

## Minnisblað starfshóps um stjórnslu og fjármál Blönduósbæjar, Húnavatnshrepps, Skagabyggðar og Sveitarfélagsins Skagastrandar

### *Eftirfarandi skipuðu starfshópinn:*

Alexandra Jóhannesdóttir, Skagaströnd

Ágúst Þór Bragason, Blönduósbæ

Dagný Rósa Úlfarsdóttir, Skagabyggð

Einar Kr. Jónsson, Húnavatnshreppi

Halldór Gunnar Ólafsson, Skagaströnd

Kristján Steinar Kristjánsson, Skagabyggð

Péturína L. Jakobsdóttir, Skagaströnd

Sigrún Hauksdóttir Blönduósbæ

Valdimar O. Hermannsson Blönduósbæ

Þorleifur Ingvarsson, Húnavatnshreppi

Póra Sverrisdóttir, Húnavatnshreppi

Jón Hrói Finnsson og Róbert Ragnarsson störfuðu með hópnum.

Starfshópurinn fundaði fyrst 5. janúar á ZOOM og kom sér saman um að Þorleifur yrði formaður hópsins og Dagný ritari. Hópurinn hittist í fundarsal Blönduósbæjar 14. janúar, í Norðursal Íþróttahúss Blönduósbæjar 26. janúar og aftur 2. febrúar. Lokafundur hópsins fór fram í Zoom þann 19. febrúar.

### Markmið

Markmið starfshópsins var að vera samstarfsnefnd um sameiningu sveitarfélaga í Austur-Húnavatnssýslu til ráðgjafar og veita mat um stöðu stjórnslu, fjármála og mögulega framtíðarsýn í sameinuðu sveitarfélagi. Hópnum var falið að leggja mat á stjórnsluna eins og hún er í dag og hvaða breytingar eru líklegar komi til sameiningar. Hópnum var jafnframt falið að greina fjárhagsstöðu sveitarfélaganna og leggja mat á áhrif sameiningar á þróun fjárhags út frá rekstrarniðurstöðu sveitarfélaganna.

Áhrif sameiningar á framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga voru metin, gjaldskrár bornar saman, sem og álagningarstofnar. Teknar voru saman upplýsingar um allar nefndir, ráð og stjórnir á vegum sveitarfélaganna og fjölda fulltrúa í þeim og framkvæmdur samanburður við önnur sveitarfélög.

Samstarf sveitarfélaganna var greint sérstaklega og teknar voru saman upplýsingar um fjölda starfsmanna og stöðugildi í miðlægri stjórnslu.

Minnisblað þetta sýnir núverandi stöðu sveitarfélaganna og tækifæri og áskoranir sem nýtt sameinað sveitarfélag stendur frammi fyrir. Í fylgiskjöllum með minnisblaðinu má sjá nánari greiningar.

## Núverandi staða

### Stjórnsýsla

*Greining á núverandi stjórnsýslu og samstarfi:*

Sveitarfélögin fjögur eru í umfangsmiklu samstarfi sín á milli og við önnur sveitarfélög á Norðurlandi og eru aðilar að 15 samstarfsverkefnum og í þeim sitja 27 fulltrúar.

Sveitarfélögin eru aðilar að þjónustusvæði um málefni fatlaðs fólks á Norðurlandi vestra.

Sveitarfélögin reka saman byggðasamlög um ýmis sameiginleg málefni.

- Brunavarnir Austur-Húnavatninga bs.
- Byggðasamlag um menningar- og atvinnumál í A-Hún. Bs.
- Byggðasamlag um Tónlistarskóla Austur-Húnavatninga bs.
- Félags- og skólaþjónustu Austur-Húnavatninga bs.
- Norðurá bs. um úrgangsmál.

Þegar sveitarfélög ganga til samstarfs um verkefni sín fer fram ákveðið framsal á ákvarðanatökuvaldi til hinnar sameiginlegu stjórnar. Það felur í sér ákveðið flækjustig við ákvarðanatöku og dregur úr skilvirkni og eykur hættuna á skorti á heildarsýn yfir fjármál sveitarfélaganna. Leiðin frá kjósandanum að þeim sem tekur ákvörðun verður lengri og ábyrgðin dreifist á fleiri aðila. Iðulega sitja fulltrúar meirihluta sveitarstjórnar í stjórnnum samstarfsverkefna og áhrif og aðkoma minnihlutans eru takmörkuð.

Stöðugildi hjá sveitarfélögunum eru ívið fleiri en hjá samanburðarsveitarfélögum. Smáar stjórnsýslueiningar ráða illa við að sinna öflugri hagsmunagæslu fyrir svæðið, hver um sig.

*Skipan sveitarstjórna og nefndaskipan:*

Á svæðinu er mikill fjöldi kjörinna fulltrúa í sveitarstjórnnum, nefndum og ráðum, mun fleiri en í samanburðarsveitarfélögum. Í heild eru sveitarstjórnarfulltrúar 24 og sveitarstjórnarnir þrír.

- Blönduósþéttbýli 7 fulltrúar
- Húnavatnshreppur 7 fulltrúar
- Skagabyggð 5 fulltrúar
- Sveitarfélagið Skagaströnd 5 fulltrúar

Í Blönduósþéttbýli er starfandi þrjú manna byggðarráð. Samanlagður launakostnaður sveitarfélaganna við sveitarstjórnir og sveitarstjóra árið 2018 var rúmar 80 mkr. Vert er að taka fram að kostnaðurinn er iðulega hærri á kosningarári.

Á vegum sveitarfélaganna eru starfandi 30 nefndir, ráð og stjórnir starfandi og í þeim sitja 104 fulltrúar. Þá tilnefna sveitarfélögin 14 fulltrúa á vettvang Sambands íslenskra sveitarfélaga, SSSV og EBÍ. Í heild eru þetta 146 fulltrúar. Samanlagður launakostnaður sveitarfélaganna við stjórnir, ráð og nefndir er um 40 mkr. á ári.

*Starfsmenn og starfsemi:*

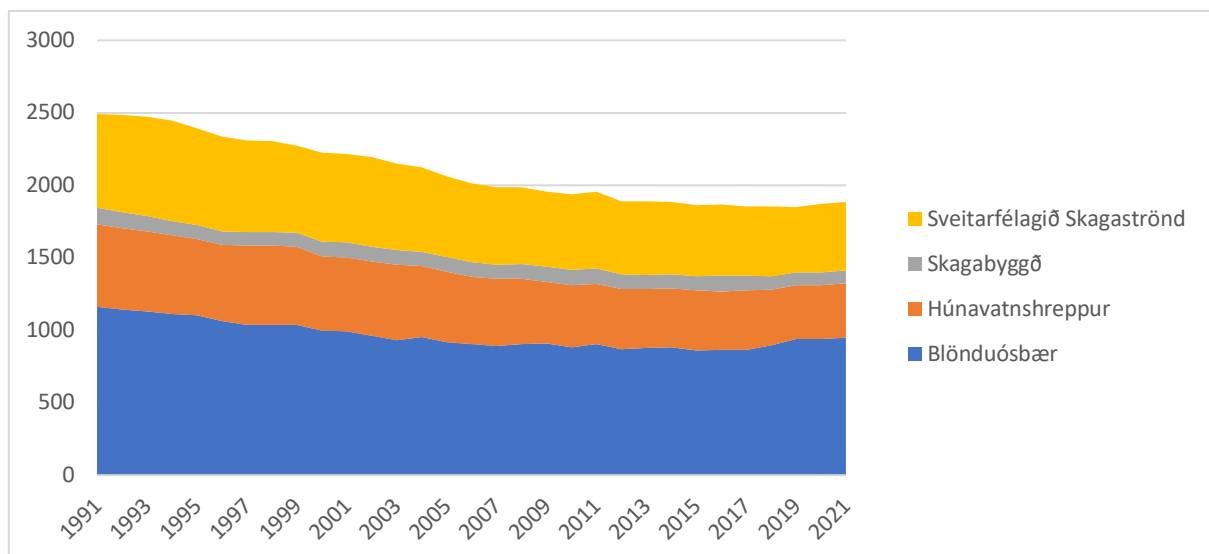
Þrjú sveitarfélaganna reka skrifstofur með 2-8 starfsmönnum hvert. Alls eru 9,1 stöðugildi starfsmanna sem sinna fjármálum og stjórnsýslu og 3,7 stöðugildi starfsmanna sem sinna skipulags- og byggingamálum og eignaumsýslu. Nánari greiningu og samanburð má sjá í fylgiskjölum. Á vegum sveitarfélaganna eru ekki sérstakir starfsmenn sem sinna lögfræðilegri ráðgjöf, persónuverndarmálum eða upplýsingatækni og eru þau verkefni í flestum tilfellum leyst með þjónustusamningum.

*Skjalavarsla og upplýsinga- og netkerfi:*

Sveitarfélögin erum umfangsmiklir kaupendur að sérfræðipjónustu og upplýsingakerfum. Öll sveitarfélögin halda úti heimasíðum og einnig einstaka undirstofnanir, svo sem skólar. Sívaxandi kröfur eru gerðar til stjórnsýslu sveitarfélaga með auknum verkefnum og aukinni upplýsingagjöf og faliðaðar skrifstofur sveitarfélaga anna því síður. Ekki er skilgreint hlutverk skjalastjóra hjá neinu sveitarfélaginu. Héraðsskjalasafn er rekið í byggðasamlagi.

*Íbúasamsetning og þróun:*

Þann 1. janúar 2021 voru íbúar sveitarfélaganna 1884 og hefur íbúaðróun náð jafnvægi og fjölgar lítillega eftir fólksfækkun síðustu áratugi. Á myndinni má sjá íbúaðróun í Austur-Húnavatnssýslu frá 1991 til 2021.



## Fjármál

*Helstu stærðir í rekstri, efnahag og fjárfestingum:*

Launakostnaður er um helmingur af rekstrarkostnaði sveitarfélaganna, að Skagabyggð undanskilinni. Þar er launakostnaður mjög lágur sem helgast af því að sveitarfélagið rekur nærri öll sín verkefni í samstarfi við önnur sveitarfélög.

Samanlagðar eignir sveitarfélaganna voru tæpir 5 milljarðar króna árið 2019. Eignir á hvern íbúa er hæstar á Skagaströnd og munar þar verulega um að sveitarfélagið átti 576 mkr. í

veltufjármuni. Eignir hinna sveitarfélaganna eru í meira mæli bundnar í varanlegum rekstrarfjármunum. Samkvæmt fyrirbyggjandi fjárhagsáætlunum mun Skagaströnd nýta verulegan hluta veltufjármuna sinna til fjárfestinga og viðhalds á næstu tveimur árum. Settur er sá fyrirvari að sveitarfélögin vinna langtíma fjárhagsáætlanir með mismunandi hætti og mikil óvissa er um umfang fjárfestinga og lánsfjárför. Skuldir og skuldbindingar allra sveitarfélaganna á hvern íbúa eru undir landsmeðaltali. Hæstar eru skuldirnar á hvern íbúa hjá Blönduósbæ, en lægstar í Skagabyggð. Starfshópur hefur tekið saman skrá yfir eignir sveitarfélaganna og fjárfestinga- og framkvæmdaáætlanir tengdar þeim. Nánari greiningu má sjá í fylgiskjöllum en sveitarfélögin áætla að viðhald og fjárfestingar verði um 2 milljarðar króna næstu fjögur árin.

Veltufjárhlutfall<sup>1</sup> í nýju sveitarfélagi yrði 2,86 í samanburði að landsmeðaltal 2018 var 1,1. Skagabyggð sker sig verulega úr varðandi veltufjárhlutfall með 22,6 árið 2019.

Peningaleg staða sveitarfélaganna er misjöfn. Árið 2019 var hún neikvæð um 972 mkr. hjá Blönduósbæ, 31,6 mkr. hjá Húnavatnshreppi, jákvæð um 64, 2 mkr. hjá Skagabyggð og jákvæð um 279,8 mkr. hjá Skagaströnd. Sameiginleg niðurstaða væri neikvæð um 660 mkr 2019, sem gerir um 350.000 kr. á hvern íbúa 2019.

Handbært fé sveitarfélaganna í árslok 2019 var samanlagt tæpar 600 mkr (Blönduós 33 mkr., Húnavatnshreppur 6 mkr., Skagabyggð 60 mkr., Skagaströnd 471 mkr., og Byggðasamlög 25 mkr.)

Öll sveitarfélögin standast jafnvægisreglu í fjármálum sveitarfélaga 2017-2019 og munu standast hana árin 2022-2024, miðað við fyrirbyggjandi áætlanir.

Öll sveitarfélögin hafa ráðið við afborganir af lánum en næstu 3 ár verða sveitarfélögunum erfið hvað þetta varðar, miðað við fjárhagsáætlanir.

Veltufé frá rekstri Blönduósbæjar stóð ekki undir afborgunum lána árin 2017 og 2018 og voru afborganir fjármagnaðar með öðrum hætti.

Fjárfestingar eru áætlaðar hjá öllum sveitarfélögunum á næstu árum og lántökur eru fyrirhugaðar í því samhengi hjá þeim, í mismiklu mæli.

Öll sveitarfélögin voru vel undir 150% skuldahlutfalli árið 2019.

- Blönduósbær 118%
- Húnavatnshreppur 71%
- Skagabyggð 16%
- Skagaströnd 71%.

Í sameinuðu sveitarfélagi yrði skuldahlutfallið um 108% árið 2022, byggt á fyrirbyggjandi fjárhagsáætlunum.

Samanlögð útgjöld til málaflokka 2019 voru tæpir 2 milljarðar, þar af eru fræðslu- og uppeldismál um helmingur. Er það töluvert hærra en hjá samanburðarsveitarfélögunum.

---

<sup>1</sup> Veltufjárhlutfall sýnir getuna til að inna af hendi nauðsynlegar greiðslur næstu tólf mánuði. Æskilegt er að veltufjárhlutfall sé hærra en 1 og því hærra því betra.

Sameiginlegur kostnaður sveitarfélaganna 2019 var 255 milljónir sem er umtalsvert hærrí en hjá samanburðarsveitarfélögum. Nánari lýsingu má sjá í fylgiskjölum.

*Helstu álagningarstofnar og gjaldskrár:*

Álagningarhlutföll fasteignagjalda íbúðarhúsnæðis eru sambærileg milli sveitarfélaganna. Mismunur í greiddum fasteignagjöldum endurspeglar að mestu mismunandi fasteignamat fasteigna. Í fylgiskjölum má sjá samanburð álagningarstuðla og greiddra fasteignagjalda fyrir sambærilega fasteign.

Framsetning fasteignagjalda er með mismunandi hætti þar sem bæði er um dreifbýli og þéttbýli að ræða. Íbúar í þéttbýli á Blönduósi greiða hæst gjöld þar sem fasteignamatið er hæst, svo í dreifbýlinu þar, þá Skagaströnd og loks Húnavatnshreppi og Skagabyggð sem er með langlægstu gjöldin. Verði sameining sveitarfélaganna samþykkt má gera ráð fyrir að álagningarhlutföll taki mið af álagningarhlutföllum þeirra sveitarfélaga sem hafa flestar íbúðir. Af því leiðir að búast má við að álagningarhlutföll hækki á íbúðarhúsnæði í Skagabyggð.

*Samsettir ársreikningar og fjárhagsáætlanir sveitarfélaganna:*

Framlög úr Jöfnunarsjóði skipta núverandi sveitarfélög miklu máli og þá sérstaklega Skagabyggð sem fékk um 58% af tekjum A-hluta árið 2019 úr sjóðnum. Hlutfall framlaga Jöfnunarsjóðs af tekjum A hluta Blönduósbæjar var 29,5%, Húnavatnshrepps 33,8% og Skagastrandar 31,6%. Sveitarfélög sem byggja rekstur sinn að miklu leyti á framlögum Jöfnunarsjóðs eru viðkvæmari fyrir breytingum á regluverki sjóðsins.

*Áhrif sameiningar á framlög úr Jöfnunarsjóði:*

Framlög Jöfnunarsjóðs vegna sameiningar sveitarfélaganna eru áætluð tæpar 930 mkr. miðað fjárhagsáætlanir ársins 2021. Tæpur helmingur þeirra framlaga koma til vegna Blönduósbæjar.

- Blönduósbær 435 mkr.
- Skagaströnd 167 mkr.
- Skagabyggð 120 mkr.
- Húnavatnshreppur 205 mkr.

Endanleg framlög munu taka mið af ársreikningum 2021 og geta því tekið breytingum. Framlögin dreifast á 7 ár, frá sameiningarári. Samkvæmt áætlun Jöfnunarsjóðs er áætlað að tekjujöfnunar- og útgjaldajöfnunarframlög hækki um tæplega 23 mkr. verði af sameiningu sveitarfélaganna.

Áætlaður kostnaður við innleiðingu sameinaðs sveitarfélags er um 240 milljónir og gert er ráð fyrir að nota þurfi 80 milljónir strax eftir að sameining hefur verið samþykkt. Í kjölfarið er gert ráð fyrir 40 milljónum árlega í fjögur ár. Nánari upplýsingar má sjá í fylgiskjölum.

Árið 2021 verður öllum sveitarfélögum erfitt fjárhagslega og skv. fjárhagsáætlunum munu þau rétta úr kútnum á 4 árum og árið 2024 verða þau öll komin í jákvæða rekstrarniðurstöðu. Vert er að draga fram að fjárhagsáætlanir sveitarfélaganna eru unnar með mismunandi hætti og geta tekið breytingum í þeirri óvissu sem er framundan.

## Tækifæri

### Stjórnsýsla

Tækifæri til einföldunar á yfirsýn, ákvarðanatöku og aukinnar skilvirkni.

Tækifæri til aukinnar hagsmunagæslu fyrir svæðið, t.d. með stefnumótun, áætlanagerð og vegna nýrra atvinnutækifæra, opinberra framkvæmda og samningagerðar í krafti stærðar sveitarfélagsins.

Tækifæri til að fækka fulltrúum og hækka laun eða draga úr kostnaði og nýta fjármuni annars staðar.

Tækifæri til aukinnar þátttöku íbúa í notendaráðum eða hverfisráðum, mikilvægt að virkja fólk til þátttöku.

Mikið svigrúm til hagræðingar við fækkun sveitarstjóra og við innkaup á sérþjónustu og upplýsingatækni og hugbúnaði.

Hagræðing í yfirstjórn skapar tækifæri til að ráða starfsfólk og/eða breyta hlutverkum starfsmanna og auka þannig sérhæfingu og fagmennsku í störfum, svo sem á sviði:

- stafrænnar stjórnsýslu og upplýsingatækni
- skjalastjórnunar
- mannauðsmála
- lögfræði- og persónuverndarmála
- fjölmennigarmála

### Fjármál

Markviss áætlunargerð til framtíðar og betri nýting fjármuna í einum rekstrarreikningi í stað fjögurra, auk um 15 samstarfsverkefna.

Líkur eru á að ekki verði miklar breytingar á álagningu skatta eða þjónustugjalda verði af sameiningu en samræma þarf gjaldskrár.

Sveitarfélagið mun ráða við afborganir lána m.v. fyrirbyggjandi áætlanir.

Vísbendingar eru um aukna fjárfestingargetu vegna betri nýtingu fjármuna og skuldajöfnunarframlaga Jöfnunarsjóðs og að sameinað sveitarfélag ætti að hafa fjármagn sem dugar árlega fyrir fjárfestinga- og viðhaldshugmyndum sem liggja fyrir í dag og teknu tilliti til skuldajöfnunarframlaga og hagræðingar í rekstri.

Rekstrarhagræði er að því að sameina Blönduskóla og Húnavallaskóla m.v. sambærilegan rekstrarkostnað á nemanda.

Stjórnunarkostnaður mun lækka vegna fækkunar stjórnsýslueininga en einnig má sjá fyrir sér að stjórnunarkostnaður verði sambærilegur en hægt verði að veita faglegri þjónustu.

Aukin samlegð mun verða í rekstri og þjónustu hjá meðal annars fræðslu-, félags- og frístundastarfi.

Aukin hafnarumsvif á Skagaströnd eru tækifæri sem horfa ber á til framtíðar.

## Áskoranir

Væntanlegar breytingar sem geta haft áhrif á stjórnábylgju og fjármál:

Fjarlægðir eru áskoranir sameinaðs sveitarfélags þegar kemur að skipulagi stjórnábylgju.

Finna Húnavallaskóla nýtt hlutverk sem kallar á fjölbreytt störf.

Mikilvægt er að þjónustustig og aðgengi íbúa að stjórnábylgju verði tryggt og að stjórnábylgjan verði dreifðust um sveitarfélagið allt og boðleiðir verði áfram stuttar þrátt fyrir að valdið færir á færri hendur.

Þróun efnahagsmála og þar með fjárhags sveitarfélaganna eftir heimsfaraldur.

Fjárfestingar og fjárfestingargeta sameinaðs sveitarfélags ræðst af þróun efnahags í landinu.

Nauðsynlegt er að samræma útsvar og fasteignaskatta en þjónustugjöld og gjaldskrár geta verið mismunandi eftir þjónustustigi.

Sparnaður verður á ákveðnum sviðum en gera má ráð fyrir útgjaldaaukningu á öðrum.

Gera þarf ráð fyrir föstum kostnaði vegna sameiningar fyrsta kjörtímabilið.

Tæknilegar breytingar eða annað sem skapar nýjar áskoranir fyrir sveitarfélögin, hvort sem kemur til sameiningar eða ekki:

- Einfalt og skilvirkt skipulag með skilvirkari og vandaðri stjórnábylgju.
- Stefnumörkun fyrir svæðið í helstu málaflokkunum með íbúasamráði.
- Rafræn stjórnábylgja og tæknivæðing íbúa.
- Ná þarf fram stuðningi ríkisvaldsins í formi opinberra starfa og/ eða framkvæmda, eins og algengt hefur verið við fyrri sameiningar sveitarfélaga.

## Tillögur

### *Markmið:*

Starfshópur leggur til að eftirfarandi markmið verði lögð til grundvallar við þróun nýs stjórnábylgju ef til sameiningar sveitarfélaganna kemur:

- Að tryggja starfsemi í sveitarfélaginu á jaðarsvæðum.
- Að bæta þjónustu við íbúa.
- Að tryggja áhrif íbúa á nærumhverfi sitt.
- Einföldun á stjórnábylgju.
- Aukið gagnsæi.
- Meiri sérhæfing og fagmennska.
- Aukin stafræn stjórnábylgja.

### *Framtíðarsýn:*

- Til að stuðla að áðurnefndum markmiðum leggur starfshópurinn til eftirfarandi:



- Stjórnsýsla sveitarfélagsins verði skipt milli þéttbýlisstaða innan sveitarfélagsins þó þannig að lykilstarfsmenn hafi fasta viðveru á báðum stöðum. Miða skal við nokkuð jafna skiptingu sviða stjórnsýslunnar milli byggðakjarna og þau hafi aðalstarfsstöð á hvorum stað.
- Nýtt verði ákvæði 132. gr. sveitarstjórnarlaga um að víkja frá lögbundnum fjölda í sveitarstjórnnum. Þannig að sveitarstjórnarfulltrúar verði níu og sé það bundið í a.m.k tvö kjörtímabil.
- Skipurit nýs sveitarfélags verði einfalt og skilvirkt. Nýtt verði reynsla sambærilegra sveitarfélaga við uppbyggingu skipuritsins (sjá fylgiskjöl með tillögum).
- Áhersla verði lögð á að nefndir sveitarfélagsins séu virkar og áhrif íbúanna á nærumhverfi og staðbundna hagsmuni séu tryggð.
- Stafræn stjórnsýsla og upplýsingatækni verði nýtt til að auka aðgengi íbúanna að stjórnsýslunni.

#### *Fylgiskjöl:*

Greiningar og vinnuskjal starfshóps um stjórnsýslu og fjármál  
Hugmyndir um uppbyggingu skipurits