



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Til allra sveitarstjórna

Reykjavík 31. maí 2013

1111006SA GB

Málalykill: 060

Efni: Leiðbeiningar til sveitarstjórna um viðauka við fjárhagsáætlun

Nokkuð hefur verið um fyrirspurnir til sambandsins um það nýmæli í sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 að fjárhagsáætlun sé bindandi og að gerðir skuli viðaukar við fjárhagsáætlun ef þörf er á að víkja frá upphaflegri fjárhagsáætlun í stað þess að fjárhagsáætlun sé „endurskoðuð“.

Þrátt fyrir framangreind lagaákvæði hafa sést dæmi um að í fundargerðum sveitarstjórna og byggðaráða komi fram, í tengslum við ákvarðanir um útgjöld sem ekki eru heimiluð í fjárhagsáætlun, að kostnaði sé „vísað til viðauka við fjárhagsáætlun“. Lögfræði- og velferðarsvið sambandsins hefur af þessu tilefni tekið saman eftirfarandi leiðbeiningar, í þeim tilgangi að árétta hvaða kröfur um breytt verklag felast í ákvæðum sveitarstjórnarlaga og aðstoða þannig sveitarstjórnir við að tileinka sér breytt verklag á grundvelli nýrra laga.

Hvað segja lögin um viðauka við fjárhagsáætlun?

63. gr. sveitarstjórnarlaga ber yfirskriftina: *Bindandi áhrif fjárhagsáætlunar*. Greinin hljóðar svo:

„Ákvörðun sem sveitarstjórn tekur skv. 1. mgr. 62. gr. um fjárhagsáætlun næstkomandi árs er bindandi regla um allar fjárhagslegar ráðstafanir af hálfu sveitarfélagsins. Aðrir geta þó ekki byggt sjálfstæðan rétt til fjárframlaga eða annarrar fyrirgreiðslu sveitarfélags á fjárhagsáætlunum.

Óheimilt er að víkja frá fjárhagsáætlun skv. 1. mgr. nema sveitarstjórn hafi áður samþykkt viðauka við áætlunina. Á þetta við um hvers kyns ákvarðanir, samninga eða aðrar fjárhagslegar ráðstafanir sem hafa í för með sér breytingar á tekjum, útgjöldum, skuldbindingum eða tilfærslur milli liða í fjárhagsáætlun í þegar samþykktari áætlun. Viðauki er ekki gildur nema hann feli einnig í sér útfærða ákvörðun um það hvernig þeim útgjöldum eða tekjulækkun sem gert er ráð fyrir verði mætt. Á það einnig við þótt heildarútgjöld eða heildartekjur breytist ekki vegna samþykktar hans.

Þrátt fyrir 2. mgr. má í undantekningartilvikum gera þær ráðstafanir sem skylt er samkvæmt lögum eða öðrum bindandi réttarreglum án þess að sveitarstjórn hafi áður samþykkt viðauka, enda þoli þær ekki bið. Viðhlítandi heimildar sveitarstjórnar skal þá afla svo fljótt sem auðið er. Skal erindi um slíka heimild lagt fyrir þegar á næsta fundi sveitarstjórnarinnar.

Í reglugerð sem sett er á grundvelli 75. gr. er heimilt að skilgreina þau tilvik þar sem tilfærslur innan málaflokka eru heimilaðar án þess að fyrir liggi samþykktur viðauki, sbr. 1. málsl. 2. mgr. Þó skulu allar slíkar breytingar færðar í viðauka við fyrsta tækifæri.“

Í skýringum við 63. gr. laganna segir eftirfarandi um viðauka:



„Ákvæðið kveður með skýrum hætti á um það að ákvörðun um fjárhagsáætlun fyrir komandi ár, sem tekin er skv. 1. mgr. 62. gr., er bindandi um allar fjárhagslegar ráðstafanir sveitarfélagsins á komandi ári. Mikilvægt er að þessu ákvæði sé fylgt eftir af festu. Ákvæðið útilokar ekki sveigjanleika í stjórnun sveitarfélaga. Sveitarstjórn mun eftir sem áður geta tekið ákvörðun á miðju ári um nýjar fjárveitingar eða tekjustofna. Þýðing ákvæðisins felst hins vegar í því að um slíkar ákvarðanir eru gerðar mjög strangar kröfur, bæði um efni og málsmeðferð og í því að tekið er fram með skýrum hætti að ákvarðanir sem ekki fullnægja þeim kröfum eru ógildar.

Ef í ljós kemur að farið hefur verið framhjá þeirri skyldu að afla samþykkis sveitarstjórnar með viðhlítandi hætti hefur það í för með sér hert eftirlit með fjármálum sveitarfélagsins og eftir atvikum einnig beitingu úrræða sem bæði geta grundvallast á ákvæðum VIII. kafla, um eftirlit með fjármálum sveitarfélaga, eða XI. kafla, sem fjallar um almennt stjórnsýslueftirlit með sveitarfélögum.“

Rétt er að benda á að viðaukar eru einnig nefndir í 76. laganna: „Fjárhagsáætlanir skal senda ráðuneytinu innan 15 daga frá afgreiðslu þeirra. Hið sama á við um viðauka sem eru gerðir við slíkar áætlanir.“ Loks er ástæða til þess að benda á 63. gr. laganna en þar er tekið fram að í ársreikningi skuli koma fram samanburður við:

- a. ársreikning síðasta árs,
- b. upphaflega fjárhagsáætlun og
- c. fjárhagsáætlun ásamt viðaukum.

Lögin útheimta breytt verklag af hálfu sveitarstjórna

Með hliðsjón af framangreindum lagaákvæðum er óhætt að draga þá ályktun að gerð og afgreiðsla viðauka við fjárhagsáætlun eru töluvert frábrugðin því verklagi sem áður var viðhaft við að endurskoða fjárhagsáætlun. Það var beinlínis markmið við endurskoðun laganna að afnema það verklag að „endurskoða fjárhagsáætlun“, sem sveitarfélög hafa jafnvel verið að gera undir lok árs og bera síðan þá áætlun saman við ársreikning. Viðaukinn er því sjálfstæð viðbót við fjárhagsáætlun en frá því að viðauki er samþykktur er það fjárhagsáætlunin ásamt viðauka sem er grundvöllur allra fjárheimilda og tekjuöflunar sveitarfélagsins.

Lögin koma sömuleiðis algerlega í veg fyrir að sveitarstjórn samþykki viðauka við fjárhagsáætlun til að fegra stöðu sveitarfélags, svo sem með því að breyta fjárhagsáætlun undir lok árs til að bregðast við því að forsendur fjárhagsáætlunar um tekjur og útgjöld sveitarfélagsins hafa ekki gengið eftir. Eðlilegt getur þó verið að leggja fram viðauka af þessum ástæðum en samþykkt hans hefur hins vegar ekki áhrif á það að upphafleg fjárhagsáætlun er áfram í gildi og er hún grundvöllur samanburðar í ársreikningi ásamt viðaukum.

Mikilvægt er að sveitarstjórnir hafi ávallt í huga þær ströngu kröfur sem gerðar eru í 63. gr. laganna um að viðauki er ekki gildur nema hann feli einnig í sér útfærða ákvörðun um það hvernig þeim útgjöldum eða tekjulækkun sem gert er ráð fyrir verði mætt.



Krafa um samþykkt viðauka vegna nýrra útgjalda

Sveitarstjórnir þurfa einnig að vera meðvitaðar um að ekki er heimilt að samþykkja ný útgjöld til verkefna sem ekki er gert ráð fyrir í upphaflegri fjárhagsáætlun nema jafnhliða sé samþykktur viðauki við fjárhagsáætlun þar sem fram kemur hvernig verkefnið verði fjármagnað, svo sem með því að draga úr útgjöldum til annarra verkefna. Vert er að undirstrika að lögin banna alfarið það verklag sem áður tíðkaðist, að vísa slíkri útgjaldaaukningu „til endurskoðunar fjárhagsáætlunar“ og verður jafnframt að telja að orðalagið „vísað til viðauka við fjárhagsáætlun“ eigi ekki að koma fyrir í fundargerðum sveitarstjórna og byggðarráða, enda veitir það orðalag ekki gilda heimild til aukinna útgjalda sem ekki koma fram í fjárhagsáætlun.¹

Sú skerðing á svigrúmi sveitarstjórna sem af framangreindu leiðir hefur skýran tilgang, sem er að tryggja að unnt verði að framfylgja reglum laganna um fjárhagsleg viðmið. Lögin eiga þannig að leiða til aukins aga í fjármálum sveitarfélaga og sporna við viðvarandi hallarekstri sveitarsjóða. Sveitarstjórnir sem ekki fara að ákvæðum laganna um afgreiðslu viðauka eru um leið ekki að vinna að þessu markmiði laganna. Ef sveitarstjórn viðhefur til dæmis það verklag að vísa ítrekað kostnaði „til viðauka við fjárhagsáætlun“ er hætta á myndun útgjaldaahala auk þess sem slíkt verklag getur leitt af sér óvissu um raunverulega fjárhagsstöðu sveitarfélagsins.

Undirbúningur og afgreiðsla viðauka

Í sveitarstjórnarlögum er það í raun eftirlátið sveitarstjórnnum að ákveða hvernig staðið er að gerð viðauka. Venjulegur ferill væri oft á tíðum sá að tillaga um viðauka kemur fram í byggðarráði sem fær síðan að lágmarki eina umræður í sveitarstjórn, sbr. 2. mgr. 18. gr. laganna. Að mörgu leyti er þó eðlilegt að fylgt verði þeirri reglu sem fram kemur í 3. mgr. 62. gr. um gerð fjárhagsáætlunar, þ.e. að byggðarráð eða framkvæmdastjóri, eftir því sem kveðið er á um í samþykkt um stjórn sveitarfélags, leggi fram tillögu í byggðarráði um viðauka.

Um nánari stjórnsýslulega meðferð viðauka má að sjálfsögðu setja ákvæði í samþykkt um stjórn sveitarfélags.

¹ Hér ber þó að hafa í huga að í 3. og 4. mgr. 63. gr. eru heimilaðar þröngar undanþágur í ákveðnum tilvikum. Annars vegar er um að ræða heimild til ráðstafana sem ekki þola bið, sbr. 3. mgr.:

„Þrátt fyrir 2. mgr. má í undantekningartilvikum gera þær ráðstafanir sem skylt er samkvæmt lögum eða öðrum bindandi réttarreglum án þess að sveitarstjórn hafi áður samþykkt viðauka, enda þoli þær ekki bið. Viðhlítandi heimildar sveitarstjórnar skal þá afla svo fljótt sem auðið er. Skal erindi um slíka heimild lagt fyrir þegar á næsta fundi sveitarstjórnarinnar.“

Hins vegar er í 4. mgr. kveðið á um svigrúm til tilfærslna innan málaflokka: „Í reglugerð sem sett er á grundvelli 75. gr. er heimilt að skilgreina þau tilvik þar sem tilfærslur innan málaflokka eru heimilaðar án þess að fyrir liggja samþykktur viðauki, sbr. 1. málsl. 2. mgr. Þó skulu allar slíkar breytingar færðar í viðauka við fyrsta tækifæri.“ Tekið skal fram að umrædd reglugerð hefur ekki enn verið sett.



Getur byggðarráð samþykkt viðauka?

Af 4. tl. 1. mgr. 58. gr. laganna leiðir að sveitarstjórn ein er til þess bær að samþykkja viðauka. Það er þó túlkunaratriði hvort byggðarráð teljist bært til þess að samþykkja viðauka við fjárhagsáætlun ef slíkt tilefni kemur upp á meðan bæjarstjórn er í sumarleyfi, sbr. 5. mgr. 35. gr. laganna. Virðist eðlilegast að gera ráð fyrir að sú heimild sé til staðar með vísan til þess orðalags laganna að byggðarráð fari á þeim tíma með „sömu heimildir og sveitarstjórn hefur ella.“ Ef um er að ræða grundvallarbreytingar á fjárhagsáætlun væri þó e.t.v. hyggilegra að kalla sveitarstjórn saman til aukafundar til að samþykkja viðauka við fjárhagsáætlun.

Lokaorð

Það er von okkar hjá sambandinu að framangreindar leiðbeiningar geti nýst öllum sveitarstjórnunum og byggðarráðum við stjórnun fjármála í sínum sveitarfélögum. Til að tryggja að það markmið gangi eftir er mikilvægt að málið fái umræðu á réttum vettvangi. Telur sambandið því æskilegt að bréf þetta verði tekið til umræðu í byggðarráði eða sveitarstjórn í öllum sveitarfélögum.

Ef óskað er frekari útskýringa varðandi efni þessa bréfs er hægt að hafa samband við Guðjón Bragason, sviðsstjóra lögfræði- og velferðarsviðs. Netfang hans er gudjon.bragason@samband.is.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Karl Björnsson
framkvæmdastjóri

Afrit:

Innanríkisráðuneytið

Eftirlitsnefnd um fjármál sveitarfélaga