl. 1993, bls. 8.
- 27 Björn Pálsson: ‘Þá fóru höfðingjarnir að deila og drepa hver annan’. Tíminn 18/11 1993.
- 28 Þessa gagnrýni má meðal annars lesa í Alþingistíðindum: Jóna Valgerður Kristjánsdóttir, Alþingsitíðindi 1992–93. B: Umr. 8515–8520, Jóhann Ársælsson, Alþingsitíðindi 1992–93. B: Umr. 8520–8523, Jón Kristjánsson, Alþingsitíðindi 1992–93. B: Umr. 8505–8512 og Steingrímur J Sigfússon, Alþingsitíðindi 1992–93. B: Umr. 8569–8580. Sveitarstjórnarmenn gagnrýndu þetta einnig eins og til dæmis: Gunnar Sigurjónsson (Skeggjastaðahreppi) í Austri 41. Tbl. 1993 og Sigurður R Ragnarsson (Skútustaðahreppi) í Degi 30/9 1993.
- 29 Sjá m.a. umfjöllun í Grétar Þór Eyþórsson, 2012.
- 30 Þetta kemur til dæmis fram í Grétar Þór Eyþórsson, 2004.
- 31 Sjá t.d. í Stjórnsýsluráðgjöf 2008, bls. 62ff). Einnig í Grétar Þór Eyþórsson 2012, bls. 440-441.
- 32 Sjá t.d. í Stjórnsýsluráðgjöf (2008) og Grétar Þór Eyþórsson (2009).
- 33 Frumvarp til laga um breytingu á sveitarstjórnarlögum nr. 45/1998. 133. Löggjafarþing 2006-2007. Þskj. 75 – 75. mál.
- 34 Eins og 3. kaflinn ber með sér eru hin svokölluðu samsvörunarrök afar takmörkuð notuð í umræðunni og eru því höfð hér innan sviga.

## Heimildir

- Björn Pálsson: ‘Þá fóru höfðingjarnir að deila og drepa hver annan’. Tíminn 18/11 1993.
- Dahl, Robert A og Tufte, Edward R. (1973): *Size and Democracy*. Stanford. Stanford University Press.
- Eiríkur Jónsson (1952): *Enn um framkvæmdastjórn sveitarfélaga*. Í: Sveitarstjórnarmál 1–2, 1952.
- Félagsmálaráðuneytið (1991): *Skipting landsins í sveitarfélög 1. Tillögur og greinargerð. Afangaskýrsla I*. Nefnd um skiptingu landsins í sveitarfélög.
- Friðmar Gunnarsson. Í: *Sameining sveitarfélaga. Oddvitarnir svara*. Austri, 41.tbl. 1993, bls. 8.
- Grétar Þór Eyþórsson. (1998): *Kommunindelningspolitik i Island. Staten, kommunerna och folket om kommun-sammanslagningar*. Göteborg. CEFOS.
- Grétar Þór Eyþórsson. (2003): *Af smáum sveitahreppum og stöndugum kaupstöðum. Um þróun sveitarstjórnarstígsins á Íslandi*. Í Afmæliskefja til Háskóla Íslands. Hólar, Akureyri.

- Grétar Þór Eypórsson (2004): *50 sveitarfélög á Íslandi. Talsýn eda raunbæfur möguleiki?* Erindi flutt á Félagsvísindatorgi við HA 11. febrúar 2004.
- Grétar Þór Eypórsson (2009): *Municipal Amalgamations in Iceland. Past, present and future.* Í Baldacchino G., Felt L. og Greenwood R. (ritstj.) *Remote Control. Governance Lessons for and from Small, Insular, and Remote regions.* St John's. ISER Books.
- Grétar Þór Eypórsson (2012): *Efling íslenska sveitarstjórnarstígsins. Áberslur, hugmyndir og aðgerðir.* Í: Stjórn-mál og stjórnsýsla. 2. Tbl., 8. Árg. 2012. (Bls. 431-450).
- Gunnar Sigurjónsson. Í: *Sameining sveitarfélaga. Oddvitarnir svara.* Austri 41. tbl. 1993, bls. 8.
- Hjálmar Vilhjálmsson (1965): *Hugleiðingar um stækkun sveitarfélaga.* Í: Sveitarstjórnarmál 1965:3.
- Hjálmar Vilhjálmsson (1966): *Stækkun sveitarfélaga.* Í: Sveitarstjórnarmál 1966:4.
- Hjálmar Vilhjálmsson (1968): *Sammanslagning og forstöring av de kommunala enheterna på Island.* Í Nordisk Administrativt Tidsskrift 1968, bls. 19–29.
- Jóhanna Sigurðardóttir: *'Stærsta byggðamál síðari tíma'*, Í Morgunblaðinu 30/9 1993.
- Jón Einarsson (1993): *Sameining sveitarfélaga undir svipu áróðurs og bótana.* I Morgunblaðinu 18/11 1993.
- Jón Gauti Pétursson (1953): *Er heppilegt að stækka sveitarfélögin?* Í: Sveitarstjórnarmál 1953:1.
- Jónas Guðmundsson (1943): *Var rétt að afnema Ömtin?* Í Sveitarstjórnarmál 1943.
- Jónas Guðmundsson (1965): *Stækkun sveitarfélaganna.* Í: Sveitarstjórnarmál 1965:1.
- Kjær, Ulrik og Mouritzen, Poul Erik (2003): *Er der sammenhang mellem kommunistørrelse og lokalt demokrati?* Í Kjær, Ulrik og Mouritzen, Poul Erik (2003): *Kommunistørrelse og lokalt demokrati.* Odense. Syddansk Univeristetsforlag.
- Lýður Björnsson (1979): *Saga Sveitarstjórnar á Íslandi. Fyrri bindi.* Reykjavík. Almenna Bókafélagið.
- Mouritzen, Paul Erik (1991): *Den Politiske Cyclus.* Århus. Forlaget Politica.
- Newton, Kenneth (1982): *Is small really so beautiful? Is big really so ugly?* Í: Political Studies, vol. 30, no. 2 (bls. 190-206).
- Ólafur Ragnar Grímsson og Þorbjörn Bróddason (1977): *Íslenska Þjóðfélagið. Félagsgerð og stjórnkerfi.* Félagsvísindadeild HÍ. Örn og Örlygur.
- Sigurður Rúnar Ragnarsson (1993): *Hlutverk sveitarstjórna í sameiningu sveitarfélaga.* Dagur 30/9 1993.
- Svanur Kristjánsson (1994): *Frá flokksræði til persónustjórnmála. Fjölflokkarnir 1959–1991.* Félagsvísinda-stofnun HÍ, Háskólaútgáfan, Reykjavík.
- Steinþór Gestsson (1967): *Smáir breppar og stórir.* Í: Sveitarstjórnarmál 1967:4.
- Stjórnsýsluráðgjöf (2008): *Átak um eflingu sveitarstjórnarstígsins. Unnið fyrir Samgönguráðuneytið.*
- Vilhjálmur Vilhjálmsson: *'Sameining sveitarfélaga á tímamótum'*. Í Sveitarstjórnarmál (1993/4: 186).
- Weigård, Jarle (1991): *Kommunistørrelse, autonomi og likbet. En begrepsdrøfting.* Í Naustdalslid, Jon (ritstj.) (1991): *Kommunistørrelse, autonomi og likbet.* Oslo. NIBR Rapport 1991:26.

## Þingskjöl og lög

- Alþingistíðindi 1969. B: Umr. 955, 965.
- Frumvarp til laga um breytingu á sveitarstjórnarlögum nr. 45/1998. 133. Löggjafarþing 2006-2007. Þskj. 75 – 75. mál.
- Frumvarp um breytingu á sveitarstjórnarlögum nr. 8/1986. 515. Mál, þskj. 872. Alþingi 1992–93, 116. Löggjafarþing. B: Umr. 8505–8512, 8515-8523, 8569-8580.
- Lög um sameiningu sveitarfélaga nr. 70/1970. 90. Löggjafarþing. 1969-1970.
- Sveitarstjórnarlög nr. 58/1961.
- Sveitarstjórnarlög nr. 8/1986.
- Sveitarstjórnarlög nr. 128/2011.
- Tillaga til þingsályktunar um undirbúning löggjafar um stjórn stærri kaupþúna. 33. Mál, þskj. 35. Alþingi 1948, 68. löggjafarþing. Flm. Bernharð Stefánsson og Stefán Stefánsson.
- Tillaga til þingsályktunar um fækkun og stækkun sveitarfélaga. 106. Mál, þskj. 171. Alþingi 1963, 84. löggjafarþing. Flm. Unnar Stefánsson. A: Þingskjöl.



Tillaga til þingsályktunar um skiptingu landsins í fylki er hafi sjálfstjórn í sérmálum. 95. Mál, þskj. 141. Alþingi 1964, 85. Löggjafarþing. Flm. Karl Kristjánsson og Gísli Guðmundsson. A: Þingskjöl.

Tillaga til þingsályktunar um sameiningu sveitarfélaga. 110. Mál, þskj. 227. Alþingi 1964-65, 85. löggjafarþing. Flm. Unnar Stefánsson og Jón Þorsteinsson. A: Þingskjöl.

