

Samband íslenskra sveitarfélaga



Námskeið fyrir sveitarstjórnarmenn

Grunnnámskeið 2

2006

Námskeið fyrir sveitarstjórnarmenn – Grunnnámskeið 2

© Samband íslenskra sveitarfélaga 2006

Borgartúni 30
Pósthólf 8100
128 Reykjavík

Sími 515 4900
Netfang: samband@samband.is
Veffang: www.samband.is
2006/08

2

FJÁRMÁL SVEITARFÉLAGA

SAMANTEKT: GUNNLAUGUR JÚLIUSSON

INNGANGUR

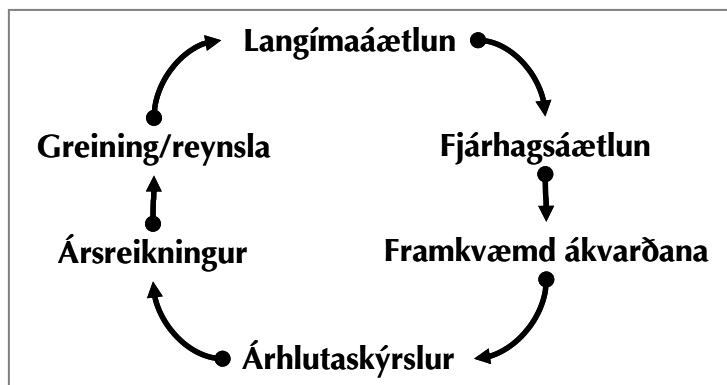
Stjórna þarf fjármálunum eins og annarri daglegri starfsemi sveitarfélaganna

Til að sveitarfélög geti sinnt lögbundnum skyldum sínum og uppfyllt aðrar væntingar og kröfur sem til þeirra eru gerðar þarf að stjórna fjármálum þeirra á viðlíka hátt og daglegri starfsemi er stjórnað. Stjórn fjármála er að miklu leyti mótuð af framtíðarsýn og áherslum sveitarstjórnar hverju sinni. Framkvæmd einstakra þátta fer síðan eftir þeim verklagsreglum sem unnið er eftir innan hvers sveitarfélags. Sem dæmi um vinnureglur má nefna hvernig unnið er að gerð fjárhagsáætlunar og hvernig eftirliti með framkvæmd fjárhagsáætlunar er háttáð. Úr bókhaldi sveitarfélagsins eru sóttar margháttaðar upplýsingar er varða ráðstöfun fjármuna, afstemmingar og eftirlit með hvernig unnið er eftir þeim fjárheimildum sem fyrir hendi eru. Fjármálastjórnun sveitarfélagsins byggist fyrst og fremst á eftirfarandi atriðum:

- Fjárhagsáætlun
- Framkvæmd ákvarðana
- Árshlutaskýrslum
- Ársreikningi

Hefðbundinn ferill í stjórnun fjármála sveitarfélagsins

Hefðbundnum ferli í stjórnun fjármála sveitarfélagsins er lýst á meðfylgjandi mynd:



Langtímaáætlun nær yfirleitt til þriggja ára. Hún er fyrst og fremst stefnumótandi samþykkt sveitarstjórnar um rekstur og framkvæmdir í sveitarfélaginu.

Í **fjárhagsáætlun** er tekjum sveitarfélagsins skipt niður á einstaka þætti í starfsemi sveitarfélagsins og línur lagðar um lántökur ef þörf er á. Sveitarstjórn ákveður skiptingu skatttekna niður á einstaka

útgjaldabætti og fjárfestingu eftir þeim áherslum sem hún hefur varðandi starfsemi sveitarfélagsins og fjárfestingu þess á komandi rekstrarári.

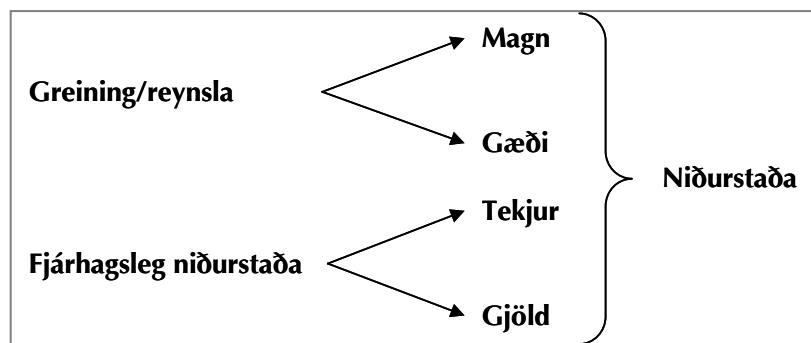
Framkvæmd ákvarðana felur í sér að þeir sem fara með framkvæmdavald sveitarfélagsins eiga að fara eftir fjárhagsáætlun og fylgja eftir samþykktum sveitarstjórnar hvað varðar rekstur og fjárfestingu.

Ársreikningur er samantekið yfirlit um framkvæmd ákvarðana yfir rekstrarárið í heild sinni, bæði hvað varðar rekstur sveitarfélagsins og efnahag þess.

Mælingar á árangri í rekstri sveitarfélaga

Hvernig er árangur í rekstri sveitarfélaga mældur?

Hægt er að mæla árangur í rekstri á tvönnan hátt eins og kemur fram á eftirfarandi mynd:



Árangur af starfsemi sveitarfélagsins er t.d. skilgreindur sem útkoma úr rekstri grunnskólans, þ.e. fjöldi barna í skólanum og hver árangur verður af skólastarfinu, umsvif í umönnun aldraðra, starfsemi leikskóla, aðgerðir í umhverfismálum og þannig mætti áfram telja. Oftast er auðvelt að mæla magn, en erfiðara er að mæla gæði starfseminnar.

Fjárhagsleg niðurstaða er skilgreind sem heildartekjur sveitarfélagsins að frádregnum kostnaði við starfsemi þess.

Tekjur sveitarfélagsins eru fyrst og fremst:

- Útsvar
- Fasteignaskattur
- Greiðslur úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga
- Þjónustutekjur
- Leigutekjur
- Aðrar tekjur

Eftirfarandi þættir eru dæmi um kostnað við rekstur sveitarfélagsins:

- Laun og launatengd gjöld
- Efniskostnaður
- Kaup á þjónustu
- Styrkir
- Vaxtakostnaður

Breytingar hjá sveitarfélögum

Á seinni árum hafa sveitarfélögin lagt sívaxandi áherslu á árangursmat, gæðastjórnun og virkni í starfi. Þetta hefur meðal annars verið afleiðing þeirrar þróunar sem hefur átt sér stað í sameiningu sveitarfélaga, en það hefur leitt til þess að sveitarfélögin hafa stækkað og orðið sterkari stjórnsýslueiningar. Á sama tíma hefur verkefnum sveitarfélaga fjölgað, þau orðið fjölbættari og margbrotnari. Jafnhliða því hefur lagaumhverfi sveitarfélaganna leitt til þess að gerð er krafa um aukið gegnsæi í stjórnkerfi sveitarfélaganna og aukið aðgengi almennings að upplýsingum. Víða hefur afkoma sveitarfélaganna farið versnandi á liðnum árum sem hefur leitt af sér aukna áherslu á markvissa fjármálastjórnun. Þessi þróun leiðir af sér að gerðar eru vaxandi kröfur til sveitarstjórnarmanna um yfirsýn og þekkingu á fjármálum sveitarfélaganna ásamt því að þeir geti lesið út úr ársreikningum sveitarfélaganna og greint mikilvægustu atriðin í þróun á afkomu sveitarfélaganna.

Atriði sem snerta rekstrarhæfi sveitarfélaganna

Þau atriði, sem vega þyngst í þessu sambandi og snerta mest fjárhag sveitarfélaganna, eru eftirfarandi:

Rekstrarhæfi sveitarfélagsins

- Í hvaða stöðu er sveitarfélagið til að reka aðalsjóð með nauðsynlegum rekstrarafgangi?

Efnahagur sveitarfélagsins

- Hvernig er efnahagur sveitarfélagsins og hvaða svigrúm hefur það til að takast á við breytingar í ytra umhverfi?

Lausafjárstaða sveitarfélagsins

- Hvert er greiðsluhæfi sveitarfélagsins?

Markmið fjármálalegrar greiningar á stöðu sveitarfélagsins er að svara þessum spurningum. Síðan getur verið nauðsynlegt fyrir þann sem er að greina fjárhagslega stöðu sveitarfélags að líta einnig á eftirfarandi atriði til að fá nánara yfirlit um rekstrarumhverfi sveitarfélagsins og ákvarðanatöku innan þess.

- Pólitískar aðstæður
- Meðalaldur starfsmanna

- Starfsmannaveltu
- Málarekstur og óvissuatriði

Hér er gefið dæmi um vinnuferli sem hægt er að vinna eftir við greiningu á fjárhagsstöðu sveitarfélags:

Atriði sem snerta rekstrarhæfi sveitarfélaganna

- Söfnun gagna
- Yfirferð ársreiknings og fjárhagsáætlunar
- Greining á rekstrarlegri þróun
- Útreikningur lykiltalna
- Yfirferð á fjármögnun fjárfestingar
- Greining á áhættusviðum sveitarfélagsins

Hér er tekið saman yfirlit um helstu atriði sem varða þennan mikilvæga málaflokk í starfsemi sveitarfélaganna með það fyrir augum að gera þeim sem málið varðar auðveldara að fá yfirsýn yfir málaflokkinn, gera sér grein fyrir því sem mestu máli skiptir og eiga á þann veg auðveldara að bæta við þekkingu sína í þessum efnum.

LAGAUMHVERFI Í FJÁRMÁLUM SVEITARFÉLAGA

Lagaumhverfi í fjármálum sveitarfélaga byggir á sveitarstjórnarlögum nr. 45/1998 og fjallar VI. kafli laganna um fjármál sveitarfélaga.

Bókhaldsskylda

Sveitarfélög, þ.e. sveitarsjóðir, stofnanir sveitarfélagsins og fyrirtæki þeirra eru bókhaldsskyld. Bókhaldi skal hagað á skýran og aðgengilegan hátt og skulu reikningsskil gefa glögga mynd af rekstri og efnahag sveitarfélagsins í heild (58. gr.) og skal reikningsár sveitarfélaga vera almanaksárið (59. gr.).

Fram til ársins 2002 var bókhald sveitarfélaga gert upp eftir sértækum reikningsskilaaðferðum sveitarfélaga, þar sem ársreikningur samanstóð af rekstrarreikningi, gjaldfærðri fjárfestingu, eignfærðri fjárfestingu og efnahagsreikningi. Með reglugerð nr. 944/2000 var innleidd sú breyting að gera skal bókhald sveitarfélaga upp samkvæmt almennum reikningsskilaaðferðum og byggir það því á ákvæðum laga um bókhald nr. 145/1994. Á þann hátt fæst betri yfirsýn yfir fjárhagslega stöðu sveitarfélaganna og hvað daglegur rekstur þeirra og rekstur fasteigna kostar, bæði hvað varðar útlagðan kostnað og reiknaðan kostnað. Það er meðal annars gert með því að eignir eru afskrifaðar og reiknuð leiga fyrir eignir er færð á rekstur einstakra málaflokka.

Fjárhagsáætlun fyrir lok desember

Sveitarstjórn skal gera fjárhagsáætlun fyrir yfirstandandi ár fyrir lok desembermánaðar. Fjárhagsáætlun skal vera meginregla um

tekjuöflun, ráðstöfun fjármuna og fjármálastjórn sveitarfélags og stofnana sveitarfélagsins á viðkomandi reikningsári. Sveitarstjórn skal gæta þess svo sem kostur er að heildarútgjöld sveitarfélags, þar með talin rekstrarútgjöld, fari ekki fram úr heildartekjum þess (61. gr.).

Í ýmsum nágrannalöndum okkar, s.s. annars staðar á Norður-löndunum, eru sveitarfélögum settar mjög þröngar skorður um að eyða umfram það sem tekjur sveitarfélagsins leyfa, eða með öðrum orðum er hallarekstur sveitarfélagsins ekki leyfður. Hér á landi eru einungis gefin tilmæli í þá átt. Í raun og veru er fjárhagsáætlun sveitarfélagsins samsvarandi gjörningur og fjárlög ríkisins, það er ákvörðun um tekjur að því leyti sem svigrúm er til þess, ráðstöfun þeirra og lántökur á komandi ári.

Tvær umræður við afgreiðslu fjárhagsáætlunar

Fjárhagsáætlun skal rædd á tveimur fundum með a.m.k. einnar viku millibili. Í fjárhagsáætlun skal koma fram rekstrar- og framkvæmdaáætlun, áætlun um efnahag í upphafi og lok árs, auk áætlaðra fjármagnshreyfinga (61. gr.).

Heimilt er að endurskoða fjárhagsáætlun sveitarsjóðs og stofnana sveitarfélags og gera á henni nauðsynlegar breytingar ef í ljós koma breytingar á forsendum fjárhagsáætlunar. Sveitarstjórn afgreiðir slíkar breytingar við eina umræðu. Samþykki sveitarstjórn fjárveitingu sem ekki er gert ráð fyrir í fjárhagsáætlun skal hún jafnframt kveða á um hvernig útgjöldum skuli mætt (62. gr.).

Þriggja ára áætlun

Til viðbótar fjárhagsáætlun skv. 61. gr. skal sveitarstjórn árlega semja og fjalla um þriggja ára áætlun um rekstur, framkvæmdir og fjármál sveitarfélagsins. Skal hún unnin og afgreidd af sveitarstjórn innan eins mánaðar frá afgreiðslu árlegrar fjárhagsáætlunar (63. gr.). Þriggja ára áætlun á að gefa greinargott yfirlit um hvert stefnir í fjármálum sveitarfélagsins, hvaða fjárfesting er fyrirhuguð og hvaða áhrif hún hefur á fjárhag sveitarfélagsins, bæði hvað varðar rekstur þess, skuldastöðu og fjármagnskostnað.

Sveitarstjórn verður að samþykkja öll útgjöld sem ekki eru lögbundin, samningsbundin eða leiða af fyrri samþykkt sveitarstjórnar og má ekki stofna til þeirra nema til komi samþykki sveitarstjórnar (64. gr.).

Hér er lögð áhersla á að samþykkt fjárhagsáætlun sé ákvörðun sveitarstjórnar um ráðstöfun fjármuna, eða samþykkt um fjárheimildir sveitarfélagsins, enda þótt henni sé gefið nafnið fjárhagsáætlun.

Skýrsla sérfræðinga um mikla fjárfestingu

Ef sveitarstjórn hyggst ráðast í fjárfestingu og áætlaður heildarkostnaður hennar eða hlutur sveitarfélagsins í henni nemur

hærri fjárhæð en fjórðungi skatttekna yfirstandandi reikningsárs er skylt að leggja fyrir sveitarstjórn álit sérfróðra aðila um kostnaðaráætlunina, væntanleg áhrif hennar á fjárhagsafkomu sveitarsjóðs á fyrirhuguðum verk tíma og áætlun um árlegan rekstrarkostnað fyrir sveitarsjóð sé um hann að ræða (65. gr.).

**Ársreikningur
sveitarfélags**

Semja skal ársreikning fyrir sveitarsjóð, stofnanir sveitarfélagsins og fyrirtæki þess (67. gr.). Jafnframt skal setja upp samantekin reikningsskil sveitarfélagsins (sjá auglýsingu um breytingu á auglýsingu nr. 790/2001 um reikningsskil sveitarfélaga) en þar skal koma fram yfirlit um rekstur og fjárfestingu sveitarfélagsins, stofnanir þess og fyrirtæki með sjálfstætt reikningshald (67. gr.).

Sveitarstjórn ræður löggiltan endurskoðanda eða endurskoðunar-
fyrirtæki sem vinna skal endurskoðun hjá sveitarfélaginu (68. gr.).
Einnig skal á fyrsta fundi nýkjörinnar sveitarstjórnar kjósa tvo
skoðunarmenn og jafnmarga til vara til loka kjörtímabils
sveitarstjórnar (69. gr.).

**Vinnslu ársreiknings
skal lokið fyrir
apríllok**

Endurskoðandi og skoðunarmenn skulu árita ársreikning (71. gr.).
Ársreikningur sveitarfélags skal fullgerður, endurskoðaður og
tilbúinn til afgreiðslu fyrir lok aprílmánaðar. Sveitarstjórn skal hafa
lokið fullnaðarafgreiðslu ársreiknings sveitarsjóðs, stofnana sveitar-
félags og fyrirtækja þess eigi síðar en 1. júní ár hvert. Sveitarstjórn
og framkvæmdastjóri sveitarfélags skulu árita ársreikninginn og
senda félagsmálaráðuneytinu og Hagstofu Íslands fyrir 15. júní ár
hvert ásamt greinargerð endurskoðanda og skoðunarmanna (72.
gr.).

**Afgreiðslu skal lokið
fyrir 1. júní**

**Sveitarfélag má ekki
takast á hendur
ábyrgðir vegna
annarra aðila en
stofnana
sveitarfélagsins**

Sveitarfélag má ekki veðsetja öðrum tekjur sínar né heldur
fasteignir sem nauðsynlegar eru til þess að sveitarfélagið geti rækt
lögskyld verkefni sín. Aðrar eignir getur sveitarfélag veðsett í þágu
sveitarsjóðs, stofnana sveitarfélagsins og fyrirtækja þess. Eigi má
binda sveitarsjóð í ábyrgðir vegna skuldbindinga annarra aðila en
stofnana sveitarfélagsins (73. gr.).

Ákvæðið um að banna sveitarfélögum að takast á hendur ábyrgðir
fyrir óskylda aðila var afnumin bæði vegna þess að hætta var á að
raskað væri jafnræði fyrirtækja og samkeppnisstöðu þeirra við
veitingu slíkra ábyrgða. Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga 61.
gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið sem kveður á um
þessi atriði. Einnig var almennt álitíð að slæm reynsla hafi verið af
því að sveitarfélög gátu gengið í ábyrgðir fyrir ótengda aðila og
það hafi í ýmsum tilvikum stuðlað að áföllum í fjármálum
einstakra sveitarfélaga.

Eftirlitsnefnd með reikningsskilum sveitarfélaga

Eftirlitsnefnd sveitarfélaga er skipuð af félagsmálaráðherra og skal hún árlega athuga reikningsskil sveitarfélaga og bera þau saman við þar um ákveðnar viðmiðanir. Leiði athugun í ljós að fjármál sveitarfélagsins stefni í óefni skal nefndin aðvara viðkomandi sveitarfélag og samhliða upplýsa ráðuneytið um álit sitt (74. gr.).

Skipan eftirlitsnefndar sveitarfélaga og starf nefndarinnar hefur haft það í för með sér að sveitarfélög eru víða farin að taka mið af viðmiðunum nefndarinnar þegar teknar eru ákvarðanir um fjárfestingu með það fyrir augum að forðast að fara yfir þau mörk sem nefndin hefur gefið út að séu hæfileg í hverju tilviki um sig.

Sveitarfélag í fjárþröng

Komist sveitarfélag í fjárþröng þannig að sveitarstjórn telur sér eigi unnt að standa í skilum skal hún tilkynna það til eftirlitsnefndar. Ákvörðun um slíka tilkynningu skal tekin eftir tvær umræður í sveitarstjórn. Eftirlitsnefnd er heimilt að grípa til aðgerða hafi sveitarstjórn ekki sinnt aðvörun nefndarinnar eða ef nefndin telur viðbrögð sveitarstjórnar í framhaldi af aðvörun nefndarinnar ófullnægjandi (75. gr.).

Fjallað er um framkvæmd mála ef þær aðstæður skapast að sveitarstjórn er svipt fjárforráðum í 76.–80. gr.

ÁRSREIKNINGAR SVEITARFÉLAGA

Ársreikningur sveitarfélaga fylgir almanaksárinu

Ársreikningar sveitarfélaga fylgja almanaksárinu. Í ársreikningi sveitarfélagsins á að vera hægt að fá yfirlit um rekstur og fjárhagslega stöðu sveitarfélagsins ásamt þróun helstu stærða í rekstri og efnahag sveitarfélagsins á næstliðnum árum. Til að geta nýtt sér þær upplýsingar, sem er að finna í ársreikningi sveitarfélagsins, er nauðsynlegt að kunna skil á uppbyggingu ársreikningsins og geta lesið úr honum þær upplýsingar sem mestu máli skipta og varða það sem leitað er að.

Fyrirtæki stefna að sem mestum hagnaði

Það sem skilur á milli reksturs sveitarfélags og reksturs á venjulegu fyrirtæki er að markmið sveitarfélagsins er ekki að skila sem mestum hagnaði en það er markmiðið með venjulegum fyrirtækjarekstri. Markmið sveitarfélagsins er að tryggja íbúunum aðgang að ákveðinni þjónustu, bæði lögbundinni og valkvæðri. Þannig er erfiðara að sjá í fljótu bragði hvort rekstur sveitarfélagsins er í lagi. Til að fá tilfinningu fyrir því þarf yfirleitt að bera saman rekstur nokkurra sveitarfélaga af áþekkri stærð og með svipaða starfsemi.

Sveitarfélög skulu veita sem besta þjónustu innan fjárheimilda

REIKNINGSSKIL SVEITARFÉLAGA

Reglugerð nr. 944/2000 um bókhald og ársreikninga sveitarfélaga tók gildi hinn 1. janúar 2001. Hún leysti af hólmi reglugerð nr. 280/1989 um sama málefni.

Taka skal mið af lögum um bókhald nr. 145/1994 og lögum um ársreikninga nr. 144/1994

Reglugerðin kveður á um ýmsar veigamiklar breytingar í reikningsskilum sveitarfélaga. Gert er t.d. ráð fyrir að sveitarfélög hagi bókhaldi sínu og reikningsskilum í samræmi við ákvæði laga um bókhald, nr. 145/1994, og ársreikninga, nr. 144/1994, að svo miklu leyti sem sveitarstjórnarlög mæla ekki fyrir á annan veg eða reglugerðir settar á grundvelli þeirra. Þannig er gert ráð fyrir að ársreikningar sveitarfélaga verði byggðir á almennum reikningsskilaaðferðum en ekki sértækum aðferðum eins og hingað til hefur gilt um sveitarsjóð og þær stofnanir sveitarfélaga sem reknar hafa verið á sambærilegum grunni. Þetta þýðir m.a. að hvers kyns fjárfesting verður eignfærð án þess að slíkt komi fram í rekstrinum en á móti er gert ráð fyrir að eignir verði endurmetnar og afskrifaðar líkt og gert er í reikningsskilum fyrirtækja.

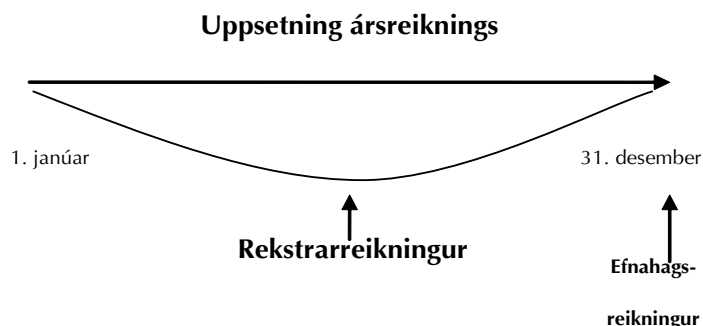
Reikningsskila- og upplýsinganefnd

Á grundvelli reglugerðarinnar skipaði félagsmálaráðherra sérstaka fjögurra manna reikningsskila- og upplýsinganefnd sem skal m.a. stuðla að samræmingu í reikningsskilum sveitarfélaga og öðrum fjárhagslegum upplýsingum þeirra eftir því sem ráðuneytið ákveður. Nefndin tók við hlutverki bókhaldsnefndar Sambands íslenskra sveitarfélaga, en ákvarðanir hennar höfðu ekki reglugerðarstoð, heldur voru þau tilmæli til sveitarfélaganna. Reglur þær sem nefndin setur og aðrar ákvarðanir hennar eru birtar í Stjórnartíðindum eftir staðfestingu ráðuneytisins og er því um að ræða stjórnvaldsákvarðanir sem sveitarfélög skulu fara eftir.

Reglugerð 944/2000 fjallar um ársreikninga sveitarfélaga

UPPBYGGING ÁRSREIKNINGS SVEITARFÉLAGA

Ársreikningur skal sýna yfirlit um rekstur og framkvæmdir á reikningsárinu og efnahagsreikning í lok reikningsárs ásamt skýringum. Í ársreikningi skal sýna fjárhagsáætlun/fjárheimildir reikningsársins til samanburðar og í honum skal koma fram yfirlit um fjárhagslegar skuldbindingar sveitarfélagsins (67. gr.).



Á mynd 1 kemur fram myndrænt samhengi milli rekstrarreiknings og efnahagsreiknings í ársreikningi:

Rekstrarreikningur sýnir það sem gerst hefur á starfsárinu í daglegum rekstri sveitarfélagsins, en efnahagsreikningur sýnir stöðu eigna, skulda og eiginfjár í árslok.

Í reglugerð 944/2000 koma fram nánari útskýringar á uppsetningu og formi ársreiknings.

Til viðbótar upplýsingum um almennan rekstur og efnahag sveitarfélagsins kemur fram í 7. gr. að halda skuli sérstaka skrá um rekstrarfjármuni sveitarfélagsins sem ekki eru færðir meðal eigna í bókhaldi. Skoðast sú skrá sem hluti af bókhaldsgögnum sveitarfélagsins.

Einnig kemur fram í 8. gr. að sveitarfélög skuli halda skrá þar sem færðar eru allar fjárhagsábyrgðir eða aðrar skuldbindingar sem þau hafa tekið á sig og eru ekki færðar meðal skulda í bókhaldi. Skrá þessi skoðast sem hluti af bókhaldsgögnum sveitarfélagsins.

Í ársreikningi skulu vera eftirfarandi upplýsingar hið minnsta:

- Rekstrarreikningur
- Efnahagsreikningur
- Yfirlit um sjóðsstreymi
- Skýringar

Hér er farið nánar yfir innihald hvers liðar um sig.

REKSTRARREIKNINGUR

Innihald rekstrarreiknings

Rekstrarreikningur er uppgjör yfir árlegar skatttekjur sveitarfélagsins, aðrar tekjur, útlagðan kostnað við rekstur sveitarfélagsins á uppgjorsárinu og fjármagnstekjur og gjöld.

EFNAHAGSREIKNINGUR

Innihald efnahagsreiknings

Efnahagsreikningur felur í sér yfirlit um eignir sveitarfélagsins og skuldir þess. Mismunur á þessu tvennu er eigið fé (höfuðstóll).

Á eignahlið efnahagsreiknings eru færðir veltufjármunir og fastafjármunir.

Undir veltufjármuni eru færðir þættir svo sem lausafé, birgðir, óinnheimtar tekjur og viðskiptakröfur. Undir veltufjármuni eru færðar eignir sem hægt er að umbreyta í lausafé innan eins árs.

Undir fastafjármuni eru færðar fasteignir, vélar, áhöld og tæki, eignahluti í félögum og langtímakröfur.

Á skuldahlið efnahagsreiknings eru færðar skammtímaskuldir og langtímaskuldir ásamt skuldbindingum sveitarfélagsins.

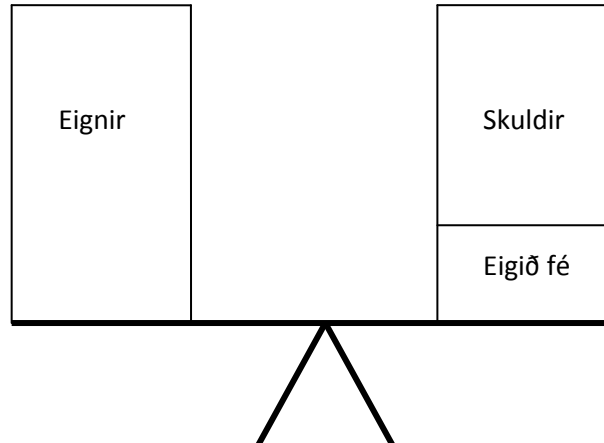
Undir skammtímaskuldir eru færðar skuldir við lánardrottna, viðskiptaskuldir, skuldir við eigin fyrirtæki og aðrar skammtímaskuldir. Skammtímaskuldir eru þær skuldir kallaðar sem á að greiða innan eins árs. Hlutfall milli veltufjármuna og skammtímaskulda á hæst að vera 1 (veltufjármunir/skammtímaskuldir).

Undir langtímaskuldir eru færðar langtímaskuldir við lánastofnanir og aðrar lengri langtímaskuldir.

Mismunur niðurstöðutölu eignahliðar í efnahagsreikningi og heildarskulda í efnahagsreikningi er eigið fé eða höfuðstóll sveitarsjóðs.

Á mynd 2 er efnahagsreikningur settur upp á myndrænan hátt. Jafnvægi er á milli eigna annars vegar og skulda og eiginfjár (höfuðstóls) hins vegar:

Mynd 2. Efnahagsreikningur



Tilgangur með yfirliti um sjóðstreymi

YFIRLIT UM SJÓÐSTREYMI

Sjóðstreymi gefur yfirlit um hvaða hreyfingar hafa átt sér stað í fjárstreymi sveitarfélagsins á árinu. Frá rekstrarniðurstöðu ársins eru dregnir liðir sem hafa ekki áhrif á fjárstreymi, s.s. bókhaldslegur söluhagnaður eigna, reiknaðar afskriftir, verðbætur og gengismunur ásamt breytingum á lífeyrisskuldbindingum. Þar til viðbótar koma breytingar á birgðum, óinnheimtum tekjum, skammtímakröfum og skammtímaskuldum. Þetta gefur yfirlit um rekstrarhreyfingar ársins.

Fjárfestingarhreyfingar ársins gefa yfirlit um fjárfestingu í varanlegum rekstrarfjármunum, söluverð seldra rekstrarfjármuna, fjárfestingu í eignarhlutum, framlög eigin stofnana og önnur framlög.

Fjármögnunarhreyfingar gefa yfirlit um ný langtímalán, afborganir langtímalána og breytingar á eigin fyrirtækjum. Niðurstaðan gefur yfirlit um breytingar á handbæru fé sem er munur á handbæru fé í ársbyrjun og handbæru fé í árslok.

SKÝRINGAR MEÐ ÁRSREIKNINGI

Í skýringum í ársreikningi skal meðal annars gera grein fyrir þeim reikningsskilaaðferðum sem beitt er við gerð ársreikningsins og öðrum þeim atriðum sem nauðsynleg eru við mat á afkomu og fjárhagsstöðu sveitarfélagsins, þar með talið yfirlit um fjárhagslegar skuldbindingar þess. Gerð er grein fyrir hvað liggur til grundvallar rekstrarreikningi og efnahagsreikningi í ársreikningi. Gefið er yfirlit um áhrif almennra verðlagsbreytinga og hvernig er háttað mati þeirra eigna sem koma fram í ársreikningi. Yfirlit er gefið um hvernig fjármagnstekjur og fjármagnsgjöld greinast í einstaka þætti.

Ef útistandandi kröfur hafa verið afskrifaðar skal gerð grein fyrir því í ársreikningi. Birt er yfirlit um sundurliðun eignarhluta í fyrirtækjum, ef það er fyrir hendi, svo og sundurliðun á langtímakröfum og hvernig þróun á afborgun þeirra lítur út á næstu 4–5 árum. Sundurliðað er hvernig bókfært verð fastafjármuna greinist sundur milli húseigna og véla svo dæmi sé tekið. Eignaskrá er birt bæði fyrir vélar og húseignir.

Gerð er grein fyrir eignum utan efnahagsreiknings, s.s. lóðum og jarðeignum. Birt er tryggingaverð lausafjármuna svo og tryggingaverð ákveðinna eigna sem eru tryggðar vegna náttúruhamfara. Gefið er yfirlit um skiptingu langtímaskulda og hvernig afborganir þeirra líta út á næstu 4–5 árum. Lífeyrisskuldbindingar eru skýrðar út svo og er gefið yfirlit um aðrar skuldbindingar sveitarfélagsins ef þær eru fyrir hendi. Að lokum eru gefnar forsendur fyrir breytingum á efnahagsreikningi sveitarfélagsins á rekstrarárinu.

REKSTRARYFIRLIT SVEITARSJÓÐS

Í rekstraryfirliti sveitarsjóðs eru gefnar nánari upplýsingar um rekstur sveitarfélagsins. Meðal annars er rekstur aðalsjóðs krufinn niður í einstaka málaflokka og einstakir málaflokkar greindir niður í undirflokkar og deildir. Rekstraryfirliti er skipt upp með hliðsjón af eftirfarandi reglum:

**Númerakerfi í
aðalsjóði og öðrum
sjóðum og
stofnunum**

Sveitarfélögin færa bókhald sitt eftir ákveðnu bókhaldskerfi sem er að stærstum hluta samræmt samkvæmt reglum reikningsskila- og upplýsinganefndar. Hvert og eitt verkefni sveitarfélagsins hefur sitt eigið reikningsnúmer. Samræming á númerum í bókhaldi sveitarfélaga gerir alla vinnu við bókhald sveitarfélaga einfaldari og samanburð niðurstaðna auðveldari. Hér á eftir er gefið yfirlit um það númerakerfi sem reikningsskila- og upplýsinganefnd hefur gefið út í auglýsingu um flokkun og greiningu í bókhaldi og reikningsskilum sveitarfélaga.

AÐALSJÓÐUR:

- 00 Skatttekjur
- 02 Félagsþjónusta
- 03 Heilbrigðismál
- 04 Fræðslu- og uppeldismál
- 05 Menningarmál
- 06 Æskulýðs- og íþróttamál
- 07 Brunamál og almannavarnir
- 08 Hreinlætismál
- 09 Skipulags- og byggingarmál
- 10 Umferðar- og samgöngumál
- 11 Umhverfismál
- 13 Atvinnumál
- 21 Sameiginlegur kostnaður
- 28 Fjármagnsliðir
- 29 Efnahagsreikningur aðalsjóðs

Aðrir sjóðir og stofnanir:

- 31 Eignasjóður – rekstur
- 32 Eignasjóður – efnahagur
- 33 Þjónustustöð (áhaldaús og vélamiðstöð) – rekstur
- 34 Þjónustumiðstöð – efnahagur
- 35 Vélamiðstöð – rekstur
- 36 Vélamiðstöð – efnahagur
- 37 Trésmiðja – rekstur
- 38 Trésmiðja – efnahagur
- 39 Innkaupastofnun
- 40 Innkaupastofnun – efnahagur
- o.fl. þ.h.

B–fyrirtæki sveitarfélaga:

- Hafnarsjóður
- Vatnsveita
- Rafveita
- Hitaveita

Fráveita
Sorphirða og sorpeyðing
Íbúðarhúsnæði – leiguhúsnæði
Félagslegt leiguhúsnæði
Annað íbúðarhúsnæði
Dvalarheimili og hjúkrunarheimili
Almenningssamgöngur
Bílastæðasjóður
Malbikunarstöð
o.fl. þ.h.

Til B–hluta fyrirtækja eða stofnana sveitarfélaga sveitarfélags teljast einnig byggðasamlög og aðrar þær stofnanir sem viðkomandi sveitarfélag á að hálfu eða er að meiri hluta á ábyrgð þess.

Í hverjum málaflakki er mismunandi fjöldi undirflokka eða deilda sem hefur hver sitt númer. Eftir þessu kerfi er starfsemi sveitarfélaga flokkuð enn frekar niður.

Yfirlit um þessa skiptingu er sýnd í sundurliðunarbók sveitarfélagsins. Mismunandi getur verið milli sveitarfélaga hvað langt er gengið í þessari sundurliðun og hvaða flokkun er notuð. Það getur helgast af mismunandi starfsemi sveitarfélagsins og hve mikillar sundurliðunar er krafist.

Á þennan hátt fæst glögg yfirlit um einstaka málaflakka í rekstri sveitarfélagsins svo og mismunandi tegundir útlagðs og reiknaðs kostnaðar. Mikilvægt er til dæmis að fá launakostnað brotinn niður eftir málaflakki, svo og nákvæma niðurstöðu hvað varðar launakostnað fyrir sveitarfélagið í heild sinni.

LYKILTÖLUR

Lykiltölur innihalda ákveðnar upplýsingar sem hægt er að nota til að bera saman stöðu mála milli ára hjá einstökum sveitarfélögum og eins að gera samanburð milli sveitarfélaga. Með því að skoða og leggja mat á fyrirliggjandi lykiltölur er hægt að átta sig betur á stöðu einstakra sveitarfélaga og hvert stefnir á einstöku sviðum. Nauðsynlegt er hins vegar að gera sér grein fyrir að lykiltölur eru fyrst og fremst vegvísar og ber að varast að túlka þær of bókstaflega.

Hér á eftir er gefið yfirlit um þær lykiltölur sem óskað er eftir að séu birtar í ársreikningum og fjárhagsáætlunum sveitarfélaga:

A–hluti:

Í hlutfalli við tekjur

* Skatttekjur

- * Laun og launatengd gjöld
- * Rekstrarniðurstaða fyrir afskriftir
- * Rekstrarniðurstaða
- * Veltufé frá rekstri
- * Heildarskuldir
- * Peningaleg staða

Í þúsundum króna á hvern íbúa

- * Tekjur,
þar af skatttekjur
- * Gjöld án fjármagnsliða
- * Heildarskuldir
- * Peningaleg staða

Í hlutfalli við skuldaþak

- * Heildarskuldir
- * Peningaleg staða

Aðrar lykiltölur

- * Laun og launatengd gjöld í hlutfalli við gjöld
- * Fjárfestingarhreyfingar í hlutfalli við veltufé
- * Veltufjárhlutfall
- * Eiginfjárhlutfall

B–hluti:

Í hlutfalli við tekjur

- * Rekstrarniðurstaða
- * Veltufé frá rekstri
- * Heildarskuldir
- * Peningaleg staða

Aðrar lykiltölur

- * Fjárfestingarhreyfingar í hlutfalli við veltufé
- * Veltufjárhlutfall

* Eiginfjárlutfall

Samstæða:

Í hlutfalli við tekjur

* Rekstrarniðurstaða

* Veltufé frá rekstri

* Heildarskuldir

* Peningaleg staða

Aðrar lykiltölur

* Fjárfestingarhreyfingar í hlutfalli við veltufé

* Veltufjárlutfall

* Eiginfjárlutfall

FJÁRHAGSÁÆTLUN SVEITARFÉLAGA

„Besta aðferðin til að sjá fyrir um framtíðina er að skipuleggja hana.“

Áætlanagerð er verklag sem nýta má til að beita á samræmdan hátt tiltækum verkfærum í þeim tilgangi að ná þeim markmiðum sem sett hafa verið fyrir sveitarfélagið. Þar er um að ræða bæði fjárhagsleg markmið, rekstrarleg og framkvæmdaleg. Á þennan hátt fæst yfirlit um að hve miklu leyti tiltekin markmið eru samræmanleg og framkvæmanleg. Með heildarfjárhagsáætlun fyrir sveitarfélagið og stofnanir þess eru ákvarðanir sveitarstjórnar samræmdar og settar í tímaröð.

Ávinningur þátttakenda í áætlanastarfinu er að þeir öðlast meiri rekstrarlega vitund og aukinn skilning á fjármálum hlutaðeigandi sveitarfélags. Þannig verða þeir betur í stakk búnir til að stjórna á ábyrgan hátt þeirri skipulagsheild sem starfsemi sveitarfélagsins er.

Í fjárhagsáætlun fyrir rekstur sveitarfélags og stofnana þess kemur fram yfirlit um ákvarðanir og áherslur sveitarstjórnar fyrir næsta rekstrarár sveitarfélagsins. Fjárhagsáætlun sveitarfélagsins hefur einnig mikilvægu lýðræðislegu hlutverki að gegna. Tilgangur hennar er einnig að tryggja að fjármunum sveitarfélagsins sé ráðstafað í samræmi við þær fjárheimildir sem sveitarstjórn hefur samþykkt. Því er fjárhagsáætlun í raun og veru ákvörðun um fjárheimildir sveitarstjórnar sem ekki er heimilt að bregða út af (sjá 61. og 62. grein sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998) án sérstakrar samþykktar sveitarstjórnar.

Í fjárhagsáætlun kemur meðal annars eftirfarandi fram:

- hve miklum fjármunum er ráðstafað til einstakra málaflokka og deilda
- hvaða skilyrði eru sett fyrir ráðstöfun fjármuna
- hve mikinn sveigjanleika einstakar rekstrareiningar sveitarfélagsins hafa í rekstri sínum

Þegar árið er liðið og ársreikningur er frágenginn byggir vinna skoðunarmanna ársreikninga að ákveðnu leyti á fjárhagsáætlun fyrir árið og fylgst er með hvort fjármunum hefur verið ráðstafað í samræmi við þær ákvarðanir sem voru teknar í upphafi ársins þegar fjárhagsáætlun var samþykkt og í samræmi við þau lög og reglur sem gilda fyrir sveitarfélögin.

VINNA VIÐ FJÁRHAGSÁÆTLUN SVEITARFÉLAGA

**Hlutverk
fjárhagsáætlunar við
lýðræðislega
stjórnskipan**

Fjárhagsáætlun sveitarfélags hefur mikilvægu hlutverki að gegna í framkvæmd lýðræðislegrar stjórnskipunar. Hún á að tryggja að fjármunum sveitarfélagsins sé ráðstafað í samræmi við ákvarðanir sveitarstjórnar. Fjárhagsáætlun felur í sér eftirfarandi atriði:

- hve miklum fjármunum er ráðstafað til einstakra verkefna
- hvaða skilyrði eða fyrirvarar eru tengdir einstaka verkefnum
- hvaða sveigjanleiki er fyrir hendi hjá einstökum stofnunum sveitarfélagsins til ráðstöfunar fjármuna

Þegar árið er liðið myndar fjárhagsáætlun viðmiðunargrunn vegna endurskoðunar ársreiknings eða með öðrum orðum eftirlit með því hvort fjármunum hefur verið ráðstafað í samræmi við gildandi lög og samþykktir sveitarstjórnar. Íbúar sveitarfélags hafa með aðgangi að fjárhagsáætlun fyrir sveitarfélagið fyrirbyggjandi upplýsingar um starfsemi þess og þá fjárhagslegu ramma sem sveitarstjórn hefur tekið ákvörðun um.

Markmið þeirra reglna, sem gilda fyrir undirbúning og framkvæmd fjárhagsáætlunar fyrir sveitarfélög, eru að styrkja lýðræðislegt hlutverk fjárhagsáætlunar.

Í eftirfarandi samantekt er stefnt að því að taka saman eins konar veggvísir fyrir gerð fjárhagsáætlunar fyrir sveitarfélög. Dregið skal saman hvaða upplýsingar er hægt að fá úr fjárhagsáætlun og hvaða reglur gilda varðandi gerð fjárhagsáætlunar.

Undirbúningur fjárhagsáætlunar hefst mismunandi snemma árs hjá sveitarfélögum. Fer það bæði eftir stærð þeirra, svo og eftir því hvaða vinnubrögðum er beitt við gerð fjárhagsáætlunar.

UPPBÝGGING FJÁRHAGSÁÆTLUNAR

Aðgangur að fjárhagsáætlun er opinn íbúum sveitarfélagsins

Sérhver íbúi sveitarfélagsins hefur rétt til að fá aðgang að fjárhagsáætlun þess. En enda þótt maður hafi fjárhagsáætlun sveitarfélagsins fyrir framan sig, þá getur verið erfitt og flókið að ná fram þeim upplýsingum sem leitað er eftir. Ekki eru í íslenskum sveitarstjórnarlögum ákvæði þess efnis að sveitarstjórn beri skylda til að kynna meginatriði fjárhagsáætlunar fyrir íbúum sveitarfélagsins eins og er hjá nágrannalöndum okkar.

Reglur reikningsskila- og upplýsinganefndar

Fjárhagsáætlun sveitarfélags er oft mikil að vöxtum, inniheldur mikið af talnalegum upplýsingum og virðist því flókin fyrir utanaðkomandi sem ekki eru því vanari að lesa úr þess konar upplýsingum. Reikningsskila- og upplýsinganefnd hefur gefið út sérstakar leiðbeiningar um hvaða upplýsingar eiga að koma fram í fjárhagsáætlun og hvernig þær skulu fram settar. Ef þörf er á að fá fram ákveðnar upplýsingar úr fjárhagsáætlun verður fyrst að liggja ljóst fyrir hver er bakgrunnur þeirra upplýsinga sem liggja fyrir. Yfirleitt er fjárhagsáætlun sundurliðuð eftir málaflokkum en framsetning getur verið mismunandi eftir sveitarfélögum.

Þegar sveitarstjórn tekur ákvörðun um fjárhagsáætlun næsta árs er ekki einungis tekin ákvörðun um útdeilingu fjárhæða til einstakra málaflokka, heldur eru einnig lagðar línur um hvernig fjármunum skal ráðstafað.

Sveitarstjórn ber ábyrgð á rekstri sveitarfélagsins

Sveitarstjórn ber hina endanlegu ábyrgð á rekstri skóla, leikskóla, stofnana sveitarfélagsins og stjórnkerfisins. Sveitarstjórnin tekur einnig ákvörðun um og ber ábyrgð á því þjónustustigi sem er í sveitarfélaginu, innan gildandi lagaramma.

Sveitarstjórn getur til dæmis tekið ákvörðun um fleiri atriði varðandi leikskólann en hvaða fjárhæð á að veita til hans. Sveitarstjórn getur tekið ákvörðun um hvaða aldursflokkum á að þjóna á leikskólunum, hvenær leikskólinn á að vera opinn, hvernig skal standa að sumarleyfum og þar fram eftir götunum. Sá valkostur er fyrir hendi að sveitarstjórn láti einstakar fagnefndir annast þessa ákvarðanatöku og að það séu einungis fundargerðir nefnda sem eru lagðar fyrir sveitarstjórn. Slíkt á frekast við í stærri sveitarfélögum.

Útfærsla fjárhagsáætlunar

Það er því eðlilegt og nauðsynlegt að sveitarstjórn láti ákveðnar leiðbeiningar um útfærslu og starfstilhögun fylgja með fjárhagsáætlun hvers málaflokks um sig. Ábendingar eða ákvarðanir um framkvæmd mála hjá leikskólum, svo dæmi sé nefnt, er ekki síður nauðsynlegt heldur en að taka ákvörðun um einstakar fjárhæðir. Slíkar ábendingar eru einnig oft af leiðbeinandi toga, svo sem að fjárhagsáætlun fyrir leikskóla byggji á ákveðnum

forsendum varðandi þróun í barnafjölda og dreifingu milli aldurshópa.

Sveitarstjórn stendur frammi fyrir þeim valkostum við gerð fjárhagsáætlunar að taka ákvörðun um að veita stóra rammafjárhæð til reksturs leikskóla innan sveitarfélagsins og lætur síðan viðkomandi nefnd og forstöðumönnum það eftir að taka ákvörðun um hvernig þessi fjárhæð er notuð ...

... eða vill sveitarstjórn taka ákvörðun um að ákveðnar fjárhæðir fari til hinna mismunandi verkefna og ekki megi nota þær til annarra hluta. Sem dæmi þar um má nefna að þá tekur sveitarstjórn ákvörðun um hve háum fjárhæðum á að verja til einstakra rekstrarþátta í rekstri leikskólans.

Meginflokkar fjárhagsáætlunar

Fjárhagsáætlanir eru oft flokkaðar niður í þrjá meginflokkka, eftir því hve mikil vinna er lögð í þær. Þær má nefna eftirfarandi:

- Viðmiðunaráætlanir
- Verkefnaáætlanir
- Núllgrunnsáætlanir

Yfirlit um fjárveitingar til einstakra málaflokka

Viðmiðunaráætlanir byggja á rekstrarniðurstöðu fyrra árs eða fyrri ára. Tillit er tekið til breytinga vegna verðlagsþróunar og breytinga í umfangi verkefna. Þær eru einfaldar, sveigjanlegar og byggja á þekktum forsendum. Aftur á móti koma markmið fjárveitinga ekki skýrt fram og erfitt að meta markmið einstakra deilda.

Verkefnaáætlanir byggja á skýrum markmiðum og tilteknum verkefnum. Tilgangi málaflokka og deilda er lýst, þær flokkaðar eftir verkefnum og tilgreind ákveðin markmið með hverju verkefni. Kostir þessarar aðferðar er að deildum eru sett ákveðin undirmarkmið, kostnaður og ávinningur er metinn áður en tekin er ákvörðun um framkvæmd. Aðferðin er aftur á móti tímafrek og vandasamari en sú fyrri og erfitt að leiðrétta mistök sem gerð hafa verið á einhverjum stigum áætlunarvinnunnar.

Núllgrunnsáætlanir byggja á því að tillögur um fjárþörf eru rökstuddar frá grunni. Öll starfsemi málaflokks, stofnunar eða fyrirtækis er brotin niður í þætti sem eru metnir á kerfisbundinn hátt. Einstökum atriðum er síðan raðað eftir mikilvægi þeirra. Í þessari aðferðafræði er öll starfsemi viðkomandi stofnunar tekin til skoðunar, sérhverju verkefni lýst, markmiðum þess, kostnaði sem fylgir því og væntanlegum árangri. Stjórnendur vinna áætlunina sem gerir yfirstjórn auðveldara að taka endanlega ákvörðun í hverju tilviki. Þessari vinnuaðferð fylgir umfangsmikil skráningar- og greiningarvinna sem gerir það að verkum að þessi aðferðafræði er varla viðhöfð nema á nokkurra ára fresti hjá sömu stofnun.

Rammafjárveitingar

Umræða um hvort eigi að viðhafa rammafjárveitingar eða nákvæma stjórnun á hvernig fjármunum er ráðstafað ræðst af því á hvaða stigi fjárveitingar eru. Það getur verið mismunandi hvaða form er notað við mismunandi málaflokka sveitarfélagsins. Hægt er að nota rammafjárveitingar við sumar stofnanir og nákvæmari og sundurliðaðri fjárveitingar við aðrar.

Mikilvægt er að fjárhagsáætlun innihaldi samandregið yfirlit um fjárveitingar til einstakra málaflokka þannig að ljóst liggi fyrir hvernig fjárveitingar skiptast og hverjar séu áherslur í málefnum sveitarfélagsins í heild sinni. Í slíku yfirliti á að koma fram:

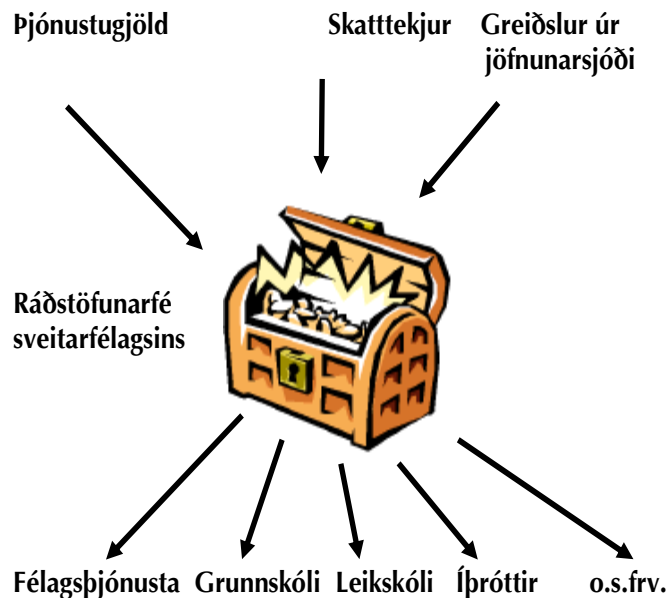
- hvaða nefnd (eða hvaða stofnun eða stjórnarsýslueining) hefur fengið fjárveitingu
- hvaða verkefni á að leysa með viðkomandi fjárveitingu
- um hve háa fjárhæð er að ræða
- hvaða skilyrði og/eða forsendur liggja að baki fjárveitingu til einstakra verkefna eða efnisþátta

Í mörgum sveitarfélögum er lögð áhersla á að æ stærri hluti af fjárhagslegri ábyrgð á rekstri sveitarfélagsins sé færður út til einstakra stofnana og annarra afmarkaðra eininga sveitarfélagsins.

Dreifstýring innan sveitarfélags

Þessi dreifstýring byggir á þeirri hugmyndaferð að það sé stjórnandi stofnunarinnar, í samvinnu við starfsfólk og notendur, sem hefur bestu forsendur til að ákvarða um forgangsörðun í starfsemi stofnunarinnar. Stundum er rætt um að stofnunin fá “peninga í poka” án sérstakra skilyrða. Það þýðir að stjórnandi stofnunarinnar hafi ráðstöfunarrétt á tiltekinni fjárhæð sem hann getur ráðstafað eftir eigin höfði innan gefins fjárhagsramma án þess að vera bundinn af fjárhagsáætlun sem er ákveðin lið fyrir lið af sveitarstjórn. Slíkt vinnufyrirkomulag er nefnt “rammafjárveiting” þar sem ákvörðun sveitarstjórnar gefur til kynna þann ramma sem viðkomandi málaflokkur/stofnun þarf að halda sig innan á rekstrarárinu. Markmið með þessu fyrirkomulagi er að gera sérhverja fagnefnd innan sveitarfélagsins ábyrgari og meðvitaðri um fjármál innan síns málaflokks. Sveitarstjórn ákveður vissa forgangsörðum verkefna í rammafjárveitingum en hlutverk fagnefnda og stjórnanda innan hvers málaflokks er að ráðstafa fjárveitingum innan samþykks fjárhagsramma á þann hátt sem skynsamlegast þykir.

Dæmi um þetta flæði fjármuna kemur fram á mynd hér á eftir:



Rammafjárveitingar gera viðkomandi nefndir ábyrgari

Nauðsyn á vönduðum undirbúningi

Engar samræmdar reglur gilda um hvaða vinnubrögð skulu viðhöfð við ákvarðanir um fjárveitingar til einstakra málaflokka og/eða stofnana sveitarfélagsins. Það er því mjög mismunandi milli einstakra sveitarfélaga hvernig staðið er að gerð fjárhagsáætlunar. Það má þó segja að æ algengara er að unnið sé eftir rammafjárhagsáætlun í samskiptum sveitarstjórnar við einstakar nefndir sem bera ábyrgð á hinum mismunandi málaflokkum. Það skal áréttað að slíkt fyrirkomulag gerir viðkomandi nefndir bæði betur upplýstar um fjárhag viðkomandi málaflokka og gerir þær ábyrgari gagnvart fjármálum sveitarfélagsins.

Þegar einstakar nefndir eru orðnar virkir þátttakendur í gerð fjárhagsáætlunar fyrir sveitarfélagið í samstarfi við viðkomandi forystumenn, þá þarf að búa viðkomandi nefndarmenn vel undir þá vinnu. Það þarf að gerast bæði svo að þeir valdi viðfangsefninu og að þátttaka þeirra nái tilætluðum árangri. Mestu máli varðar engu að síður að þær sinni stefnumarkandi málum fyrir sinn málaflokk, en skipti sér ekki af rekstri eða fjármálaumsýslan með beinum hætti.

Eins og kemur fram í sveitarstjórnarlögum, þá er fjárhagsáætlun bindandi gjörningur fyrir einstakar stofnanir og málaflokka. Það á bæði við um tekjur og útgjöld málaflokksins. Þannig verður það að liggja ljóst fyrir ef tekjur einstakra málaflokka verða hærrí en gert var ráð fyrir, að þá er ekki heimilt að ráðstafa þeim án samþykkis sveitarstjórnar.

Þessi regla kallast brúttófjárveitingarreglan og að baki hennar liggur að sveitarstjórn hefur frjálssar hendur hvað varðar ráðstöfun

óvæntra tekna óháð því hvar þær verða til. Þannig getur hver og einstök stofnun ekki krafist þess að hafa ráðstöfunarrétt yfir þeim fjármunum sem hún aflar umfram það sem fjárhagsáætlun gerði ráð fyrir.

Sveitarstjórn getur í sjálfu sér vikið frá þessari reglu og ákveðið að það sé munurinn milli tekna og gjalda sem sé bindandi fyrir stofnunina. Þetta heitir nettófjárveitingarregla. Ef stofnun aflar meiri tekna en ætlað var, þá hefur stofnunin einnig heimild til að ráðstafa hærri upphæð innan þeirra marka að hlutfall milli tekna og útgjalda sé í sama hlutfalli og gert var ráð fyrir í fjárhagsáætluninni. Þannig er það hvati fyrir stjórnendur og starfsfólk hvernar stofnunar að afla aukinna tekna þar sem stofnunin nýtur góðs af því með auknu ráðstöfunarfé.

Í raun er þó ekki svo mikill munur á því hvort unnið er eftir brúttóeða nettóreglunni. Breytilegar tekjur fela það því sem næst ætíð í sér að stjórnendur eru ábyrgir fyrir því að halda settan útgjaldaramma.

Fjárhagsáætlun gildir fyrir almanaksárið

Fjárhagsáætlun er gerð fyrir hvert almanaksár um sig. Fjárveitingar, sem ekki eru notaðar við árslok, færast ekki sjálfkrafa yfir áramót. Þar á móti er það ekki sjálfsagt að ef farið er fram úr fjárhagsáætlun ársins að það leiði sjálfkrafa til þess að fá auknar fjárheimildir á næsta ári. Sú vinnuregla hefur þó skapast víða að ef stofnun hefur ekki nýtt fjárheimild að fullu við árslok, þá færast hún yfir áramót og leggst við reglubundna fjárveitingu næsta árs. Þetta felur í sér hvata til stjórnenda og starfsfólks til vandaðrar meðferðar fjármuna sem nýtist stofnuninni sjálfri. En eins og áður segir, þá er ekkert sjálfgefið í þessum málum.

FJÁRHAGSÁÆTLUN SEM STJÓRNTÆKI

Mismunur á fyrirtækjarekstri og rekstri sveitarfélaga

Í rekstri fyrirtækja er það yfirleitt ánægjuefni ef ársreikningur sýnir meiri veltu en gert er ráð fyrir í fjárhagsáætlun. Það á þó fyrst og fremst við ef hlutfall milli tekna og gjalda hefur ekki raskast frá því sem gert var ráð fyrir. Hjá sveitarfélögunum er því öðruvísi farið. Markmið sveitarstjórna er að halda sig innan þess ramma sem fjárhagsáætlun setur. Oft hafa menn borð fyrir báru hvað varðar tekjuhliðina til að eiga upp á eitthvað að hlaupa en sjaldnast skeikar þar miklu á fjárhagsáætlun og raunverulegri útkomu, nema eitthvað sérstakt og ófyrirséð gerist. Ef útgjaldaramminn springur er því ekki svo auðvelt að sækja meiri tekjur inn í reksturinn nema með auknum álögum á íbúana, nokkuð sem flestar sveitarstjórnir vilja forðast eins og hægt er. Ef ekki er svigrúm fyrir auknum álögum þá verður að brúa bilið með lántökum, nokkuð sem er

einungis hægt tímabundið og kemur til með að draga úr svigrúmi sveitarstjórnar til athafna í náinni framtíð.

Fjárhagsáætlun á að liggja fyrir 31. desember

Fjárhagsáætlun á að liggja fyrir í síðasta lagi hinn 31. desember ár hvert. Þá þegar liggur fyrir ákvörðun um útsvarshlutfall, álagningu fasteignaskatts og hinna mismunandi þjónustugjalda, s.s. holræsagjalds, sorphirðu- og sorpeyðingargjalds, vatnsgjalds, og lóðarleigu. Ákvörðun um þessi atriði skal tekin í síðasta lagi í byrjun desember ár hvert. Tilkynning þar um skal send til fjármálaráðuneytisins og félagsmálaráðuneytisins fyrir 15. desember ár hvert. Einnig liggur þá fyrir ákvörðun um gjöld til leikskóla, heimaþjónustu og annarra verkefna sem greidd eru að hluta til með þjónustugjöldum.

Tekjur eiga að duga fyrir útgjöldum

Í sveitarstjórnarlögum er ekki að finna ákveðnar reglur um að tekjur sveitarfélagsins eigi að nægja fyrir útgjöldum þess, en ákveðin tilmæli eru um það atriði í 61. grein sveitarstjórnarlaga þar sem kveðið er á um að sveitarstjórn skuli gæta þess svo sem kostur er að heildarútgjöld sveitarfélags, þar með talin rekstrarútgjöld, skuli ekki fara fram úr heildartekjum þess. Í nágrannalöndum okkar, s.s. Svíþjóð og Danmörku, er að finna ákveðnar reglur um að það eigi að vera jafnvægi milli tekna og útgjalda. Eftirlitsnefnd sveitarfélaga hefur það hlutverk að kalla eftir gögnum þar um ef ástæða þykir til að ætla að rekstur sveitarfélagsins stefni inn á hættulega braut.

Aukin rekstrarvitund sveitarstjórnarmanna, þær kröfur sem gerðar eru til sveitarstjórna um jafnvægi í rekstri og það aðhald sem eftirlitsnefnd sveitarfélaga veitir, veldur því að sveitarfélögin setja sér yfirleitt það markmið að fjárhagsáætlun þess sé eins raunhæf og kostur er. Vinna við gerð fjárhagsáætlana er orðin mun vandaðri en hún var áður og fjárhagsáætlun er nýtt sem stjórnæki í rekstri sveitarfélagsins í mun ríkari mæli en gert var fyrir tiltölulega fáum árum.

Einn liður í gerð fjárhagsáætlunar er samstilling útgjalda við tekjuflæði á þann veg að skammtímalán, s.s. tímabundinn yfirdráttur séu eins lág og mögulegt er vegna þess kostnaðar sem þau hafa í för með sér.

Fjárhagsáætlun unnin á verðlagi þess árs sem unnið er með

Fjárhagsáætlun er að jafnaði gerð á því verðlagi sem gert er ráð fyrir að gildi á því ári sem unnið er með. Með lækkun verðbólgu er þetta ekki eins mikilvægt og fyrr, en sama er, rétt er að hafa verðlag fjárhagsáætlunar eins nærri áætluðu verðlagi og kostur er. Þegar unnið er að undirbúningi fjárhagsáætlunar með löngum fyrirvara, eins og farið er að gera í æ ríkari mæli, er erfiðara að sjá

fyrir um verðlagsþróun með mikilli nákvæmni en engu að síður verður að nota tiltækar heimildir til að byggja á áætlun þar um.

Afleiðingar þess að meta framtíðina rangt eru takmarkaðar, ef skekkjan er álíka á öllum sviðum. Ef á hinn bóginn skatttekjur eru áætlaðar of háar en rekstrartekjur eru vanmetnar, þá munu vandamálin ekki láta á sér standa.

Samband íslenskra sveitarfélaga birtir árlega ákveðnar upplýsingar um verðlagsþróun og aðra þætti er varða undirstöður fjárhagsáætlunar. Eins liggja þar fyrir upplýsingar er varða kjarasamninga og launaþróun. Síðan eru aðrir þættir, sem sveitarstjórn á hverjum stað og starfsmenn þess þekkja best, svo sem líkleg þróun á íbúafjölda, tekjum sveitarfélagsins, atvinnustigi og mismunandi þjónustubáttum.

FJÁRFESTING

Meðhöndlun nýrrar fjárfestingar

Nýjar fjárfestingarframkvæmdir á að meðhöndla á sérstakan hátt við gerð fjárhagsáætlunar vegna þess að nýbygging er ákvörðun sem hefur í för með sér afleiðingar sem ná út fyrir kostnað við sjálfa fjárfestinguna.

Í fyrsta lagi er yfirleitt um að ræða fjárfestingu með langan lífaldur, svo að staðsetningu, innréttingar, efni og fleira sem bygginguna varðar skal vanda vel. Það skal vel vanda sem lengi á að standa.

Í öðru lagi mun ný fjárfesting hafa í för með aukin rekstrarútgjöld fyrir sveitarfélagið.

Vegna þessara ástæðna skal taka sérstaka ákvörðun hverju sinni um stærri fjárfestingarframkvæmdir. Það þýðir að það er enginn annar aðili en sveitarstjórn sem getur tekið ákvörðun um slíka hluti, burtséð frá því hve mikil dreifstýring er fyrir hendi að öðru leyti innan sveitarfélagsins. Slíkar fjárveitingar ná oft yfir fleiri ár þar sem nýbygging tekur lengri tíma en eitt fjárhagsáætlunarár.

Upp getur komið vafi um hvort meta skal breytingar á húsnæði sem viðhald, og þá sem rekstrarkostnað, eða sem fjárfestingu. Erfitt er að skilja þar á milli með afgerandi hætti, en hægt er að miða við það að ef breytingar á húsnæði hafa áhrif á rekstur stofnunarinnar á næsta ári á að meta þær sem fjárfestingu en annars sem viðhaldskostnað. Í fyrri bókhaldsreglum var skilið á milli gjaldfærðrar fjárfestingar og eignfærðrar fjárfestingar, en með nýjum reikningsskilareglum er því hætt.

FJÁRHAGSÁÆTLUN TIL FLEIRI ÁRA

Þriggja ára áætlun

Í svo umfangsmiklum rekstri eins og víða er hjá sveitarfélögum er nauðsynlegt að vinna langtímaáætlun um fjárhagslega þróun

helstu þátta í rekstri sveitarfélagsins. Eins og kunnugt er þá gildir árleg fjárhagsáætlun fyrir eitt ár í senn. En við þá forgangsröðun verkefna, sem er óhjákvæmileg við árlega fjárhagsáætlun, er nauðsynlegt að horfa til fleiri ára hvað varðar starfsemi sveitarfélagsins og framkvæmdir þess. Ef þróun í þjónustu sveitarfélagsins á að ganga eðlilega fyrir sig, þá verður að taka ákvarðanir út frá mati á þróun mála til lengri tíma.

Skil þriggja ára áætlunar tveimur mánuðum eftir skil fjárhagsáætlunar fyrir árið

Það er hverju sveitarfélagi nokkuð í sjálfsvald sett hvernig sveitarfélögin standa að gerð fjárhagsáætlunar, en gerð er krafa um það í sveitarstjórnarlögum (63. gr.) að sveitarfélögin vinni þriggja ára áætlun og skal skila henni innan tveggja mánaða frá afgreiðslu árlegrar fjárhagsáætlunar.

Þriggja ára áætlun er unnin eftir sömu grundvallarreglum eins og árleg áætlun hvað varðar tekjur og gjöld. Þó má nefna að þar sem erfitt er að áætla verðþróun tekna og gjalda þrjú ár fram í tímann, þá er þriggja ára áætlun unnin á sama verðlagi og fjárhagsáætlun fyrir komandi ár. Þegar þriggja ára áætlun er unnin á föstu verðlagi þá sést strax ef raunbreytingar eru fyrirhugaðar hjá sveitarfélaginu í einhverjum málaflokki.

FJÁRHAGSÁÆTLUN GEFUR HEILDARMYND AF FJÁRHAGSSTÖÐU SVEITARFÉLAGSINS

Greining á fjárhagsstöðu sveitarfélagsins

Með hliðsjón af niðurstöðum fjárhagsáætlunar er möguleiki á að leggja mat á fjárhagsstöðu sveitarfélagsins í heild sinni. Það er hins vegar ekki ætíð auðvelt að finna þær upplýsingar sem leiða í ljós hvort fjárhagsstaða sveitarfélagsins er í jafnvægi eða hvort hún er erfið. Einnig er oft erfitt að fá upplýsingar um hvort þróun á fjárhag sveitarfélagsins er í rétta átt eða hvort hún fer versnandi. Jafnt þeir sem lesa ársskýrslu eða fjárhagsáætlun sveitarfélagsins og þeir sem eru þátttakendur í ákvarðanatökuferli sveitarfélagsins verða að hafa ákveðnar skoðanir á hvaða skilningur sé lagður í merkingu orðanna „góður fjárhagur“.

Hægt er að spyrja sem svo: „Hvaða einkenni sýna sig ef sveitarfélagið á í sívaxandi fjárhagslegum erfiðleikum?“ Vaxandi skuldir, minna lausafé og frestun framkvæmda geta gefið til kynna að fjárhagsstaðan sé erfið.

Í þeim bókhaldsreglum, sem unnið hefur verið eftir til þessa, hafa ekki verið fyrir hendi neinar sérstakar reglur um hvaða lykiltölur séu birtar í ársreikningum. Í útgefnum reglum reikningsskila- og upplýsinga-nefndar hafa aftur á móti verið birtar reglur um hvaða lykiltölur á að birta í ársreikningum og fjárhagsáætlunum.

Skuldbindingar sveitarfélagsins

Sveitarfélagið getur hafa tekið á sig mismunandi skuldbindingar, svo sem ábyrgð vegna lána til íþróttamannvirkja, félagslega húsnæðiskerfisins og veitustofnana, svo dæmi séu nefnd. Yfirlit um þær skuldbindingar sem sveitarfélagið ber ábyrgð á á að fylgja með ársreikningi. Sama gildir um lífeyrisskuldbindingar. Flest sveitarfélög bera verulegar skuldbindingar vegna lífeyrismála og er þeirra yfirleitt getið í ársreikningi.

Að lokum skiptir það máli fyrir mat á fjárhag sveitarfélaganna hve mikil notkun er á samningum eftir kaup- og eignaleiguformi. Þær eignir, sem sveitarfélagið á, koma fram á efnahagsreikningi sveitarfélagsins og er hægt að selja í mörgum tilvikum. Slík eignaskrá á að fylgja með ársreikningi sveitarfélaganna.

Taka þarf tillit til hvort góð afkoma sveitarfélags byggir á tilfallandi tekjum vegna sértekna sem koma einungis einu sinni eða mjög sjaldan fyrir.

Fjármögnun með þjónustugjöldum

Hluti af starfsemi sveitarfélaga er fjármagnaður að hluta til eða að öllu leyti með þjónustugjöldum. Má þar nefna einstaka málaflokka, svo sem leikskólann, tónlistarkennslu, sorphirðu og sorpeyðingu og rekstur holræsa. Síðan má nefna sérstakar stofnanir, svo sem hafnarsjóð, félagslegar íbúðir og vatnsveitu. Það er sameiginlegt hjá þeim málaflokkum og stofnunum sem fjármagnaðar eru með þjónustugjöldum að þau mega ekki mynda skattstofn. Tekjur af þjónustugjöldum mega ekki vera hærri en sannanlegur rekstrarkostnaður og fjármagnskostnaður viðkomandi stofnunar til lengri tíma litið. Í ársreikningi fyrir viðkomandi stofnanir kemur fram viðskiptayfirlit gagnvart sveitarsjóði, auk yfirlits um viðskiptastöðu gagnvart öðrum viðskiptaaðilum.

Lausafjárlutfall ekki hærra en 1

Ef skammtímaskuldir sveitarfélags eru mun hærri en viðskiptakröfur þess getur það verið merki þess að rekstur sveitarfélagsins sé ekki í jafnvægi. Æskilegt er að þetta hlutfall sé ekki hærra en 1 (skammtímakröfur/lausaskuldir).

LYKILTÖLUR

Lykiltölur eru notaðar í mörgum tilvikum til að skýra út samhengi milli mismunandi þátta í rekstri sveitarfélagsins sem gerir bæði mögulegt að bera saman þróun einstakra atriða milli ára svo og milli sveitarfélaga.

Lykiltölur eru notaðar þegar beðið er um einfalt og skýrt yfirlit um einstaka þætti og geta verið undirstaða að umræðu um þau í pólitískri umræðu innan sveitarfélagsins.

Lykiltala eru tvær tölur sem settar eru í samhengi hver við aðra. Það getur verið verð á rekstrareiningu sem sett er í samhengi við magn eða fjölda.

Sem dæmi um slíkar tölur má nefna:

- heildarrekstrarkostnaður sveitarfélagsins deilt á hvern íbúa sveitarfélagsins
- kostnaður við rekstur leikskóla á hvert barn á leikskólaaldri í sveitarfélaginu
- viðhaldskostnaður gatna á hvern kílómetra gatna

Lykiltala getur verið verð á tveimur þáttum sett í samhengi hvor við annan:

- kostnaður við fasteignir í hlutfalli af heildarrekstrarkostnaði sveitarfélagsins
- kostnaður við heimaþjónustu aldraðra í hlutfalli við heildarkostnað við málefni aldraða
- kostnaður við sérkennslu í hlutfalli við heildarkostnað við kennslu í grunnskólanum
- innborguð leikskólagjöld í hlutfalli við heildarkostnað sveitarfélagsins við leikskóla

Lykiltölur geta verið hlutfall milli tveggja talna sem eru ekki reiknaðar í krónum og aukum:

- fjöldi starfsmanna (stöðugilda) hjá sveitarfélaginu á hvern íbúa sveitarfélagsins
- fjöldi starfsmanna (stöðugilda) í stjórnun í hlutfalli við heildarfjölda starfsmanna sveitarfélagsins
- fjöldi kennslutíma á hvert barn í grunnskólum sveitarfélagsins

Notkun lykiltalna verður fyrst áhugaverð og gagnleg þegar maður hefur möguleika á að bera saman tölur sem eru reiknaðar út eftir sömu aðferð og út frá sömu forsendum.

Í Árbók sveitarfélaga eru birtar upplýsingar um ýmsar staðreyndir sem unnar eru úr ársreikningum sveitarfélaga og mynda grunn fyrir útreikning lykiltalna.

Mismunandi leiðir við notkun lykiltalna

Um nokkrar mismunandi leiðir er að velja þegar lykiltölur eru notaðar til samanburðar milli ára og milli einstakra sveitarfélaga.

Hægt er að teikna upp línu um þróun ákveðinna þátta yfir nokkur ár.

Sem dæmi má nefna talnaröð sem sýnir þróun síðustu ára í fjölda kennslutíma á hvert barn í grunnskólanum. Að jafnaði mun

talnaröðin sýna vaxandi þjónustustig á þessu sviði. Með slíkum samanburði er hægt að finna út hvort um eðlilega þróun er að ræða eða hvort um sé að ræða breytingar í áherslum sveitarstjórnar á þessu sviði.

Túlka ber lykiltölur af varfærni

Lykiltölur á að túlka af ákveðinni varfærni. Veikleikar aðferðarinnar koma skýrast fram þegar um samanburð er að ræða milli sveitarfélaga. Það er einfaldast að bera saman niðurstöðu úr rekstri sams konar stofnana innan sama sveitarfélags. Til dæmis er hægt á þennan hátt að leggja mat á hvort munur er milli einstakra skóla innan sveitarfélagsins, til dæmis hvað varðar kennslutíma á hvert barn. Miklu vandasamara er að bera saman þjónustustig og gæði þjónustunnar, en það getur verið forsenda fyrir mismunandi niðurstöðum úr útreikningum lykiltalna fyrir einstök sveitarfélög.

Munur á milli einstakra sveitarfélaga

Verulegur munur getur verið á milli einstakra sveitarfélaga í framkvæmd ákveðinna málaflokka eða á þeim aðstæðum sem eru fyrir hendi innan einstakra sveitarfélaga. Sem dæmi má nefna eftirfarandi:

- munur getur verið á milli sveitarfélaga á hvaða aldri börn eru tekin inn í leikskólann
- munur getur verið á milli grunnskóla hve mikil þörf er fyrir sérkennslu eða fyrir stuðningsfulltrúa
- munur getur verið á milli sveitarfélaga á hvern hátt húsnæðiskostnaður er fjármagnaður (með leigu, í eigu sveitarfélagsins og fjármagnað með hefðbundinni lántöku eða með kaupleigu)
- mismunur getur verið í færslu bókhalds
- nauðsynlegt er að bera saman þjónustustig á mismunandi málaflokkum til að fá heildaryfirlit um þjónustu sveitarfélagsins í heild sinni
- mismunandi getur verið á hvern hátt sveitarfélög byggja upp starfsemi sína þegar starfsmannahald er metið. Sum sveitarfélög hafa umfangsmikla tæknideild, meðan önnur nota utanaðkomandi verktaka eins mikið og kostur er
- nauðsynlegt er að greina á milli notkunar brúttóútgjalda og nettóútgjalda (brúttóútgjöld að frádregnum þjónustutekjum)

Til athugunar við notkun lykiltalna

Í heild sinni má segja að það séu þrjú atriði sem verður að vera á varðbergi gegn þegar verið er að bera saman lykiltölur milli sveitarfélaga.

Í fyrsta lagi má nefna að ekki má hverfa frá að nota lykiltölur á grundvelli tæknilegra erfiðleika og annarra vandamála.

Munur á framkvæmd og áherslum milli sveitarfélaga

Í öðru lagi verður að nota lykiltölur í samanburði milli sveitarfélaga sem umræðugrundvöll en ekki sem stjórnæki. Aðstæður geta verið mismunandi milli einstakra sveitarfélaga sem gerir hráan samanburð erfiðan.

Í þriðja lagi verður að nota lykiltölur í hófi. Þær gefa yfirlit um stöðu mála, en ef þær verða of margar þá virka þær í andhverfu sína og gera umræðu um málefnið ómarkvissari og ruglingslegri.

UNDIRBÚNINGUR FJÁRHAGSÁÆTLUNAR

Sjálfstjórnun fjárhagsáætlunarferlið er í stórum dráttum unnið af einstökum starfsmönnum sveitarfélaga eftir aðstæðum hverju sinni. Kjörnir sveitarstjórnarmenn taka ákvörðun um þau markmið sem unnið er eftir, ákveða forgangs röðun verkefna og hafa eftirlit með vinnubrögðum við undirbúning fjárhagsáætlunar. Enda þótt mestur þungi daglegs starfs í þeim efnum hvíli á starfsmönnum, er engu að síður nauðsynlegt fyrir kjörna fulltrúa að hafa þekkingu á vinnuferlinu og á hvern hátt unnið er að undirbúningi áætlunarinnar.

Markmiðssetning við gerð fjárhagsáætlunar

Við upphaf vinnu við gerð fjárhagsáætlunar er rétt að glöggva sig á eftirfarandi atriðum:

- Hvaða markmiðum á að ná?
- Hverju er hægt að stjórna?
- Hver eru stjórnækin?
- Hve háir verða fjárhagsrammar einstakra málaflokka og stofnana?
- Hvaða grunnur er ákveðinn í hverju tilviki?
- Hvernig er eftirliti og skýrslugerð háttað?
- Hvaða viðmiðunarreglur eru notaðar?

Við gerð fjárhagsáætlunar er aflað upplýsinga um utanaðkomandi þætti sem hafa áhrif á þróun fjármála sveitarfélagsins á komandi ári eftir því sem fært er. Þar má nefna eftirfarandi atriði:

Utanaðkomandi upplýsingar

- Verðlagsbreytingar
- Kjarasamninga
- Vaxtabreytingar
- Gengisbreytingar

Síðan koma til viðbótar aðrir þætti sem aflu verður upplýsinga um heima fyrir. Þar má nefna eftirfarandi atriði:

Heimafengnar upplýsingar

- Breytingar á íbúafjölda og samsetningu íbúanna
- Breytingar á tekjum einstaklinga og fyrirtækja
- Fjölda gjaldenda til sveitarfélagsins og þróun meðaltekna

**Meginþættir
fjárhagsáætlunar**

- Þjónustubörf
- Aldursskiptingu íbúa
- Atvinnustig

Í fjárhagsáætlun kemur fram yfirlit um tvo meginþætti:

Fjármagnshreyfingar:

- Fjáröflun (eigin fjármögnun og lánsfé)
- Fjárráðstöfun (rekstur, afborganir lána, fjárfesting)
- Efnahagur í upphafi og lok árs

Greiðsluáætlun

- Tímasett yfirlit um inn- og útborganir
- Rekstrar- og framkvæmdaáætlun
- Áætlun um fjármagnshreyfingar
- Áætlun um tímasetningar

**DÆMI UM VINNUFERLI VIÐ ÁÆTLANAGERÐ HJÁ
SVEITARFÉLAGI:**

* Kallað eftir yfirliti forstöðumanna stofnana sveitarfélagsins um eftirfarandi:

- magnbreytingar á þjónustubörf (t.d. vegna grunnskóla og leikskóla)
- o breytingar á fjölda barna í grunnskóla
- o ný lagaákvæði og reglugerðir sem taka verður tillit til
- o breytingar á þörf fyrir sérkennslu
- o áhrif kjarasamninga
- stofnbúnaður
- o skólinn
- o umhverfismál
- o slökkvilið
- o tæknideild / áhaldahús
- Fjármálasvið sveitarfélagsins annast gerð áætlunar um almennar launa- og verðlagsbreytingar

- Tæknisvið sveitarfélagsins annast mat á t.d. viðhaldspörf húsnæðis og mannvirkja og leggur fram tillögu að forgangsröðun verkefna
- Eftirfarandi er síðan lagt fyrir bæjarráð (dæmi):
 - Drög að rekstrar- og fjárfestingaráætlun
 - Óskir forstöðumanna um stofnbúnað
 - Forgangsröðuð viðhaldspörf
- Fjárhagsrammar eru ákveðnir í bæjarráði
- Forstöðumenn stofnana greina rammaáætlun niður á deildir
 - o Þættir sem falla undir almennan rekstur eru skoðaðir og metnir
 - o Áhersluatriði skilgreind
 - o Veikar hliðar skilgreindar (hvar kreppir skórinn mest að?)
 - o Hvar er hægt að hagræða?
- Fjárhagssvið setur upp endanlegt form fjárhagsáætlunar eftir að sundurliðum berst frá stofnunum
- Fjárhagsáætlun er lögð fyrir bæjarstjórn sem tekur málið til skoðunar, umræðu og endanlegrar afgreiðslu

Vinna við áætlanagerð fyrir sveitarfélag sett upp í tímaröð (dæmi):

Tímasetning við vinnu við áætlanagerð

Maí

- Sveitarstjórn/bæjarráð samþykkir fjárhagsramma fyrirkomandi ár
- Kynning fyrir sveitarstjórnarmönnum og stjórnendum stofnana
- Bæjarstjóri vinnur að undirbúningi framkvæmdaáætlunar í samráði við lykilstarfsmenn

Maí–október

- Upplýsinga aflað um ákveðnar grunnforsendur, s.s. verðlagsbreytingar, atvinnuástand og annað sem hefur áhrif á væntanlegar skatttekjur
- Rekstrarráttar málaflokka hlutaðir niður á deildir
- Tillögur unnar að framkvæmdaáætlun og stofnbúnaðarkaupum
- Farið yfir gjaldskrár og gerðar tillögur að breytingum
- Stjórnendur vinna að undirbúningi tillögu að rekstraráætlun
- Tilögur að fjárhags- og starfsáætlunum lagðar fyrir fagnefndir

Október–nóvember

- Sveitarstjórn/bæjarráð fjallar um tillögur að fjárhags- og starfsáætlunum

Nóvember–desember

- Fyrri umræða um fjárhagsáætlun í sveitarstjórn
- Seinni umræða um fjárhagsáætlun og hún afgreidd

Desember–janúar:

- Þriggja ára áætlun unnin og frágengin

GREINARGERÐ UM STARFSÁÆTLUN SVEITARFÉLAGSINS

Starfsáætlun sveitarfélagsins

Í framhaldi af fjárhagsáætlun er oft sett upp svokölluð starfsáætlun. Hún er greinargerð um hvernig rekstri málaflokka verður hagað innan úthlutaðs fjárhagsramma. Í starfsáætlun er gerð grein fyrir markmiðum í málaflokknum og settir fram mælikvarðar til að mæla árangur. Gerð er grein fyrir fyrirhuguðum breytingum í rekstri sveitarfélagsins. Með slíkri starfsáætlun er stefnt að því að auðvelda forgangsriðun verkefna, veita aðhald og skerpa ábyrgð stjórnenda. Með henni er auðveldara að viðhafa eftirfylgni með því hvort sett markmið hafi náðst. Til að sú vinna, sem lögð er í gerð starfsáætlunar, skili árangri er áhugi stjórnenda og kjörinna fulltrúa ákveðið lykilatriði. Einnig er lögð áhersla á þátttöku starfsmanna og hópvinna meðal starfsmanna og kjörinna fulltrúa. Í þessu sambandi er ákveðið lykilatriði að forstöðumenn stofnana taki saman yfirlit með vissu millibili um framvindu fjárhags- og starfsáætlana. Skýringar skulu gefnar ef áætlanir hafa ekki gengið eftir.

HUGTAKALISTI

Aðalsjóður sveitarfélags	Hefðbundin starfsemi sveitarfélags er lýtur fyrst og fremst að lögbundnum verkefnum þess og heyrir beint undir sveitarstjórn, en án annarra sjóða og stofnana sem sinna starfsemi sem að hluta eða öllu leyti er fjármögnuð af skatttekjum.
Afskriftir	Reiknuð stærð sem skal samsvara árlegri rýrnun fjárfestingar.
Beinir skattar	Skattar sem ætlast er til að séu bornir af þeim sem skatturinn er innheimtur hjá, s.s. tekjuskattur og fasteignaskattur.
Breytilegur kostnaður	Útgjöld sem breytast með umfangi starfseminnar.
Eigið fé (höfuðstóll)	Verðmæti eigna að frádregnum skuldum.
Eignasjóður	A-hluta stofnun sem hefur með höndum umsýslu fastafjármuna sem nýttir eru fyrst og fremst af aðalsjóði sveitarfélagsins.
Eignfærð fjárfesting	Fjárfesting í stærri vélum, húsnæði og öðrum fasteignum sem mynda stofn til afskrifta.
Fasteignagjöld	Þjónustugjöld sem greidd eru til sveitarfélaganna. Sem dæmi má nefna holræsagjald, vatnsgjald, lóðarleigu og sorpgjald.
Fasteignaskattur	Skattur sem lagður er á fasteignir og rennur til sveitarfélaganna.
Fastur kostnaður	Kostnaður sem breytist ekki með umfangi starfseminnar.
Fjárhagsáætlun	Áætlun um tekjur, gjöld og fjárfestingu sveitarfélags. Flokkast í raun og veru sem fjárheimildir þar sem sérstaka samþykkt sveitarstjórnar þarf til að breyta niðurstöðum fjárhagsáætlunar.
Framlegð I	Skatttekjur sveitarfélags að frádregnum rekstri málaflokka.
Framlegð II	Skatttekjur sveitarfélags að frádregnum rekstri málaflokka og fjármagnskostnaði.
Fyrirtæki sveitarfélaga	Fjárhagslega sjálfstæðar rekstrareiningar sem falla undir b-lið 13. gr. reglugerðar um bókhald og ársreikninga sveitarfélaga, nr. 944/2000.
Greiddslubyrði lána	Greiddar og gjaldfallnar afborganir langtímaskulda á árinu að viðbættum greiddum, gjaldföllnum og áföllnum vöxtum af sömu skuldum.
Gjaldfærð fjárfesting	Kaup á búnaði og minni háttar viðhald sem ekki myndar stofn til afskrifta.
Jöfnunarsjóður sveitarfélaga	Sjóður sem veitir fjármunum til sveitarfélaganna til að draga úr fjárhagslegum aðstöðumun milli þeirra þannig að þeim sé gert

	kleift að sinna lögbundnum verkefnum. Sjóðurinn er fjármagnaður bæði af ríki og sveitarfélögum.
Langtímakröfur	Kröfur sem greiddar eru upp á lengri tíma en einu ári.
Langtímaskuldir	Skuldir sem greiddar eru upp á lengri tíma en einu ári.
Lykiltala	Hlutfallslegt gildi til að fá samanburðarhæfar upplýsingar milli sveitarfélaga, óháð stærð eða umfangi þeirra.
Málaflokkar	Verkefni sveitarfélaga og útgjaldaþættir eftir verksviðum. Í reglugerð eftirlitsnefndar eru fjármunatekjur og fjármagnsgjöld ekki talin með málaflokkum.
Nafnvextir	Vextir sem ná bæði yfir verðbólguáhrif og greiðslu fyrir afnot af láninu.
Óbeinir skattar	Skattar sem eru bornir af öðrum en þeim sem skattarnir eru innheimtir hjá. Nefna má sem dæmi tolla, virðisaukaskatt, framleiðslugjöld o.s.frv.
Peningalegar eignir	Veltufjármunir að viðbættum langtímakröfum og áhættufjárfestingu sem eru á markaði.
Peningaleg staða	Samtala peningalegra eigna að frádregnum skuldum. Peningaleg staða er jákvæð ef peningalegar eignir eru umfram skuldir, en neikvæð ef skuldir eru hærrí en peningalegar eignir.
Raunvextir	Heildarvaxtastig að frádregnum verðbólguáhrifum.
Rekstrareining	Bókhaldslega aðskilinn þáttur í starfsemi sveitarfélags, hvort sem um er að ræða fjárhagslega sjálfstæða einingu eða ekki.
Rekstur málaflokka	Rekstrargjöld málaflokka. Fjárfesting er ekki hluti af rekstrargjöldum.
Samantekin reikningskil	Samanlagðir ársreikningar sveitarsjóðs og fyrirtækja hans þar sem innbyrðis staða og millivelta hefur verið hreinsuð út.
Skammtímaskuldir	Skuldir sem þarf að greiða innan eins árs.
Skatttekjur sveitarfélaga	Útsvar, fasteignaskattur, framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga (að frátöldum stofnframlögum), framleiðslugjald og lóðarleiga.
Skuldaþak	Skuldaþak sýnir hversu miklar skuldir sveitarfélagið þolir til lengri tíma miðað við greiðslugetu þess á grundvelli framlegðar og gefinna forsendna um meðalvexti lána og endurgreiðslutíma. Skuldaþak sveitarfélags er reiknað sem núvirði þeirrar framlegðar sem ráðstafa má til hreinna afborgana og vaxta á þeim tíma sem eðlilegt getur talist að sveitarfélag greiði upp núverandi skuldir sínar.

Stofnanir sveitarfélaga	Rekstrareiningar sem að öllu jöfnu falla undir a-lið 13. gr. reglugerðar um bókhald og ársreikninga sveitarfélaga, nr. 944/2000.
Stofnverð	Framreiknað kostnaðarverð mannvirkja og annarra varanlegra rekstrarfjármuna.
Stöðugleiki efnahags	Hlutfall eiginfjár af heildareignum.
Sveitarsjóður	Sá hluti starfsemi sveitarfélags sem flokkast undir a-lið 60. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, þ.e. aðalsjóður sveitarfélags auk annarra sjóða og stofnana er sinna starfsemi sem að hluta eða öllu leyti er fjármögnuð af skatttekjum.
Útsvar	Sá hluti tekjuskatts einstaklinga og lögaðila sem rennur til sveitarfélaganna.
Veltufjárhlutfall	Hlutfall milli veltufjármuna og skammtímaskulda eða þeirra eigna sem hægt er að breyta í lausafé innan eins árs og þeirra skulda sem á að greiða innan eins árs
Veltufjármunir	Eignir sem hægt er að breyta í lausafé innan eins árs, s.s. peningar, birgðir og viðskiptakröfur.
Verðbólga	Hækkanir á almennu verðlagi, einkum þannig að hver hækkunin rekur aðra.
Vextir	Greiðsla fyrir þá þjónustu er menn fá umráð yfir peningaupphæð um tiltekinn tíma. Reiknast jafnan sem hundraðstala af lánsupphæðinni.
Vístala neysluverðs	Sýnir hlutfallslega þróun á framfærslukostnaði fjölskyldu af meðalstærð frá einu tímabili til annars.
Þjónustugjöld	Greiðsla þess sem notar ákveðna þjónustu fyrir veitta þjónustu. Þjónustugjöld mega aldrei vera hærri en raunverulegur kostnaður er við að veita viðkomandi þjónustu.
Þjónustueining	Rekstrareining sem að hluta eða öllu leyti er fjármögnuð með þjónustugjöldum.