

Borgum v/ Norðurslóð  
600 Akureyri  
Sími 460-8900  
rha@unak.is  
<http://www.rha.is>



# **BREIÐDALSHREPPUR**

## ***Samfélagsgreining og sameiningarkostir***

***September 2017***

***Höfundar***

***Hjalti Jóhannesson***

***Arnar Þór Jóhannesson***

***R17-006-SVE***

© RHA-Rannsóknamiðstöð Háskólans á Akureyri 2017

Öll réttindi áskilin. Skýrslu þessa má ekki afrita með neinum hætti, svo sem með ljósmyndun, prentun, hljóðritun eða á annan sambærilegan hátt, að hluta eða í heild, án skriflegs leyfis útgefanda.

RHA-S-14-2017

ISSN 1670-8873 (vefútgáfa)

L-ISSN 1670-8873 (prentútgáfa)

***Skýrsla unnin fyrir  
Breiðdalshrepp***



## EFNISYFIRLIT

<b>HELSTU NIÐURSTÖÐUR .....</b>	<b>5</b>
<b>1. INNGANGUR .....</b>	<b>6</b>
<b>2. SAMFÉLAGSGREINING .....</b>	<b>8</b>
2.1. STAÐHÆTTIR .....	8
2.2. ÍBÚAÞRÓUN .....	10
2.3. ATVINNULÍF .....	15
2.4. REKSTUR OG SKYLDUR SVEITARFÉLAGA.....	23
2.5. FJÁRHAGSLEG GETA TIL AÐ SINNA LÖGBUNDNUM VERKEFNUM.....	27
2.6. MÖGULEIKAR TIL SJÁLFBÆRNI Í REKSTRI.....	32
2.7. STJÓRN MÁLAPÁTTAKA.....	46
<b>3. MÖGULEG SAMEINING VIÐ ANNÆÐ SVEITARFÉLAG .....</b>	<b>51</b>
3.1. EFLING SVEITARFÉLAGA .....	51
3.2. VIÐHORF OG ÁLITAMÁL UM SAMEININGU SVEITARFÉLAGA.....	52
3.3. HLUTVERK JÖFNUNARSJÓÐS SVEITARFÉLAGA VIÐ SAMEININGU.....	65
<b>4. NIÐURSTÖÐUR .....</b>	<b>69</b>
4.1. SAMFÉLAGSLEG STAÐA.....	69
4.2. SAMEINING VIÐ ANNÆÐ SVEITARFÉLAG.....	71
<b>HEIMILDASKRÁ .....</b>	<b>74</b>
<b>VIÐMÆLENDASKRÁ.....</b>	<b>79</b>
<b>VIÐAUKI 1. TILLAGA UM SLIT VIÐRÆÐNA UM SAMEININGU BREIÐDALSHREPPS OG FJARÐABYGGÐAR (2010) .....</b>	<b>80</b>
<b>VIÐAUKI 2. REGLUR UM FJÁRHAGSLEGA AÐSTOÐ JÖFNUNARSJÓÐS VEGNA SAMEININGA (NR. 295/2003).....</b>	<b>81</b>
<b>VIÐAUKI 3. SAMANBURÐUR Á REKSTRI BREIÐDALSHREPPS OG FJARÐABYGGÐAR (TÖFLUR) .....</b>	<b>83</b>
<b>VIÐAUKI 4. AFKOMA OG EFNAHAGUR FÉLAGSLEGRA ÍBÚÐA 2008-2016 .....</b>	<b>84</b>
<b>VIÐAUKI 5. VINNUREGLUR UM ÚTHLUTUN FRAMLAGA JÖFNUNARSJÓÐS SVEITARFÉLAGA TIL AÐ GREIÐA FYRIR SAMEININGU .....</b>	<b>85</b>

## MYNDIR

Mynd 1. Breiðdalsvík, grunnskólinn og íþróttamiðstöð fyrir miðri mynd. Ljósmynd: Hjalti Jóhannesson. ....	9
Mynd 2. Íbúafjöldi í Breiðdalshreppi 1950-2017; þéttbýlið og sveitin (ath. samfelldar tölur eru frá 1989). Heimild Hagstofa Íslands. ....	11
Mynd 3. Fjöldi kvenna á hverja 1.000 karla í Breiðdalshreppi 2000-2017. Heimild Hagstofa Íslands. ....	12
Mynd 4. Mannfjöldapíramídi fyrir Breiðdalshrepp 2011 og samanburður við landið. Gögn: Hagstofa Íslands. ....	12
Mynd 5. Mannfjöldapíramídi fyrir Breiðdalshrepp 2017 og samanburður við landið. Gögn: Hagstofa Íslands. ....	13
Mynd 6. Hlutfall erlendra ríkisborgara í Breiðdalshreppi og á landinu öllu 2000-2017. Heimild: Hagstofa Íslands. ....	14
Mynd 7. Landaður afli á Breiðdalsvík (tonn) 1982-2015. Heimild: Hagstofa Íslands. ....	16
Mynd 8. Breiðdalshreppur, úthlutaður byggðakvóti fiskveiðiárin 2003/04 - 2016/17. Heimild: Fiskistofa. ....	17
Mynd 9. Strandveiðiafli sem landað var á Breiðdalsvík 2009-2015. Heimild: Breiðdalshreppur, óbirt gögn. ....	17
Mynd 10. Verslunin á Breiðdalsvík. Ljósmynd: Hjalti Jóhannesson. ....	19
Mynd 11. Hótel Bláfell. Ljósmynd: Hjalti Jóhannesson. ....	20
Mynd 12. Breiðdalssetur er í gamla kaupfélagshúsinu. Ljósmynd: Hjalti Jóhannesson. ....	21
Mynd 13. Hlutfall sveitarfélaga eftir stærð 1990-2016 Heimild: Hagstofa Íslands og Grétar Þór Eyþórsson, óbirt gögn. ....	23
Mynd 14. Tvö parhús með leiguíbúðum Breiðdalshrepps. Ljósmynd: Hjalti Jóhannesson. ....	29
Mynd 15. Malargata á Breiðdalsvík. Ljósmynd: Hjalti Jóhannesson. ....	30
Mynd 16. Útrásir fráveitu á Breiðdalsvík eru tvær, stutt hvor frá annarri. Ljósmynd: Hjalti Jóhannesson. ....	31
Mynd 17. Breiðdalsvíkurhöfn, ný flotbryggja í forgrunni. Ljósmynd: Hjalti Jóhannesson. ....	31
Mynd 18 Skuldahlutfall Breiðdalshrepps, Fjarðabyggðar og Fljótsdalshéraðs 2011-2016. Heimild: ársreikningar Breiðdalshrepps, Fjarðabyggðar og Fljótsdalshéraðs. ....	41

Mynd 19. Tekjur Breiðdalshrepps og Fjarðabyggðar 2014 og 2015 (kr. á íbúa). Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga (e.d.).....	42
Mynd 20. Rekstur nokkurra málaflokka í Breiðdalshreppi og Fjarðabyggð (kr. á íbúa) 2015. Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga (e.d.) .....	43
Mynd 21. Fjöldi framboðslista í Breiðdalshreppi 1978-2014. ....	46
Mynd 22. Fjöldi bundinna og óbundinna kosninga til sveitarstjórnar á Íslandi 1974-2014....	47
Mynd 23. Fjöldi barna í grunnskólunum á Breiðdalsvík og Stöðvarfirði 2001-2015. ....	55
Mynd 24. Fjöldi barna í leikskólunum Balaborg í Fjarðabyggð (Stöðvarfirði) og Ástúni á Breiðdalsvík 1998 – 2015.....	57
Mynd 25. Skipurit fyrir Fjarðabyggð. ....	61

## TÖFLUR

Tafla 1. Vegalengdir frá Breiðdalsvík til nokkurra staða á Austurlandi. Heimild: Vegagerðin. 10	
Tafla 2. Fjöldi barna á leik- og grunnskólaaldri í Breiðdalshreppi 1. janúar 2017 og framreikningur til skólaársins 2022-23. Heimild: Hagstofa Íslands..... 14	
Tafla 3. Áætlaður fjöldi stöðugilda 2017 eftir atvinnugreinum skv. mati Breiðdalshrepps. ... 15	
Tafla 4. Yfirlit yfir helstu samstarfsverkefni Breiðdalshrepps við önnur sveitarfélög á Austurlandi. Heimild: Arnar Þór Jóhannesson o.fl., 2016. .... 26	
Tafla 5. Rekstrarreikningur Breiðdalshrepps 2007-2016 (í þús. kr.). Heimildir: Samband íslenskra sveitarfélaga (e.d.) og Breiðdalshreppur (2017). .... 34	
Tafla 6. Nokkrar lykiltölur í þúsundum króna úr rekstri Breiðdalshrepps 2014-2016..... 35	
Tafla 7. Verkefni til hagræðingar í rekstri Breiðdalshrepps sem ýmist voru hluti af samkomulegi við eftirlitsnefnd um fjárhag sveitarfélaga eða lögð til af R3 ráðgjöf. Listinn er ekki tæmandi. Heimild: Breiðdalshreppur 2016. .... 36	
Tafla 8. Verkefni til hagræðingar í rekstri Breiðdalshrepps sem ekki komust til framkvæmda, ýmist sem hluti af samkomulegi við eftirlitsnefnd um fjárhag sveitarfélaga eða lögð til af R3 ráðgjöf. Listinn er ekki tæmandi. Heimild: Breiðdalshreppur 2016. .... 37	
Tafla 9. Útgjöld sveitarfélaga fámennari en 300 íbúa til fræðslu- og uppeldismála árið 2015 (kr. á íbúa) Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga 2016..... 38	
Tafla 10. Útgjöld sveitarfélaga á Austurlandi til fræðslu- og uppeldismála árið 2015. Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga 2016. .... 38	
Tafla 11. Rekstur málaflokka í Breiðdalshreppi (kr. á íbúa) 2007-2016. Heimildir: Samband íslenskra sveitarfélaga (e.d.) og Breiðdalshreppur (2017). .... 40	
Tafla 12. Kosningaform í sveitarfélögum með færri en 300 íbúa 2006-2014. .... 48	
Tafla 13. Kjörsókn í sveitarfélögum þar sem hún var undir 70%..... 49	
Tafla 14. Kjörsókn í sveitarfélögum með færri en 300 íbúa. .... 49	
Tafla 15. Gjaldskrá sundlauga í Breiðdalshreppi og í Fjarðabyggð árið 2017..... 59	
Tafla 16. Fjöldi sveitarstjórnar- og nefndarmanna í Breiðdalshreppi og í Fjarðabyggð. .... 63	
Tafla 17. Gjaldskrár og álögð gjöld í Breiðdalshreppi og Fjarðabyggð. .... 63	
Tafla 18. Breiðdalshreppur, fjöldi stöðugilda eftir málaflokkum/deildum sumarið 2017..... 64	
Tafla 19. Upphæðir sem renna til Breiðdalshrepps og Fjarðabyggðar skv. reglum Jöfnunarsjóðs..... 67	



## HELSTU NIÐURSTÖÐUR

Rekstur Breiðdalshrepps hefur verið þungur um langt skeið þrátt fyrir góða afkomu að undanfögnu. Helgast þessi góða afkoma fyrst og fremst af miklu aðhaldi í rekstri hreppsins og auknum framlögum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Hlutfall skulda af tekjum sveitarfélagsins er 141% í árslok 2016 sem er mikil breyting til batnaðar en árið 2014 var skuldahlutfallið 199%. Samkvæmt reglugerð um fjárhagsleg viðmið sveitarfélaga og eftirlit með fjármálum sveitarfélaga (nr. 502/2012) skal skuldahlutfallið ekki vera hærra en 150%.

Breiðdalshreppur er lítil og óhagstæð rekstrareining sem leiðir af sér brothætta stjórnsýslu. Sveitarfélögum á Íslandi hefur fækkað mikið undanfarna áratugi og verkefnum þeirra hefur fjölgað sem kallar á mun meiri stjórnsýslu og umsvif en áður með tilheyrandi kostnaði.

Fólksfækkun hefur verið viðvarandi í Breiðdalshreppi síðustu áratuginu sem má fyrst og fremst rekja til ótryggs atvinnuástands. Íbúum hefur fækkað úr 372 í 182 frá því þegar þeir voru flestir, árið 1980. Til þess að sporna gegn þessari þróun var verkefninu *Breiðdælingar móta framtíðina* komið á laggirnar undir formerkjum *Brothættra byggða*. Ekki er komin nægilega löng reynsla á verkefnið til þess að meta langtímaárangur af því.

Íbúasamsetningin í sveitarfélaginu er þannig að hlutfallslega er meira af körlum en konum og eldra fólki en ungu.

Ágæt gróska og nýsköpun á sér stað í sveitarfélaginu en atvinnulífið stendur samt óstyrkum fótum. Vægi landbúnaðar og sjávarútvegs hefur minnkað en ferðaþjónustu aukist.

Erfitt gæti orðið að fá íbúa til þess að gefa kost á sér í sveitarstjórn og nefndir hreppsins í framtíðinni. Merkjandi er minni pólitísk þátttaka en áður þar sem framboðslistum hefur fækkað og kjörsókn minnkað.

Ýmsir innviðir í Breiðdalshreppi þarfnast viðhalds og endurbóta, svo sem götur, fráveita, skóli og leiguíbúðir sem hreppurinn á.

Viðræður um sameiningu sveitarfélaga eru rökrétt næsta skref. Af landfræðilegum ástæðum er sameining við Fjarðabyggð besti kosturinn með samlegð í huga. Þó er sameining við Fljótshérað ekki útilokuð en Breiðdalsheiði er verulegur farartálmi á veturna. Í slíkum tilfellum lægi leiðin milli byggðakjarnanna í gegnum annað sveitarfélag.

Sameining skólanna á Breiðdalsvík og Stöðvarfirði er skynsamleg ráðstöfun, bæði fjárhagslega og faglega. Gert væri ráð fyrir skólahaldi í báðum skólunum eftir sem áður.

## 1. INNGANGUR

Greinargerð þessi var unnin að beiðni sveitarstjórnar Breiðdalshrepps og skiptist hún annars vegar í samfélagsgreiningu og hins vegar í athugun á mögulegri sameiningu hreppsins við annað sveitarfélag, þ.e. Fjarðabyggð. Var framkvæmd verkefnisins hluti af samkomulagi hreppsins við innanríkisráðuneytið og eftirlitsnefnd um fjármál sveitarfélaga um fjárhagslega endurskipulagningu Breiðdalshrepps sem hófst með samningi milli aðila í febrúar 2015. Höfundar voru sérfræðingar hjá RHA – Rannsóknamiðstöð Háskólans á Akureyri, þeir Arnar Þór Jóhannesson og Hjalti Jóhannesson og var sá síðarnefndi verkefnisstjóri. Gagnaöflun í verkefninu hefur verið unnin í samstarfi við Björn Hafþór Guðmundsson, starfsmann Breiðdalshrepps. Fór verkefnið fram á tímabilinu frá mars til september 2017.

Fjárhagur Breiðdalshrepps hefur verið erfiður um árabil og var hreppurinn skilgreindur sem eitt þeirra sveitarfélaga sem telst vera brothætt byggð samkvæmt greiningu Byggðastofnunar og hófst sérstakt verkefni í samstarfið við Byggðastofnun árið 2013 til að vega á móti neikvæðri byggðaþróun (Byggðastofnun, e.d.).

Sameining hreppsins við nágrannasveitarfélög hefur í gegnum árin komið til umræðu. Slíkt hefur þó aldrei komist það langt að kosið hafi verið um sameiningu í almennum kosningum með þeim undantekningum sem eru almenn átök á landsvísu um sameiningu sveitarfélaga á vegum stjórnarráðsins og Alþingis. Þannig var kosið um sameiningu Fáskrúðsfjarðar-, Búða-, Stöðvar- og Breiðdalshrepps í almennum kosningum um sameiningu sveitarfélaga 20. nóvember 1993. Var tillagan felld í öllum sveitarfélögum. Í framhaldi af þessari kosningu var aftur reynt að sameina Breiðdalshrepp og Stöðvarhrepp<sup>1</sup> með kosningu 19. febrúar 1994. Var sú tillaga einnig felld með rúmlega 2/3 hluta atkvæða. Árið 2005 var aftur blásið til almennra kosninga um sameiningu sveitarfélaga en ekki kom fram tillaga um að kjósa um sameiningu Breiðdalshrepps við annað sveitarfélag. Ástæðan mun hafa verið sú að við forsetakosningar 2004 höfðu íbúar Djúpvogs og Breiðdalshrepps svarað könnun um sameiningarkosti og hugnaðist meirihluta svarenda að sameinast Héraði en vildu ekki kjósa um sameiningu þessara tveggja minni sveitarfélaga. Því varð ekkert úr sameiningarkosningu Breiðdalshrepps 2005 og var vísað til þess að landfræðilegar ástæður væru ekki til staðar fyrir sameiningu [við Hérað]. Við sveitarstjórnarkosningar árið 2014 var enn kannaður vilji Breiðdælinga til sameingar og var niðurstaðan þá önnur. Um helmingur kjósenda vildi sameinast og vildu þá flestir, af þeim sem kusu, athuga sameiningu við Fjarðabyggð (37%) en þátttaka í sveitarstjórnarkosningunum

---

<sup>1</sup> Breiðdalshreppur og Stöðvarhreppur voru sama sveitarfélagið til 1905.

Í Breiðdalshreppi var slök þannig að þetta gefur fyrst og fremst vísbendingar um vilja íbúanna. Á þessu 10 ára tímabili höfðu forsendur fyrir sameiningu vissulega breyst, m.a. vegna breytinga á sveitarfélagaskipan hjá næstu nágrönnum norðan Breiðdalshrepps. Austurbyggð, sameinað sveitarfélag Stöðvarhrepps og Búðahrepps, sameinaðist árið 2006 inn í Fjarðabyggð<sup>2</sup> ásamt Fáskrúðsfjarðarhreppi og Mjóafjarðarhreppi. Þá eru aðstæður enn fremur breyttar að því leyti að Djúpavogshreppur á í sameiningarviðræðum við Sveitarfélagið Hornafjörð og Skaftárhrepp<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Þ.e. Fjarðabyggð eins og hún er í dag, fyrri sameining Fjarðabyggðar átti sér stað árið 1998.

<sup>3</sup> Samantekt þessi er að mestu unnin upp úr greinargerð Björns Hafþórs Guðmundssonar, starfsmanns Breiðdalshrepps dags. 15. ágúst 2017.

## 2. SAMFÉLAGSGREINING

Samfélagið í Breiðdal og Breiðdalshreppur hafa átt undir högg að sækja og hefðbundnar atvinnugreinar látið undan síga, líkt og víða annarsstaðar í fámennari byggðarlögum þessa lands. Á um 25 ára tímabili hefur íbúum fækkað, í kjölfarið á því að skip og kvóti hurfu á braut. Á undanföllum árum hefur tekist að spyrna nokkuð við fótum með því að veita sérstökum byggðakvóta til byggðarlagsins, sem hefur skapað forsendur fyrir því að hefja á ný fiskvinnslu á Breiðdalsvík. Aðrir vaxtarbroddar, einkum ferðaþjónusta, hafa einnig skapað umtalsverða atvinnu á staðnum. Sem nærri má geta hefur fækkun íbúa yfir langt tímabil haft neikvæð áhrif á rekstur sveitarfélagsins og þá þjónustu sem það hefur getað veitt íbúum.

Breiðdalshreppur hefur vegna fjárhagsstöðu sinnar verið í samstarfi við eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga og þar með innanríkisráðuneytið um endurskipulagningu fjárhags sveitarsjóðs. Hófst verkefnið árið 2013 en skuldir og skuldbindingar í hlutfalli af heildartekjum voru þá 199% en viðmiðunarregla skulda í hlutfalli af heildartekjum er 150% (Innanríkisráðuneytið, 2014).

Annað verkefni sem Breiðdalshreppur hefur tekið þátt í frá árinu 2013 kallast „Brothættar byggðir“ og hefur Byggðastofnun umsjón með því í samstarfi við heimamenn. Markmiðið með Brothættum byggðum, sem nokkur samfélög taka þátt í, er meðal annars að fá fram skoðanir íbúa á framtíðarmöguleikum heimabyggðarinnar og leita lausna á þeirra forsendum í samvinnu við ríkisvaldið, landshlutasamtök, atvinnuþróunarfélag, sveitarfélagið, brottflutta íbúa og aðra. Samstarfsverkefnið á Breiðdalsvík heitir „Breiðdælingar móta framtíðina“ og hafa áherslur þess tekið mið af niðurstöðum íbúáþings sem haldið var haustið 2013. Áherslur íbúanna sem þátt tóku í þinginu voru á eflingu atvinnulífs sem byggðist á sérstöðu svæðisins (Byggðastofnun, e.d.).

Í kaflanum verður fjallað um stöðu samfélagsins í Breiðdalshreppi frá nokkrum hliðum en ljóst er að þessi tvö verkefni sem ríkisvaldið hefur komið að og sem varða Breiðdalshrepp munu setja nokkuð mark á umfjöllunina og efnistökin.

### 2.1. Staðhættir

Breiðdalshreppur er 452 km<sup>2</sup> að flatarmáli og skiptist Breiðdalur í þrjá hluta; Norðurdal, Suðurdal og Útsveit. Breiðdalur er afgirtur af 1.100-1.200 metra háum fjöllum og um hann rennur Breiðdalsá sem er þekkt laxveiðiá og í henni er fossinn Beljandi. Heydalir er prestsetur og hefur verið allt frá fyrstu tíð kristni.

Þorpið Breiðdalsvík stendur við samnefnda vík og liggur byggðin meðfram Selnesbót sem skerst norðaustur úr sjálfri Breiðdalsvíkinni. Ofan við byggðina eru Hellur, sem byrgja sýn inn í Breiðdalinn en opið er til hafsins frá þorpinu. Þorpið fór að byggjast upp úr 1960 en um 1880 byggði Gránufélagið á Akureyri vörugeymsluhús á staðnum. Föst búseta var frá 1896 þegar Brynesverslun á Seyðisfirði reisti hús á Breiðdalsvík undir starfsemi sína. Árið 1906 brann verslunarhúsið og var þá reist annað verslunarhús sem stendur enn, kallast Gamla Kaupfélagið og er elsta hús Breiðdalsvíkur. Það hefur verið gert upp og er þar nú starfrækt Breiðdalssetur sem er bæði jarðfræði- og málvísindasetur, auk þess sem þar er saga byggðarlagsins sögð (Breiðdalshreppur, e.d., Byggðastofnun, e.d.).



Mynd 1. Breiðdalsvík, grunnskólinn og íþróttamiðstöð fyrir miðri mynd. Ljósmynd: Hjalti Jóhannesson.

Næstu byggðarlög við Breiðdalsvík eru Stöðvarfjörður í Fjarðabyggð að norðanverðu í 19 km fjarlægð og Djúpvogur að sunnanverðu í 64 km fjarlægð<sup>4</sup>. Sjá má vegalengd til helstu nágrannabyggðarlaga í töflunni hér að neðan.

---

<sup>4</sup> þar af 7 á malarvegi.

Tafla 1. Vegalengdir frá Breiðdalsvík til nokkurra staða á Austurlandi. Heimild: Vegagerðin.

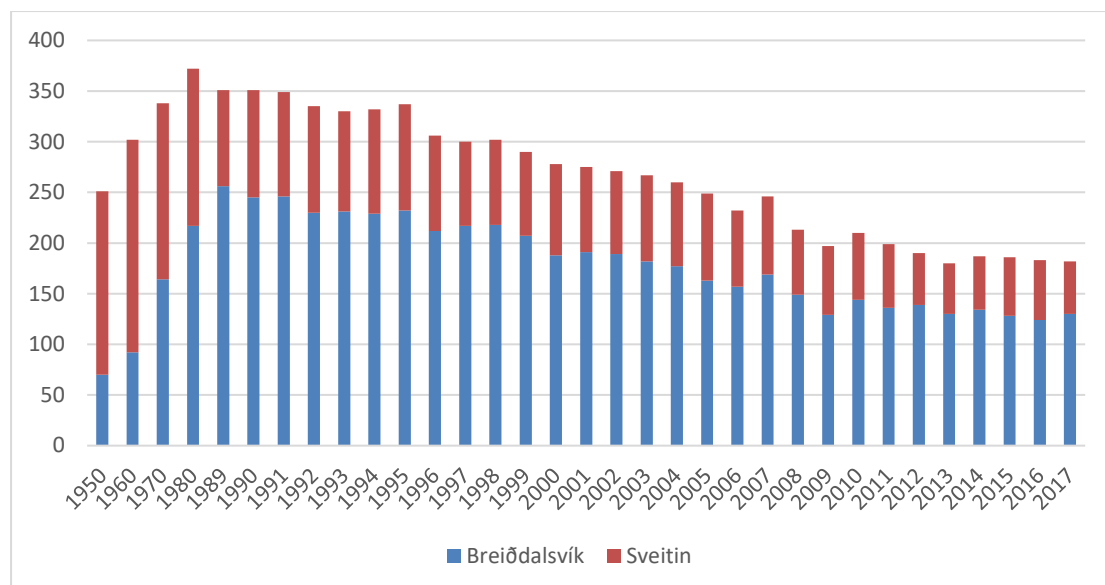
	Vegalengd frá Breiðdalsvík (km)
Stöðvarfjörður	19
Fáskrúðsfjörður	47
Djúpivogur	64
Reyðarfjörður	63
Egilsstaðir	84 (um Breiðdalsheiði, þar af 25 á malarvegi)
Egilsstaðir	92 (um Fáskrúðsfjarðargöng)
Höfn í Hornafirði <sup>5</sup>	165

Hvað varðar sókn í fjölbreyttari þjónustu en þá sem er í boði á Breiðdalsvík má sjá að rökrétt er að sækja hana annars vegar til Reyðarfjarðar og hins vegar til Egilsstaða sem eru næstu þjónustukjarnar við Breiðdalsvík. Góðar samgöngur eru á milli staðanna, einkum til Reyðarfjarðar þar sem leiðin er öll á láglandi og fær allt árið. Gerðar hafa verið lagfæringar á leiðinni á undanföllum árum og ber þar sérstaklega að nefna Fáskrúðsfjarðargöng. Þá er afar stutt á milli Breiðdalsvíkur og Stöðvarfjarðar sem skapar mikil tækifæri á fjölbreyttum samskiptum milli staðanna. Breiðdalsheiði sem liggur milli Breiðdals og Héraðs er hins vegar lokuð að jafnaði yfir veturinn, þrátt fyrir að vera skilgreind sem hluti af þjóðvegi 1.

## 2.2. Íbúápróun

Íbúum Breiðdalshrepps hefur fækkað frá blómatíma hreppsins á 9. áratug síðustu aldar. Samsetning mannfjöldans hefur jafnframt breyst mikið líkt og víða á landinu, ekki síst á dreifbýlli og fámennari svæðum.

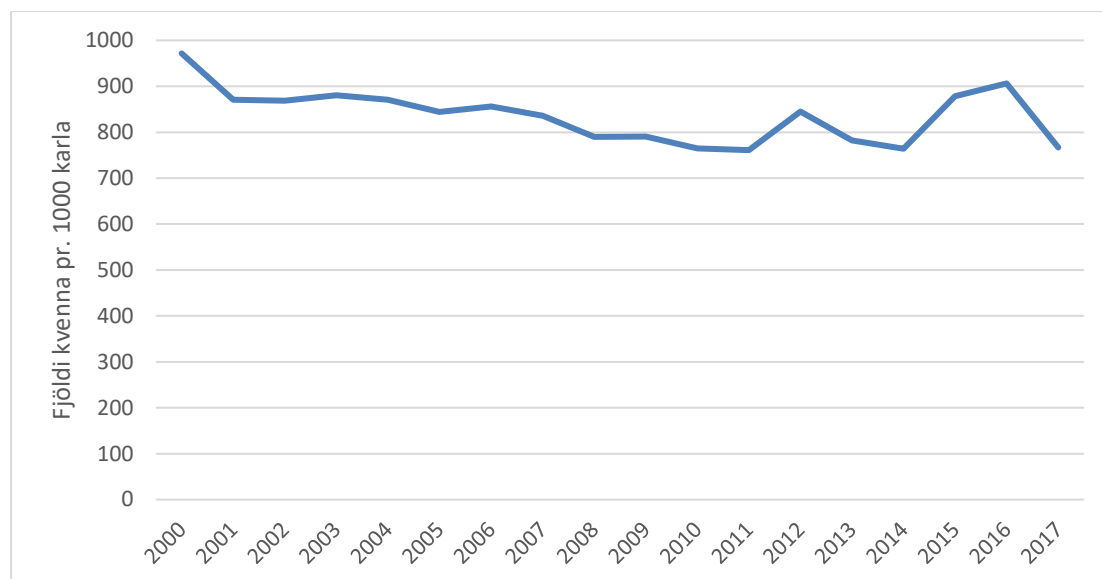
<sup>5</sup> Þar af 8 á malarvegi.



Mynd 2. Íbúafjöldi í Breiðdalshreppi 1950-2017; þéttbýlið og sveitin (ath. samfelldar tölur eru frá 1989). Heimild Hagstofa Íslands.

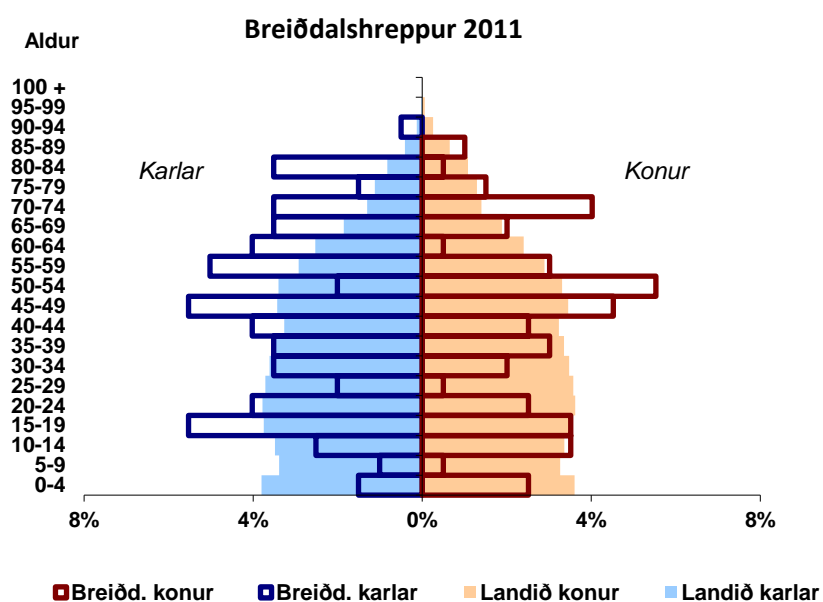
Flestir bjuggu í Breiðdalshreppi í kringum 1980 en það ár töldust íbúarnir 372. Síðan þá hefur íbúum fækkað. Ekki hafa búið færri í þorpinu Breiðdalsvík frá árinu 1966 og fækkun í sveitinni hefur verið nokkuð stöðug en um 1960 bjuggu þar 210 manns samkvæmt tölum Hagstofu Íslands.

Kynjahlutföll eru nokkuð ójöfn í Breiðdalshreppi eins og víðar á fámennari svæðum landsins þar sem búferlaf lutningar hafa leitt til íbúafækkunar. Voru 767 konur á hverja 1.000 karla 1. janúar 2017 en hlutfallið var 972 árið 2000. Hlutfallslega meiri fækkun kvenna er algeng afleiðing búferlaf lutninga frá jaðarbyggðum. Konur sem sækja í borgarumhverfi, eru líklegri til þess að flytja til stærstu staða þar sem atvinnu- og menntunartækifæri eru fleiri og fjölbreyttari, svo og þjónusta af ýmsum toga.



Mynd 3. Fjöldi kvenna á hverja 1.000 karla í Breiðdalshreppi 2000-2017. Heimild Hagstofa Íslands.

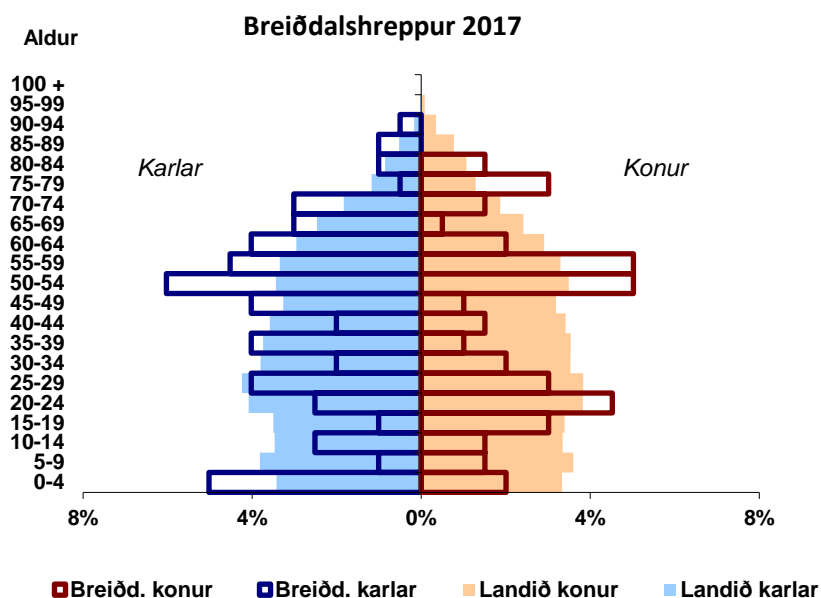
Aldurssamsetning íbúa er sömuleiðis nokkuð frábrugðin því sem gerist á landinu sem heild eins og gjarnan er í fámennari byggðarlögum. Sé litið á mannfjöldapíramída frá árinu 2011 þá má sjá að helst er áberandi hvað karlar á miðjum aldri og eldri eru hlutfallslega margir miðað við stöðuna á landinu sem heild.



Mynd 4. Mannfjöldapíramídi fyrir Breiðdalshrepp 2011 og samanburður við landið. Gögn: Hagstofa Íslands.



Mannfjöldapíramídi fyrir árið 2017 sýnir heldur meira jafnvægi en sá frá 2011 en karlar yfir miðjum aldri eru þó enn hlutfallslega margir. Sú mikilvæga breyting hefur orðið að börnum í yngsta aldurshópnum 0-4 ára hefur fjölgað mikið en alls eru 14 börn á þeim aldri í hreppnum sem er afar mikil fjölgun miðað við fyrri ár. Alls voru 7 börn á fyrsta aldursári þann 1. janúar 2017.



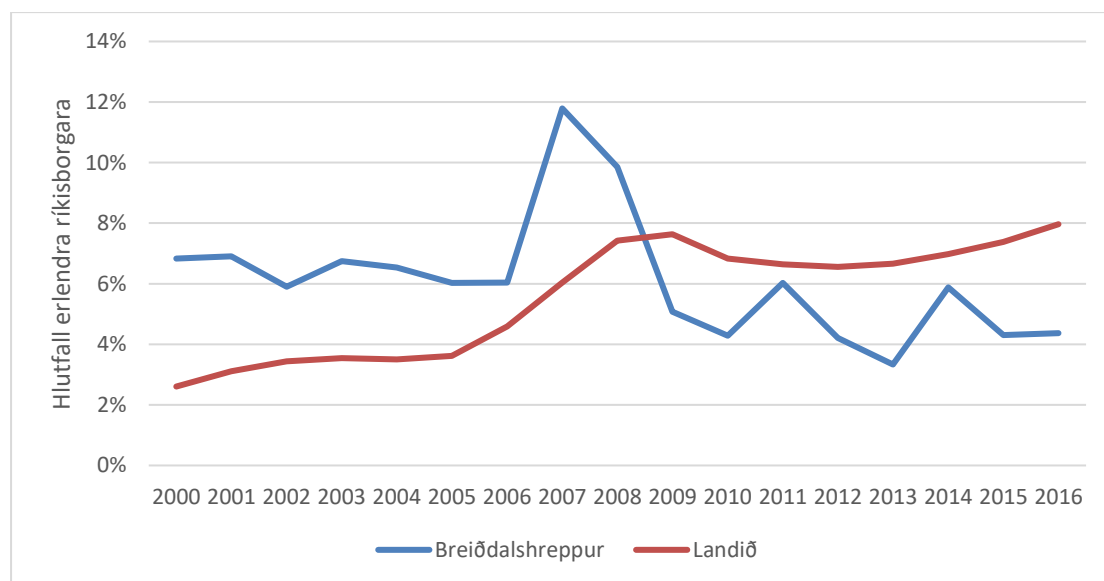
Mynd 5. Mannfjöldapíramídi fyrir Breiðdalshrepp 2017 og samanburður við landið. Gögn: Hagstofa Íslands.

Veturinn 2016-2017 voru 13 nemendur á grunnskólaaldri í Breiðdalshreppi (skv. Hagstofunni) en samkvæmt nemendalista á heimasíðu grunnskólans voru nemendur 17 talsins um veturinn, sem er hið rétta. Ef miðað er við fjölda barna, eins og hann var 1. janúar 2017 samkvæmt upplýsingum frá Hagstofunni, þá verður lítil breyting á fjölda nemenda, þeir verða 13-15 næstu ár og 1-2 í árgangi. Hins vegar verður stökk skólaárið 2022-23 þegar stór árgangur sem fæddist 2016 sest á skólabeck og verður nemendafjöldinn þá 19 (Tafla 2).

Tafla 2. Fjöldi barna á leik- og grunnskólaaldri í Breiðdalshreppi 1. janúar 2017 og framreikningur til skólaársins 2022-23. Heimild: Hagstofa Íslands.

Skólaár	Á 1. ári	1 árs	2 ára	3 ára	4 ára	5 ára	1. b.	2. b.	3. b.	4. b.	5. b.	6. b.	7. b.	8. b.	9. b.	10. b.	10 bekkir
2016-17	7	1	2	2	2	1	1	0	1	2	1	2	2	1	2	1	13
2017-18						1	1	0	1	2	1	2	2	1	2		13
2018-19					2	1	1	0	1	2	1	2	2	1			13
2019-20			2	2	2	1	1	0	1	2	1	2	2				14
2020-21		1	2	2	2	1	1	0	1	2	1	2					14
2021-22		1	2	2	2	1	1	0	1	2	1						13
2022-23	7	1	2	2	2	1	1	0	1	2							19

Hlutfall erlendra ríkisborgara hefur þróast í öðrum takti í Breiðdalshreppi en á landinu sem heild. Hefur hlutfall þeirra lækkað smám saman frá aldamótum í Breiðdalshreppi á meðan það hefur hækkað á landinu öllu. Fyrir hrun varð hins vegar nokkur fjölgun erlendra ríkisborgara í Breiðdalshreppi. Var þar einkum um að ræða Pólverja og voru konur þar í meirihluta. Þannig er óvíst að sú fjölgun hafi mikið tengst álvers- og virkjunarframkvæmdunum á Austurlandi á þessum árum þegar erlendir farandverkamenn, aðallega karlar, streymdu til Austurlands til að vinna við framkvæmdirnar.



Mynd 6. Hlutfall erlendra ríkisborgara í Breiðdalshreppi og á landinu öllu 2000-2017. Heimild: Hagstofa Íslands.

Þrátt fyrir að ferðaþjónusta hafi verið talsvert umfangsmikil í Breiðdalshreppi undanfarin ár og algengt sé að erlendir ríkisborgarar vinni að henni (sjá t.d. Hjalti Jóhannesson, 2017) þá gætir þess ekki í íbúafjöldataölum fyrir Breiðdalshrepp.

## 2.3. Atvinnulíf

Landbúnaður og sjávarútvegur voru lengi vel ríkjandi atvinnugreinar í Breiðdalshreppi en vægi þeirra hefur minnkað á undanföllum árum og hefur ferðaþjónusta sótt í sig veðrið undanfarin ár líkt og víða um land. Ferðaþjónusta og önnur þjónusta skapa flest störfin. Þjónusta einstaklinga eða fyrirtækja tekur jafnan mið af hversu viðkomandi svæði er fjölmennt og af því ræðst jafnan hversu raunhæft er að bjóða upp á mikla og/eða fjölbreytta þjónustu en ferðaþjónusta hjálpar til við að gera þjónustu fjölbreyttari en ella, sem nýtist þá einnig almenningi á staðnum.

Tafla 3 sýnir áætlaðan fjölda stöðugilda eftir atvinnugreinum 2017 en starfsmenn Breiðdalshrepps tóku þessar upplýsingar saman fyrir þessa úttekt. Fjöldi stöðugilda er samkvæmt þessu áætlaður um 109 talsins en fjöldi íbúa á aldrinum 20-65 ára er 118.

Tafla 3. Áætlaður fjöldi stöðugilda 2017 eftir atvinnugreinum skv. samantekt Breiðdalshrepps.

	Stöðugildi (áætlað)	Athugasemdir
Sjávarútvegur og fiskvinnsla	20	
Landbúnaður	20	
Þjónusta, verktakar, iðnaður	15	
Breiðdalshreppur	15	
Ferðaþjónusta	32	Um 13 yfir veturinn
Rannsóknastarfsemi	3	Breiðdalssetur og borkjarnasafn
Atvinna sótt annað	4	Þar af þrjú störf í Fjarðaáli
Samtals	109	

Það eru einhver skekkjumörk í þessari talningu og hlutirnir geta breyst hratt í sumum atvinnugreinum og ber að taka þessu með þeim fyrirvara. Hér að neðan verður fjallað stuttlega um atvinnugreinar samkvæmt svipaðri flokkun. Störf á vegum sveitarfélagsins er þó ekki fjallað um sem sérstakan flokk starfa heldur með annarri þjónustu, ferðaþjónustu eða sjávarútvegi eftir atvikum. Fyrir utan stærsta ferðaþjónustufyrirtækið er sveitarfélagið stærsti einstaki vinnuveitandinn.

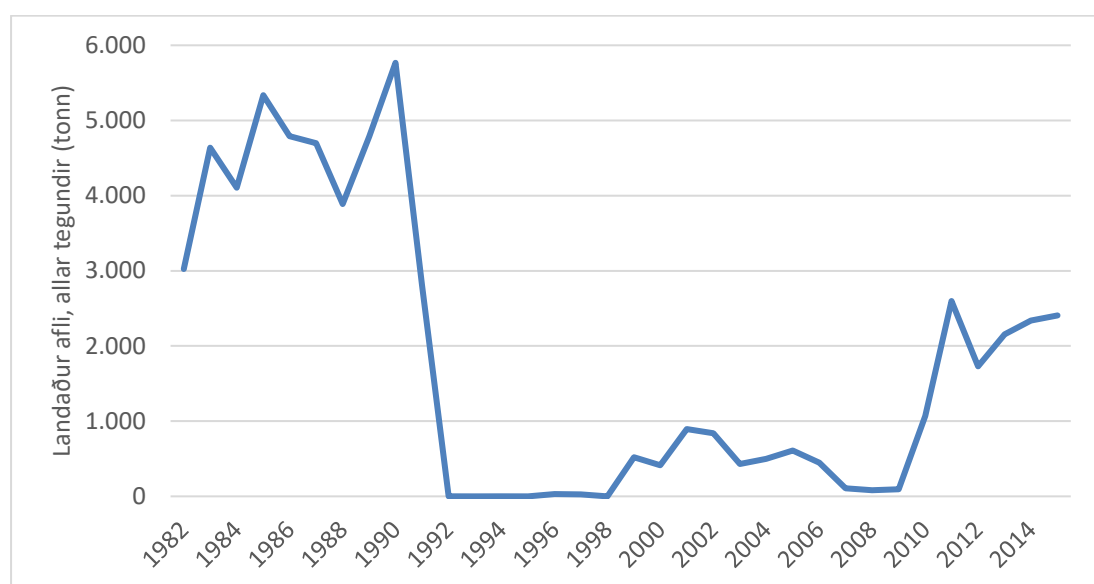
### 2.3.1. Sjávarútvegur og fiskvinnsla

Sjávarútvegur var lengi vel mikilvæg atvinnugrein á Breiðdalsvík en vægi hans hefur minnkað á síðustu áratugum. Alls eru talin vera tæp 20 ársverk í sjávarútvegi í sveitarfélaginu. Fiskvinnsla var opnuð á ný á Breiðdalsvík árið 2015 með um 10 ársstörf (Teiknistofa arkitekta,

2017)<sup>6</sup>. Fiskvinnslan er staðsett í gamla frystihúsinu sem Byggðastofnun á og hefur látið gera upp að hluta til margvíslegra nota.

Höfn Breiðdalsvíkur er með góða aðstöðu við viðlegukant og tvær flotbryggjur, er önnur þeirra nýleg. Einkaaðili rekur löndunarþjónustu, en vigtun og annarri opinberri þjónustu í tengslum við höfnina er sinnt af sveitarfélaginu.

Samdráttur í lönduðum afla á Breiðdalsvík endurspeglar þá þróun sem verið hefur í sjávarútvegi Breiðdælinga frá því í kringum 1990 þegar sveitarfélagið missti frá sér skip og kvóta með alvarlegum afleiðingum fyrir byggðarlagið. Eftirfarandi mynd sýnir þróun landaðs afla frá því áður en þessir atburðir áttu sér stað og til nútímans.



Mynd 7. Landaður afli á Breiðdalsvík (tonn) 1982-2015. Heimild: Hagstofa Íslands.

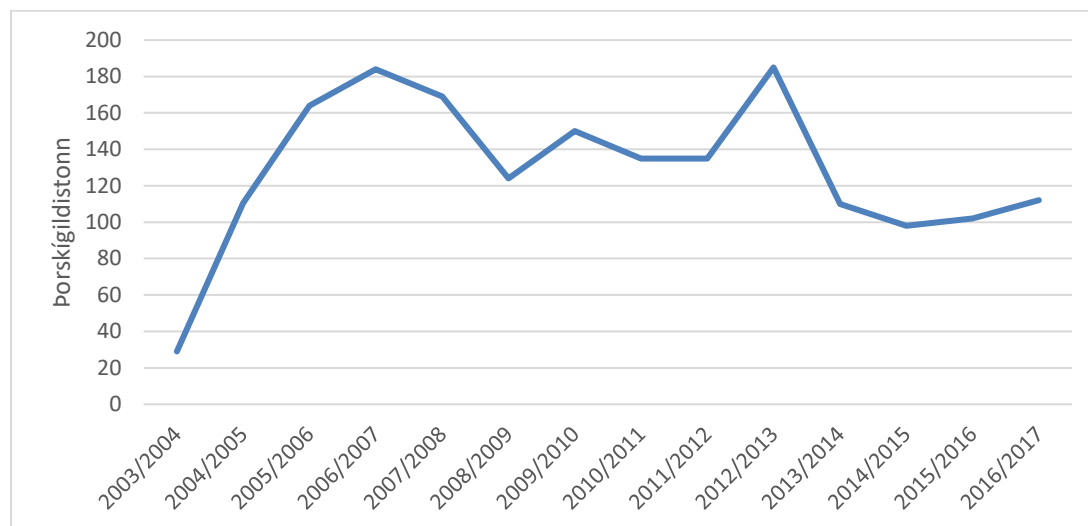
Byggðastofnun hefur gert samninga við aðila á nokkrum stöðum á landinu um að fjölga störfum með því að gera samninga um sérstakt aflamark sem stofnunin hefur til ráðstöfunar. Gerður var samningur um ráðstöfun 400 tonna þorskígilda gegn 800 tonna mótframlagi samningsaðila þannig að til vinnslu á Breiðdalsvík komi samtals um 1.200 tonn sem skapi 10-12 ársverk í landi auk starfa á sjó (Samningur um aukna byggðafestu á Breiðdalsvík, 2016, 14. desember)<sup>7</sup>. Mynd 7 sýnir að frá árinu 2009 hefur staðan mikið batnað hvað varðar afla sem berst á land á Breiðdalsvík og hefur um 2.500 tonnum verið landað þar á undanförunum árum

<sup>6</sup> Samkvæmt munnlegum upplýsingum frá Breiðdalshreppi í ágúst 2017 hafði vinnslunni a.m.k. tímabundið verið lokað.

<sup>7</sup> Fyrirtækið sem samningurinn var gerður við mun hafa sagt honum upp skv. upplýsingum frá Breiðdalshreppi í ágúst 2017 og útgerðir hafa ekki lagt 800 tonn á móti. Byggðastofnun mun auglýsa aftur.

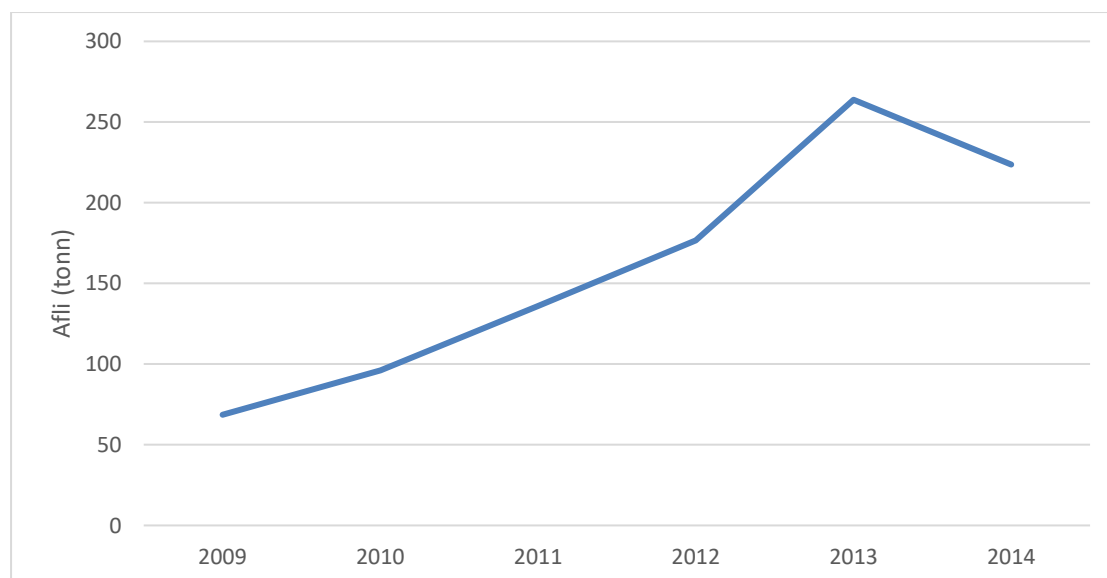
sem er um helmingur þess sem mest var fyrir um 30 árum en margfalt það sem var mest allt tímabilið 1992-2009.

Aðilar á Breiðdalsvík hafa fengið úthlutaðan byggðakvóta Fiskistofu undanfarin ár skv. eftirfarandi mynd (Fiskistofa, e.d.). Áberandi er að landaður afli skv. fyrri mynd árin 2008 og 2009 náði ekki því magni sem úthlutað var sem byggðakvóta til aðila í Breiðdalshreppi.



Mynd 8. Breiðdalshreppur, úthlutaður byggðakvóti fiskveiðiárin 2003/04 - 2016/17. Heimild: Fiskistofa.

Strandveiði hefur verið hluti af lönduðum afla á Breiðdalsvík undanfarin ár og hafa allt að 15 bátar lagt þar upp. Landaður afli er afar misjafn eftir árum eins og sjá má á næstu mynd og var mestur á árunum 2012 til 2014.



Mynd 9. Strandveiðiafli sem landað var á Breiðdalsvík 2009-2014. Heimild: Breiðdalshreppur, óbirt gögn.

### 2.3.2. Landbúnaður

Árið 2015 voru 15 sauðfjárbú í Breiðdalshreppi, 12 þeirra voru með færri en 400 fjár og tvö voru með fleira en 600 fjár. Heildarfjöldi sauðfjár í hreppnum var um 4.500, þar af rúmlega þriðjungur á tveimur stærstu býlunum (Byggðastofnun, 2016b). Aðeins tvö allstór bú með mjólkurkúr voru í Breiðdalshreppi árið 2015 (Byggðastofnun, 2016a). Næsta afurðastöð fyrir mjólk er á Egilsstöðum. Ákveðið var árið 2003 að leggja niður sauðfjársláturhús á Breiðdalsvík (Morgunblaðið, 2003, 9. september). Þjónustudýralæknir er með aðsetur á Breiðdalsvík (Dýralæknafélag Íslands, e.d.).

### 2.3.3. Þjónusta og fleira

Þjónusta í hreppnum skiptist í þjónustu ríkis, sveitarfélags og einkaaðila. Eins og almennt er fer framboð og fjölbreytileiki þjónustu mest eftir íbúafjölda viðkomandi svæðis en sókn nágrennabyggðarlaga í þjónustu hefur einnig áhrif, svo og ferðamenn og íbúar í sumarhúsum þar sem svo háttar til.

Þjónusta á vegum ríkisins er fremur einföld í sniðum í Breiðdalshreppi. Þar er um að ræða útibú Íslandspósts og heilsugæslu sem er opin tvo daga í viku og er móttaka lækna annan daginn. Þá er staða prests á vegum þjóðkirkjunnar.

Sveitarfélagið rekur umfangsmestu þjónustuna, þ.e. áhaldahús, safnstöð fyrir úrgang, bókasafn, grunnskóla, höfn, vatnsveitu, fráveitu, íþróttamiðstöð, leikskóla, tjaldsvæði og tónlistarskóla. Nánar verður fjallað um þjónustuna í tengslum við rekstur sveitarfélagsins (kaflar 2.4 og 2.5). Grunnskólinn í Breiðdalshreppi er fyrir 10 árganga grunnskólans og voru nemendur 17 talsins veturinn 2016-2017. Núverandi skólahús á Breiðdalsvík var tekið í notkun árið 1992 en fram að því hafði skólinn verið staðsettur í Staðarborg í Breiðdal. Skólahúsnaðið rúmar um það bil 80 nemendur. Bókasafn er rekið sem hluti af grunnskólanum og er það opið fyrir almenning eftir hádegi tvisvar í viku. Tónlistarnám hefur verið í boði við grunnskólann og er það skipulagt sem mest innan skólatíma. Leikskólinn Ástún er staðsettur í miðju þorpinu og voru 6 börn þar árið 2016 í 4,5 heilsdagsígildum. Í samræmi við þann stóra árgang barna sem fæddust árið 2016, eða sjö börn, má búast við mikilli fjölgun í leikskólanum innan skamms. Íþróttamiðstöð er í nýlegu húsnaði við hlið grunnskólans með þreksal, æfingaaðstöðu og sundlaug. Hún er opin hluta úr degi alla virka daga vikunnar en unnt er að fá aðgang að íþróttamiðstöðinni utan þess tíma gegn gjaldi. Við áhaldahús vinna tveir starfsmenn og þrír yfir sumarið. Safnstöð er staðsett syðst í þorpinu þar sem tekið er á móti endurvinnanlegum og grófari úrgangi. Tjaldsvæði, staðsett aftan við Hótel Bláfell, er rekið af hreppnum.

Starfsmenn áhaldahúss vinna fjölbreytt störf á vegum sveitarfélagsins á sviði umhverfismála og viðhalds og ýmis tilfallandi verkefni. Störf á vegum Breiðdalshrepps eru tæplega 15 ársverk.

Ný verslun var opnuð á Breiðdalsvík árið 2015, í húsnæði sem áður hýsti Kaupfélag Stöðfirðinga á Breiðdalsvík. Þarna er í senn um að ræða matvöruverslun, minjagripaverslun og kaffihús. Þetta er dæmi um hvernig ferðapjónusta getur nýst hinum almenna borgara með því að hækka þjónustustigið.



Mynd 10. Verslunin á Breiðdalsvík. Ljósmynd: Hjalti Jóhannesson.

Á Breiðdalsvík má finna ýmsa aðra þjónustu einstaklinga og fyrirtækja, s.s. iðnaðarmenn, trésmíðaverkstæði, verktaka, bílaverkstæði, brugghús og þvottahús.

Opinber þjónusta, iðnaður og verktakastarfsemi sem talin er upp hér að ofan er talin skapa um 15 ársverk.

#### **2.3.4. Ferðapjónusta**

Hótel Bláfell er rekið á Breiðdalsvík og er stærsti aðili í ferðapjónustu á svæðinu. Alls eru um 200 gistirými í byggðarlaginu. Störf tengd ferðapjónustu eru mjög árstíðabundin. Eins og gengur er hluti starfsmanna búsettur annars staðar. Stór salur er í gamla frystihúsinu, sem er staðsett gegnt Hótel Bláfelli. Hefur hann m.a. verið nýttur til menningarviðburða og fyrir gesti hótelsins. Alls er talið að um 30 stöðugildi séu í ferðapjónustu yfir sumarið en 13 yfir veturinn skv. athugun sem Breiðdalshreppur gerði sumarið 2017.





Mynd 11. Hótel Bláfell. Ljósmynd: Hjalti Jóhannesson.

Ferðaþjónusta hefur einnig áhrif á nýtingu fasteigna á staðnum. Þannig voru í september 2016 þrjú hús í eigu einstaklinga leigð út sem sumarhús eða notuð af eigendum, sem ekki eru búsettir á staðnum. Þá voru tvær íbúðir í eigu Hótel Bláfells í skammtímaleigu til ferðamanna 5 til 6 mánuði á ári, en yfir veturinn eru þær leigðar einstaklingum eða fjölskyldum á staðnum. Eitt hús sem stendur autt er í eigu Íbúðalánasjóðs (Teiknistofa arkitekta Gylfi Guðjónsson og félagar, 2016).

### 2.3.5. Rannsóknir og tengd starfsemi

Rannsóknastarfsemi hefur skotið rötum á Breiðdalsvík og nýtur ekki síst góðs af sérstökum jarðfræðilegum aðstæðum á svæðinu þar sem unnt er að skyggast inn í forna megineldstöð, sem kennd er við Breiðdal, allt frá sjávarmáli til hæstu tinda. Breiðdalssetur er rekið í gamla kaupfélagshúsinu, elsta húsi staðarins. Tengist starfsemin þar í fyrsta lagi jarðfræði og er einkum byggt á verkum breska jarðfræðingsins dr. George P.L. Walkers. Í öðru lagi byggir starfsemin á málvísindum þar sem horft er til Breiðdælingsins dr. Stefáns Einarssonar. Loks er fjallað á setrinu um sögu hússins, þorpsins og byggðarlagsins. Stefnt er að því að byggja upp aðstöðu og taka á móti erlendum og innlendum nemendum í vísindagreinum sem tengjast starfseminni, auk ferðamanna.





Mynd 12. Breiðdalssetur er í gamla kaupfélagshúsinu. Ljósmynd: Hjalti Jóhannesson.

Borkjarnasafn Íslands er annað verkefni sem tengist jarðfræðirannsóknnum en árið 2015 var tekin ákvörðun um að færa safnið, sem er í eigu Náttúrufræðistofnunar Íslands, frá Akureyri til Breiðdalsvíkur. Þar er safnið varðveitt í fyrrverandi sláturhúsi staðarins við góðar aðstæður. Gert er ráð fyrir að það skapi 1-2 sérfræðistörf að sinna borkjarnasafninu (Náttúrufræðistofnun Íslands, 2015, 11. júní). Tæp 3 stöðugildi eru samtals í Breiðdalssetri og Borkjarnasafninu.

### **2.3.6. Brothættar byggðir - Breiðdælingar móta framtíðina**

Breiðdalshreppur er eitt þeirra sveitarfélaga sem taka þátt í verkefni Byggðastofnunar Brothættar byggðir, sem felst í að sporna gegn neikvæðri þróun byggðar og atvinnulífs viðkomandi byggðarlaga. Haldið var íbúðing árið 2013 í verkefninu og kallast það „Breiðdælingar móta framtíðina“. Á grundvelli þess sem þar kom fram var sett fram eftirfarandi framtíðarsýn til 2020:

- Breiðdalshreppur er fjölskylduvænt samfélag með trausta innviði. Í Breiðdalshreppi ríkir stöðugleiki og festa í hefðbundnum atvinnugreinum, það er sjávarútvegi og landbúnaði.
- Fjölbreytni er í öðrum greinum og ferðaþjónusta er ört vaxandi atvinnugrein, sem einkennist af fjölbættu framboði og sókn í þjónustu og afþreyingu.
- Sérkenni svæðisins felast í einstakri náttúru, merkri sögu og menningu, matvælagarð og jarðfræði Breiðdalseldstöðvar. Þessir þættir móta uppbyggingu og framþróun í þjónustu við ferðamenn jafnt sem íbúa í Breiðdalshreppi.
- Sveitarfélagið hyggst taka ákveðin skref í átt að grænu samfélagi, m.a. með greinargóðri upplýsingagjöf til almennings og fyrirtækja. Með því móti er stefnt að því

að auka á upplifun gesta og heimamanna af menningu, kyrrð og náttúru (Verkefnisstjórn um verkefnið Breiðdælingar móta framtíðina, 2016).

Í framtíðarsýninni felast væntingar eða jafnvel ákall um meiri festu og fjölbreytileika í atvinnu- og þjónustuframboði í byggðarlaginu. Byggt verði á sérstöðu svæðisins og þeim hefðbundnu atvinnugreinum sem þar hafa verið stundaðar. Í framhaldi af íbúáþinginu skilgreindi verkefnisstjórn fjögur meginmarkmið:

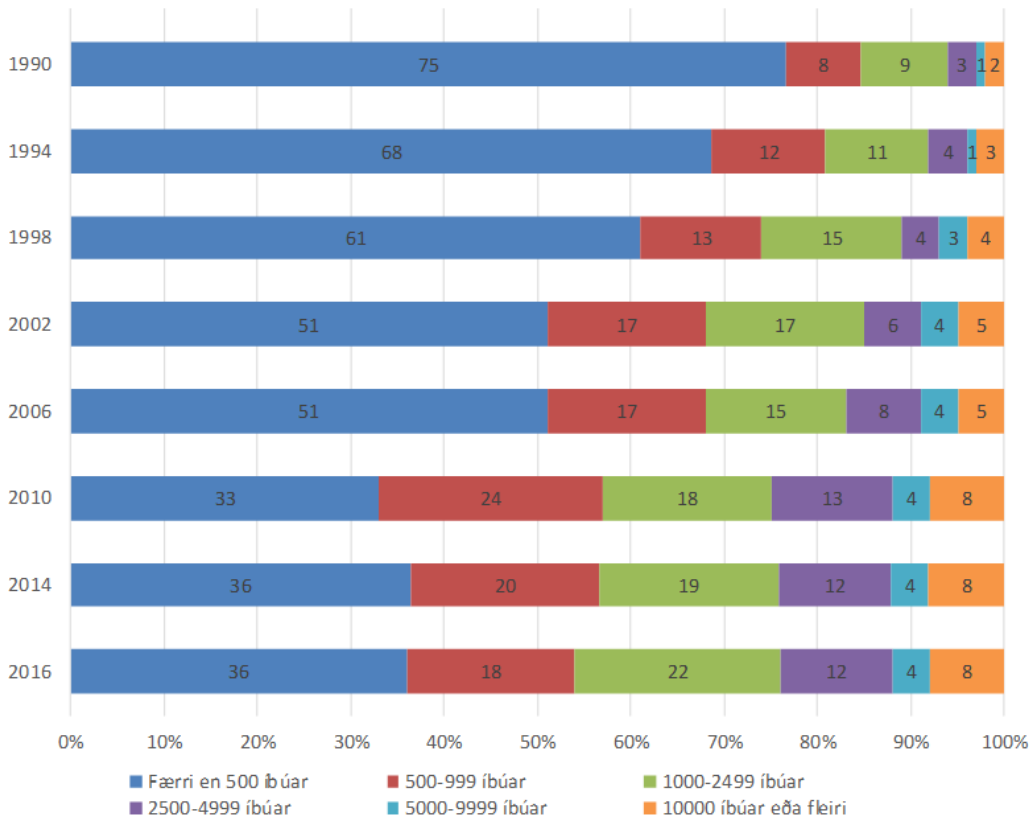
1. Áhugaverður búsetu- og áningarstaður
2. Trygg atvinna
3. Góð grunnþjónusta
4. Öflugt mannlíf

Á grundvelli markmiðanna voru sett fram starfsmarkmið eða verkefni með nánari lýsingu, ábyrgðaraðila og tímaramma.

Sjá má að mjög er litið til sveitarfélagsins um að bera ábyrgð á framkvæmd starfsmarkmiða. Undir meginmarkmiðinu „áhugaverður búsetu- og áningarstaður“ voru 17 starfsmarkmið eða verkefni og var sveitarfélagið ábyrgðaraðili með öðrum í 15 þessara verkefna. Í tilviki starfsmarkmiðsins „trygg atvinna“ var sveitarfélagið ábyrgðaraðili ásamt öðrum í 3 tilvikum af 5. Í tilviki starfsmarkmiðsins „góð grunnþjónusta“ bar sveitarfélagið eitt sér eða með öðrum ábyrgð á framkvæmd 9 af 10 verkefnum. Í tilviki síðasta starfsmarkmiðsins „öflugt mannlíf“ var sveitarstjórnin ábyrg fyrir framkvæmdinni í 6 af 9 verkefnum. Alls voru starfsmarkmiðin því 41 og gert ráð fyrir að sveitarfélagið bæri eitt sér eða í samstarfi með öðrum ábyrgð á 33 þeirra. Hlutverk sveitarfélagsins í þessu sambandi er gjarnan að gæta hagsmuna byggðarlagsins og þrýsta á aðila, eftir því sem við á hverju sinni, um úrbætur í málum er varða þróun þess. Sum verkefni virðast krefjast talsverðs vinnuframlags af hálfu sveitarfélagsins en önnur minna. Eftirtektarvert er að Austurbrú var aðeins nefnd í tengslum við tvö verkefni við endur- og símenntun en ekkert sem varðar atvinnuráðgjöf eða skylda hluti. Verkefnisstjórn fyrir verkefnið „Breiðdælingar móta framtíðina“ er sinnt af heimamönnum

## 2.4. Rekstur og skyldur sveitarfélaga

Sveitarfélögum á Íslandi hefur fækkað mjög mikið undanfarna áratugi. Fyrst og fremst hefur minnstu sveitarfélögunum fækkað. Árið 1990 höfðu 75% sveitarfélaganna færri en 500 íbúa en nú á það við um 36% sveitarfélaga. Að sama skapi hefur sveitarfélögum fjölgað hlutfallslega í öllum öðrum stærðarflokkum.



Mynd 13. Hlutfall sveitarfélaga eftir stærð 1990-2016 Heimild: Hagstofa Íslands og Grétar Þór Eypórsson, óbirt gögn.

Fámenn sveitarfélög hafa sameinast í kjölfar bættra samgangna en einnig hefur lögbundnum verkefnum sveitarfélaga fjölgað talsvert og þau þurfa því að hafa meira bolmagn til þess að sinna þeim. Dæmi um slíkt er flutningur grunnskólanna til sveitarfélaga frá ríkinu árið 1996 en fleira mætti tína til. Ljóst er að slík verkefni eru mörgum fámennum sveitarfélögum erfið og hefur lausnin stundum verið sú að kaupa þjónustuna af öðrum sveitarfélögum. Rannsókn frá árinu 2016 (Arnar Þór Jóhannesson o.fl. 2016) sýnir afar mikið samtarf sveitarfélaga á öllu landinu og sérstaklega er samvinna mikil þar sem sveitarfélagamörk eru mörg. Rannsóknin sýndi að samstarf er mjög mismikið á milli landshluta og einnig hvaða form er á því samstarfi. Stór sveitarfélög með mikið bolmagn selja oft minni sveitarfélögum þjónustu sína, til dæmis skóla- eða félagsþjónustu. Lítil sveitarfélög kaupa oft og tíðum nánast alla þjónustu frá nágrennasveitarfélagi. Annað form samstarfs er þegar sveitarfélög mynda saman

byggðasamlög eða annað varanlegt rekstrarform utan um tiltekinn rekstur eða verkefni. Þriðja leiðin er svo úthýsing verkefna til einkaaðila.

Rekstri sveitarfélaga er venjulega skipt í lögbundin og ólögbundin verkefni. Þau lögbundnu eru mun fyrirferðarmeiri í rekstri sveitarfélaga og eru þau verkefni sem eru megin skylda sveitarfélaga að rækja. Miklum meirihluta útgjalda sveitarfélaga er varið í slík verkefni. Það eru þau verkefni sem þeim eru falin samkvæmt lögum, sbr. 7. grein sveitarstjórnarlaga frá 2011 (lög nr. 138/2011). Samkvæmt lögnum á ráðuneytið árlega að gefa út leiðbeinandi lista yfir lögbundin verkefni sveitarfélaga en samkvæmt heimasíðu ráðuneytisins er sá listi ennþá í vinnslu og ekki að sjá að hann hafi verið gefinn út þrátt fyrir lagaákvæðið (Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, e.d. (a)). Lögbundnu verkefnum má með nokkurri einföldun skipta í þrennt (Sigurður Sverrisson og Magnús Karel Hannesson e.d.); þjónustu við íbúa, stjórnarsýslu og tæknilega þjónustu.

Veigamesti hlutinn er þjónusta við íbúa sveitarfélaganna. Má í því samhengi nefna rekstur leikskóla (lög nr. 90/2008), grunnskóla (lög nr. 91/2008), félagsþjónustu (lög nr.40/1991), barnaverndar (lög nr. 80/2002) og fleira. Þetta er stærsti hluti útgjalda sveitarfélaga á Íslandi.

Í öðru lagi þarf sveitarfélag að halda úti stjórnarsýslu, svo sem leyfisveitingum og eftirliti ýmis konar. Má þar nefna skipulags- og byggingarlög (73/1997). Rekstur sveitarstjórnarskrifstofu fellur einnig þarna undir.

Þriðji hlutinn er tæknileg þjónusta, svo sem gatnagerð, veitur, brunavarnir og aðrir slíkir þættir.

Hluti af útgjöldum sveitarfélaga fer til verkefna sem þeim er ekki sérstaklega falið að sinna með lögum, svokölluðum ólögbundnum verkefnum. Þannig segir í 7. grein sveitarstjórnarlaga: „Sveitarfélög geta tekið að sér hvert það verkefni sem varðar íbúa þeirra, enda sé það ekki falið öðrum til úrlausnar að lögum.“ Þau eru þó bundin af hinni svokölluðu lögmætisreglu sem annars vegar segir að athafnir þeirra megi ekki brjóta lög og hins vegar að þau verði að byggja ákvarðanir á heimild í lögum. Lagagreinin gefur þeim því ekki jafn víðtæk völd og kann að hljóma í fyrstu. Jafnræðisreglan og reglur um forsvaranlega meðferð fjár gilda einnig. Jafnframt segir í 7. greininni: „Sveitarfélög skulu vinna að sameiginlegum velferðarmálum íbúanna eftir því sem fært þykir á hverjum tíma.“ Breiðdalssetur og Borkjarnasafnið eru dæmi um ólögbundin verkefni sem Breiðdalshreppur hefur átt aðkomu að.

Breiðdalshreppur vinnur mörg lögbundin verkefni sinna í samvinnu við aðra. Hreppurinn kaupir t.a.m. alla félagsþjónustu af Fjarðabyggð samkvæmt þjónustusamningi. Þar með talin

er barnavernd en Breiðdalshreppur gæti ekki sinnt því verkefni vegna kvaða um lágmarks íbúafjölda þjónustusvæða, auk þess sem það væri ekki æskilegt vegna smæðar samfélagsins.

Þá sinnir sveitarfélagið lögbundnu verkefni sem er þyngsti einstaki bagginn á fjárhag þess en þetta eru 13 félagslegar íbúðir sem sveitarfélagið á og rekur. Nánar er fjallað um rekstur félagslegu íbúðanna í kafla 2.6 á bls. 32 í tengslum við hverjar líkur er á að rekstur sveitarfélagsins geti verið sjálfbær.

Breiðdalshreppur er hluti af Skólaskrifstofu Austurlands sem er byggðasamsamlag allra sveitarfélaganna á Austurlandi. Skólaskrifstofan sér um rekstur skólaþjónustu fyrir allt svæðið en einnig hefur hún umsjón með málefnum fatlaðra. Samstarf er við Slökkvilið Fjarðabyggðar og þá er sameiginleg almannavarnanefnd allra sveitarfélaga á Austurlandi. Leik-og grunnskólar eru aftur á móti reknir af sveitarfélaginu án samvinnu við önnur sveitarfélög. Heilbrigðisnefnd er sameiginleg fyrir Austurland og er Heilbrigðisstofnun Austurlands byggðasamlag allra sveitarfélaganna á Austurlandi. Tafla 4 sýnir samstarfsverkefni og samstarfsform Breiðdalshrepps við sveitarfélög á Austurlandi.

Breiðdalshreppur á líka aðild að valkvæðum samstarfsverkefnum svo sem Austurbrú, sem er sjálfseignarstofnun sem sinnir atvinnuþróun, sí- og endurmenntun, markaðsmálum, almenningssamgöngum og fleiru fyrir fjórðunginn. Samtökin annast einnig umsýslu vegna sóknaráætlunar fyrir Austurland. Landshlutasamtökin SSA eru vistuð innan Austurbrúar og sinna meðal annars pólitískri hagsmunagæslu fyrir Austurland. Aðild að þeim er frjálst en Breiðdalshreppur hefur, líkt og öll önnur sveitarfélög á Íslandi, kosið að vera hluti af slíkum samtökum.

Íþróttamiðstöð og sundlaug eru sömuleiðis valkvæð verkefni sem hreppurinn rekur og eru nýtt bæði af skóla og almenningi.

Tafla 4. Yfirlit yfir helstu samstarfsverkefni Breiðdalshrepps við önnur sveitarfélög á Austurlandi.  
Heimild: Arnar Þór Jóhannesson o.fl., 2016.

	<i>Fjóttsdalshérað</i>	<i>Fjóttsdalshr.</i>	<i>Vopnafj.hr.</i>	<i>Borgarfj.hr.</i>	<i>Seyðisfj.kaupst.</i>	<i>Fjarðabyggð</i>	<b>Breiðdalshr.</b>	<i>Djúpavogshr.</i>
<b>Félagsmál</b>								
Félagsþjónusta						S	S	
Barnavernd, þjónusta við börn						S	S	
Málefni fatlaðs fólks	Bs	Bs	Bs	Bs	Bs	Bs	Bs	Bs
Ferðaþjónusta fatlaðra						S	S	
<b>Fræðslu- og uppeldismál</b>								
Fræðslumál	Bs	Bs	Bs	Bs	Bs	Bs	Bs	Bs
Símenntun	A	A	A	A	A	A	A	A
<b>Menningarmál</b>								
Menningarmál	A	A	A	A	A	A	A	A
Héraðsbókasafn	Bs	Bs	Bs	Bs	Bs	Bs	Bs	Bs
<b>Brunamál og almannavarnir</b>								
Almannavarnanefnd	S	S	S	S	S	S	S	S
Slökkvilið						S	S	
<b>Umferðar- og samgöngumál</b>								
Almenningssamgöngur	A	A	A	A	A	A	A	A
<b>Atvinnumál</b>								
Atvinnuþróunarfélag	A	A	A	A	A	A	A	A
Ferðaþjónusta	A	A	A	A	A	A	A	A
Heilbrigðisnefnd	Bs	Bs	Bs	Bs	Bs	Bs	Bs	Bs
Markaðsstofa	A	A	A	A	A	A	A	A
Rannsóknir	A	A	A	A	A	A	A	A
Sóknaráætlun/Uppbyggingarsjóður	A	A	A	A	A	A	A	A
Landshlutasamtök	A	A	A	A	A	A	A	A
Austurbrú	Ses	Ses	Ses	Ses	Ses	Ses	Ses	Ses

S Samstarfssamningur

Bs Byggðasamlag

A Austurbrú

Ses Sjálfseignarstofnun

## **2.5. Fjárhagsleg geta til að sinna lögbundnum verkefnum**

Breiðdalshreppur hefur átt í fjárhagserfiðleikum undanfarin ár og hefur lengi verið yfir 150% skuldahlutfalls viðmiði ráðuneytis sveitarstjórnarmála. Stafa fjárhagserfiðleikarnir af mörgum þáttum, ekki síst því að íbúum hefur verið að fækka og erfiðleikar hafa verið í atvinnulífinu. Hlutfallslega hefur orðið dýrara fyrir íbúana að halda úti sveitarfélagi með þjónustu og stjórnsýslu sem upphaflega var miðuð fyrir meiri mannfjölda en nú býr í byggðarlaginu. Þá hafa nokkrir liðir reynst erfiðir og sumir kostað umtalsvert fé úr sveitarsjóði. Einkum hafa íbúðir sem byggðar voru í félagslega kerfinu reynst þungur baggi að bera. Eru aðstæður gjörbreyttar frá því íbúðirnar voru byggðar og Breiðdalshreppur er í raun allt annað samfélag nú. Þá hefur sveitarstjórn stundað baráttu á sviði atvinnu- og byggðamála sem hefur fyrst og fremst kostað mikinn tíma og fyrirhöfn af hálfu stjórnsýslu sem er í eðli sínu afar veikburða.

Sveitarfélagið ber skuldir af íbúðum sem byggðar voru í félagslega kerfinu en samkvæmt lögum um húsnæðismál nr. 44/1998 þá eru húsnæðismál meðal lögbundinna verkefna sveitarfélaga. Segir í 1. mgr. 5. gr. „Sveitarstjórn ber ábyrgð á og hefur frumkvæði að því að leysa húsnæðisþörf þess fólks í sveitarfélaginu sem þarfnast aðstoðar við húsnæðisöflun. Í því skyni skal sveitarstjórn fylgjast með þörf á húsnæði í sveitarfélaginu.“ Íbúðirnar eða húsin á Breiðdalsvík eru 13 talsins og byggð á tímabilinu 1976 til 1993, það er að segja áður en syrti í álinn í atvinnumálum sveitarfélagsins með sölu togara og kvótamissi. Aðstæður eru því allt aðrar í dag og í raun má segja að forsendur séu brostnar fyrir því að sveitarfélagið sem er helmingi fámennara nú beri ábyrgð á þessum málum. Engin þessara íbúða er leigð út sem félagslegt úrræði og ein er nýtt fyrir dagvistun aldraðra samkvæmt upplýsingum frá sveitarfélaginu. Því er ekki um að ræða að leysa þurfi húsnæðisvanda sbr. tilvitnaða lagagrein hér að ofan. Samkvæmt samantekt sem starfsmaður Breiðdalshrepps vann þá er ástand íbúðanna í um helmingi tilvika ágætt en í álíka mörgum íbúðum liggur misjafnlega mikið viðhald fyrir dyrum. Í lok árs 2015 stóðu lán vegna félagslegu íbúðanna í 139,5 milljónum kr. Afborganir og vextir af lánum það ár voru rúmlega 6,1 milljón kr. en leigutekjur voru um 6,6 milljónir kr. Þannig að það er ekkert borð fyrir báru vegna viðhalds eða annars kostnaðar vegna þessa húsnæðis. Markaðsvirði húsa á svæðinu er lágt og mun lægra verð fengist fyrir eignirnar en sem nemur þeim lánum sem á þeim hvíla. Í árslok 2014 var þetta metið og miðað við að ef markaðsvirði væri 55 þúsund á fermetra<sup>8</sup> þá væri heildarsöluverð rúmar 66 milljónir og stæðu

---

<sup>8</sup> Skv. verðsjá fasteigna er verð á Austurlandi sem heild (sérbyli byggt 1976-1993) þó 153.747 kr. miðað við tímabilið 1. janúar 2016 til 27. júní 2017.

Þá eftir um 76 milljónir af áhvílandi lánum sem myndu falla á sveitarfélagið. Óvissarvarðandi þessa útreikninga er ekki síst söluverðið og sölumöguleikar. Þá skiptir miklu fyrir byggðarlagið hvort íbúðirnar verða nýttar af fólki sem býr á staðnum allt árið og greiðir þar útsvar eða hvort þær væru seldar til aðila utan byggðarlagsins og hyrfu úr heilsársbúsetu eins og er orðið algengt víða um land. Sé litið til þessara hluta þá má sjá að yfirráð sveitarfélagsins yfir a.m.k. einhverjum íbúðum getur skipt miklu máli um þróun byggðar í sveitarfélaginu. Þrátt fyrir það er óumdeilt að fjárhagslega er þetta þungur baggi og er að taka fé frá öðru í sveitarfélaginu s.s. því hlutverki þess að veita fólki aðra þjónustu. Þannig greiddi A-hluti sveitarsjóðs B-hluta samtals 26,2 milljónir kr.<sup>9</sup> vegna félagslegu íbúðanna á tímabilinu 2010 til 2016. Sveitarfélagið hefur viljað selja að minnsta kosti fjórar þessara íbúða og leitað til ráðgjafanefndar Varasjóðs húsnæðismála um aðkomu sjóðsins vegna sölu 2-3ja íbúða til að sveitarfélagið beri ekki beint tap af sölnni. Hafnaði ráðgjafanefndin erindinu sbr. fundargerð sveitarstjórnar Breiðdalshrepps 6. mars 2017. Hlutverk ráðgjafanefndar Varasjóðs húsnæðismála er þó m.a. að veita framlög til sveitarfélaga vegna hallareksturs félagslegra íbúða og jafnframt segir um varasjóð húsnæðismála í 44. gr. laga um húsnæðismál nr. 44. 1998: „Sjóðurinn skal taka þátt í niðurgreiðslu við sölu á innleystum félagslegum íbúðum á almennum markaði í þeim tilvikum þar sem innlausnarverð er hærra en markaðsverð íbúðanna.“ Samkvæmt upplýsingum sem fram koma á vef Sambands íslenskra sveitarfélaga (2017) hefur sjóðurinn ekki úthlutað rekstrarstyrkjum frá árinu 2008.

---

<sup>9</sup> Það var byrjað árið 2010 að reikna hlutina á þennan hátt, þ.e. hvað A-hluti væri að leggja B-hluta til af fé. Hins vegar var rekstrarniðurstaða félagslegu íbúðanna enn neikvæðari árin 2008 og 2009 eða samtals um 35 milljónir kr. fyrir þessi ár.





Mynd 14. Tvö parhús með leiguíbúðum Breiðdalshrepps. Ljósmynd: Hjalti Jóhannesson.

Annað verkefni sem tilheyrir B-hluta sveitarsjóðs er höfnin og líklega hefur sveitarfélagið gert heldur betur þar en í annarri tæknilegri þjónustu. Þannig var keypt ný flotbryggja árin 2010 og 2011 án þess að hún væri á samgönguáætlun og þannig óvíst með framlag ríkisins. Sjá má í gögnum frá sveitarfélaginu, s.s. í skýrslugjöfum til ráðherra fyrir framgang samstarfsverkefnis árin 2015 og 2016 að litið er á þessa fjárfestingu sem mikilvæga fyrir þróun atvinnulífs á Breiðdalsvík og þess vegna farið út í hana þrátt fyrir þröngan fjárhag sveitarfélagsins. Tókst sveitarfélaginu að fá aðkomu ríkisins að kaupunum eftirá og munu greiðslur hluta ríkisins koma inn á ársreikninga Breiðdalshrepps 2017 (4,2 m.kr.) og 2018 (13,8 m.kr.) en það hefur kostað mikla vinnu forsvarsmanna hreppsins að fá ríkið að þessari framkvæmd.

Það virðist annars misjafnt eftir málaflokkum hversu vel sveitarfélaginu tekst að sinna lögbundnu verkefnum sínum sem rakin eru í fyrri kafla. Í tilviki þjónustu við íbúana, s.s. fræðslumálum, félagsþjónustu og málefnum aldraðra virðist sveitarfélagið geta sinnt þeirri þjónustu sem til er ætlast, ýmist eitt sér eða í samstarfi við aðra.

Hvað varðar ýmis verkefni sem varða stjórnarsýslu og leyfisveitingar, s.s. skipulags- og byggingamál og rekstur eigin stjórnarsýslu þá virðist ekki vera mikið borð fyrir báru til að geta sinnt þeim verkefnum. Þannig hefur endurskoðun aðalskipulags verið í vinnslu af og til frá árinu 2004 en aðalskipulag var síðast gert 1985 fyrir tímabilið 1983-2003. Að halda úti stjórnarsýslu samkvæmt kröfum nútímans er afar kostnaðarsamt fyrir jafn fámennt sveitarfélag

og Breiðdalshreppur er orðinn. Því eru flest fámennari sveitarfélög ekki með sveitarstjóra<sup>10</sup> og sinnir oddviti sveitarstjórnar störfum sem sveitarstjóri annars myndi sinna. Í Breiðdalshreppi sinnir sérstakur verkefnastjóri sveitarstjórnarmála flestum málum í umboði sveitarstjórnar samhliða skólastjórn grunnskólans. Vandséð er að slíkt fyrirkomulag gangi til lengdar. Sé litið til þátta á borð við heimasíðu og hvaða upplýsingar er að finna þar þá virðist sem þeim þáttum sé allvel sinnt.

Þegar litið er til þeirra lögbundnu verkefna sem varða tæknilega þjónustu s.s. gatnagerð, veitur, brunavarnir og fleira þá virðist sem hreppurinn sé síður í stakk búinn til að sinna þeim öllum með fullnægjandi hætti en öðrum lögbundnum verkefnum. Þannig hefur viðhaldi gatna verið frestað lengi og svipað má segja um fráveitu. Árið 2015 skoðaði Verkfræðistofan Efla fyrir sveitarstjórn kostnaðinn við að ganga frá fjórum götum sem eru taldar í brýnni þörf fyrir slíkt<sup>11</sup>.



Mynd 15. Malargata á Breiðdalsvík. Ljósmynd: Hjalti Jóhannesson.

Kostnaðurinn, þegar búið var að taka tillit til gatnagerðargjalda, var á verðlagi í ágúst 2015 metinn um 95 milljónir kr. Brunavörnum var sinnt í samstarfi við Fjarðabyggð en áform voru, samkvæmt skýrslugjöf til ráðherra um framgang mála árið 2015, um að sveitarfélagið tæki þau

---

<sup>10</sup> Fámennasta sveitarfélagið með sveitarstjóra er Borgarfjarðarhreppur með 116 íbúa en annars er fátítt að sveitarfélög með færri en 300 íbúa séu með sveitarstjóra.

<sup>11</sup> Hrauntún, Sæberg, „Leikskólagata“ og gata að nýrri bryggju skv. óbirtum útreikningum frá Breiðdalshreppi.

mál alfarið til sín. Samkvæmt upplýsingum frá sveitarstjórn hefur því fyrirkomulag verið komið í framkvæmd. Fráveita er með tveimur útrásum sem eru nálægar hvor annari.



Mynd 16. Útrásir fráveitu á Breiðdalsvík eru tvær, stutt hvor frá annari. Ljósmynd: Hjalti Jóhannesson.

Kostnaður við að koma fráveitu í viðunandi horf hefur ekki verið metinn. Reglur um fráveitu munu vera í endurskoðun þar sem þær verða gerðar skýrari og hugsanlega verða kröfur minnkaðar. Slökkvilið Fjarðabyggðar sinnir eldvarnareftirliti en samkomulag er við önnur slökkvilið um gagnkvæma aðstoð þegar á þarf að halda.



Mynd 17. Breiðdalsvíkurhöfn, ný flotbryggja í forgrunni. Ljósmynd: Hjalti Jóhannesson.

Fyrir utan lögbundin verkefni er sveitarfélagið þátttakandi í verkefnum sem eru ólögbundin. Nokkur ólögbundin verkefni eru t.d. rakin í skýrslum um framgang samstarfsverkefnisins með



eftirlitsnefnd um fjármál sveitarfélaga fyrir árin 2015 og 2016. Þá er fjallað um slík verkefni í skýrslu R3 ráðgjafar (2014). Sum verkefnin eru í raun einskonar byggðaaðgerðir fyrir svæðið og eru til marks um varnarbaráttuna sem það hefur háð. Markmiðið er gjarnan að skapa ný störf og auka fjölbreytni í atvinnulífinu. Dæmi um svona verkefni er Breiðdalssetur og undirbúningsvinna við mögulegt háskólasetur þar, svo og þátttaka í endurbyggingu og rekstrarfélagi Gamla kaupfélagsins sem hýsir Breiðdalssetur. Þá beitti sveitarfélagið sér fyrir því að Borkjarnasafn Náttúrufræðistofnunar Íslands var flutt til Breiðdalsvíkur og er staðsett í fyrrverandi sláturhúsi staðarins og gert ráð fyrir samspili við starfsemi Breiðdalssetur og samnýtingu á sérfræðingum. Stofnaði sveitarfélagið sjálfseignarstofnun um húsnæðið þannig að engar skuldir hvíla beint á sveitarfélaginu vegna þessa. Sveitarfélagið á og rekur tjaldsvæði á Breiðdalsvík sem þó er í næsta nágrenni við Hótel Bláfell en ætla má að ákveðin samlegðaráhrif gætu átt sér stað ef sami aðili ræki tjaldsvæðið einnig. Hafnamál eru á meðal lögbundinna verkefna sveitarfélaga. Þó mætti líta á kaup sveitarfélagsins á nýrri flotbryggju árin 2010-2011 með hliðsjón af viðleitninni til að renna styrkari stoðum undir atvinnulíf í byggðarlaginu. Með endurbótum á höfninni megi auðvelda sjósókn og tryggja að meiri afli berist á land. Í tengslum við þetta hefur sveitarstjórn lagt mikla vinnu í að reyna að tryggja í sessi byggðafestukvóta til handa byggðarlaginu.

Í greinargerðum til ráðherra vegna samstarfsins við eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga kemur fram að sveitarfélagið hyggst einnig vera vakandi fyrir því að sækja um ýmsa styrki og aðgerðir sem miða að því að efla byggð og atvinnulíf.

## ***2.6. Möguleikar til sjálfbærni í rekstri***

Fjárhagur Breiðdalshrepps þróaðist á neikvæðan hátt um mörg undanfarin ár en hefur á síðustu tveimur árum aftur batnað í tengslum við samstarfið við eftirlitsnefnd um fjármál sveitarfélaga og miklar aðhaldsaðgerðir. Hefur lakur fjárhagur haldist í hendur við langvarandi íbúafækkun í sveitarfélaginu og samdrátt hefðbundinna atvinnugreina. Þá hefur eign sveitarfélagsins í félagslegum íbúðum reynst því þungur baggi og er stærsti einstaki hluti skulda sveitarfélagsins tilkominn vegna þeirra íbúða. Í viðauka 4 er yfirlit yfir rekstur félagslegu íbúðanna.

Stefán B. Gunnlaugsson, dósent við Háskólann á Akureyri (2017) rannsakaði fjárhagsstöðu íslenskra sveitarfélaga þar sem beitt var viðurkenndri aðferðafræði sem metur líkur á greiðsluþroti fyrirtækja. Í grein hans kom meðal annars fram að aðferðinni má beita á sveitarfélög. Rökin fyrir því eru að líkt og hjá þjónustufyrirtæki þá er það hlutverk sveitarfélaga að veita þjónustu. Reiknað var út svokallað Z-gildi fyrir íslensk sveitarfélög (A og B-hluti

sveitarsjóðs árið 2014). Gildið sýnir betri stöðu eftir því sem það er hærra. Voru 27 af 73 sveitarfélögum með lægra gildi en 1,1 og þá teljast verulegar líkur á greiðslufalli samkvæmt þessari aðferðafræði. Sex sveitarfélög voru með neikvætt Z-gildi og þar á meðal Breiðdalshreppur. Var hreppurinn reyndar með lægsta Z-gildi allra sveitarfélaga eða -1,23 en næst lægsta sveitarfélagið á þessum mælikvarða var Hafnarfjörður með gildið -0,5.

Uppsafnaður rekstrarhalli Breiðdalshrepps fyrir tímabilið 2007-2016 var orðinn samtals um 133 milljónir kr. (Tafla 5). Raunar var einnig rekstrarhalli á sveitarfélaginu árin 2002-2006 en þau eru ekki sýnd í töflunni.

Tafla 5. Rekstrarreikningur Breiðdalshrepps 2007-2016 (í þús. kr.). Heimildir: Samband íslenskra sveitarfélaga (e.d.) og Breiðdalshreppur (2017).

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Skatttekjur án Jöfnunarsjóðs	61.860	54.162	68.822	67.713	67.728	75.955	84.207	86.038	97.937	98.793
Framlag Jöfnunarsjóðs	67.519	61.448	53.227	53.527	47.045	41.389	41.663	43.250	60.294	59.945
Þjónustutekjur og aðrar tekjur	24.705	41.659	46.400	68.187	65.745	49.160	56.932	52.620	61.252	59.287
Tekjur alls	154.084	157.269	168.449	189.427	180.518	166.504	182.802	181.908	219.483	218.025
Laun og launatengd gjöld	72.207	80.279	93.909	104.903	111.266	103.569	103.084	96.122	96.929	110.047
Breyting lífeyrisskuldbindinga	120	146	0	0	359	238	-4.458	0	0	0
Annar rekstrarkostnaður	43.975	72.237	81.599	82.714	79.760	53.594	52.810	60.960	64.818	63.176
Afskriftir	12.767	12.240	10.616	9.617	10.122	10.229	10.409	11.008	10.641	10.403
Gjöld alls	129.069	164.902	186.124	197.234	201.507	167.630	161.845	168.090	172.388	183.626
Fjármagnsliðir alls	-14.499	-40.755	-30.616	-15.822	-26.292	-23.899	-19.554	-18.015	-16.408	-11.995
Rekstrarniðurstaða	10.516	-48.388	-48.291	-23.629	-47.281	-25.025	1.403	-4.197	30.687	22.403

Tafla 6. Nokkrar lykiltölur í þúsundum króna eða sem hlutfall af tekjum úr rekstri Breiðdalshrepps 2014-2016.

	2016	2015	2014
Tekjur A+B	218.025	219.483	184.073
Rekstrarniðurstaða A hluta	20.966	22.056	-5.810
Rekstrarniðurstaða B hluta	1.437	8.631	1.613
Rekstrarniðurstaða A+B	22.403	30.687	-4.197
Rekstrarniðurstaða A %	10,8%	11,3%	-3,5%
Rekstrarniðurstaða A+B%	10,3%	14,0%	-2,3%
Rekstrarniðurstaða A hluti (EBITA)	34.230	46.638	23.163
Rekstrarniðurstaða A+B (EBITA)	44.801	57.735	24.826
Eigið fé og skuldir samtals	300.685	296.656	301.619
Skuldir og skuldbindingar samtals	307.454	329.495	362.855
Veltufé frá rekstri	38.700	45.281	10.460
Veltufé frá rekstri %	17,8%	20,6%	5,7%
Skuldsetning (Skuldahlutfall)	141,0%	150,3%	199%
Hlutfall Jöfnunarsjóðs af tekjum	30,9%	30,9%	26,2%

Sveitarstjórn Breiðdalshrepps sem tók við árið 2014 ákvað að fara í samstarf við eftirlitsnefnd um fjármál sveitarfélaga um að rétta fjárhaginn af. Mikill viðsnúningur varð árið 2015 þegar búið var að grípa til ýmissa aðgerða. Hluti af skýringunni er einnig að sveitarfélagið fékk í tengslum við þetta 15 m.kr. aukaframlag frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga hvort ár 2015 og 2016, gegn því að ráða starfsmann í hlutastarf. Skuldahlutfall sveitarfélagsins hefur lækkað mun hraðar en áætlanir gerðu ráð fyrir en samkvæmt áætlun frá Eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga var stefna á að komast niður fyrir 150% lögboðna markið árið 2020. Það náðist hins vegar árið 2016 (Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga 2015 og 2016). Þá er veltufé af rekstri mjög gott fyrir árið 2016 en Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga miðar við að sveitarfélög sem skuldi 150% af tekjum sínum hafi að minnsta kosti 7,5% veltufé frá rekstri, þ.e. fjármuni til framkvæmda og uppgreiðslu skulda.

gefur yfirlit yfir ýmsar aðgerðir sem voru lagðar til, bæði sem hluti af samningi við eftirlitsnefndina og í úttekt sem R3 ráðgjöf lagði til, í því skyni að hagræða í rekstri sveitarfélagsins. Listinn er ekki tæmandi og hafa sumar aðgerðir komist til framkvæmda en aðrar ekki af mismunandi ástæðum.

Tafla 7. Verkefni til hagræðingar í rekstri Breiðdalshrepps sem ýmist voru hluti af samkomulagi við eftirlitsnefnd um fjárhag sveitarfélaga eða lögð til af R3 ráðgjöf. Listinn er ekki tæmandi. Heimild: Breiðdalshreppur 2016.

Verkefni framkvæmt	Athugasemdir
Ráðning verkefnastjóra.	Tímabundin ráðning til að fylgja ýmsum aðgerðum eftir.
Endurfjármögnun lána.	
Greiðsluáætlun fyrir hvert ár.	
Fjögurra mánaða uppgjör.	
Hagkvæmnismat á sameiningu við annað sveitarfélag.	Þessi úttekt RHA og tengd vinna er hluti af þessu verkefni.
Fresta lögboðnum framkvæmdum við fráveitu.	
Koma hlut hreppsins í búnaði frystihúss í verð.	Selt fyrir hluta af bókfærðu verði.
Fækka kennslustundum í grunnskólanum.	
Endurskoða gjaldskrár.	Allar hækkaðar nema gjaldskrá hafnar. Var lagt til að hækka húsaleigu um 68% frá 1. jan. 2014 en var hækkuð um 4% 2014, 7% 2015, 9% 2016 og 6% 2017. Mikið vantar á að leigugjöld standi undir rekstrarkostnaði og viðhaldi.
Sinna ekki viðhaldi gatna.	Talið tvíeggjað, mun auka kostnað síðar.
Loka sundlaug.	Var gert árið 2014 en íbúar söfnuðu fyrir endurbótum og fengu laugina opnaða 2015.
Reka ekki vinnuskóla.	Var framkvæmt árið 2015
Lækkun framlags til fækkunar minka og refa.	Sett þak á árlega greiðslu.



Tafla 8. Verkefni til hagræðingar í rekstri Breiðdalshrepps sem ekki komust til framkvæmda, ýmist sem hluti af samkomulegi við eftirlitsnefnd um fjárhag sveitarfélaga eða lögð til af R3 ráðgjöf. Listinn er ekki tæmandi. Heimild: Breiðdalshreppur 2016.

Verkefni ekki framkvæmt	Athugasemdir
Flutningur leikskóla í húsnæði grunnskólans.	
Draga úr starfsemi áhaldahúss.	Var gert en dregið til baka þar sem verkefnin voru meiri en svo að einn maður réði við þau.
Færa starfsemi sveitarfélagsins nær hverri annarri.	Ekki unnt nema að hluta.
Flytja dagvist aldraðra inn í húsnæði grunnskólans.	
Selja hlut hreppsins í læknisbústaðnum á Djúpavogi.	Þótti ekki hagkvæmt.
Fella niður tónlistarskóla.	Dregið var úr starfseminni.
Sameina grunnskólastarf á Stöðvarfirði og Breiðdalsvík.	Fjarðabyggð ákvað að hagræða ein og sér með því að reka leik- og grunnskóla undir sama þaki.
Leggja tímabundið álag á útsvar (7% 2014 og 5% 2015).	
Starf sveitarstjóra og oddvita fellt undir eitt embætti.	Skólastjóri er jafnframt verkefnisstjóri sveitarstjórnarmála.
Sameiginleg afreiðsla bókasafns og hreppsins.	Tókst að lækka kostnað við bókasafn með öðrum leiðum.

Uppeldis- og fræðslumál eru stærsti einstaki málaflokkurinn í Breiðdalshreppi eða um það bil 377.000 krónur á hvern íbúa árið 2016 (Tafla 11). Upphæðin var 324.000 kr. árið 2015 og einungis átta af 73 sveitarfélögum sem upplýsingar fengust fyrir það ár, og birtust í Árbók sveitarfélaga, vörðu lægri upphæð til þessara mála en Breiðdalshreppur. Kostnaður sveitarfélagsins verður því að teljast hóflegur miðað við önnur sveitarfélög. Sé einungis litið til sveitarfélaga með færri en 300 íbúa voru einungis tvö sveitarfélög sem vörðu minna fé á íbúa til málaflokksins en Breiðdalshreppur árið 2015. Þau tvö sveitarfélög sem hafa minni kostnað halda ekki sjálf úti grunnskóla heldur kaupa þá þjónustu af nágrannasveitarfélögum. Að meðaltali voru sveitarfélög með færri en 300 íbúa að verja um 400.000 krónum á hvern íbúa í þennan málaflokk.

Tafla 9. Útgjöld sveitarfélaga fámennari en 300 íbúa til fræðslu- og uppeldismála árið 2015 (kr. á íbúa)  
<sup>12</sup> Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga 2016.

Sveitarfélag	Íbúafjöldi	Tekjur	Laun	Annar kostnaður	Gjöld	Niðurstaða
Tjörneshreppur	60	0 kr.	0 kr.	47.148 kr.	47.148 kr.	-47.148 kr.
Kjósarhreppur	217	0 kr.	6.756 kr.	265.137 kr.	271.894 kr.	-271.894 kr.
<b>Breiðdalshreppur</b>	<b>183</b>	<b>32.117 kr.</b>	<b>250.385 kr.</b>	<b>105.749 kr.</b>	<b>356.133 kr.</b>	<b>-324.017 kr.</b>
Svalbarðshreppur	99	0 kr.	72.970 kr.	252.141 kr.	325.111 kr.	-325.111 kr.
Helgafellssveit	55	0 kr.	0 kr.	367.036 kr.	367.036 kr.	-367.036 kr.
Borgarfjarðarhreppur	124	20.105 kr.	304.927 kr.	89.532 kr.	394.460 kr.	-374.355 kr.
Ásahreppur	218	0 kr.	1.436 kr.	385.239 kr.	386.674 kr.	-386.674 kr.
Skagabyggð	109	0 kr.	0 kr.	402.062 kr.	402.062 kr.	-402.062 kr.
Eyja- og Miklaholtshreppi	138	145.535 kr.	406.449 kr.	165.768 kr.	572.217 kr.	-426.683 kr.
Kaldrananeshreppur	103	36.680 kr.	338.146 kr.	140.282 kr.	478.427 kr.	-441.748 kr.
Tálfjörðarhreppur	267	270 kr.	0 kr.	450.354 kr.	450.354 kr.	-450.084 kr.
Fljótshreppur	74	0 kr.	41 kr.	465.541 kr.	465.581 kr.	-465.581 kr.
Akrahreppur	200	0 kr.	0 kr.	486.120 kr.	486.120 kr.	-486.120 kr.
Súðavíkurbhreppur	184	52.717 kr.	390.250 kr.	152.793 kr.	543.043 kr.	-490.326 kr.
Árneshreppur	55	4.218 kr.	341.455 kr.	156.655 kr.	498.109 kr.	-493.891 kr.
Reykholahreppur	267	137.921 kr.	456.397 kr.	316.745 kr.	773.142 kr.	-635.221 kr.

Sé litið til sveitarfélaga á Austurlandi óháð stærð kemur svipuð mynd í ljós, einungis eitt sveitarfélag rekur málaflokkinn á ódýrari hátt en Breiðdalshreppur.

Tafla 10. Útgjöld sveitarfélaga á Austurlandi til fræðslu- og uppeldismála árið 2015. Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga 2016.

Sveitarfélag	Íbúafjöldi	Tekjur	Laun	Annar kostnaður	Gjöld	Niðurstaða
Seyðisfjarðarkaupstaður	658	37.554 kr.	261.295 kr.	91.410 kr.	352.705 kr.	-315.151 kr.
<b>Breiðdalshreppur</b>	<b>183</b>	<b>32.117 kr.</b>	<b>250.385 kr.</b>	<b>105.749 kr.</b>	<b>356.133 kr.</b>	<b>-324.017 kr.</b>
Borgarfjarðarhreppur	124	20.105 kr.	304.927 kr.	89.532 kr.	394.460 kr.	-374.355 kr.
Vopnafjarðarhreppur	650	42.503 kr.	311.195 kr.	125.102 kr.	436.297 kr.	-393.794 kr.
Fjarðabyggð	4693	42.787 kr.	306.793 kr.	169.470 kr.	476.262 kr.	-433.475 kr.
Fljótshérað	3443	52.761 kr.	300.612 kr.	207.944 kr.	508.557 kr.	-455.796 kr.
Fljótshreppur	74	0 kr.	41 kr.	465.541 kr.	465.581 kr.	-465.581 kr.
Djúpavogshreppur	456	50.271 kr.	380.009 kr.	138.905 kr.	518.914 kr.	-468.643 kr.

Hafa verður í huga að margt getur haft áhrif á hagkvæmni grunnskólanna, sem eru kostnaðarsamasti einstaki liðurinn í rekstri sveitarfélaga, s.s. fjöldi nemenda og samsetning nemendahópsins, landfræðilegar aðstæður, mögulegur samrekstur skóla og samsetning starfslíðsins með tillits til aldurs og menntunar og fleira. Einnig hefur leiga eignasjóðs sveitarfélaga áhrif á rekstrarkostnað og er almenna reglan sú að eftir því sem skólahúsnæði er

<sup>12</sup> Þegar taflan var tekin saman lágu ekki fyrir tölur fyrir árið 2016 hjá öllum sveitarfélögum.

---

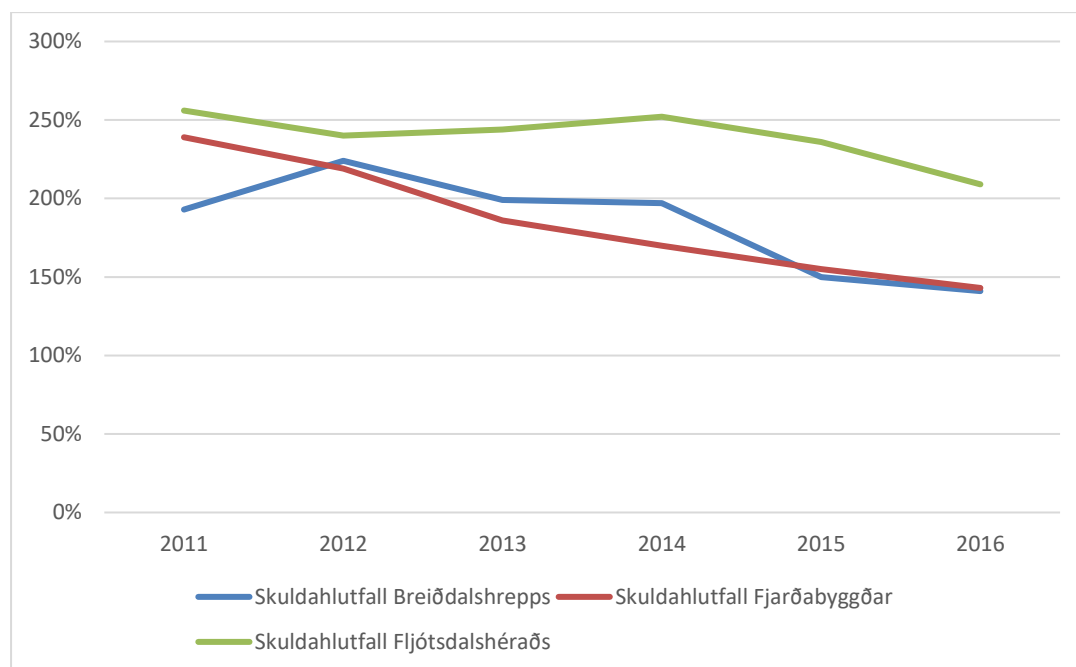
nýlegra verður leiguverðið hærra. Líklegt er að málaflokkurinn verði hlutfallslega kostnaðarsamari í Breiðdalshreppi á næstu árum m.a. vegna þess að skólastjóri grunnskólans mun væntanlega verða í fullu starfi í stað hlutastarfs um þessar mundir.

Tafla 11. Rekstur málaflokka í Breiðdalshreppi (kr. á íbúa) 2007-2016. Heimildir: Samband íslenskra sveitarfélaga (e.d.) og Breiðdalshreppur (2017).

Málaflokkar	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>00 Skatttekjur</b>	-603.734	-601.492	-598.799	-611.229	-624.418	-666.629	-687.153	-707.502	-878.372	-878.448
<b>02 Félagsþjónusta</b>	11.991	19.142	24.038	45.278	28.476	56.285	52.156	42.773	47.535	41.421
<b>03 Heilbrigðismál</b>	1.174	1.173	1.167	1.161	2.423	2.421	1.250	2.523	3.109	3.109
<b>04 Fræðslu- og uppeldismál</b>	289.303	315.990	342.268	352.385	368.550	365.191	337.187	315.044	324.017	377.525
<b>05 Menningarmál</b>	14.518	34.797	27.096	47.112	39.741	31.585	25.299	28.352	30.443	31.825
<b>06 Æskulýðs- og íþróttamál</b>	57.872	69.817	78.742	66.785	84.677	70.497	52.200	43.301	61.788	58.514
<b>07 Brunamál og almannav.</b>	12.890	12.711	13.770	11.541	17.201	21.467	21.438	17.478	19.400	18.519
<b>08 Hreinlætismál</b>	6.014	12.685	9.541	-8.205	3.778	3.704	7.354	11.637	5.082	13.333
<b>09 Skipulags- og byggingarm.</b>	1.679	3.655	7.789	1.629	5.693	5.840	8.158	10.180	10.372	11.820
<b>10 Umferðar- og samgöngum.</b>	4.096	8.736	23.201	16.859	14.635	11.182	6.706	21.012	21.648	18.344
<b>11 Umhverfismál</b>	21.518	36.523	38.766	22.776	33.794	23.135	23.083	26.745	24.284	18.929
<b>13 Atvinnumál</b>	4.009	3.604	10.057	20.449	6.757	13.844	2.715	7.701	17.260	5.022
<b>20 Framlög til B-hluta fyrirt.</b>	0	0	0	108.780	21.164	0	0	43.011	32.787	0
<b>21 Sameiginlegur kostnaður</b>	99.775	145.721	126.124	133.180	134.164	124.377	123.591	141.557	142.002	142.475

Til að glöggva sig á möguleikum sveitarfélagsins til sjálfbærni í rekstri til framtíðar telja höfundar þessarar greinargerðar hjálplegt að bera nokkra hluta rekstrarins saman við nágrennasveitarfélagið Fjarðabyggð sem er jafnframt fjölmennasta sveitarfélag landshlutans. Búast má við að Fjarðabyggð verði oftast helsta viðmið stjórnenda og íbúa Breiðdalshrepps þegar kemur að því að bera saman ýmislegt er lýtur að þjónustuframboði, kostnaði og tekjum.

Séu Breiðdalshreppur og Fjarðabyggð borin saman sést að skuldahlutfallið er mjög svipað. Árið 2016 var skuldahlutfallið 141% í Breiðdalshreppi en 143% í Fjarðabyggð. Bæði sveitarfélögin hafa lækkað skuldir talsvert mikið undanfarin ár, líkt og reyndar mörg sveitarfélög á Íslandi. Mynd 18 sýnir hvernig skuldir sveitarfélaganna hafa þróast síðustu ár og til samanburðar er Fljótsdalshérað haft með, en þar sést glögglega hve miklu skuldsettara það sveitarfélag er.

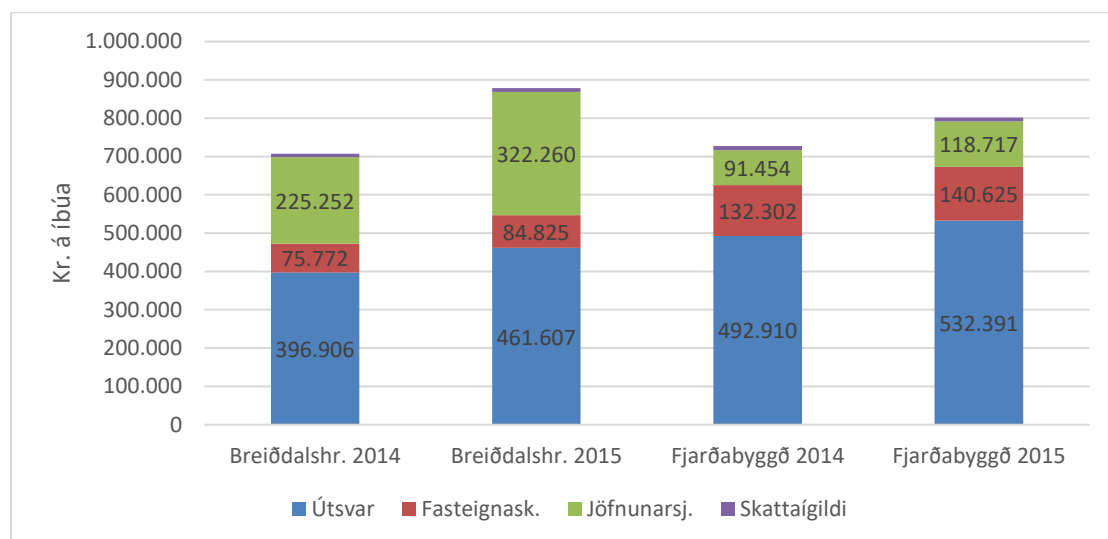


Mynd 18 Skuldahlutfall Breiðdalshrepps, Fjarðabyggðar og Fljótsdalshéraðs 2011-2016. Heimild: ársreikningar Breiðdalshrepps, Fjarðabyggðar og Fljótsdalshéraðs.

Samanburður við Fjarðabyggð leiðir í ljós að tekjur og samsetning tekna er allmismunandi. Útsvarstekjur og fasteignaskattur eru umtalsvert hærri á hvern íbúa í Fjarðabyggð en í Breiðdalshreppi og gætir þar væntanlega áhrifa öflugra fyrirtækja á borð við Alcoa Fjarðaál og stóru sjávarútvegsfyrirtækin sem þar eru staðsett og eru kjölfesta í atvinnulífinu.

Framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga er þó það sem er ólíkast milli sveitarfélaganna tveggja í tekjuhlíðinni. Voru jöfnunarframlögin árið 2015 um 2,7 sinnum hærri á hvern íbúa í Breiðdalshreppi og voru þessi framlög þar um 37% heildarteknanna en í Fjarðabyggð voru

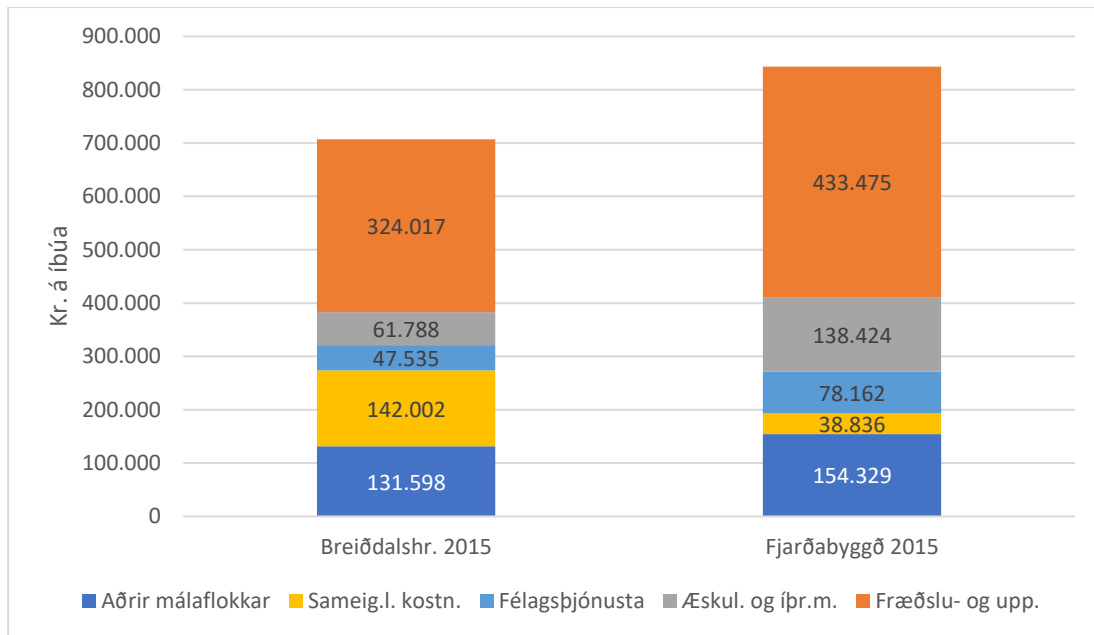
framlögin 15% heildarteknanna. Reglur jöfnunarsjóðsins hafa af og til verið til endurskoðunar undanfarin ár en breytingar á þeim gætu haft nokkuð afdrifaríkar afleiðingar fyrir Breiðdalshrepp. Í skýrslu sem skilað var árið 2010 var m.a. lagt til að sameina útgjaldajöfnunar- og tekjajöfnunarframlög í eitt útgjaldajöfnunarframlag. Samkvæmt þessu fámennari sveitarfélög hlutfallslega lægri framlög en þau gera í dag. Framlög myndu í auknum mæli taka mið af útgjaldabörf sveitarfélaga en í minna mæli tekjum sveitarfélaganna (Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti, 2010).



Mynd 19. Tekjur Breiðdalshrepps og Fjarðabyggðar 2014 og 2015 (kr. á íbúa). Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga (e.d.).

Hvað útgjaldahliðina varðar þá leiðir samanburður milli Breiðdalshrepps og Fjarðabyggðar enn fremur í ljós að rekstur málaflokka á hvern íbúa er misjafnlega kostnaðarsamur og munar sumstaðar miklu. Mynd 20 sýnir rekstur kostnaðarsömustu málaflokkanna í Breiðdalshreppi og Fjarðabyggð árið 2015. Rekstur nokkurra kostnaðarminni málaflokka<sup>13</sup> er dreginn saman til einföldunar en í viðauka má finna töflu sem sýnir samanburð með öllum málaflokkum.

<sup>13</sup> Heilbrigðismál, menningarmál, brunamál og almannavarnir, hreinlætismál, skipulags- og byggingarmál, umferðar- og samgöngumál, umhverfismál og atvinnumál.



Mynd 20. Rekstur nokkurra málaflokka í Breiðdalshreppi og Fjarðabyggð (kr. á íbúa) 2015. Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga (e.d.).

Í kostnaðarsamasta málaflokki; fræðslumálum, er meðal annars áberandi að Fjarðabyggð er með mun hærri kostnað á hvern íbúa, sem kemur nokkuð á óvart. Þegar litið er til kostnaðar við rekstur grunnskólanna, sem er kostnaðarsamasti liður fræðslumála, kemur hins vegar í ljós að kostnaður á hvern nemenda var um 2.170 þús. kr. í Fjarðabyggð en 3.730 þús. kr. í Breiðdalshreppi skv. Árbók sveitarfélaga (2016). Aldurssamsetning er líklega hluti af skýringunni en börn á aldrinum 6-15 ára voru 13,4% mannfjöldans þetta ár í Fjarðabyggð sem er svipað og á landinu í heild. Aðeins 7,7% íbúa í Breiðdalshreppi voru á aldrinum 6-15 ára 2015. Grunnskólinn á Stöðvarfirði er óhagstæðasta einingin í Fjarðabyggð en þar er kostnaðurinn per nemanda 4.175 þús. kr. (Árbók sveitarfélaga, 2016). Í leikskóla kostaði heilsdagsígildi 1.731 þús. kr. nettó í Fjarðabyggð en 2.914 þús. í Breiðdalshreppi. Þá er rétt að minna á að í Fjarðabyggð eru reknir fimm grunnskólar á sex stöðum þ.e. í hverjum byggðarkjarna fyrir sig<sup>14</sup> sem gerir reksturinn óhagstæðari en í álíka fjölmennum sveitarfélögum þar sem byggðin er samþjappaðri.

Til æskulýðs- og íþróttamála ver Fjarðabyggð mun meira fé en Breiðdalshreppur. Hluti af skýringunni er sá að börn eru hlutfallslega mun fleiri en í Breiðdalshreppi en sjálfsagt er þetta fyrst og fremst að endurspeglar hátt þjónustustig í málaflokki í Fjarðabyggð.

<sup>14</sup> Í Mjóafirði er ekki sér skóli heldur deild frá Nesskóla.

Félagsþjónusta er þriðji málaflokkurinn þar sem Fjarðabyggð ver mun meira fé pr. íbúa heldur en Breiðdalshreppur. Þekkt er að þessi málaflokkur er kostnaðarsamur í mörgum stærri sveitarfélögum. Hluti ástæðunnar er líklega að fjölmennari sveitarfélög hafa meiri burði til að ráða til sín sérfræðinga og veita þjónustu á þessu sviði en þau fámennari og að íbúar sem þurfa á öflugri félagsþjónustu að halda hafa tilhneigingu til að flytja til þessara sveitarfélaga. Kostnaður við félagsþjónustu í Fjarðabyggð er þó mun lægri en þar sem hann er hæstur á landinu<sup>15</sup>.

Sameiginlegur kostnaður, þ.e. kostnaður við yfirstjórn er hins vegar sá málaflokkur sem Breiðdalshreppur ver meira fé til en Fjarðabyggð og munar þar afar miklu. Kostar málaflokkurinn 142 þús. kr. á íbúa í Breiðdalshreppi<sup>16</sup> en tæplega 39 þús. kr. á íbúa í Fjarðabyggð. Almennt er þessi kostnaður lægri í fjölmennari sveitarfélögum en í þeim fámennari. Kostnaður pr. íbúa við yfirstjórn er hærri í sex sveitarfélögum landsins heldur en í Breiðdalshreppi.

Hvað varðar B-hluta sveitarsjóðs og stöðu hans þá er þar fyrst og fremst um að ræða hafnarrekstur og rekstur leiguíbúða. Eins og fram hefur komið er það rekstur leiguíbúðanna sem er einkum íþyngjandi fyrir Breiðdalshrepp og hefur A-hluti sveitarsjóðs reglulega greitt framlög til B-hluta til að mæta hallarekstri íbúðanna eins og sjá má í viðauka 4 um afkomu og efnahag félagslegu íbúðanna. Íbúðirnar eða húsin eru 13 talsins, byggð á árabílinu 1976-1989 og eru samtals um 1.200 fermetrar að stærð. Ástand um helmings þeirra er álitnið gott eða ágætt en álíka margar eru taldar þurfa talsvert viðhald. Eins og fram kom í kafla 2.5 þá er þó engin þessara íbúða leigð út sem félagslegt úrræði.

Í ársreikningi 2016 voru eignirnar í félagslegu íbúðunum metnar á rúmlega 52 m.kr. en áhvílandi skuldir voru hins vegar um 140 m.kr. Í viðauka 4 má sjá samantekt yfir rekstur og afkomu leiguíbúðanna yfir allt tímabilið 2008-2016 og þar kemur fram að rekstrarleg niðurstaða leiguíbúðanna hefur verið neikvæð öll árin en þó misjafnlega mikið frá einu ári til annars. Uppsafnaður rekstrarhalli er um 88 m.kr. á þessu tímabili. Framlög frá A-hluta sveitarsjóðs voru um 26 m.kr. á tímabilinu þannig að uppsafnaður rekstrarhalli að teknu tilliti til framlaganna er tæpar 62 m.kr. Leigutekjur vegna íbúðanna voru samtals um 8,3 m.kr. árið 2016 en vextir og afborganir rúmlega 5,7 m.kr. Afkoma ársins 2016 var neikvæð um tæpar 3 m.kr. Vextir áhvílandi lána eru í flestum tilvikum hagstæðir eða 1% í 11 tilvikum en annars eru

---

<sup>15</sup> Kostnaður á íbúa við félagsþjónustu var árið 2015 hæstur á Akureyri, 183.136 kr. og Reykjavík 167.543 kr.

<sup>16</sup> Hafa ber í huga að inni í þessum kostnaði er m.a. tímabundið starf verkefnisstjóra í tengslum við samstarf við eftirlitsnefnd um fjármál sveitafélaga.



þeir 2,4% og 3,5%. Breiðdalshreppur hefur augljóslega síður en svo fjárhagslegan hag af því að eiga leiguíbúðirnar og hefur verið að greiða umtalsverða fjármuni úr sveitarsjóði með rekstri þeirra á liðnum árum. Þá blasir við að fara þurfi í viðhald á um það bil helmingi íbúðanna á næstu árum. Þannig er rekstur þeirra langt frá því að teljast fjárhagslega sjálfbær. Önnur sjónarmið en þau fjárhagslegu kunna að eiga rétt á sér varðandi eignarhald sveitarfélagsins á íbúðunum s.s. það að geta boðið upp á húsnæði fyrir fólk sem kemur til starfa í sveitarfélaginu en er ekki reiðubúið til að fjárfesta þar sjálft af einhverjum ástæðum. Hversu margar íbúðir gæti verið hentugt að eiga í þessu skyni er ekki augljóst en tæplega er þörf á 13 íbúðum.

Þegar litið er til framtíðar um möguleika Breiðdalshrepps til sjálfbærni í rekstri eru blikur á lofti, þrátt fyrir að tekist hafi að koma rekstrinum í jafnvægi með ströngum aðhaldsaðgerðum undanfarin ár. Búast má við að þegar samstarfinu við eftirlitsnefnd um fjármál sveitarfélaga lýkur þá muni aftur þrengjast nokkuð um fjárhag sveitarfélagsins. Í fyrsta lagi munu tekjur lækka sem nemur sérstöku framlagi jöfnunarsjóðsins vegna verkefnisins eða um 15 m.kr. á ári. Á móti kemur að kostnaður vegna sérstaks verkefnisstjóra, sem hefur unnið að verkefnum tengdum samningi sveitarfélagsins við innanríkisráðuneytið, mun falla niður eftir 2017.

Kostnaður við yfirstjórn mun fyrirsjáanlega hækka, ekki síst þegar sveitarstjóri verður kominn í fullt starf sem reikna verður með að gerist 2018. Þrátt fyrir að kostnaður við yfirstjórn sé hár hefur hluti hans verið falinn, þar sem að sami einstaklingur sinnir skólastjórn og er framkvæmdastjóri sveitarfélagsins. Áætlað er að launakostnaður muni hækka um rúmar 5 m.kr. þegar sveitarstjóri verður ráðinn í fullt starf.

Fræðslumál munu verða kostnaðarsöm áfram og þegar skólastjóri fer í fullt starf mun launakostnaður aukast um 4,3 m.kr. Þrátt fyrir að húsnæði grunnskólans sé almennt gott þá er fyrirsjáanlegt viðhald á þaki hans samkvæmt upplýsingum frá sveitarfélaginu.

Félagslegar íbúðir munu áfram verða baggi á sveitarsjóði. Bæði vegna áhvílandi lána eins og þegar hefur verið fjallað um og vegna fyrirsjáanlegs viðhalds á nokkrum íbúðanna samkvæmt yfirliti um þetta eignasafn frá sveitarfélaginu. Ekki liggur fyrir mat á þessum kostnaði.

Meðal skilgreindra verkefna um aðhald í rekstri sveitarfélagsins undanfarin ár er að halda að sér höndum um viðhald gatna og fráveitu. Þegar hefur komið fram að mikil uppsöfnuð þörf er komin á endurnýjun þessara innviða.

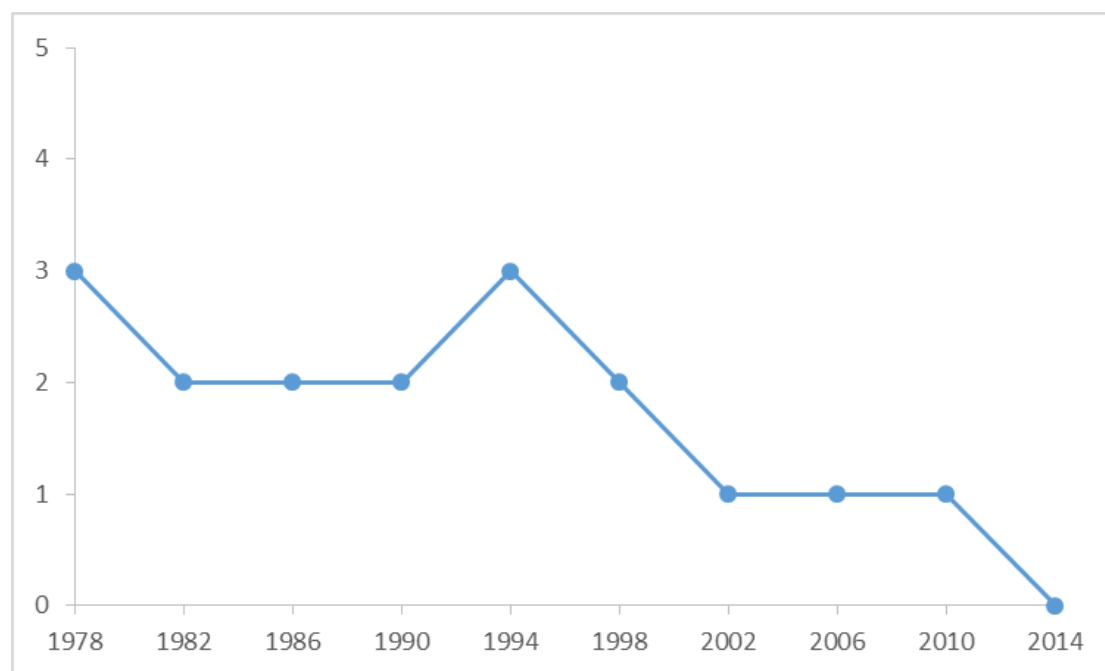
Sveitarfélagið mun að öllum líkindum þurfa að koma að staðbundnum byggðaaðgerðum áfram, m.a. til að skapa störf og laða að fyrirtæki og nýja íbúa. Þetta mun þá bæði kosta bein fjárútlát og einnig getur fjárhagsleg áhætta fylgt þessu.

Framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga hafa verið mikilvægur liður í tekjum sveitarfélagsins. Reglur um sjóðinn hafa hins vegar verið í endurskoðun lengi og er óvíst um hversu vel hann mun standa við bakið á smærri sveitarfélögum í framtíðinni.

Sökum þess að sveitarfélagið er fámennt eru líkur á að nálægðin milli íbúa, fyrirtækja og sveitarstjórnar valdi því að e.t.v. verður erfitt að fara í hagræðingaraðgerðir og fylgja þeim eftir til lengdar.

## 2.7. Stjórnmaláþáttaka

Þróunin síðustu áratugi bendir til þess að sífellt færri sækist eftir setu í sveitarstjórn. Árið 1978 voru þrjú framboðslistar í Breiðdalshreppi og í næstu þremur kosningum voru tveir. Árið 1994 fjölgaði þeim aftur í þrjá en 1998 voru þeir aftur orðnir tveir. Síðan þá hefur ekki farið fram eiginleg listakosning í Breiðdalshreppi þar sem aðeins einn listi hefur boðið sig fram og því verið sjálfkjörinn. Árið 2014 bauð enginn listi fram og var því gengið til óbundinna kosninga. Atkvæði greiddu 86 manns eða einungis tæp 57% atkvæðabærra einstaklinga.

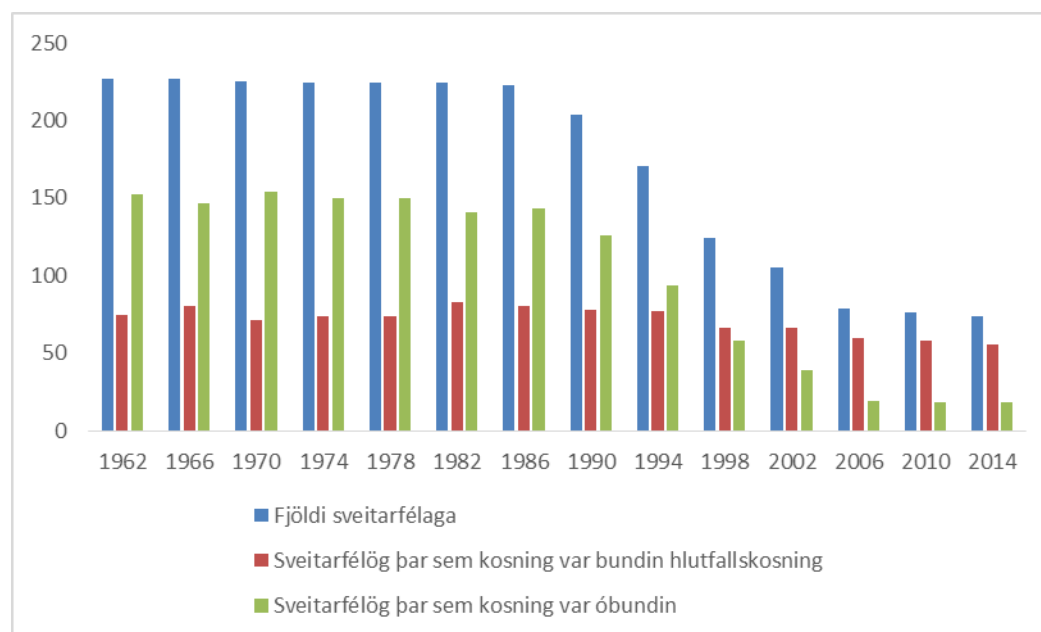


Mynd 21. Fjöldi framboðslista í Breiðdalshreppi 1978-2014.

Óbundin kosning fer þannig fram að allir kjörgengir íbúar eru í framboði og rita kjósendur nöfn og heimilisföng þeirra sem þeir vilja að setjist í sveitarstjórn. Öllum kjörgengum og heilsuhraustum 65 ára og yngri er skylt að taka sæti í sveitarstjórn fái viðkomandi kosningu. Þó geta þeir sem þegar hafa setið í sveitarstjórn óskað eftir því fyrirfram að taka ekki kjöri, þannig getur t.a.m. sá sem hefur setið samfleytt í sveitarstjórn í fjögur ár skorast undan að taka sæti næstu fjögur ár þar á eftir (lög nr. 5/1998 gr. 18 & 19). Árið 2014 skoruðust allir

fráfarandi fulltrúar í Breiðdalshreppi undan kjöri (RÚV 2014, 22. maí). Óbundinni kosningu er aðeins beitt þegar enginn framboðslisti býður fram. Gallinn við þessa aðferð er sá að þar sem allir eru í framboði er líklegt að fólk veljist í sveitarstjórn sem hefur ekki endilega áhuga á að sitja þar, enda eru aðstæður fólks og áhugasvið mismunandi meðal annars vegna vinnu eða fjölskylduaðstæðna.

Sveitarfélögum þar sem óbundin kosning hefur farið fram hefur fækkað mikið undanfarna áratugi í kjölfar þess að sveitarfélögum hefur fækkað og þau stækkað. Í gegnum tíðina hefur verið óbundin kosning í fleiri sveitarfélögum heldur en listakosning. Árið 1962 fór óbundin kosning fram í 152 sveitarfélögum eða ríflega tveimur þriðju þáverandi sveitarfélaga. Sú mynd helst nokkurn veginn fram til 1990 þegar slíkum kosningum fer að fækka hratt en fjöldi bundinna hlutfallskosninga stendur nokkurn veginn í stað. Þá fara 78 kosningar fram óbundnar (38%) en 126 bundnar (62%). Það er þó ekki fyrr en árið 1998 sem fleiri sveitarfélög velja sér fulltrúa með bundinni hlutfallskosningu (listakosningu) (66) heldur en með óbundinni kosningu (58). Má rekja það til umfangsmikilla sameininga sveitarfélaga um það leyti. Þróunin verður nokkuð hröð næstu kosningar á eftir og 1998 eru þau sveitarfélag sem styðjast við óbundna kosningu orðin 58 talsins (47%), 2002 eru þau 39 (37%) og 2006 eru þau 19 (24%). Frá árinu 2006 hefur myndin ekki breyst mikið og mikill meirihluti sveitarfélaga hefur valið sér fulltrúa með bundinni hlutfallskosningu, enda sveitarfélögin orðin færri og stærri en áður. Í kosningunum 2014 fór bundin hlutfallskosning fram í 56 sveitarfélögum en óbundin í 18.



Mynd 22. Fjöldi bundinna og óbundinna kosninga til sveitarstjórnar á Íslandi 1974-2014.

Árið 2014 voru 16 sveitarfélög á Íslandi með 299 íbúa eða færri. Óbundin kosning var haldin í 13 af þessum sveitarfélögum, í einu sveitarfélagi bauð einn listi fram og var því sjálfkjörinn en í tveimur sveitarfélögum var bundin hlutfallskosning þar sem tveir listar buðu fram. Eins og tafla 10 sýnir eru óbundnar kosningar fremur regla en undantekning í sveitarfélögum með færri en 300 íbúa.

Tafla 12. Kosningaform í sveitarfélögum með færri en 300 íbúa 2006-2014.

	Fjöldi sveitarfélaga með færri en 300 íbúa	Óbundin kosning	Einn listi	Tveir listar
2006	19	14	2	3
2010	18	15	2	1
2014	16	13	1	2

Heimild: Hagstofa Íslands

Ljóst er að mönnun sveitarstjórna í fámennum sveitarfélögum getur orðið vandamál. Kjörsókn í Breiðdalshreppi var mjög slök árið 2014 og raunar sú lægsta á öllu landinu eða 56,6%. Ef til vill finnst fólki óþægilegt að setja sveitunga sína í þá aðstöðu að þurfa að sinna þessu verkefni ef þeir hafa ekki sjálfir gefið það út að þeir sækist eftir því. Það hefur þó ekki verið kannað af hverju kjörsóknin var jafn dræm og raun ber vitni árið 2014. Í öllu falli þá sýnir lítil kjörsókn ákveðinn doða og áhugaleysi varðandi kosningar til sveitarstjórnar. Það ber þó að hafa í huga að hún var sögulega slök um land allt í þessum kosningum. Hún var þó betri eftir því sem sveitarfélögin voru fámennari. Þannig var kosningaþátttaka 75,5% hjá sveitarfélögum sem eru með færri en 300 íbúa, 90,8% þar sem var bundin hlutfallskosning en 72,7% þar sem kosningin var óbundin. Til samanburðar var kjörsókn í Fjarðabyggð 65,9% árið 2014.

Tafla 13. Kjörsókn í sveitarfélögum þar sem hún var undir 70%.

Sveitarfélag	Íbúafjöldi	Kjörsókn (%)
Fljótsdalshérað	3463	69,75
Reykjanesbær	14527	69,06
Seltjarnarnes	4381	68,64
Akureyri	18103	67,16
Sveitarfélagið Garður	1409	67,10
Garðabær	14180	65,96
Fjarðabyggð	4675	65,88
Reykhólahreppur	271	64,39
Skagabyggð	98	63,38
Mosfellsbær	9075	63,05
Reykjavík	121230	62,88
Svalbarðsstrandarhreppur	387	60,98
Kópavogur	32308	60,83
Borgarfjarðarhreppur	134	60,78
Hafnarfjörður	27357	60,56
Dalabyggð	673	58,07
<b>Breiðdalshreppur</b>	<b>187</b>	<b>56,58</b>

Eins og áður segir var aðeins einn listi í framboði í Breiðdalshreppi árin 2002 til 2010 en síðast var kosið á milli tveggja lista árið 1998 og þá var kosningabátttakan rúmlega 92%.

Tafla 14. Kjörsókn í sveitarfélögum með færri en 300 íbúa<sup>17</sup>.

Sveitarfélag	Íbúafjöldi	Kjörsókn (%)
Eyja- og Miklaholtshreppur	148	95,19
Súðavíkurhreppur	202	87,59
Ásahreppur	193	86,01
Svalbarðshreppur	90	84,72
Skorradalshreppur	58	83,33
Helgafellssveit	53	83,33
Kaldrananeshreppur	105	80,95
Kjósarhreppur	221	79,53
Fljótsdalshreppur	68	75,00
Akrahreppur	208	74,83
Árneshreppur	53	72,34
Tálknafjarðarhreppur	297	71,35
Reykhólahreppur	271	64,39
Skagabyggð	98	63,38
Borgarfjarðarhreppur	134	60,78
<b>Breiðdalshreppur</b>	<b>187</b>	<b>56,58</b>

<sup>17</sup> Í Tjörneshreppi var einn listi í boði og því var hann sjálfkjörinn

Í fámennum sveitarfélögum er kjörsókn oftast nær mjög góð og mun betri en víðast hvar í sveitarstjórnarkosningunum 2014.

### 3. MÖGULEG SAMEINING VIÐ ANNAR SVEITARFÉLAG

Í samningi sem gerður var milli innanríkisráðuneytisins og Breiðdalshrepps í ársbyrjun 2015 til tveggja ára vegna bágrar fjárhagsstöðu sveitarfélagsins var ákvæði sem gerði ráð fyrir að samstarfs- og/eða sameiningarmál yrðu skoðuð sérstaklega. Gerð yrði úttekt á kostum sameiningar við önnur sveitarfélög og fjárhagsleg áhrif þess. Í þessum kafla verður gerð grein fyrir athugun höfunda á þessum málum. Tveir sameiningarmöguleikar koma einkum til greina, annars vegar við Fjarðabyggð og hins vegar við Fljótsdalshérað. Þriðji kosturinn er sameining við Djúpavogshrepp en hann var þegar þessi athugun fór fram í viðræðum við önnur sveitarfélög og því var þeim möguleika ekki gefinn mikill gaumur. Í samráði við forsvarsmenn Breiðdalshrepps var sjónum einkum beint að mögulegri sameiningu við Fjarðabyggð, næsta nágretta Breiðdalshrepps en einnig var rætt við forsvarsmenn Fljótsdalshéraðs um málefnið. Í kafla 3.2 er fjallað nánar um ýmis álitamál er varðar sameiningu við nágrennasveitarfélög.

#### 3.1. Efling sveitarfélaga

Lengi hefur verið rætt um nauðsyn þess að styrkja sveitarstjórnarstigið á Íslandi og hafa verið stigin skref í þá átt eins og áður hefur verið rakið. Þó ríkisvaldið hafi ekki viljað sameina sveitarfélög með lögum hefur viljinn staðið til þess að þau sameinist enn frekar en orðið er. Tvö stór verkefni hafa verið færð frá ríki til sveitarfélaga undanfarin ár; grunnskólinn árið 1996 og málefni fatlaðra árið 2007. Yfirtaka á grunnskólunum hefur reynst mörgum litlum sveitarfélögum erfið og dýr. Einnig er vert að minnst þess að lögin um málefni fatlaðra gera ráð fyrir 8.000 íbúa þjónustusvæði sem þýðir að aðeins örfá sveitarfélög í landinu hafa tök á því að sinna þeim málum án samvinnu við önnur sveitarfélög. Reyndar hafa talsvert margar undanþágur verið veittar frá 8.000 íbúa lágmarkinu.

Í Svíþjóð og Danmörku hefur sveitarfélögum fækkað verulega undanfarin misseri. Í Svíþjóð eru 290 sveitarfélög og þau fámennustu hafa um það bil 2.500 íbúa. Þar er líka að finna millistjórnarsýslustig. Í Danmörku var ráðist í miklar breytingar á sveitarstjórnarstiginu árið 2007. Sveitarfélögum fækkaði úr 271 í 98 og millistjórnarsýslustigið var sömuleiðis einfaldað og einingar stækkaðar. Var sú leið farin að sveitarfélögum var gefinn kostur á að semja sín á milli um sameiningar en að ákveðnum tíma liðnum yrðu þau þvinguð til sameiningar. Nú er fámennasta sveitarfélagið með ríflega 1.800 íbúa og aðeins fjögur hafa færri en 10.000 íbúa. Meginreglan er engu að síður sú að lágmarksíbúafjöldi sé 20.000 íbúar. Í Noregi hafa sameiningar aftur á móti reynst erfiðari í framkvæmd vegna mikillar andstöðu í minnstu sveitarfélögum og hefur sú leið þá frekar farin að leggja meiri áherslu á samstarf

sveitarfélaga en sameiningar (Grétar Þór Eypórsson 2014). Það er þó yfirlýst stefna stjórnvalda að fækka sveitarfélögum og eru ýmsar þreifingar í þá átt að eiga sér stað nú um mundir.

Nýverið var skipaður starfshópur um stöðu og framtíð íslenskra sveitarfélaga. Þar kemur vilji ríkisvaldsins skýrt fram því hópurinn skyldi leggja fram tillögur sem m.a. *stuðla að stærri, öflugri og sjálfbærum sveitarfélögum*. Það er því augljóst að ríkisvaldið vill stækka sveitarfélög á Íslandi með því að sameina þau hvert öðru og gera þau þannig betur í stakk búin til þess að fást við þau úrlausnarefni sem þeim eru ætlað. Gerir starfshópurinn þá tillögu að lágmarksstærð sveitarfélaga verði 250 íbúar frá og með 1. janúar 2020 og árið 2026 verði lágmarksíbúafjöldi orðinn 1.000 manns. Lagt er til að ekki verði kosið í þeim sveitarfélögum sem ekki uppfylla lágmarksskilyrðið heldur verði sameiningar ákveðnar af stjórnvöldum (Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, 2017). Verði þessar tillögur að veruleika er líklegt að á Austurlandi verði aðeins eitt til tvö sveitarfélög í framtíðinni. Annað markmið verkefnisins er að stuðla að breyttri verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Trúlega bendir það til vilja til þess að flytja eigi fleiri verkefni frá ríki til sveitarfélaga sem kallar þá á aukið bolmagn þeirra. Er þetta í samræmi við tillögur nefndar innanríkisráðuneytisins um eflingu sveitarstjórnarstigsins frá árinu 2012 (Innanríkisráðuneytið 2012). Nýr starfshópur hefur verið skipaður til þess að vinna þessar tillögur áfram og aðrar sem fram koma í skýrslunni í samstarfi við Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið.

### **3.2. Viðhorf og álitamál um sameiningu sveitarfélaga**

Þegar kemur að mögulegri sameiningu sveitarfélaganna skipta landfræðilegar aðstæður miklu máli, s.s. hvað það varðar að geta veitt íbúum sveitarfélagsins þjónustu af öllu tagi og sinnt stjórnslu. Þetta varðar ekki síst ástand vegakerfis svo og vegalengdir til helstu þjónustukjarna. Ef aðstæður að þessu leyti eru hagstæðar innan sameiningarsvæðisins eru einnig betri forsendur fyrir íbúa sveitarfélaganna til að sameinast undir merkjum eins sveitarfélags. Samkvæmt yfirliti í kafla 2.1 þá eru landfræðilegar aðstæður til sameiningar mun hagstæðari gagnvart Fjarðabyggð, samgöngur eru góðar við nálæga byggðakjarna, svo og aðsetur stjórnslunnar á Reyðarfirði. Gagnvart Fljótsdalshéraði er staðan erfiðari. Vegurinn um Breiðdalsheiði, sem tengir sveitarfélögin, er gamall malarvegur og lokaður verulegan hluta vetrarins og þá ekin ströndin um Suðurfirði og Fagradal<sup>18</sup>. Er endurnýjun Breiðdalsheiðar ekki á samgönguáætlun, fyrir utan þann hluta sem er sameiginlegur með Axarvegi (Þingsályktun

---

<sup>18</sup> Vetrarþjónusta er skv. svokallaðri G-reglu en þá er heimilt að moka tvo daga í viku haust og vor á meðan snjólétt er. Hausttímabil er skilgreint til 1. nóvember og vortímabil frá 20. mars. Þetta þýðir að í raun er vegurinn að jafnaði lokaður frá 1. nóvember til 20. mars (Vegagerðin, 2012).



um samgönguáætlun fyrir árin 2011–2022). Samskipti milli Breiðdals og Héraðs eru því erfið stóran hluta ársins og þyrftu samgöngur að batna ef þessi sveitarfélög verða sameinuð. Meðan svo er ekki eru íbúar sveitarfélaganna ekki á sama atvinnu- og þjónustusvæði og erfitt er að sjá möguleika á hagræðingu í helstu málaflokkum og að það takist að þróa samfelldt samfélag á svæðinu. Þá er rétt að minna á það sem fram kom í inngangi (bls. 6) að við sveitarstjórnarkosningar árið 2014 var kannaður vilji Breiðdælinga til sameiningar og vildu þá flestir (37%) athuga sameiningu við Fjarðabyggð. Einnig hníga rök að því að erfitt geti orðið að ná fram samlegðaráhrifum í rekstri Breiðdalshrepps og Fljótshéraðs sökum þess um hve langan veg er að fara. Af þessum sökum leggja höfundar til að sameining Breiðdalshrepps við Fjarðabyggð verði könnuð til hlítar áður en aðrir möguleikar verða skoðaðir. Þess vegna miðast samanburður á þjónustu og rekstri ásamt umfjöllun um mögulega sameiningu hér að neðan við mögulega sameiningu Breiðdalshrepps og Fjarðabyggðar.

Kröfur til stjórnýslu, um utanumhald mála, fagmennsku og sérhæfingu á þeim sviðum sem sveitarfélög starfa á, eru sífellt að aukast. Þessar kröfur eru að verða mörgum smærri sveitarfélögum ofviða og gera má ráð fyrir að stjórnýsla sameinaðs sveitarfélags verði sterkari og faglegri, um leið og kostnaður við yfirstjórn lækkar hlutfallslega.

Þrátt fyrir að það hljómi líklega ekki vel í eyrum margra íbúa, hljóta forsvarsmenn sveitarfélaga ávallt að líta til þess hvort unnt sé að ná fram hagræðingu og samlegðaráhrifum með sameiningu sveitarfélaga. Reynslan af sameiningu sveitarfélaga víða um land sýnir þó að ef einhver sparnaður næst, s.s. við yfirstjórn, þá er hann gjarnan nýttur til þess að bæta þjónustu við íbúana og jafna þjónustustigið á öllu svæðinu (Grétar Þór Eypórsson og Hjalti Jóhannesson, 2002). Þannig gæti það virkað jákvætt á íbúa fámennara sveitarfélags með takmarkaðri þjónustu að sameinast fjölmennara sveitarfélagi. Hins vegar er það algengt að þeir sem vilja hagræða beini spjótum sínum að fámennum skólum sem er afar viðkvæmt málefni, bæði í aðdraganda sameiningar og eins í kjölfar hennar.

Ef fjárhagur þeirra sveitarfélaga sem um ræðir er of mismunandi þá eru líkur til að slíkt hafi neikvæð áhrif á sameiningu, sérstaklega af hálfu þess sveitarfélags sem stendur betur að vígi fjárhagslega. eru þannig mörg dæmi um fámenn sveitarfélög sem ekki hafa sameinast, þrátt fyrir umfangsmiklar sameiningar á viðkomandi svæði, að þau hafa sterka tekjustofna á borð við fasteignagjöld eða hafa arð af tilteknum eignum. Svipað gildir um þjónustustig og ástand innviða sveitarfélaganna að íbúar horfa til þess að jafna ástand þeirra í átt að því sem best þekkist í sameinuðu sveitarfélagi. Í tengslum við þessi mál og sem nauðsynleg tilliðkun fyrir sameiningu er líklegt að myndarleg aðkoma ríkisins gæti verið æskileg, s.s. í gegnum Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

Að stjórnarsýslan sé „vön“ og vel í stakk búin til að sinna málefnum sem upp koma í tengslum við atvinnulífið ætti að hafa jákvæð áhrif á þróun þess. Stærð og styrkleiki sveitarfélagsins og stjórnarsýslunnar gæti einnig haft þýðingu hvað það varðar að hafa áhrif á þróun byggðar almennt og innviða hins opinbera í sveitarfélaginu, m.a. með því að stunda hagsmunarekstur í þágu viðkomandi samfélags.

Reynsla sveitarfélaga af því að vinna saman við að veita íbúum þjónustu getur skipt máli. Ef reynslan er góð af slíku samstarfi og traust hefur skapast milli sveitarfélaga og starfsmanna þeirra þá ætti slíkt að liðka fyrir sameiningu.

Ljóst má vera að það er að mörgu að hyggja um sameiningu sveitarfélaga og að ýmsir þættir geta haft áhrif á það hversu viljugir íbúar eru til að sameina sveitarfélög og eins hversu vel sameinuðu sveitarfélagi farnast.

Í þessum kafla verður farið nánar yfir margvísleg álitamál og greint frá upplýsingum sem höfundar hafa aflað sér um stöðu einstakra málaflokka sveitarfélaganna og að hverju þurfi að beina sjónum fari Breiðdalshreppur í formlegar sameiningarviðræður við nágrannasveitarfélag. Skoðaðar voru heimasíður sveitarfélaganna og margvísleg opinber gögn á borð við Árbók sveitarfélaga, vef Sambands íslenskra sveitarfélaga og Hagstofu Íslands til að fræðast um þjónustu og stjórnarsýslu. Þá var byggt á ýmsum óbirtum gögnum frá starfsmönnum Breiðdalshrepps. Rætt var við sveitarstjórnarmenn og embættismenn í Breiðdalshreppi, Fjarðabyggð og Fljótshéraði um ýmsa þætti er varða rekstur og þjónustu sveitarfélaganna og ýmis álitamál er kunna að vera uppi í tengslum við mögulega sameiningu Breiðdalshrepps við þessi sveitarfélög. Rétt er að hafa í huga, um mögulegt fyrirkomulag mála s.s. hvað varðar mögulega hagræðingu og breytt fyrirkomulag þjónustu eða stjórnarsýslu að öðru leyti, að aldrei er hægt að binda hendur sveitarstjórnarmanna í framtíðinni um að festa tiltekið fyrirkomulag í sessi til frambúðar.

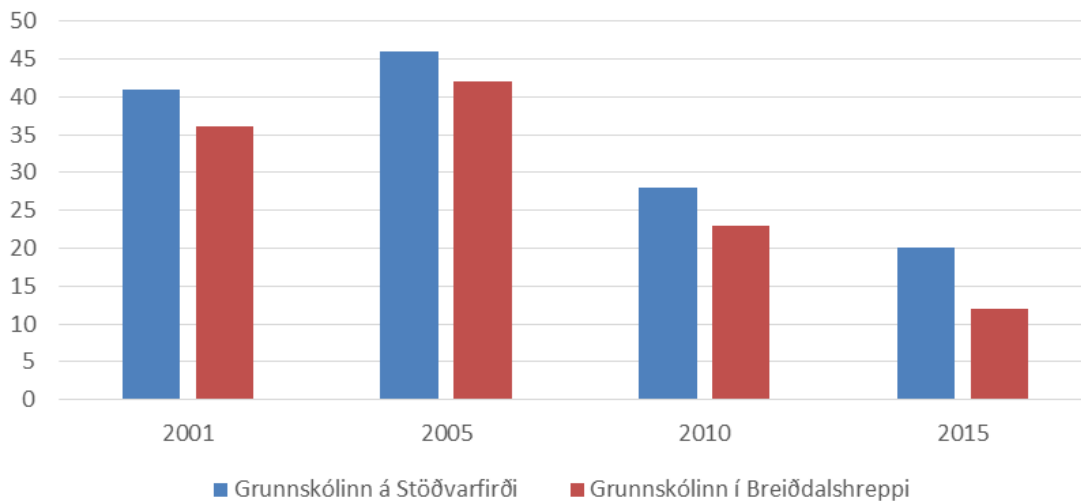
### 3.2.1. Áhrif á þjónustu

Rannsóknir sýna að þjónusta sveitarfélaga hefur mikil áhrif á byggðapróun og er ein af aðalbreytunum þegar fólk velur sér búsetu í sveitarfélagi (sjá m.a. Stefán Ólafsson, 2007 og Karl Benediktsson og Hjalti Nielsen, 2008). Það er því mikilvægt að að átta sig á mögulegum breytingum á þjónustustigi samhliða sameiningum sveitarfélaga. Breiðdalshreppi, eins og öðrum sveitarfélögum, ber að veita ákveðna þjónustu, svo sem grunnskóla og félagsþjónustu. Sum þjónusta er á forræði sveitarfélagsins en önnur er aðkeypt.

**Grunnskóli.** Í fyrri sameiningum sveitarfélaga á Íslandi hafa fámennir skólar oft verið helsta bitbeinið. Samfélög óttast það gjarnan að grunnskólar verði sameinaðir með tilheyrandi

röskun fyrir samfélagið. Skemmst er að minnast deilna í sameinuðum sveitarfélögum um skólamál í Þingeyjarsveit, Borgarbyggð, Fjallabyggð, Norðurþingi og víðar. Líklegt er að skólamál hafi komið í veg fyrir ýmsar sameiningar sveitarfélaga í gegnum tíðina.

Nemendum í Grunnskóla Breiðdalshrepps fækkaði úr 42 árið 2005 í 12 árið 2014 en árið 2016 fjölgaði þeim aftur í 17. Það er augljóst að erfitt er að halda úti skólastarfi með svo fáa nemendum. Í skýrslunni *Breiðdælingar móta framtíðina* koma fram hugmyndir um að sameina leikskólann og grunnskólann sem nýtt menntasetur líkt og gert var árið 2012 á Stöðvarfirði. Það myndi þó ekki breyta heildarmyndinni varðandi fjölda barna í árgangi. Framreikningur<sup>19</sup> gerir ráð fyrir 8-12 nemendum árin 2018-2020 en fjölgun nemenda 2022-23 þegar inn kemur stór árgangur. Á Stöðvarfirði er rekinn grunnskóli sem hefur glímt við svipaða fækkun nemenda en þar fækkaði úr 46 börnum árið 2005 í 20 árið 2015.



Mynd 23. Fjöldi barna í grunnskólunum á Breiðdalsvík og Stöðvarfirði 2001-2015.

Augljóslega er sama þróun á þessum tveimur stöðum og sameinað sveitarfélag yrði að ákveða hvort forsvaranlegt væri að halda báðum skólunum í rekstri miðað við óbreytt ástand. Um það bil 15 mínútna akstur er á milli þéttbýliskjarnanna. Undanfarin ár hafa mest verið fjögur börn í hverjum árgangi. Freistandi væri að sameina skólana út frá hagræðingarsjónarmiði, hvort sem það væri á Breiðdalsvík eða Stöðvarfirði, auk þess sem nemendur fengju fleiri skólafélaga á svipuðu reki sem væri jákvætt. Raunar fóru fram viðræður á milli forsvarsmanna sveitarfélaganna um mögulegt samstarf skólanna á Breiðdalsvík og Stöðvarfirði. Tillaga um þetta var tilbúin fyrir skólaárið 2015-2016 en niðurstaðan varð sú að Fjarðabyggð ákvað að

<sup>19</sup> Án búferlaflutninga.

fara frekar aðra leið til þess að styrkja skólastarfið (Hákon Hansson, 2016). Samkvæmt útreikningum sem gerðir voru er líklegt að talsverður sparnaður yrði í launakostnaði við það að sameina skólastarfið, eða 10-15 m.kr. Hugmyndin var sú að kennt yrði tvo daga í viku á hvorum stað fyrir sig en á föstudögum yrði kennt á báðum stöðum. Hægt yrði að skipta nemendum í þrjá hópa í stað tveggja eins og nú er. Verði sveitarfélögin sameinuð liggur í augum uppi að þessi leið yrði skoðuð á ný, enda virtist ekki mikil andstaða við þessa leið á meðal foreldra eða nemenda árið 2015 samkvæmt viðtölum sem höfundar áttu við forsvarsmenn Breiðdalshrepps og Fjarðabyggðar.

Neikvæða hliðin á sameiningu skólanna er sú að íbúar vilja að sjálfsögðu geta fengið sem mest af þjónustunni í sinni heimabyggð og þjónustustigið gæti því lækkað við slíkar aðgerðir. Eins og áður hefur komið fram þá hefur þjónusta sveitarfélags mikið að segja um byggðaðróun þannig að ekki er hægt að útiloka neikvæð áhrif fari svo að skólarnir tveir verði sameinaðir. Það er mikilvægt að stefna um framtíðarskipan skólamála liggja ljós fyrir áður en kosið yrði um sameiningu sveitarfélaganna.

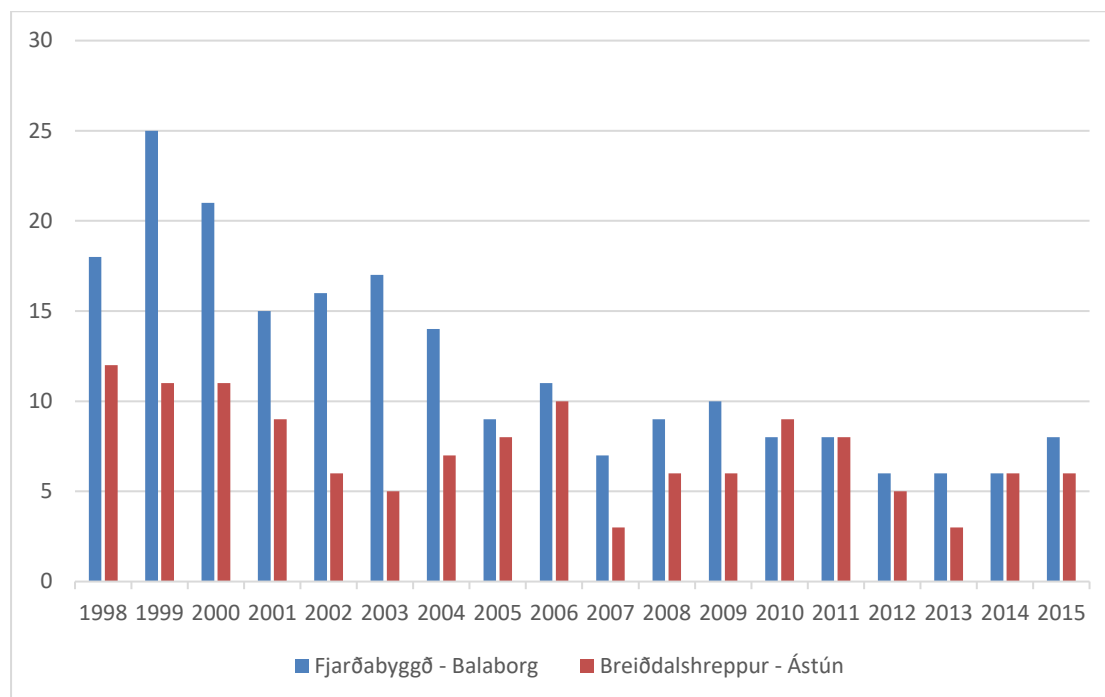
Þegar skóladegi líkur opnar frístundaheimili við alla grunnskóla í Fjarðabyggð sem eru opin til kl. 16.30. Þá eru reknar félagsmiðstöðvar við alla grunnskóla sveitarfélagsins fyrir 13-16 ára unglinga (8. til 10. bekkur) (Fjarðabyggð e.d. (a)) Boðið er upp á vistun yngri nemenda eftir skóla í Grunnskóla Breiðdalshrepps með hliðsjón af viðveru eldri nemenda. Breiðdalshreppur rekur einnig félagsmiðstöð.

Frá og með haustinu 2017 eru námsgögn gjaldfrjáls fyrir nemendur í grunnskólum Fjarðabyggðar (Fjarðabyggð 2017). Í Breiðdalshreppi hafa námsgögn verið gjaldfrjáls frá upphafi skólaárs 2016.

Skólaþjónusta er rekin af Skólaskrifstofu Austurlands þannig að þar er engra breytinga að vænta þrátt fyrir sameiningu sveitarfélaga.

**Leikskóli.** Fjöldi barna í leikskólanum á Breiðdalsvík hefur verið breytilegur undanfarin ár, frá tólf börnum niður í sex. Til tals hefur komið að sameina leikskólann og grunnskólann undir sama þaki og selja svo húsnæði leikskólans, enda muni það koma vel út rekstrarlega fyrir hreppinn (Hákon Hansson, 2016). Eins og áður hefur komið fram er óvenjulega stór árgangur fæddur 2016. Á Stöðvarfirði er leikskólinn hluti af Stöðvarfjarðarskóla og eru tveir starfsmenn merktir honum sérstaklega, einn deildarstjóri og starfsmaður leikskóla skv. heimasíðu skólans. Mynd 24 sýnir að börnum á leikskóla hefur fækkað verulega á Stöðvarfirði undanfarin ár. Árið 2015 voru þar átta börn en meðaltal árána 1998 – 2015 var 11,9 börn. Á Breiðdalsvík voru sex börn árið 2015 sem er aðeins undir meðaltali sömu ára sem er 7,3 börn. Breytingin hefur

Því ekki verið eins mikil á Breiðdalsvík og á Stöðvarfirði. Mest voru 25 börn í leikskólanum á Stöðvarfirði árið 1999 en fæst hafa þau verið 6 árin 2012-14. Á Breiðdalsvík voru 12 börn árið 1998 en 2007 og 2013 voru aðeins þrjú börn á leikskólanum.



Mynd 24. Fjöldi barna í leikskólunum Balaborg í Fjarðabyggð (Stöðvarfirði) og Ástúni á Breiðdalsvík 1998 – 2015.

Eðli leikskóla er þannig að erfitt er að færa þjónustuna langt frá fjölskyldunum sem þurfa á henni að halda.

Engir dagforeldrar eru starfandi í Fjarðabyggð en miðað er við að börn geti byrjað á leikskóla við eins árs aldur (Fjarðabyggð e.d.(b)). Ekkert er þó því til fyrirstöðu en sennilega er einfaldlega ekki eftirspurn eins og er. Svipaða sögu er að segja frá Breiðdalshreppi.

Samanburður á gjaldskrárm sýnir að kostnaður fyrir eitt barn á leikskóla er talsvert hærri í Fjarðabyggð en á Breiðdalsvík. Sex tíma vistun í Fjarðabyggð kostar 19.999 kr. en 18.695 kr. á Breiðdalsvík. Fæðisgjaldið er líka herra í Fjarðabyggð eða 4.406 kr. á móti 2.695 kr. á Breiðdalsvík. Í Fjarðabyggð er 50% afsláttur fyrir annað barn og ekkert er greitt fyrir þriðja barn á leikskóla. Veittur er 30% afsláttur fyrir námsfólk og einstæða foreldra. Á Breiðdalsvík eru afslættirnir ekki eins ríflegir, 25% fyrir fyrsta barn og 50% fyrir þriðja. Hámarksvistunartími í Fjarðabyggð er níu tímar en sex á Breiðdalsvík.

**Tónlistarskólar.** Þrír tónlistarskólar eru staðsettir í Fjarðabyggð, Tónskóli Neskaupstaðar, Tónskóli Eski- og Reyðarfjarðar og Tónskóli Fáskrúðs- og Stöðvarfjarðar. Í Breiðdalshreppi er

kennari ráðinn til þess að kenna börnunum en ekki er eiginlegur tónlistarskóli til staðar. Heilt nám á Breiðdalsvík er því talsvert ódýrara en í Fjarðabyggð. Á Breiðdalsvík kostar önnin fyrir fullt nám 21.000 kr. (Breiðdalshreppur, e.d.) en 30.000 kr. í Fjarðabyggð (Fjarðabyggð, 2016b). Það er því líklegt að þessi þjónusta hækki í verði á Breiðdalsvík ef að sameiningu við Fjarðabyggð verður.

**Félagsþjónusta.** Með sameiningu við Fjarðabyggð yrði ekki mikil breyting á þessari þjónustu. Nú þegar er félagsþjónustan í Breiðdalshreppi að mestu leyti rekin af Fjarðabyggð, þ.m.t. barnavernd, þannig að sameining við það sveitarfélag yrði mjög einföld. Málafni fatlaðra eru unnin í sameiningu allra sveitarfélaganna af Skólaskrifstofu Austurlands bs. Flutningur verkefna í þessum málaflokki ætti því að vera einfaldur og ekki hafa áhrif á þjónustuþegana. Breiðdalshreppur sér um félagslega heimilisþjónustu og dagvist aldraðra. Sá möguleiki hefur verið viðráður að starfsemi dagvistarinnar flytjist í húsnæði grunnskólans ásamt leikskólanum en sveitarstjórnarskrifstofa hreppsins er einnig staðsett þar. Í Breiðdalshreppi er boðið upp á dagvist fyrir aldraða og er hún fjármögnuð að stærstu leyti af ríkisvaldinu en þessi þjónusta er ekki í boði í Fjarðabyggð í sama mæli.

**Íþróttamiðstöð.** Sundlaugin á Breiðdalsvík var gerð 2002 og var sumarið 2017 opin almenningi fjóra tíma á virkum dögum og þrjá tíma á laugardögum. Lokað á sunnudögum. Laugin nýttist einnig fyrir skólasund og komu t.d. nemendur frá Stöðvarfirði í skólasund haustið 2017. Nýlegur dúkur er á lauginni og hún er í ágætu ásigkomulagi.

Á Stöðvarfirði er lítil útisundlaug en hún er lokað á veturna. Á sumrin er hún opin alla daga; sex tíma á virkum dögum og fjóra um helgar. Næsta sundlaug er á Fáskrúðsfirði og er það gömul innilaug og heitur pottur úti. Á Eskifirði og í Neskaupstað eru stórar nútímalegar útisundlaugar með rúman opnunartíma. Í Fjarðabyggð er sameiginleg gjaldskrá í allar sundlaugarnar (Fjarðabyggð, 2016a). Almennt gjald er heldur lægra í Fjarðabyggð en á Breiðdalsvík og sérstaklega munar þar miklu fyrir börn. Í Fjarðabyggð er reyndar ókeypis í sund fyrir börn á grunnskólaaldri og ungmenni 18-20 ára fá 25% afslátt af kortum<sup>20</sup>. Ekki er veittur frístundastyrkur í sveitarfélögunum tveimur en íþróttafélög eru styrkt fjárhagslega í Fjarðabyggð. Í Breiðdalshreppi fá grunnskólanemendur og íþróttafélög frí afnot af íþróttahúsi sem er ígildi styrks en nánast ekkert skipulagt íþróttastarf hefur átt sér stað þar um langa hríð.

---

<sup>20</sup> Væntanlega gildir þetta fyrir börn sem búa í sveitarfélaginu.

Tafla 15. Gjaldskrá sundlauga í Breiðdalshreppi og í Fjarðabyggð árið 2017.

Gjaldskrá sundlauga	Breiðdalshreppur	Fjarðabyggð	Munur á verðskrá
Börn Stök ferð	300	250	<b>120%</b>
Börn árskort	24500	12200	<b>201%</b>
Fullorðnir 1 skipti	580	800	<b>73%</b>
Fullorðnir árskort	36000	35000	<b>103%</b>

Rekstur sundlauga er sveitarfélögum yfirleitt þungur og nær undantekningalaust stendur aðgangsgjald ekki undir rekstri sundlauga. Ef af sameiningu yrði væri Fjarðabyggð með sex sundlaugar sem verður að teljast mjög mikið í ekki fjölmennara sveitarfélagi. Til samanburðar er aðeins ein sundlaug á Fljótsdalshéraði og þar kostar stakt skipti 900 kr. og árskort 36.750 kr. Það er því ívið dýrara að fara í sund þar en í þeim sveitarfélögum sem hér er um fjallað. Að sjálfsögðu helgast munurinn á fjölda sundlauga af landfræðilegum aðstæðum og því að sveitarfélagið er samsett úr sex byggðakjörnum sem áður voru sjálfstæð sveitarfélög. Það er ekki ósennilegt að framtíðarskipulag þessara mála komi til álita ef sveitarfélögin verða sameinuð með þrjár litlar sundlaugar, allar með takmarkaðan opnunartíma, staðsettar sunnan Fáskrúðsfjarðarganga. Sundkennsla er sameiginleg á Stöðvarfirði og Breiðdalsvík.

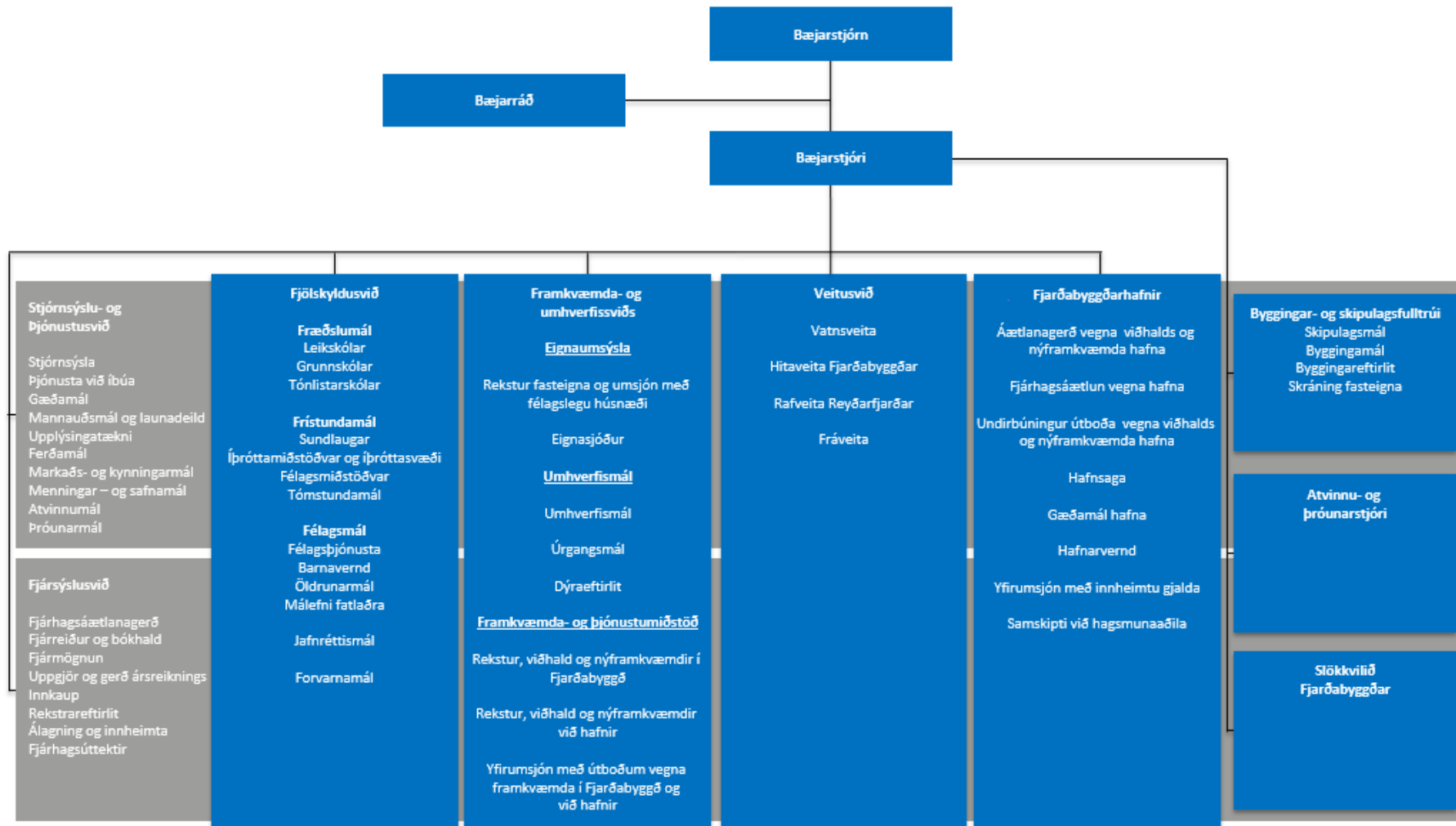
Í Fjarðabyggð rekur sveitarfélagið líkamsræktarstöðvar við allar sundlaugar.

Á Breiðdalsvík er íþróttahús, byggt 2001, sem er notað undir kennslu en einnig er það leigt út til almennings. Svipaða sögu er að segja frá Stöðvarfirði þar sem fremur lítið íþróttahús er að finna. Á Fáskrúðsfirði er alhliða íþróttahús í fullri stærð byggt árið 1997 sem er notað fyrir grunnskólann, æfingar og útleigu til almennings. Fjölbreytt íþróttastarf er í Fjarðabyggð og eru sameiginlegar æfingar Leiknis fyrir Fáskrúðsfjörð og Stöðvarfjörð í nokkrum íþróttagreinum. Þá eru samæfingar í knattspyrnuhöllinni á Reyðarfirði tvisvar í viku og í þeim tilfellum eru iðkendur keyrðir á milli frá byggðakjörnunum með rútu. Alls eru fimm megin íþróttafélög í Fjarðabyggð, eitt í hverjum byggðakjarna. Eins og áður segir eru fimm sundlaugar í Fjarðabyggð, fimm íþróttahús, yfirbyggð knattspyrnuhöll, tveir útíknattspyrnuvellir, þrjár líkamsræktarstöðvar, þrjár níu holu golfvellir, skíðasvæði og fimm félagsmiðstöðvar. Aftur á móti er ekkert íþróttafélag starfandi í Breiðdalshreppi en starfsemi ungmennafélagsins Hrafnkels Freysgoða lagðist að mestu af upp úr aldamótum, en þar var einkum lögð áhersla á knattspyrnu og frjálsar íþróttir. Verið er að reyna að efla starfsemi félagsins á nýjan leik.

**Stjórnsýsla.** Miðstöð stjórnsýslu í Fjarðabyggð er á Reyðarfirði og þangað sækja íbúar þá þjónustu sem þeir þurfa. Ekki eru aðrar starfsstöðvar fyrir stjórnsýslu í sveitarfélaginu. Það er því erfiðara aðgengi að stjórnsýslunni fyrir þá sem ekki búa á Reyðarfirði en á móti kemur að hún er mun öflugri í Fjarðabyggð heldur en Breiðdalshreppi og því er spurning hvort fjarlægðin myndi skapa veruleg vandamál fyrir íbúa Breiðdalshrepps. Í því samhengi má nefna að

heimasíða Fjarðabyggðar er mjög aðgengileg og ætti að nýtast íbúum sem þurfa að vera í samskiptum við stjórnkerfið vel. Starfsmenn bæjarstjórnarskrifstofunnar á Reyðarfirði eru 38 talsins skv. heimasíðu (Fjarðabyggð e.d.(c)). Sumri þjónustu er dreift eðli máls samkvæmt, þannig fara t.d. viðtöl félagsráðgjafa við sína skjólstæðinga fram víða um sveitarfélagið þannig að ekki er um langan veg að fara til þess að hitta þá.





Mynd 25. Skipurit fyrir Fjarðabyggð.

**Vinnuskóli.** Í Fjarðabyggð er starfræktur vinnuskóli á sumrin fyrir 8. til 10. bekk. Auk hefðbundinna starfa geta þeir sem hann stunda tekið hluta í Sjávarútvegsskóla Austurlands<sup>21</sup> og/eða Starfsnámsviku VA þar sem nemendum gefst kost á að kynna iðngreinum. Árið 2015 var ekki starfræktur vinnuskóli vegna sparnaðar (Hákon Hansson, 2016), en þó er hefð fyrir vinnuskóla. Hann var endurvakinn frá og með sumri 2016 og er starfræktur í 6 vikur.

**Framkvæmdir og umhverfi.** Einn liður í aðhaldsaðgerðum Breiðdalshrepps var að fækka starfsmönnum áhaldahúss úr tveimur í einn árið 2014. Sú ákvörðun reyndist ekki raunhæf og hefur gengið til baka að öllu leyti. Hugmyndir hafa verið uppi um að sameina þessa starfsemi annarri starfsemi hreppsins, einkum umsjón hafnarinnar og ná þannig fram ákveðnum samlegðaráhrifum. Það hefur þó ekki komið til þess ennþá.

Vegna bágrar fjárhagsstöðu hefur Breiðdalshreppur veigrað sér við að fara í nauðsynlegar framkvæmdir sem lúta að ástandi gatna, lagna, holræsa og lögbundnum fráveitumálum (Hákon Hansson, 2016). Þessi kostnaður lenti þá líklega á sameinuðu sveitarfélagi nema ríkisvaldið sjái sér fært að aðstoða við að koma þessum málum í betra horf. Slíkt skýrist þó ekki fyrir en formlegar sameiningarviðræður eiga sér stað. Ekki er ljóst hvaða kostnaður fylgir þessum aðgerðum en samkvæmt viðtölum þá er ástand þessara mála á Breiðdalsvík ekki að öllu leyti frábrugðið því sem fyrirfinnst í Fjarðabyggð. Rétt er að taka fram að til stendur að fá Vegagerðina til liðs við hreppinn í hluta af þessum framkvæmdum m.a. með því að fá að njóta hagstæðra einingaverða sem stofnunin hefur samið um.

### 3.2.2. Hagkvæmni sameiningar

Í Breiðdalshreppi eru fimm nefndir auk sveitarstjórnar. Þar af eru þrjár skipaðar alveg sömu einstaklingum og sveitarstjórnin. Auk þess eru landbúnaðarnefnd og skipulagsnefnd, með fimm einstaklingum hvor. Alls eru þetta 30 nefndarsæti en í Fjarðabyggð eru þau 59. Sveitarstjórn Fjarðabyggðar er skipuð níu einstaklingum en þess utan er þriggja manna bæjarráð. Átta hefðbundnar fimm manna nefndir eru þar fyrir utan, auk sjö manna ungmennaráðs sem skipað er ungmennum úr Fjarðabyggð og er ætlað að tryggja að rödd ungs fólks heyrist í tengslum við ákvarðanatöku. Samlegðaráhrif í stjórnslu ættu því að vera nokkur og sennilega gæti sameinað sveitarfélag haldið skipulagi Fjarðabyggðar sem myndi þýða fækkun um 30 nefndarsæti. Þess utan eru starfshópar í báðum sveitarfélögum og fulltrúar í samstarfsverkefnum sem myndi fækka verulega.

---

<sup>21</sup> Sjávarútvegsskóli Austurlands er rekinn í samstarfi við Sjávarútvegsmiðstöð Háskólans á Akureyri.

Tafla 16. Fjöldi sveitarstjórnar- og nefndarmanna í Breiðdalshreppi og í Fjarðabyggð.

	Breiðdalshreppur	Fjarðabyggð
Sveitarstjórn	5	9
Bæjarráð		3
Atvinnu- og ferðamálanefnd*	5	
Fræðslunefnd*	5	5
Hafnarnefnd*/Hafnarstjórn	5	5
Landbúnaðarnefnd	5	5
Skipulagsnefnd	5	
Menningar- og safnanefnd		5
Barnaverndarnefnd		5
Eigna-, skipulags- og umhverfisnefnd		5
Félagsmálanefnd		5
Íþróttá- og tómstundarnefnd		5
Ungmennaráð		7
	<b>30</b>	<b>59</b>

\*Skipuð hreppsnefndarfulltrúum

### 3.2.3. Áhrif á gjaldskrár

Séu helstu útgjaldaliðir einstaklinga til sveitarfélagsins skoðaðir sést að bæði sveitarfélögin eru að innheimta hámarksútsvar. Í Breiðdalshreppi er fasteignaskatturinn aftur á móti talsvert hærri en í Fjarðabyggð eða 0,625% af fasteignamati en 0,50% í Fjarðabyggð. Leikskólagjöld eru hærri í Fjarðabyggð sem og tónlistarnám. Gjaldskrár sundlauganna eru þannig að stakar ferðir eru dýrari í Fjarðabyggð en árskortin eru ódýrari. Í samanburði sem þessum verður að gæta þess að gæði þjónustunnar getur verið mismunandi á milli sveitarfélaganna.

Tafla 17. Gjaldskrár og álögð gjöld í Breiðdalshreppi og Fjarðabyggð.

	Breiðdalshreppur	Fjarðabyggð
*Útsvar	14,52%	14,52%
Fasteignaskattur íbúðarhúsnæðis A	0,625%	0,50%
Fasteignaskattur opinberar byggingar B	1,32%	1,32%
Fasteignaskattur atvinnuhúsnæði C	1,65%	1,65%
Fráveita íbúðarhús/ holræsagjald	0,30%	0,32%
Vatnsveita íbúðarhús	0,35%	0,28%
Sorphirðugjald	18.710 kr.	28.070 kr.
Sorpeyðingar/urðunargjald		13.322 kr.
Leikskólagjöld (6 tímar á dag)	18.695 kr.	19.999 kr.
Skólamáltíð	459 kr.	233 kr.
Tónlistarnám (fullt nám)	21.000 kr.	30.000 kr.
Sund stök ferð börn	300 kr.	250 kr.
Sund stök ferð fullorðnir	580 kr.	800 kr.
Sund börn árskort	24.500 kr.	12.200 kr.
Sund fullorðnir árskort	36.000 kr.	35.000 kr.

### 3.2.4. Áhrif á starfsmannahald

Sameining Breiðdalshrepps mun hafa áhrif á nokkur störf á vegum sveitarfélagsins. Nú eru tæplega 15 stöðugildi hjá sveitarfélaginu sem er þar með einn fjölmennasti vinnustaður á svæðinu. Það er einkum vegna nálægðar við Stöðvarfjörð og fámennis á báðum stöðum sem má búast við hagræðingu á nokkrum sviðum. Í sumum tilvikum gæti fækkun orðið á öðrum hvorum staðnum en einnig gæti fækkað á báðum stöðum, s.s. ef grunnskólarnir færu í samstarf þar sem nemendur væru til skiptis í skólunum tveimur. Hafa ber í huga að aðeins 19 km eru á milli staðanna og þess vegna ættu að vera ágætar forsendur fyrir daglegri atvinnusókn milli staðanna. Fjöldi stöðugilda er eftirfarandi skv. yfirliti frá Breiðdalshreppi í ágúst 2017:

Tafla 18. Breiðdalshreppur, fjöldi stöðugilda eftir málaflokkum/deildum sumarið 2017.

Málaflokkur/deild	Stöðugildi
Stjórnsýsla	1,90
Félagsþjónusta	1,34
Grunnskóli og bóksafn	6,50
Leikskóli	2,14
Æskulýðs- og íþróttamál	0,4
Umhverfimál	1,63
Höfn	1,00
Samtals	14,91

**Stjórnsýsla.** Í stjórnsýslu má búast við fækkun um stöðugildi sveitarstjóra í Breiðdalshreppi sem er 70 % í dag vegna aðhaldsaðgerða en væri annars heilt stöðugildi. Einnig er líklegt að fækki um eitt skrifstofustarf. Tímabundið 0,4 stöðugildi tilheyrir stjórnsýslu og tengist samstarfi við eftirlitsnefnd um fjármál sveitarfélaga, það mun falla niður eftir að því verkefni lýkur. Það myndi fækka um kjörna fulltrúa í sveitarstjórn og nefndum vegna sameiningar, alls er þar um 30 nefndarsæti að ræða sem sömu einstaklingar sitja í að hluta til, en að sama skapi er mjög líklegt að nokkrir fulltrúar í nefndum og ráðum í nýju sveitarfélagi yrðu úr Breiðdal.

**Félagsþjónusta.** Ekki er sjáanlegt að breyting verði á störfum eða starfsemi á sviði félagsþjónustu, þó er dagvist aldraðra á Breiðdalsvík en ekki er líklegt að hún verði lögð niður vegna sameiningar enda er þessi þjónusta fjármögnuð að mestu af ríkinu.

**Fræðslumál.** Verði farið í samstarf milli grunnskólanna á Breiðdalsvík og Stöðvarfirði má búast við einhverri fækkun starfsmanna. Það samstarf sem búið var að leggja drög að fyrir skólaárið

2015-2016 og 2016-2017 hefði þýtt að fækkað hefði um rúmlega 1,5 stöðugildi í báðum skólunum, samkvæmt útreikningum sem gerðir voru á þessum tíma.

Þar sem leikskóli er í eðli sínu nærþjónusta er ekki hægt að búast við að sameining sveitarfélaga hafi veruleg áhrif á mannahald. Það má þó sjá fyrir sér að sameining yfirstjórnar geti átt sér stað sem gæti haft einhver áhrif á störf í leikskólunum á Breiðdalsvík og/eða Stöðvarfirði.

**Framkvæmdir og umhverfi.** Búast má við að áhaldahús muni að einhverju leyti verða rekið saman með slíku á Stöðvarfirði vegna nálægðar staðanna, tæki verði samnýtt og starfsmenn geti farið á milli eftir þörfum en óvíst er að um fækkun starfa verði að ræða vegna sameiningar.

**Hafnir.** Þar sem álagstímar vegna landana eru þeir sömu á höfnunum á Stöðvarfirði og Breiðdalsvík er þess ekki að vænta að breytingar verði á mannahaldi við að þjónusta hafnirnar þrátt fyrir sameiningu sveitarfélaga. Þó er sameining áhaldahúss og umsýslu hafnar rökrétt skref að stíga.

**Íþrótt- og tómstundamál.** Í Fjarðabyggð virðist sameining ekki hafa haft veruleg áhrif á rekstur einstakra íþróttamannvirkja og þar með störfun sem þar eru unnin. Fámenni og nálægð Breiðdalshrepps og Stöðvarfjarðar gæti þó þýtt það að meiri líkur séu á auknum samrekstri milli staðanna og er ekki gott að segja til um á hvorum staðnum myndi frekar fækka störfum vegna þessa.

Af ofansögðu er það helst í stjórnsýslu sem augljóst er að verði fækkun starfa og einnig má búast við fækkun starfa í grunnskóla verði af hagræðingu í málafloknum en það gæti bæði haft áhrif á Breiðdalsvík og Stöðvarfirði.

### ***3.3. Hlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga við sameiningu***

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga hefur margvísleg hlutverk en stærsti hluti sjóðsins annast það að jafna aðstöðumun sveitarfélaga, hvort heldur varðar tekjur eða útgjöld. Einnig greiðir sjóðurinn framlög til samtaka sveitarfélaga, stofnana þeirra og annarra aðila í samræmi við ákvæði laga. Tekjur sjóðsins koma bæði frá ríki og sveitarfélögum. Hann á að gera sveitarfélögum kleift að sinna sínu hlutverkum á sambærilegan hátt þrátt fyrir ólíkar aðstæður, svo sem vegna landfræðilegra aðstæðna eða fjárhagslegrar stöðu. Af því leiðir að sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu, sem vegna stærðar og þéttleika byggðar, fá oftast fremur lág framlög en fámenn og strjálbýl sveitarfélög fá oftast hærri upphæð á hvern íbúa. Framlög sjóðsins skiptast með eftirfarandi hætti:

- Bundin framlög skv. 6. gr.
- Sérstök framlög skv. 7. gr.
- Jöfnunarframlög skv. 8. gr.
- Jöfnunarframlög til reksturs grunnskóla, skv. 9. gr.
- Jöfnunarframlög vegna þjónustu við fatlað fólk, skv. 10. gr.

Í staflíð a í 7. grein reglugerðar um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga nr. 960/2010 sem fjallar um úthlutun sérstakra framlaga segir svo:

Til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga, á grundvelli reglna sem ráðherra setur, sbr. 98. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, og a-lið 11. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, með síðari breytingum.

Styrkur greiðist til eftirtalinnna verkefna (Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, e.d. (b)):

- Framlag vegna könnunar á hagkvæmni sameiningar, kynningu á sameiningartillögu og framkvæmd atkvæðagreiðslu, sbr. sérstakar vinnureglur frá 18. apríl 2008.
- Framlag vegna sameiningar á bókhaldi sveitarfélaga.
- Framlag vegna jöfnunar á fjárhagsstöðu sveitarfélaga við sameiningu.
- Óskert tekjujöfnunar- og útgjaldajöfnunarframlag á sameiningarári.
- Sérstakt framlag í fjögur ár vegna skerðingar er kann að verða á úthlutun tekjujöfnunar- og útgjaldajöfnunarframlaga í kjölfar sameiningar.
- Framlög vegna endurskipulagningar þjónustu og stjórnarsýslu í nýju sveitarfélagi í allt að fimm ár frá sameiningu.

Verulegir fjármunir hafa runnið úr jöfnunarsjóði vegna þessara mála á undanförunum árum. Árið 2013 sameinuðust Garðabær og Álftanes eftir mikla fjárhagserfiðleika síðarnefnda sveitarfélagsins. Jöfnunarsjóðurinn greiddi sveitarfélögunum alls 909 milljónir<sup>22</sup> á árunum 2011-2016. Þess utan fékk Sveitarfélagið Álftanes sérstakt framlag vegna fjárhagserfiðleika árið 2012 að upphæð 285 milljónir. Áætlaður kostnaður vegna sameiningar Garðabæjar og Álftaness, að meðtöldum skuldajöfnunarframlögum, hefur verið áætlaður um 1,2 milljarðar (R3-Ráðgjöf 2012).

---

<sup>22</sup> 2016 Garðabær 159.373.038

2015: Garðabær 192.107.196

2014: 182.330.000

2013: Garðabær/Svf. Álftanes 68.000.280

2012: Garðabær 7.138.000

2012: Sveitarfélagið Álftanes: 300.000.000

Sé litið til vilja ríkisvaldsins í tengslum við fyrri sameiningar þá bendir hann til þess að þar á bæ sé áhugi til þess að liðka fyrir sameiningum sem þessum. Í því samhengi má líta til orða Jóns Gunnarssonar ráðherra sveitarstjórnarmála:

Hér sé ég fyrir mér að setja megí frekari hvata í kerfið þannig að sveitarfélög sjái ávinning og hagræði af því að sameinast. Mín hugsun er sú að verulegir fjármunir gætu orðið til ráðstöfunar úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga á næstu árum til að styrkja sveitarfélög við undirbúning sameiningar, endurskipulagningar og uppbyggingar í sameinuðu sveitarfélagi. Frumkvæði um þetta verður þó að koma frá sveitarfélögunum sjálfum. Ég hef hins vegar ákveðið að setja á fót verkefnishóp sem ætlað er að vinna að stefnumörkun stjórnvalda á þessu sviði en sú vinna yrði unnin í beinu framhaldi af því að nefnd um stöðu og framtíð sveitarstjórnarstigsins skili sinni niðurstöðu. Verkefnishópnum yrði ætlað að skoða frekari leiðir til að stuðla að sameiningu sveitarfélaga, m.a. með hliðsjón af reynslu liðinna ára (Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið 24.03.17).

Búast má við að jöfnunarsjóður taki þátt í undirbúningi þessa verkefnis líkt og í öðrum sameiningarviðræðum.

Samkvæmt vinnureglum jöfnunarsjóðs eru framlög til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga þrískipt: Könnun á hagkvæmni sameiningar, kynning á sameiningartillögu og framkvæmd atkvæðagreiðslu. Hægt er að sjá reglurnar í viðauka 5. Samkvæmt reikniformúlunni sem þar er samþykkt ætti hlutur Breiðdalshrepps og Fjarðabyggðar að vera ríflega 8,2 milljónir króna. Líklegt er þó að hlutur sjóðsins yrði hærri sé litið til framlaga til annarra sveitarfélaga í svipaðri stöðu.

Tafla 19. Upphæðir sem renna til Breiðdalshrepps og Fjarðabyggðar skv. reglum Jöfnunarsjóðs.

Könnun á hagkvæmni sameiningar	1.700.000 kr.	1	1.700.000 kr.
Kynning á sameiningartillögu - vegna íbúafjölda	2.000.000 kr.	1	2.000.000 kr.
Kynning á sameiningartillögu - fast framlag á íbúa	205 kr.	4.873	659.895 kr.
Framkvæmd atkvæðagreiðslu - framlag á íbúa	725 kr.	4.873	1.681.275 kr.
<b>Alls</b>			<b>8.231.890 kr.</b>

Nýverið styrkti sjóðurinn sveitarfélögin Garð og Sandgerði um 14,8 milljónir til þess að vinna að sameiningarmálum. Samkvæmt sömu reiknireglum og hér að ofan hefði það framlag orðið rúmlega 6,6 milljónir króna. Þrjú sveitarfélög á Snæfellsnesi fengu 17 milljónir og sveitarfélög í Árnassýslu, sem yrði mjög stór sameining, fengu 23 milljónir. Líklegt er að framlag til undirbúningsvinnu vegna sameiningar Breiðdalshrepps og Fjarðabyggðar gæti orðið herra en reikniformúlan ein og sér segir til um. Þannig ákvað ráðgjafarnefnd um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga á fundi sínum 9. júní 2017 að ganga lengra en reglurnar sögðu til um varðandi

fjárframlög. Ráðgjafarnefndin afgreiddi tillögu til ráðherra um framlög að fjárhæð 818 m.kr. vegna endurskipulagningar á stjórnsýslu í sameinuðum sveitarfélögum. Ráðherra hefur samþykkt tillögu nefndarinnar og þau sveitarfélög sem nú eru í viðræðum um sameiningar hafa fengið bréf þessa efnis.

Í skýrslu um stöðu og framtíð íslenskra sveitarfélaga sem kom út í júlí 2017 er lagt til að hluti af tekjum jöfnunarsjóðs verði nýttur til þess að liðka fyrir sameiningum sveitarfélaga, meðal annars til þess að mismunandi fjárhagsstaða komi ekki í veg fyrir sameiningu (Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, 2017).



## 4. NIÐURSTÖÐUR

Hér eru dregnar saman helstu niðurstöður samfélagsgreiningar á Breiðdalshreppi og þeim möguleikum sem varða sameiningu við annað sveitarfélag. Ljóst er að einhverjum spurningum er ósvarað hvað varðar sameiningu sveitarfélaga, ekki síst hvað varðar mögulegar breytingar á stjórnslu og þjónustu því þrátt fyrir að einhverju fyrirkomulagi sé lofað í aðdraganda sameiningar getur það ekki bundið hendur sveitarstjórnarmanna í framtíðinni. Þá eru aðstæður síbreytilegar og leiðir til þess að sinna þessum þáttum breytast frá einum tíma til annars fyrir tilstilli bættra samgangna, tæknibreytinga, viðhorfa og fleira.

### 4.1. Samfélagsleg staða

Samfélagið í Breiðdal hefur átt undir högg að sækja og hefðbundnar atvinnugreinar látið undan síga. Íbúar voru flestir 335 árið 1992 en eru nú 182, þar af 130 í þorpinu en 52 í sveitinni. Hlutfallslega fáir eru undir fimmtugu. Árgangar barna eru fámennir, eða 1-2 börn með þeirri undantekningu að sjö börn fæddust árið 2016. Kynjahlutföll eru ójöfn eða 767 konur á 1.000 karla. Hlutfall erlendra ríkisborgara hefur lækkað frá aldamótum á meðan það hefur hækkað á landinu.

Góðar samgöngur eru til Reyðarfjarðar og vegalengdin er 63 km á láglandi. Til Egilsstaða eru 92 km miðað við heilsárssamgöngur. Á milli Breiðdalsvíkur og Stöðvarfjarðar eru 19 km sem skapar tækifæri á fjölbreyttum samskiptum.

Vægi landbúnaðar og sjávarútvegs hefur minnkað. Á síðasta áratug síðustu aldar dróst landaður afli nánast alveg saman en frá því um 2010 hefur orðið talsverð aukning sem tengist einkum strandveiðum og byggðakvóta. Hafa skapast tímabundin störf við fiskvinnslu. Árið 2015 voru 15 sauðfjárþú og tvö allstór þú með mjólkurkúr í hreppnum. Fjöldi stöðugilda er alls áætlaður um 109. Ferðaþjónusta er umfangsmesta atvinnugreinin og skapar rúmlega 30 störf yfir sumarið. Eitt fyrirtæki er langstærst. Þjónusta ríkisins er einföld; útibú Íslandspósts og heilsugæsla. Prestur er á vegum þjóðkirkjunnar. Sveitarfélagið rekur umfangsmestu þjónustuna; grunn- og leikskóla, sundlaug, íþróttahús, bókasafn, sveitarstjórnarskrifstofu, áhaldahús, höfn, vatnsveitu, fráveitu, tjaldsvæði og safnstöð. Tæplega 15 stöðugildi eru á vegum sveitarfélagsins. Félagsþjónusta, skólaþjónusta og þjónusta við aldraða og fatlaða er rekin í samvinnu sveitarfélaga. Unnið er að verkefni með Byggðastofnun undir hatti Brothættra byggða en sveitarstjórn hefur unnið að fleiri stærri og smærri verkefnum sem telja má til byggðaaðgerða.

Veigamesti hluti af starfsemi sveitarfélagsins og útgjöld eru vegna lögbundinna verkefna á sviði þjónustu við íbúana s.s. grunnskóla og leikskóla. Hluti slíkra verkefna er unninn í samstarfi við aðra s.s. félagsþjónusta, skólaþjónusta og þjónusta við fatlaða. Að halda úti stjórnsýslu er lögbundið verkefni. Eignarhald á 13 félagslegum íbúðum telst til lögbundinna verkefna en þó er engin þeirra leigð út sem félagslegt úrræði um þessar mundir. Loks er tæknileg þjónusta hluti af lögbundnum verkefnum. Nokkrum ólögbundnum eða valkvæðum verkefnum er sinnt af sveitarfélaginu og sem má telja til velferðamála íbúanna. Má hér nefna aðkomu að Breiðdalssetri, Borkjarnasafni, þátttöku í samstarfsverkefnum á borð við SSA og Austurbrú og rekstur sundlaugar og íþróttahúss.

Að sinna lögbundnum verkefnum hefur orðið sífellt erfiðara fyrir sveitarfélagið þar sem þjónusta og stjórnsýsla var upphaflega miðuð við fleiri íbúa. Þá hafa íbúðirnar sem byggðar voru í félagslega kerfinu reynst þungur baggi og aðstæður breyst frá því þær voru byggðar. Skuldir vegna íbúðanna voru um 140 m.kr. í árslok 2015 og hefur A-hluti sveitarsjóðs greitt af skatttekjum sínum um 26 m.kr. með rekstri íbúðanna á tímabilinu 2010-2016. Ekki hefur tekist að fá Varasjóð húsnæðismála til að taka þátt í niðurgreiðslu vegna sölu nokkurra íbúða sem hreppurinn hefur haft hug á að selja. Að halda úti stjórnsýslu samkvæmt kröfum nútímans er afar kostnaðarsamt fyrir sveitarfélagið þrátt fyrir að sami einstaklingur sé tímabundið sveitarstjóri í hlutastarfi á móti skólastjórnun. Hreppurinn virðist síður í stakk búinn til að sinna verkefnum á sviði tæknilegrar þjónustu s.s. gatnagerð og veitum en öðrum lögbundnum verkefnum. Viðhaldi gatna hefur verið frestað og svipað má segja um fráveitu. Þjónusta hafnarinnar hefur verið bætt með kaupum á nýrri flotbryggju sem kostnaði mikla vinnu af hálfu sveitarstjórnar að fá á fjárlög. Ólögbundin verkefni s.s. barátta á sviði atvinnu- og byggðamála hefur kostað mikinn tíma og fyrirhöfn af hálfu stjórnsýslu sem er í eðli sínu afar veikburða.

Betur hefur árað í rekstri Breiðdalshrepps undanfarin tvö ár, eftir erfið ár þar á undan. Skuldahlutfall sveitarfélagsins hefur lækkað úr 197,1% árið 2014 í 141,0% árið 2016. Afgangur hefur verið af rekstri sveitarfélagsins undanfarin ár tvö ár upp á 53 m.kr. samtals. Veltufé frá rekstri, það er þeir fjármunir sem sveitarfélagið hefur úr að spila þegar búið er að greiða öll föst útgjöld svo sem laun og aðföng, hefur sömuleiðis hækkað og er nú rúmlega 15%. Það gefur sveitarfélaginu svigrúm til lækkunar skulda og/eða framkvæmda. Skýringuna er meðal annars að finna í auknum fjáframlögum frá Jöfnunarsjóði en hlutfall hans af tekjum sveitarfélagsins hefur farið úr 33% af heildartekjum í 37%.

Þegar litið er til framtíðar um möguleika Breiðdalshrepps til sjálfbærni í rekstri eru hins vegar blikur á lofti, þrátt fyrir að tekist hafi að koma rekstrinum í jafnvægi með ströngum

aðhaldsaðgerðum undanfarin ár og sérstöku framlagi jöfnunarsjóðs. Gerð var rannsókn á fjárhag sveitarfélaga miðað við tölur ársins 2014 skv. aðferðafræði sem metur líkur á greiðsluþroti fyrirtækja. Var Breiðdalshreppur það sveitarfélag sem verst kom út í greiningunni. Uppsafnaður rekstrarhalli Breiðdalshrepps árin 2007-16 var orðinn samtals um 133 m.kr. Mögulegar breytingar á reglum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga sem hafa verið til umræðu gætu komið illa við reksturinn. Líklegt er að fræðslu- og uppeldismál verði hlutfallslega kostnaðarsamari á næstu árum en kostnaður á íbúa hefur verið fremur lágur en grunnskólakostnaður þó hár á hvern nemenda. Framlög til æskulýðs- og íþróttamála hafa verið lág. Kostnaður við félagsþjónustu er mun lægri per íbúa en í Fjarðabyggð en almenn tilhneiging er til þess að þessi liður sé kostnaðarsamari í stærri sveitarfélögum. Yfirstjórn er kostnaðarsöm eða 142 þús. kr. á íbúa samanborið við 39 þús. kr. á íbúa í Fjarðabyggð. Þessi kostnaður mun enn hækka þegar sveitarstjóri verður aftur kominn í fullt starf. Við blasir að fara þarf í viðhald á um það bil helmingi leiguíbúða hreppsins á næstu árum og verður rekstur þeirra ekki fjárhagslega sjálfbær. Fyrirliggjandi er nokkur kostnaður við fráveitu og gatnagerð á Breiðdalsvík.

Stjórnmalapátttaka hefur minnkað og í kosningum 2014 var í fyrsta sinn í áratugi óbundin kosning í Breiðdalshreppi og kosningapátttaka sú lakasta á landinu. Ekkert bendir til þess að þróunin snúist við og að auðveldara verði að manna lista til framboðs til sveitarstjórnar.

## **4.2. Sameining við annað sveitarfélag**

Aðstæður til sameiningar eru hagstæðar gagnvart Fjarðabyggð, samgöngur góðar við nálæga byggðakjarna og aðsetur stjórnsýslunnar á Reyðarfirði. Við sveitarstjórnarkosningar 2014 var kannaður vilji Breiðdælinga til sameiningar og vildu flestir athuga sameiningu við Fjarðabyggð. Lagt er til að sameining þeirra sveitarfélaga verði könnuð ítarlega áður en aðrir kostir verða viðraðir.

Nemendum fækkar bæði á Breiðdalsvík og Stöðvarfirði en undanfarin ár hafa mest verið fjögur börn í hverjum árgangi samtals. Um 15 mínútna akstur er þarna á milli. Freistandi væri að sameina skólana hvort sem það væri á Breiðdalsvík eða Stöðvarfirði út frá hagræðingar-sjónarmiði en einnig félagslegu því nemendur fengju fleiri skólafélaga á svipuðu reki. Ráðlegt væri að fara þá leið að sameina skólana t.d. í anda tillagna frá árinu 2015 þar sem kennt er tvo daga á hvorum stað og einn dag á báðum. Sú útfærsla þýðir að báðir skólarnir haldast opnir þrjá daga í viku og er því mild aðgerð sem kemur ekki niður á bæjarbragnum. Mesti ávinningurinn yrði þó meðal nemenda sem fengju fleiri bekkjarfélaga og hægt væri að skipta í

fleiri hópa þar sem aldursbilið væri minna en nú. Mikilvægt er að stefna um framtíðarskipan skólamála liggja fyrir áður en kosið yrði um sameiningu sveitarfélaganna.

Eðli leikskóla er þess háttar að erfitt er að færa þá of langt frá fjölskyldunum sem þurfa á þeim að halda og því eru ekki miklar líkur á breytingum á fyrirkomulagi þjónustu.

Ekki eru líkur á breytingum á félagsþjónustu eða málefnum fatlaðra enda eru þessi mál nú þegar rekin í samstarfi sveitarfélaga. Dagþjónusta aldraðra er til staðar í Breiðdalshreppi en ekki í Fjarðabyggð. Sú þjónusta er af stærstum hluta greidd af ríkinu. Mögulega er hérna tækifæri til þess að auka þessa þjónustu í Fjarðabyggð til samræmis við Breiðdalshrepp.

Nú þegar eru íþróttahús og sundlaugar í hverjum byggðarkjarna Fjarðabyggðar og ef sameinað verður bætist á þann lista. Staða Fjarðabyggðar þegar kemur að fjölda íþróttahúsa og sundlauga verður að teljast einstök meðal íslenskra sveitarfélaga og enn myndi fjölga verði af þessari sameiningu. Sameinað sveitarfélag hefði þá sex íþróttahús og jafn margar sundlaugar. Það er ekki ósennilegt að framtíðarskipulag þessara mála komi til álita, s.s. í byggðarkjörnunum sunnan Fáskrúðsfjarðarganga ef sveitarfélögin verða sameinuð.

Stjórnsýsla Fjarðabyggðar er á Reyðarfirði og þangað sækja íbúar þá þjónustu sem þeir þurfa. Það er því erfiðara aðgengi að stjórnsýslunni fyrir þá sem ekki búa á Reyðarfirði en á móti kemur að stjórnsýslan er mun öflugri í Fjarðabyggð heldur en Breiðdalshreppi og vafamál hvort fjarlægðin myndi skapa verulegt vandamál fyrir íbúa í Breiðdal. Félagþjónustu er sinnt um allt svæðið þannig að ekki þarf að fara á Reyðarfjörð til þess að fá viðtal hjá félagsráðgjafa.

Búast má við að starfsemi áhaldahúss og umsýsla hafnar á Breiðdalsvík sameinist í eina starfsstöð þar. Starfsemi hafnarinnar á Stöðvarfirði er mun umfangsmeiri en á Breiðdalsvík, þar sem vigtunum er sinnt af einkaaðila. Ekki er að sjá að sameining þessarar starfsemi á Breiðdalsvík og á Stöðvarfirði sé líkleg enda eru t.d. sömu álagstímar í þjónustu hafnanna sem gefur þ.a.l. ekki mikla möguleika á samnýtingu starfsfólks.

Fyrirliggjandi framkvæmdir við götur, lagnir og fráveitu á Breiðdalsvík myndi lenda á sameinuðu sveitarfélagi nema ríkisvaldið komi að þessum málum. Kostnaðarsamar framkvæmdir eru einnig í gangi og fyrirliggjandi í Fjarðabyggð. Þó er komið bundið slitlag á allar götur í þéttbýli þar.

Samlegðaráhrif í stjórnsýslu ættu því að vera nokkur og sennilega gæti sameinað sveitarfélag haldið skipulagi Fjarðabyggðar sem myndi auk starfa við stjórnsýslu þýða fækkun um 30 nefndarsæti.

Opinber gjöld og notendagjöld eru keimlík milli sveitarfélaganna. Bæði innheimta þau hámarksútsvar eða 14,52%. Fasteignaskattur er hins vegar hærri í Breiðdalshreppi eða 0,625%

af fasteignamati á móti 0,50% í Fjarðabyggð. Þá eru leikskólagjöld og tónlistarnám dýrari í Fjarðabyggð. Stakar ferðir í sundlaugar eru dýrari í Fjarðabyggð en árskort ódýrari. Heilt yfir er ekki fyrir séð að miklar breytingar yrðu á útgjöldum einstaklinga þó svo gjaldskrárnar yrðu samræmdar en þó má frekar reikna með að þau hækki lítillega fremur en lækki í Breiðdalshreppi.

Sameining myndi hafa áhrif á nokkur störf. Nú eru tæplega 15 stöðugildi hjá Breiðdalshreppi. Það er einkum vegna nálægðar við Stöðvarfjörð og fámennis á báðum stöðum sem að búast við hagræðingu á nokkrum sviðum. Í sumum tilvikum gæti fækkun starfa orðið á öðrum hvorum staðnum en einnig gæti fækkað á báðum stöðum. Vegna sameiningar má búast við fækkun um stöðugildi sveitarstjóra og skrifstofustarf. Ekki er sjáanlegt að breyting verði á störfum eða starfsemi á sviði félagsþjónustu. Verði farið í samstarf milli grunnskólanna á Breiðdalsvík og Stöðvarfirði má búast við lítilsháttar fækkun starfsmanna á báðum eða öðrum hvorum staðnum. Ekki er að sjá að sameining sveitarfélaga hafi áhrif á mannahald leikskóla. Ólíklegt er að um fækkun starfa verði að ræða við áhaldahús og höfn. Fámenni og nálægð Breiðdalshrepps og Stöðvarfjarðar gæti leitt til aukins samreksturs íþróttamannvirkja milli staðanna og er ekki gott að segja til um á hvorum staðnum myndi þá frekar fækka störfum vegna þessa.

## HEIMILDASKRÁ

Austurfrétt. (2015, 27. febrúar). Breiðdalsvík: Opna nýja verslun í fyrrum húsi kaupfélagsins.

Sótt 26. maí 2017 af <http://www.austurfrett.is/lifid/3120-breiddalsvik-opna-nyja-verslun-i-fyrrum-husi-kaupfelagsins>

Arnar Þór Jóhannesson, Hjalti Jóhannesson og Grétar Þór Eypórsson. (2016). *Samstarf sveitarfélaga*. RHA.

Breiðdalshreppur. (2016, 14. janúar). Áfangaskýrsla Breiðdalshrepps vegna ársins 2015. (drög að skýrslu til Ólafar Nordal, ráðherra).

Breiðdalshreppur. (2017, 14. janúar). Áfangaskýrsla Breiðdalshrepps vegna ársins 2016 (drög að skýrslu til Jóns Gunnarssonar, ráðherra sveitarstjórnarmála).

Breiðdalshreppur (e.d.) Tónlistarskóli. Sótt 15. júní 2017 af <http://www.breiddalur.is/thjonusta/tonlistarskoli>

Byggðastofnun. (2016a). *Dreifing nautgripa á Íslandi*. Sótt 12. júní 2017 af <https://www.byggdastofnun.is/static/files/Byggdabrunnur/nautgriparaekt.pdf>

Byggðastofnun. (2016b). *Dreifing sauðfjár á Íslandi*. Sótt 12. júní 2017 af [https://www.byggdastofnun.is/static/files/Byggdabrunnur/dreifing\\_saudfjarbua.pdf](https://www.byggdastofnun.is/static/files/Byggdabrunnur/dreifing_saudfjarbua.pdf)

Byggðastofnun (e.d.). *Brothættar byggðar*. Sótt 15. maí 2017 af <https://www.byggdastofnun.is/is/verkefni/brothaettar-byggdir>

Byggðastofnun (e.d.). *Breiðdalshreppur*. Sótt 15. maí 2017 af <https://www.byggdastofnun.is/is/verkefni/brothaettar-byggdir/breiddalshreppur>

Dýralæknafélag Íslands. (e.d.). *Dýralæknþjónustur*. Sótt 26. maí 2017 af <http://dyr.is/?c=webpage&id=71&lid=133&option=links>

Fiskistofa. (e.d.). Byggðakvóti. Sótt 12. júní 2017 af <http://www.fiskistofa.is/veidar/aflaheimildir/byggdakvoti/>

Fjarðabyggð. (e.d.(a)). *Félagsmiðstöðvar*. Sótt 15. júní 2017 af <http://www.fjardabyggd.is/thjonusta/menntun-og-born/felagsmidstovar>

Fjarðabyggð (e.d.(b)). *Dagforeldrar*. Sótt 15. júní 2017 af <http://www.fjardabyggd.is/thjonusta/menntun-og-born/dagforeldrar>

Fjarðabyggð. (e.d.(c)). Starfsmenn. Sótt 15. júní 2017 af <http://www.fjardabyggd.is/stjornsysla/vinnustadurinn/starfsmenn>

- Fjarðabyggð. (2016a). *Gjaldskrá fyrir sundlaugar í Fjarðabyggð, gildir frá 1.1.2017*. Sótt 20 september 2017 af <http://www.fjardabyggd.is/Media/gjaldskra-sundlauga.pdf>
- Fjarðabyggð (2016b). *Gjaldskrá fyrir tónlistarskólana í Fjarðabyggð*. Sótt 16. júní af <http://www.fjardabyggd.is/Media/gjaldskra-tonlistarskola.pdf>
- Fjarðabyggð. (31.07.2017). Ókeypis námsgögn í grunnskólum Fjarðabyggðar. Sótt 11. september 2017 af <http://www.fjardabyggd.is/vidburdir-frettir-og-tilkynningar/lesa-frettir-og-vidburdir/okeypis-namsgogn-i-grunnskolum-fjardabyggdar>
- Grétar Þór Eypórsson. (2012). *Efling íslenska sveitarstjórnarstigsins: Áherslur, hugmyndir og aðgerðir*. Stjórnsmál og stjórnýsla. 2. tbl. 8. árg. (431-450). Sótt 30. maí 2017 af <http://skemman.is/en/stream/get/1946/14874/34891/1/a.2012.8.2.12.pdf>
- Grétar Þór Eypórsson og Hjalti Jóhannesson. (2012). *Sameining sveitarfélaga, áhrif og afleiðingar. Rannsókn á sjö sveitarfélögum*. Akureyri: Rannsóknastofnun Háskólans á Akureyri.
- Hagstofa Íslands. (2017). *Sveitarstjórnarkosningar – yfirlit*. Sótt 23. maí 2017 af <https://hagstofa.is/talnaefni/ibuar/kosningar/sveitarstjornarkosningar/>
- Hákon Hansson. (2016). Áfangaskýrsla Breiðdalshrepps vegna ársins 2015.
- Hjalti Jóhannesson. (2017). *Bjarnarflagsvirkjun. Lýsing á völdum samfélagsþáttum vegna undirbúnings mats á umhverfisáhrifum*. Akureyri: Rannsóknamiðstöð Háskólans á Akureyri. Sótt 13. júní 2017 af [https://www.rha.is/static/files/Rannsoknir/2017/bjarnarflagsvirkjun-samfelagslysing\\_rha.pdf](https://www.rha.is/static/files/Rannsoknir/2017/bjarnarflagsvirkjun-samfelagslysing_rha.pdf)
- Innanríkisráðuneytið. (2014). *Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga starfstímabilið Ársskýrsla janúar 2013 - september 2014*. Reykjavík: Innanríkisráðuneytið. <https://www.innanrikisraduneyti.is/media/frettir-2015/Arsskyrsla-2013-2014---EFS---Lokaeintak.pdf>
- Innanríkisráðuneytið. (2012). *Skilagrein og tillögur nefndar um eflingu sveitarstjórnarstigsins*. Febrúar 2012. Reykjavík: Innanríkisráðuneytið.
- Karl Benediktsson og Hjalti Nielsen. (2008). *Athugun á áhrifum þjónustustigs á brottflutning frá völdum byggðarlögum 1996-2006*. Reykjavík: Háskóli Íslands Raunvísindadeild – Land og ferðamálastofur.
- Lög um húsnæðismál nr. 44/1998

Lög um kosningar til sveitarstjórna nr. 5/1998

Morgunblaðið. (2003, 9. september). *Vonbrigði að leggja á niður sláturhús á Breiðdalsvík*. Sótt 12. júní 2017 af <http://www.mbl.is/greinasafn/grein/750757/>

Náttúrufræðistofnun Íslands. (2015, 11. júní). *Borkjarnasafn flyst á Breiðdalsvík*. Sótt 26. maí 2017 af <http://www.ni.is/frettir/2015/06/borkjarnasafn-flyst-a-breiddalsvik>

R3-Ráðgjöf. (24.05.2012). Undirbúningur að könnun á sameiningu Garðabæjar og Sveitarfélagsins Álftaness. Sótt 06.09.17 af <http://www.gardabaer.is/library/Files/Sameining-Gbr-alftaness/120524%20Greinarger%C3%B0%20-%20sameining%20Gbr%20Alft%20endanleg.pdf>

Reglugerð um fjárhagsleg viðmið og eftirlit með fjármálum sveitarfélaga nr. 502/2012

Reglugerð um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga nr. 960/2010

Reglur um fjárhagslega aðstoð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga nr. 295/2003

RÚV. (22. maí 2014). *Vilja Breiðdælingar sameinast og hverjum?*. Sótt 23.05.17 af <http://www.ruv.is/frett/vilja-breiddaelingar-sameinast-og-hverjum>

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

Samband íslenskra sveitarfélaga. (2017). Varasjóður húsnæðismála. Sótt 9. ágúst 2017 af <http://www.samband.is/verkefni/felagsthjonusta/husnaedismal/varasjodur-husnaedismala/>

Samband íslenskra sveitarfélaga. (2016). *Árbók sveitarfélaga 2016 – 32. árgangur*. Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga.

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið. (2010). *Heildarendurskoðun á reglum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga*. Reykjavík: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti.

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið. (24.03.17). Sveitarfélög verði studd betur til sameininga. Sótt 05.09.17 af <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2017/03/24/Sveitarfelogverdi-studd-betur-til-sameininga/>

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið. (e.d.(a)) *Fyrirmynd og leiðbeiningar*. Sótt 24.05.17 af <https://www.innanrikisraduneyti.is/verkefni-raduneytis/sveitastjornarmal/fyrirmynd-og-leidbeiningar/>



- Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið. (e.d. (b)). *Jöfnunarsjóður sveitarfélaga – framlög*. Sótt 22.06.17 af <https://www.stjornarradid.is/verkefni/sveitarstjornir-og-byggdamal/jofnunarsjodur-sveitarfelaga/framlog/>
- Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið. (2017). *Staða og framtíð íslenskra sveitarfélaga*. Reykjavík: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið. Sótt 25. september 2017 af <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=fba1f588-9e17-11e7-941d-005056bc4d74>
- Samningur um aukna byggðafestu á Breiðdalsvík. (2016, 14. desember). Sótt 12. júní 2017 af <https://www.byggdastofnun.is/is/verkefni/vidbotaraflamark/uthlutad-aflamark>
- Sigurður Sverrisson og Magnús Karel Hannesson (e.d.). *Sveitarstjórnir á Íslandi*. Samband íslenskra sveitarfélaga. Sótt 24.05.17 af <http://www.samband.is/media/skjol-um-sveitarfelog/Sveitarfelogin-a-Islandi.pdf>
- Stefán B. Gunnlaugsson. (2017). Fjárhagsleg heilsa íslenskra sveitarfélaga. Í Sveinn B. Agnarsson (ritstj.) *Vorráðstefna Viðskiptafræðistofnunar Háskóla Íslands. Erindi flutt á ráðstefnu í apríl 2017*. Reykjavík: Viðskiptafræðistofnun Háskóla Íslands.
- Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011
- Teiknistofa arkitekta Gylfi Guðjónsson og félagar. (2017). Aðalskipulag Breiðdalshrepps 2016-2036. Skipulagslýsing. Sótt 26. maí 2017 af [http://www.breiddalur.is/images/stjornsysla/skipulagsmal/adalskipulag\\_2016\\_2036\\_s\\_kipulagslysing.pdf](http://www.breiddalur.is/images/stjornsysla/skipulagsmal/adalskipulag_2016_2036_s_kipulagslysing.pdf)
- Umhverfis- og auðlindaráðuneytið. (2013, 8. ágúst). *Nefnd um endurskoðun reglugerðar um fráveitur og skólþ skipuð*. Sótt 22. ágúst 2017 af <https://www.stjornarradid.is/efst-abaugi/frettir/stok-frett/2013/08/08/Nefndum-endurskodun-reglugerdar-um-fraveitur-og-skolp-skipud/>
- Varasjóður húsnæðismála. (2015). *Könnun á leiguíbúðum sveitarfélaga 2015*. Sauðárkrókur: Varasjóður húsnæðismála.
- Vegagerðin. (2012). Handbók um Vetrarþjónustu. Reykjavík: Vegagerðin. Sótt 4. September 2017 af [http://www.vegagerdin.is/vefur2.nsf/Files/handbok\\_vetrarthjonustu/\\$file/Handb%C3%B3k%20vetrar%C3%BEj%C3%B3nustu.pdf](http://www.vegagerdin.is/vefur2.nsf/Files/handbok_vetrarthjonustu/$file/Handb%C3%B3k%20vetrar%C3%BEj%C3%B3nustu.pdf)

Verkefnisstjórn um verkefnið Breiðdælingar móta framtíðina (2016). *Breiðdalshreppur. Framtíðarsýn, markmið og verkefnisáætlun. Breiðdælingar móta framtíðina*. Sótt 12. júní 2017 af <http://www.breiddalur.is/images/brothaettar/framtidarsyn.pdf>

Þingsályktun um samgönguáætlun fyrir árin 2011–2022.

## VIÐMÆLENDASKRÁ

Anna Alexandersdóttir, forseti bæjarstjórnar Fljótsdalshéraðs, 30. ágúst 2017.

Bjarki Ármann Oddsson, íþróttá- og tómstundafulltrúi Fjarðabyggðar, 15. ágúst 2017.

Björn Hafþór Guðmundsson, verkefnastjóri Breiðdalshrepps, mörg viðtöl.

Björn Ingimarsson, bæjastjóri Fljótsdalshéraðs, 30. ágúst 2017.

Guðni Geir Einarsson, sérfræðingur, Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, mörg viðtöl.

Gunnar Jónsson, formaður bæjarráðs Fljótsdalshéraðs, 30. ágúst 2017.

Hákon Hansson, oddviti Breiðdalshrepps, mörg viðtöl.

Helga Guðlaugsdóttir, félagsmálastjóri Fjarðabyggðar, 15. ágúst 2017.

Jens Garðar Helgason, bæjarfulltrúi Fjarðabyggð, 16. ágúst 2017.

Jón Björn Hákonarson, forseti bæjarstjórnar Fjarðabyggðar, 16. ágúst 2017.

Marinó Stefánsson, sviðsstjóri framkvæmda- og umhverfissviðs Fjarðabyggðar, 16. ágúst 2017.

Páll Björgvinsson, bæjarstjóri Fjarðabyggðar, 16. ágúst 2017.

Sif Hauksdóttir, verkefnastjóri sveitarstjórnarmála Breiðdalshrepps og skólastjóri Grunnskólans á Breiðdalsvík, mörg viðtöl.

Signý Ormarsdóttir, yfirverkefnastjóri Austurbrú, 17. ágúst 2017.

Snorri Styrkársson, fjármálastjóri Fjarðabyggðar, 15. ágúst 2017.

Steinþór Pétursson, hafnarstjóri Fjarðabyggðar, 16. ágúst 2017.

Þorsteinn Sigurjónsson, forstöðumaður veitusviðs Fjarðabyggðar, 15. ágúst 2017.

Þóroddur Helgason, fræðslustjóri Fjarðabyggðar, 16. ágúst 2017.

## VIÐAUKI 1. TILLAGA UM SLIT VIÐRÆÐNA UM SAMEINGU BREIÐDALSHREPPS OG FJARÐABYGGÐAR (2010)

Til: Sveitarstjórna Breiðdalshrepps og Fjarðabyggðar  
Frá: Fulltrúum sem rætt hafa hugsanlega sameiningu Breiðdalshrepps og Fjarðabyggðar

### TILLAGA

um lok viðræðna um sameiningu sveitarfélaganna Breiðdalshrepps og Fjarðabyggðar

Á fundi bæjarráðs Fjarðabyggðar 20. mars 2007 var á dagskrár eftirfarandi samþykkt sveitarstjórnar Breiðdalshrepps frá 8. mars 2007:

*Lögð voru fram drög að samningi við eftirlitsnefnd um fjárhagsleg málefni. Sveitarstjórn samþykkir að fela sveitarstjóra að ganga frá samningi við nefndina.*


*Eftir nokkra umfjöllun um stöðu sveitarfélagsins og þróun þessa mála, var borin upp tillaga þar sem samþykkt er að senda bæjarstjórn Fjarðabyggðar erindi þar sem óskað sé eftir viðræðum sem hafi það að markmiði að Breiðdalshreppur sameinist Fjarðabyggð, enda verði tryggð fjárhagsleg aðkoma ríkis eða Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga að slíkri lausn. Tillagan samþykkt samhliða.*

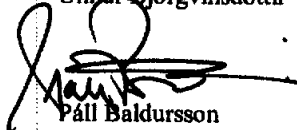
Bæjarráð Fjarðabyggðar samþykkti að fela bæjarstjóra og forseta bæjarstjórnar viðræður við fulltrúa Breiðdalshrepps. Undirrituð áttu af hálfu sveitarfélaganna viðræður um málið og fóru yfir ársreikninga og fjárhagslegar upplýsingar sem unnar voru af KPMG. Ákveðið var að undirbúa mál þannig að bera mætti tillögu undir atkvæði íbúa samhliða næstu sveitarstjórnarkosningum. Jafnframt var áréttað af hálfu fulltrúa beggja sveitarfélaganna að tryggja þyrfti að jöfnunarsjóður legði til framlög þannig að takast mætti að jafna þjónustustig milli sveitarfélaganna í kjölfar sameiningar.

Vegna erfiðrar fjárhagsstöðu sveitarfélaga og ríkis í kjölfar efnahagsshrúns í árslok 2008 lögðust viðræður af. Á aðalfundi Sambands sveitarfélaga á Austurlandi haustið 2009 var samþykkt að kanna kosti þess og galla að Austurland verði eitt sveitarfélag. Öll sveitarfélög á Austurlandi skipuðu fulltrúa í starfshóp um verkefnið, sem enn er í vinnslu á vettvangi stjórnar SSA. Jafnframt er að störfum nefnd samgöngu- og sveitarstjórnaráðuneytis um sameiningatillögur á landsvísi. Von er á niðurstöðum þeirrar nefndar fyrir landsþing Sambands íslenskra sveitarfélaga sem halda á í september nk.


Í ljósi ofanritaðs leggja undirrituð til að tvíhliða viðræðum milli Fjarðabyggðar og Breiðdalshrepps verði hætt, a.m.k. þar til fyrir liggja niðurstöður um hugsanlegt viðtækara samstarf sveitarfélaga á Austurlandi.

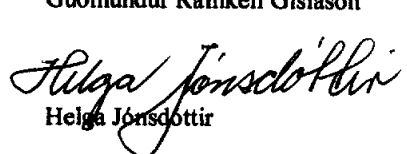
F.h. Breiðdalshrepps

  
Unnur Björgvinsdóttir

  
Páll Bakursson

F.h. Fjarðabyggðar

  
Guðmundur Rafnkell Gíslason

  
Helga Jónsdóttir

## VIÐAUKI 2. REGLUR UM FJÁRHAGSLEGA AÐSTOÐ JÖFNUNARSJÓÐS VEGNA SAMEININGA (NR. 295/2003)

Nr. 295

9. apríl 2003

### REGLUR

#### um fjárhagslega aðstoð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga.

##### 1. gr.

##### *Framlög vegna sameiningar sveitarfélaga.*

Heimilt er að veita aðstoð úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga á eftirfarandi hátt til þess að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga, sbr. 89. og 90. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, með síðari breytingum:

- a) Með greiðslu upphæðar, sem samsvarar eðlilegum kostnaði sveitarfélaga við könnun á hagkvæmni sameiningar. Heimilt er að inna slíka greiðslu af hendi þótt undirbúningsvinna leiði ekki til sameiningar sveitarfélaga.
- b) Með greiðslu upphæðar sem nemur eðlilegum kostnaði við undirbúning og framkvæmd sameiningar, þ.m.t. vegna aðkeyptrar vinnu við reikningsuppgjör og sameiningu á bókhaldi.
- c) Með greiðslu sérstaks framlags til að jafna fjárhagsstöðu sveitarfélaga við sameiningu, sbr. 2. gr.
- d) Með óskertum tekjufjöfnunar- og útgjaldafjöfnunarframlögum, sbr. 12.-13. gr. reglugerðar um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, nr. 113/2003, á því ári er sameiningin tekur gildi.
- e) Með sérstöku framlagi í fjögur ár, frá sameiningarári að telja, er nemi þeirri skerðingu sem kann að verða á tekjufjöfnunar- og útgjaldafjöfnunarframlögum í kjölfar sameiningar. Við greiðslu framlaga skal miða við útreiknuð tekjufjöfnunarframlög á sameiningarári, að teknu tilliti til breytinga á vísitölu neysluverðs. Jafnframt skal framlag taka breytingum í hlutfalli við þá fjármuni sem sjóðurinn hefur til ráðstöfunar á ári hverju til greiðslu útgjaldafjöfnunarframlaga.
- f) Með framlögum til að stuðla að endurskipulagningu þjónustu og stjórnarsýslu í allt að fimm ár frá sameiningu, sbr. 3. gr.

##### 2. gr.

##### *Skuldafjöfnunarframlög.*

Framlög skv. c-lið 1. gr. skal ákveða á grundvelli veltufjármuna sveitarsjóðs ásamt áhættufjármunum og langtímakröfum, að frádrögnum skammtíma- og langtímaskuldum, í hlutfalli við tekjur miðað við ársreikning næstliðins árs fyrir sameiningu.

Við mat á fjárhagsstöðu sveitarfélags skal m.a. höfð hliðsjón af þjónustustigi í sveitarfélagi og stöðu framkvæmda á vegum sveitarsjóðs gagnvart lögbundnum verkefnum, auk raunvirðis eftirtalinna eigna og skuldbindinga:

- a) Eignir:
  - 1) Eignarhlutar í félögum:
    - i) Hlutabréf.
    - ii) Eignarhlutar í fyrirtækjum sveitarfélagsins, s.s. veitufyrirtækjum.
    - iii) Eignarhlutar í öðrum félögum.
  - 2) Aðrar eignir sem ekki eru nauðsynlegar til að sveitarfélagið geti rækt lögskyld verkefni sín.
- b) Skuldbindingar:

Nr. 295

9. apríl 2003

- 1) Ábyrgðarskuldbindingar sem fallið hafa á sveitarsjóð eftir lok reikningsskilatímabils eða er ljóst að muni falla á sveitarsjóð.
- 2) Skuldbindingar vegna eigin fyrirtækja sveitarfélags eða verkefna með öðrum, sem ætla má að lendi á sveitarsjóði í formi framlaga.
- 3) Verksamningar.

## 3. gr.

*Framlög til endurskipulagningar.*

Heimilt er að veita með eftirfarandi hætti framlög til endurskipulagningar þjónustu og stjórnsýslu, sbr. f-lið 1. gr., á grundvelli rökstuddra umsókna frá hlutaðeigandi sveitarfélagi, þar sem fram kemur þörf fyrir verkefni:

- a) Til þátttöku í launakostnaði framkvæmdastjóra enda hafi ekki áður verið starfandi framkvæmdastjóri í hinum sameinuðu sveitarfélögum. Aðstoð má nema allt að 75% af launum sem ráðgjafarnefnd metur eðlileg miðað við stærð sveitarfélags og umfang verkefna.
- b) Til þátttöku í stofnkostnaði grunnskóla- og leikskólamannvirkja. Aðstoð má nema allt að 50% af stofnkostnaði en við útreikning skal hafa hliðsjón af áætluðu söluverði eldri mannvirkja, þar sem um þau er að ræða, samkvæmt mati löggilts fasteignasala.
- c) Til þróunar á stjórnsýslu og/eða þjónustu sveitarfélags fyrstu fjögur árin eftir sameiningu.

## 4. gr.

Ráðgjafarnefnd Jöfnunarsjóðs getur samþykkt nánari vinnureglur um framkvæmd þessara reglna.

## 5. gr.

Reglur þessar eru settar samkvæmt heimild í 98. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, með síðari breytingum og a-lið 11. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, með síðari breytingum, og öðlast þær þegar gildi. Jafnframt falla úr gildi reglur um fjárhagslega aðstoð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga, nr. 619/1994, með síðari breytingum.

*Ákvæði til bráðabirgða.*

Framlög skv. e- og f-lið 1. gr. greiðast aðeins til sveitarfélaga þar sem sameining hefur tekið gildi 1. janúar 2001 og síðar.

Útreikningur útgjaldajöfnunarframlaga skv. e-lið 1. gr. til sveitarfélaga sem sameinuðust árið 2002 skal miðast við áætlun sjóðsins um framlög, sem sveitarfélögin hefðu fengið úthlutað á árinu 2003 á grundvelli 13. gr. reglugerðar um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, nr. 113/2003, hefði ekki komið til sameiningar.

*Félagsmálaráðuneytinu, 9. apríl 2003.*

**Páll Pétursson.**

\_\_\_\_\_  
*Garðar Jónsson.*

## VIÐAUKI 3. SAMANBURÐUR Á REKSTRI

### BREIÐDALSHREPPS OG FJARÐABYGGÐAR (TÖFLUR)

Tekjur Breiðdalshrepps og Fjarðabyggðar 2014 og 2015 (kr. á íbúa)

	Breiðdalshr. 2014	Breiðdalshr. 2015	Fjarðabyggð 2014	Fjarðabyggð 2015
Útsvar	396.906	461.607	492.910	532.391
Fasteignaskattur	75.772	84.825	132.302	140.625
Jöfnunarsjóður	225.252	322.260	91.454	118.717
Skattaígildi	9.571	9.680	10.690	9.664
Skatttekjur	707.502	878.372	727.356	801.398

Rekstur málaflokka í Breiðdalshreppi og Fjarðabyggð 2014 og 2015 (kr. á íbúa)

	Breiðdalshr. 2014	Breiðdalshr. 2015	Fjarðab. 2014	Fjarðab. 2015
Félagspjónusta	42.773	47.535	69.337	78.162
Heilbrigðismál	2.523	3.109	1.649	3.624
Fræðslu- og uppeldismál	315.044	324.017	389.508	433.475
Menningarmál	28.352	30.443	35.579	33.737
Æskulýðs- og íþróttamál	43.301	61.788	131.794	138.424
Brunamál og almannavarnir	17.478	19.400	25.085	26.067
Hreinlætismál	11.637	5.082	-49	363
Skipulags- og byggingamál	10.180	10.372	7.605	7.808
Umferðar- og samgöngumál	21.012	21.648	49.060	49.663
Umhverfismál	26.745	24.284	23.963	25.312
Atvinnumál	7.701	17.260	6.807	7.755
Sameiginlegur kostnaður	141.557	142.002	37.096	38.836
Rekstur málaflokka samtals	668.303	706.940	777.434	843.226

**VIÐAUKI 4. AFKOMA OG EFNAHAGUR FÉLAGSLEGRA ÍBÚÐA 2008-2016**

Afkoma og efnahagur félagslegra íbúða Breiðdalshrepps 2008-2016 (kr.)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>REKSTUR:</b>									
Tekjur	5.154.699	7.031.545	5.132.917	5.777.000	5.789.000	7.265.000	6.297.000	6.629.000	8.282.000
Gjöld	-6.972.901	-9.465.656	-8.013.706	-8.284.000	-8.206.000	-4.583.000	-10.967.000	-8.617.000	-6.529.000
Rek. án fmt. og fmg.	-1.818.202	-2.434.111	-2.880.789	-2.507.000	-2.417.000	2.683.000	-4.670.000	-1.988.000	1.753.000
Fmt. og fmgj.	-19.483.590	-12.493.440	-5.231.134	-10.020.000	-8.686.000	-5.233.000	-3.794.000	-4.107.000	-4.718.000
Niðurst. án framl.	-21.301.792	-14.927.551	-8.111.923	-12.527.000	-11.102.000	-2.550.000	-8.465.000	-6.095.000	-2.965.000
Framl. frá eig. sj.	0	0	5.200.000	4.000.000	3.000.000	0	8.000.000	6.000.000	0
<b>Rek.niðurst. (neikv.)</b>	<b>-21.301.792</b>	<b>-14.927.551</b>	<b>-2.911.923</b>	<b>-8.527.000</b>	<b>-8.102.000</b>	<b>-2.550.000</b>	<b>-465.000</b>	<b>-95.000</b>	<b>-2.965.000</b>
<b>EFNAHAGUR:</b>									
Fastafjárm.	77.314.765	74.375.911	72.018.764	69.056.000	66.093.000	63.129.000	60.166.000	57.203.000	54.240.000
Veltufjárm.	0	95.253	0	0	0	12.000	22.000	17.000	17.000
<b>Eignir samtals</b>	<b>77.314.765</b>	<b>74.471.164</b>	<b>72.018.764</b>	<b>69.056.000</b>	<b>66.093.000</b>	<b>63.141.000</b>	<b>60.188.000</b>	<b>57.220.000</b>	<b>54.257.000</b>
Eigið fé	-60.858.636	-75.786.187	-63.388.486	-71.916.000	-80.018.000	-82.568.000	-83.033.000	-83.128.000	-86.094.000
Langtímask.	124.246.43	131.856.72	132.043.02	134.868.00	139.999.00	139.681.00	137.822.00	136.196.00	135.053.000
	5	8	0	0	0	0	0	0	
Skammtímask.	13.926.966	18.400.623	3.364.230	6.104.000	6.112.000	6.029.000	5.400.000	4.153.000	5.297.000
Skuldir samtals:	138.173.40	150.257.35	135.407.25	140.972.00	146.111.00	145.710.00	143.221.00	140.349.00	140.351.000
	1	1	0	0	0	0	0	0	
<b>Skuldir og eigið fé</b>	<b>77.314.765</b>	<b>74.471.164</b>	<b>72.018.764</b>	<b>69.056.000</b>	<b>66.093.000</b>	<b>63.141.000</b>	<b>60.188.000</b>	<b>57.220.000</b>	<b>54.257.000</b>



## VIÐAUKI 5. VINNUREGLUR UM ÚTHLUTUN FRAMLAGA JÖFNUNARSJÓÐS SVEITARFÉLAGA TIL AÐ GREIÐA FYRIR SAMEINGU

Innanríkisráðuneytið  
Jöfnunarsjóður sveitarfélaga

### Vinnureglur

#### Úthlutun framlaga á grundvelli a-liðar 1. gr. reglna nr. 295/2003

Við úthlutun framlaga til sveitarfélaga á grundvelli a-liðar 1. gr. reglna nr. 295/2003 um fjárhagslega aðstoð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga skulu eftirfarandi viðmiðunarfjárhæðir lagðar til grundvallar að ákvörðun framlags til sveitarfélaga vegna könnunar á hagkvæmni sameiningar, kynningar á sameiningartillögu og framkvæmdar atkvæðisgreiðslu:

- *Könnun á hagkvæmni sameiningar:*  
Nái sameiningartillagan til tveggja sveitarfélaga greiðast 1.700.000 kr.  
Séu um fleiri en tvö sveitarfélög að ræða greiðast 850.000 kr. fyrir hvert sveitarfélag til viðbótar.
- *Kynning á sameiningartillögu:*  
Fast framlag að fjárhæð 2.000.000 kr. greiðist vegna hverrar sameiningartillögu.  
Til viðbótar greiðast 205 kr. á hvern íbúa sem sameiningartillagan nær til.
- *Framvæmd atkvæðagreiðslu:*  
Á hvern íbúa sem sameiningartillagan nær til greiðast 725 kr.

Hér er um hámarksúthlutun framlags úr Jöfnunarsjóði á grundvelli a-liðar 1. gr. reglnanna nr. 295/2003 að ræða.

Heildarframlag Jöfnunarsjóðs getur þó aldrei numið hærri fjárhæð en sem nemur raunverulegum kostnaði sveitarfélaga við þá þætti sem falla undir ákvæði a-liðar 1. gr. reglananna nr. 295/2003.

Ekki er gert ráð fyrir framlagi Jöfnunarsjóðs vegna vinnu starfsmanna einstakra sveitarfélaga vegna upplýsingagjafar til sameiningarnefnda eða starfsmanna þeirra.

Framlag verður ekki greitt fyrr en fyrir liggja hjá sjóðnum staðfestingar á áföllum kostnaði vegna viðkomandi sameiningartillögu.

Innanríkisráðuneytinu, 18. júlí 2016.