

## Grunnnámskeið 2



## Námskeið fyrir sveitarstjórnarmenn

Samband íslenskra sveitarfélaga  
2010

Námskeið fyrir sveitarstjórnarmenn – Grunnnámskeið 2

© Samband íslenskra sveitarfélaga 2010

Borgartúni 30

Pósthólf 8100

128 Reykjavík

Sími 515 4900

Netfang: [samband@samband.is](mailto:samband@samband.is)

Veffang: [www.samband.is](http://www.samband.is)

2010/XX

# FJÁRMÁLASTJÓRN SVEITARFÉLAGA

SAMANTEKT: GUNNLAUGUR A. JÚLÍUSSON

## ÁRSREIKNINGAR SVEITARFÉLAGA

### INNGANGUR

Ársreikningar sveitarfélaga  
fylgja almanaksárinu

Ársreikningar sveitarfélaga fylgja almanaksárinu. Í ársreikningi sveitarfélagsins skal finna 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 rekstur sveitarfélags og reksturs á venjulegu fyrirtæki er að markmið sveitarfélagsins er ekki að skila sem mestum hagnaði en það er yfirleitt markmið með venjulegum fyrirtækjarekstri. Markmið sveitarfélagsins er að tryggja íbúnum 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, svipaðri samsetningu og með sambærilega starfsemi.

Sveitarfélög skulu veita sem  
besta þjónustu innan  
ramma fjárheimilda

### BREYTINGAR Í REIKNINGSSKILUM SVEITARFÉLAGA

Reglugerð nr. 944/2000 um bókhald og ársreikninga sveitarfélaga tók gildi þann 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.  
3/2006

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. 3/2006 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 séu grundvallaðir á almennum reikningsskilaaðferðum.

**Skipta skal starfsemi sveitarfélaga í aðalsjóð og stofnanir sveitarfélaga**

**Reglugerð nr. 944/2000 með síðari breytingum fjallar um ársreikninga sveitarfélaga**

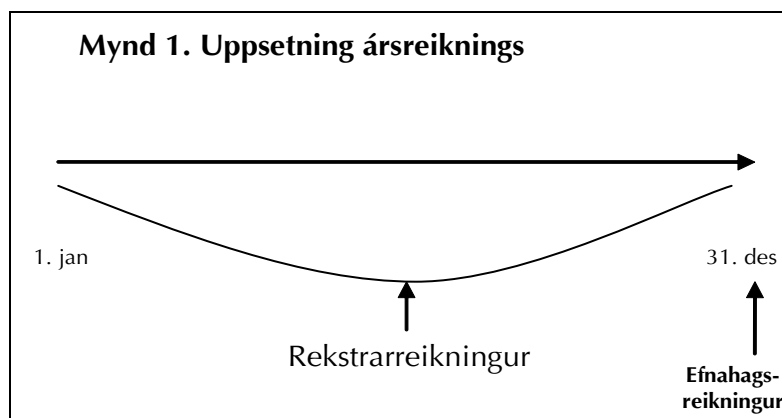
**Uppsetning ársreiknings**

Á grundvelli reglugerðarinnar skipar samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra reikningsskila- og upplýsinganefnd sem skal m.a. stuðla að samræmingu í reikningsskilum sveitarfélaga og öðrum fjárhagslegum upplýsingum þeirra eftir því sem ráðuneytið ákveður. Í reikningsskila- og upplýsinganefnd sitja fulltrúar sveitarfélaganna, ráðuneytisins og Hagstofu Íslands. Reglur þær sem nefndin setur og aðrar ákvarðanir hennar eru birtar í stjórnartíðindum eftir staðfestingu ráðuneytisins og því um að ræða stjórnvaldsákvarðanir sem sveitarfélög skulu fara eftir.

**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 sjóðstreymi
- Skýringar

Hér er farið nánar yfir innihald hvers liðar fyrir sig.

### Innihald rekstrarreiknings

**Rekstrarreikningur** er uppgjör yfir árlegar skatttekjur sveitarfélagsins, aðrar tekjur, útlagðan kostnað við rekstur sveitarfélagsins á uppgjörsárinu og fjármagnstekjur og gjöld. Einnig skulu koma fram í rekstrarreikningi upplýsingar um tekjur eða gjöld vegna óreglulegra liða. Það eru liðir sem falla ekki undir hefðbundna starfsemi sveitarfélaganna en geta haft verulega fjárhagslega þýðinu. Sem dæmi um slíka liði má nefna útgjöld vegna náttúruhamfara og tekjur vegna sölu eigna.

### 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. Með skuldbindingum skal telja lífeyrisskuldbindingar og skuldbindingar sveitarfélags vegna einkaframkvæmdarsamninga og samninga vegna sölu og endurleigu fasteigna. Tilheyrandi eignir skulu færðar á eignahlið efnahagsreiknings.

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 helst ekki að vera lægra en 1,0. (veltufjármunir / skammtímaskuldir). Ef hlutfallið er lægra en 1,0 (skammtímaskuldir hærri en veltufjármunir) þá er hætta á að erfitt

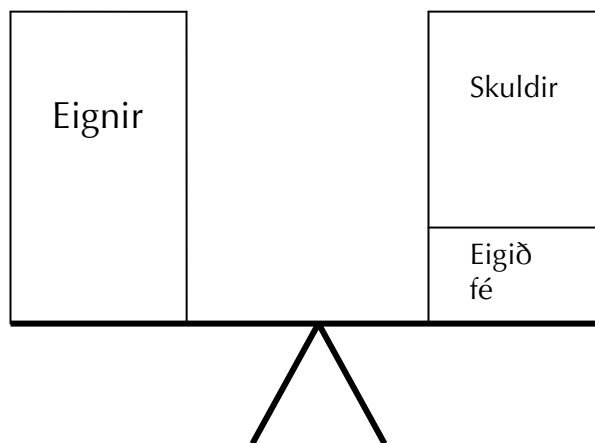
geti reynst að greiða reikninga á gjalddaga. Dráttarvextir fara vaxandi í framhaldi af því.

Undir liðnum langtímaskuldir eru færðar langtímaskuldir við lánastofnanir og aðrar lengri skuldir til lengri tíma.

Mismunur niðurstöðutölu eignahliðar á efnahagsreikning og heildarskulda á efnahagsreikning er eigið fé eða höfuðstóll sveitarsjóðs.

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

## Mynd 2. Efnahagsreikningur



### 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. Niðurstaða þessa er veltufé frá rekstri. Það er það fjármagn sem til ráðstöfunar er til að greiða af skuldum og leggja í nýjar fjárfestingar. Þetta er ein mikilvægasta kennitalan þegar lagt er mat á fjárhagslega stöðu sveitarfélagsins því hún gefur til kynna hve auðvelt sveitarfélagið á með að standa við skuldbindingar sínar.

### Veltufé frá rekstri

Með því að reikna út hve hátt hlutfall veltufé frá rekstri er af heildartekjum sveitarfélagsins er hægt að bera stöðuna saman milli einstakra sveitarfélaga. Einnig má deila veltufé frá rekstri upp

í heildar langtímaskuldir þess til að sjá hve langan tíma tekur að greiða upp skuldir sveitarfélagsins miðað við óbreytta stöðu. Einnig er hægt að sá með þessari aðferð hve mikið veltufé frá rekstri þurfi að batna til að sveitarfélagið geti staðið við skuldbindingar sínar.

#### Fjárfestingarhreyfingar

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

#### Fjármögnunarhreyfingar

Fjármögnunarhreyfingar gefa yfirlit um ný langtímalán, afborganir langtímalána og breytinga 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 að niðurstöðu rekstrarreiknings og efnahagsreiknings í ársreikningi. Gefið er yfirlit um áhrif almennra verðlagsbreytinga og hvernig er háttáð mati þeirra eigna sem koma fram í ársreikningi. Yfirlit er gefið um hvernig fjármagnstekjur og fjármagnsgjöld greinist í einstaka þætti.

Ef útstandandi 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. Sundurliðið 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 loku 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 rekstri aðalsjóðs deilt út á einstaka málaflokka, og einstakir málaflokkar greindir niður í undirflokkar og deildir. Rekstraryfirliti er skipt upp með hliðsjón af eftirfarandi reglum.

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 bókhald 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 reikningskilum 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



## B – FYRIRTÆKI SVEITARFÉLAGA

---

Hafnarsjóður  
Vatnsveita  
Rafveita  
Hitaveita  
Fráveita  
Sorphirða og sorpeyðing  
Íbúðarhúsnæði – leiguhúsnæði  
Félagslegt leiguhúsnæði  
Annað íbúðarhúsnæði  
Dvalarheimili og hjúkrunarheimili  
Almenningssamgöngur  
Bílastæðissjóður  
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 málaflokk 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 glöggt yfirlit um einstaka málaflokka í rekstur sveitarfélagsins svo og mismunandi tegundir útlagðs og reiknaðs kostnaðar. Mikilvægt er til dæmis að fá launakostnað brotinn niður eftir málaflokkum 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
- Veltufjárhlutfal
- Eiginfjárhlutfall

#### B HLUTI:

##### Í HLUTFALLI VIÐ TEKJUR

---

- Rekstrarniðurstaða
- Veltufé frá rekstri
- Heildarskuldir
- Peningaleg staða

## AÐRAR LYKILTÖLUR

---

- Fjárfestingarhreyfingar í hlutfalli við veltufé
- Veltufjárlutfal
- Eiginfjárlutfall

## SAMSTÆÐA

### Í HLUTFALLI VIÐ TEKJUR

---

- Rekstrarniðurstaða
- Veltufé frá rekstri
- Heildarskuldir
- Peningaleg staða

## AÐRAR LYKILTÖLUR

---

- Fjárfestingarhreyfingar í hlutfalli við veltufé
- Veltufjárlutfal
- Eiginfjárlutfall

### HVERNIG ERU LYKILTÖLUR NOTAÐAR?

---

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 er til dæmis reiknuð út með því að tvær tölur 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:

- heildar rekstrarkostnaður sveitarfélagsins deilt á hvern íbúa sveitarfélagsins;
- kostnaður við rekstur leikskóla á hvert barn á leikskólaaldri í sveitarfélaginu;
- viðhaldskostnaður gatna á hvern kílómetur gatna.

Lykiltala getur verið verð á tveimur þáttum sett í samhengi hver 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.

Lykiltala getur verið hlutfall milli tveggja talna sem eru ekki reiknaðar í krónum og aurum

- 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 samskonar stofnana innan sama sveitarfélags. Til dæmis er hægt á þennan hátt að leggja mat á hvort munur sé milli einstakra skóla innan sveitarfélagsins, til dæmis hvað varðar kennslutíma á

## Munur á milli einstakra sveitarfélaga

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.

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, á meðan önnur nota utanaðkomandi verktaka eins mikið og kostur er
- nauðsynlegt er að greina á milli notkunar búttótgjalda og nettóútgjalda (brúttóútgjöld að frádregnum þjónustutekjum)

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.

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.

## FJÁRHAGSÁÆTLUN SVEITARFÉLAGA

### INNGANGUR

---

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

#### Hlutverk fjárhagsáætlunar

Áætlanagerð er verklag sem nýta má til að beita tiltækum verkfærum á samræmdan hátt. Tilgangur þess er að ná þeim markmiðum sem sett hafa verið fyrir sveitarfélagið. Þar er um að ræða bæði fjárhagsleg og rekstrarleg markmið, magn þjónustu og gæði hennar. 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 veð vönduðu starfi við gerð fjárhagsáætlunar er að með því öðlast þeir betri rekstrarlega vitund og aukinn skilning á fjármálum hlutaðeigandi sveitarfélags. Þannig verða viðkomandi betur í stakk búinir til að stjórna á ábyrgan hátt þeirri skipulagsheild sem starfsemi sveitarfélagsins er.

#### Lýðræðislegt hlutverk fjárhagsáætlunar

Í fjárhagsáætlun fyrir rekstur sveitarfélags, og stofnanir 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 hafi 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

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 viðmiðun vegna við endurskoðun 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 fyrirhugaða starfsemi þess og þá fjárhagslegu ramma sem sveitarstjórn hefur tekið ákvörðun um.

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

Í eftirfarandi samantekt er stefnt að því að taka saman einskonar 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 og er lokið á mismunandi tíma í vetrarbyrjun. Fer það bæði eftir stærð þeirra, svo og eftir því hvaða vinnubrögðum er beitt við gerð fjárhagsáætlunar. Ljúka verður gerð fjárhagsáætlunar fyrir lok desember ár hvert.

## UPPBÝGGING FJÁRHAGSÁÆTLUNAR

Sérhver íbúi sveitarfélagsins hefur rétt til að fá aðgang að fjárhagsáætlun þess. Í íslenskum sveitarstjórnarlögum er ekki að finna ákvæði þess efnis að sveitarstjórn beri skylda til að kynna meginatriði fjárhagsáætlunar fyrir íbúum sveitarfélagsins eins og víða er til staðar hjá nágrannalöndum okkar.

Fjárhagsáætlun sveitarfélags virðist oft mikil að vöxtum, hún inniheldur mikið af talnalegum upplýsingum og virðist því flókin fyrir þá sem ekki eru því vanari að lesa úr slíkum 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 útteilingu fjárhæða til einstakra málaflokka, heldur tekur sveitarstjórn þar með ákvörðun um hvernig tiltækum fjármunum skuli ráðstafað. Afgreiðsla fjárhagsáætlunar fyrir næsta ár er því ekki ákvörðun um líklega ráðstöfun fjármuna heldur ákvörðun um fjárheimildir hvers málaflokks. Óheimilt er að ráðstafa fjármunum umfram fjárheimildir nema með sérstöku samþykki sveitarstjórnar.

### Sveitarstjórn ber ábyrgð á rekstri sveitarfélagsins

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

Sveitarstjórn getur tekið til dæmis tekið ákvörðun um fleiri atriði varðandi leikskólann en hvaða fjárhæð á að veita til hans. Sveitarstjórn getur til dæmis tekið ákvörðun um hvaða aldursflokkum á að þjóna á leikskólunum, hvenær leikskólinn á að vera opinn, hvernig skal standa að sumarfríum svo dæmi séu nefnd. Sá valkostur er fyrir hendi að sveitarstjórn láti einstakar fagnefndir annast þessa ákvarðanatöku og að 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 fyrir 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 eina 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 sveitarstjórn getur



## Meginflokkar fjárhagsáætlana

tekið ákvörðun um hve háum fjárhæðum á að verja til einstakra rekstrarþátta í rekstri leikskólans eða grunnskólans.

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

- Viðmiðunaráætlanir;
- verkefnaáætlanir;
- núllgrunnsáætlanir.

**Viðmiðunaráætlanir** byggja á rekstrarniðurstöðu fyrra árs eða nokkurra 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 er 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 áætlavinnunnar.

**Núllgrunnsáætlanir** byggja á því að tillögur um fjárþörf er rökstudd 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

## Dreifstýring innan sveitarfélaga

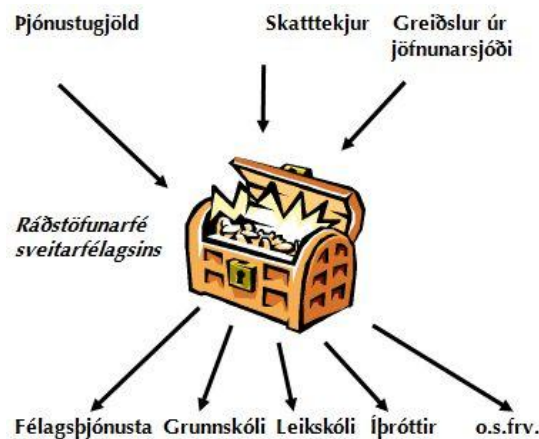
hvernig fjárveitingar skiptast og hverjar séu áherslur í málefnum sveitarfélagsins í heild sinni. Í slíku yfirliti á eftirfarandi að koma fram:

- Hvaða nefnd (eða hvaða stofnun eða stjórnáslueining) 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 efnispátta.

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

Dreifstýring byggir á þeirri hugmyndafærði að það sé stjórnandi hverrar stofnunar, 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 ákveðinni 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 samþykkt fjárhagsramma á þann hátt sem skynsamlegast þykir.

Dæmi um þetta flæði fjármuna kemur fram á mynd hér að neðan:



## Rammafjárveitingar gera viðkomandi nefndir ábyrgari

Það gilda engar samræmdar reglur 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 er 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.

## Nauðsyn á vönduðum undirbúningi

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 fjármálaumsýslu 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 hærri 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 starfsfólks 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 brúttó – eða 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 fyrir 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 stofnunni sjálfri. En eins og áður segir, þá er ekkert sjálfgefið í þessum málum.

## Mismunur á fyrirtækjarekstri og rekstri sveitarfélaga

### FJÁRHAGSÁÆTLUN SEM STJÓRNTÆKI

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 tekjuhlíðina 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 útgjaldaraminn 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 er 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 þann 31. desember

Fjárhagsáætlun á að liggja fyrir í síðasta lagi þann 31. desember ár hvert. Þá þegar liggur fyrir ákvörðun um útsvarshlutfall, álagningarhlutfall fasteignaskatts og hinna mismunandi þjónustugjalda s.s. holræsagjald, sorphirðu- og sorpeyðingargjald, vatnsgjald og lóðarleigu. Ákvörðun um þessi atriði skal tekin í síðasta lagi í byrjun desember ár hvert. Tilkynning þar um skal send til fjármálaráðuneytisins og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins 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.

## Tilmæli um að tekjur dugi 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 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 stefna 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, gerir það að verkum 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 er gerð á því verðlagi sem gert er ráð fyrir að gildi á jafnaði á því ári sem unnið er með. Með lægri verðbólgu en áður er þetta ekki eins mikilvægt og fyrr, en sama er, rétt er að hafa verðlag fjárhagsáætlunar eins nærri áætluðu verðlagi. Þegar unnið er að undirbúningi fjárhagsáætlunar með löngum fyrirvara, eins og farið er að gera í æ ríkari máli, 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 þurfa ekki að vera miklar ef skekkjan er álíka í sömu átt 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 líklega þróun í íbúafjölda, tekjum sveitarfélagsins, atvinnustigi og mismunandi þjónustupáttum.

## FJÁRFESTINGAR

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

**Fjárhagsáætlun er gerð á verðlagi þess árs sem unnið er með**

**Meðhöndlun nýrra fjárfestinga**

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

Í öðru lagi mun ný fjárfesting þýða aukin rekstrarútgjöld fyrir sveitarfélagið.

Vegna þessara ástæðna skal taka sérstaka ákvörðun hverju sinni um stærri fjárfestingar. 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.

Það getur komið upp 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 hvort breytingar á húsnæði hafi áhrif á afskriftastofn eða rekstur stofnunarinnar á næsta ári. Þá skal meta hana sem fjárfestingu en annars skal meta hana sem viðhaldskostnað.

#### FJÁRHAGSÁÆTLUN TIL FLEIRI ÁRA

Í svo umfangsmiklum rekstri eins og víða er að finna hjá sveitarfélögum er nauðsynlegt að vinna langtímaáætlun um fjárhagslega þróun helstu þátta í rekstri þess. 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.

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 málaflokk í starfsemi þess.

## FJÁRHAGSÁÆTLUN GEFUR HEILDARMYND AF FJÁRHAGSSTÖÐU SVEITARFÉLAGSINS

### Greining á fjárhagsstöðu sveitarfélagsins

Með hliðsjón af niðurstöðum fjárhagsáætlunar er möguleiki 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 sé í jafnvægi eða hvort hún sé erfið. Einnig er oft erfitt að fá upplýsingar um hvort þróun á fjárhag sveitarfélagsins sé í rétta átt eða hvort hún fari versnandi. Jafnt þeir sem lesa ársskýrslu eða fjárhagsáætlun sveitarfélagsins og þeir sem eru þátttakendur í ákvarðanatökufurli sveitarfélagsins verða að hafa ákveðnar skoðanir á hvaða skilningur sé lagður í merkingu orðanna „góður fjárhagur“.

Hægt er að spyrja sem svo „Hvaða einkenni gefa til kynna að sveitarfélag eigi í sívaxandi fjárhagslegum erfiðleikum?“ Vaxandi skuldir, minna lausafé, hækkun dráttarvaxta og frestun framkvæmda getur gefið til kynna að fjárhagsstaðan sé erfið.

Í þeim bókhaldsreglum sem unnið er eftir hafa ekki verið fyrir hendi neinar sérstakar reglur um hvaða lykiltölur séu birtar í ársreikningum. Í útgefnum reglum reikningsskila- og upplýsinganefndar 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 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. Eignaskrá á að fylgja með ársreikningi sveitarfélaganna.

Taka þarf tillit hvort góð afkoma sveitarfélags byggir á tilfallandi tekjum vegna sértekna (óreglulegra tekna) 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 málaflökka 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 málaflökum og stofnunum sem

## Veltufjárhlutfall ekki lægri en 1

fjármagnaðar eru með þjónustugjöldum að þau mega ekki mynda skattstofn. Tekjur af þjónustugjöldum mega ekki vera hærrí en sannanlegur rekstrarkostnaður og fjármagnskostnaður viðkomandi stofnunar til lengri tíma lítið. Í ársreikningi fyrir viðkomandi stofnanir kemur fram viðskiptayfirlit gagnvart sveitarsjóði, auk yfirlits um viðskiptastöðu gagnvart öðrum viðskiptaaðilum.

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

## UNDIRBÚNINGUR FJÁRHAGSÁÆTLUNAR

Sjálft 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 forgangsröðun 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 háttáð?
- Hvaða viðmiðunarreglur eru notaðar?

## Utanaðkomandi upplýsingar

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

- Verðlagsbreytingar
- Kjarasamningar
- Vaxtabreytingar
- Gengisbreytingar

## Heimafengnar upplýsingar

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

- Breytingar á íbúafjölda og samsetningu íbúanna



## Meginþættir fjárhagsáætlunar

- Breytingar á tekjum einstaklinga og fyrirtækja
- Fjöldi gjaldenda til sveitarfélagsins og þróun meðaltekna
- Þjónustubörf
- Aldursskipting íbúa
- Atvinnustig

Í fjárhagsáætlun kemur fram yfirlit um tvo megin þætti:

### Fjármagnshreyfingar:

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

### Greiðsluáætlun:

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

## Vinnuferli við fjárhagsáætlunargerð

### Dæmi um vinnuferli við áætlanagerð hjá sveitarfélagi:

- Kallað eftir yfirliti forstöðumanna stofnana sveitarfélagsins um eftirfarandi:
  - ✓ magnbreytingar á þjónustubörf (t.d. vegna grunnskóla og leikskóla)
    - breytingar á fjölda barna í grunnskóla
    - ný lagaákvæði og reglugerðir sem taka verður tillit til
    - breytingar á þörf fyrir sérkennslu
    - áhrif kjarasamninga
  - ✓ stofnbúnaður
    - skólinn
    - umhverfismál
    - slökkvilið
    - 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

## Tímasetningar við áætlanagerð

- Fjárhagsrammar eru ákveðnir í bæjarráði
- Forstöðumenn stofnana greina rammaáætlun niður á deildir
  - ✓ Þættir sem falla undir almennan rekstur eru skoðaðir og metnir
  - ✓ Áhersluatriði skilgreind
  - ✓ Veikar hliðar skilgreindar (hvar kreppir skóinn mest að?)
  - ✓ 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):

### 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
- Rekstrarrammar málaflokka hlutaðir niður á deildir
- Tillögur unnar að framkvæmdaáætlun og stofnbúnaðarkaupum
- Farið yfir gjaldskrár og tillögur gerðar að breytingum
- Stjórnendur vinna að undirbúningi tillögu að rekstraráætlun
- Tillögur 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

### Janúar – febrúar

- Þriggja ára áætlun unnin og frágengin

#### GREINARGERÐ UM 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 hópvinnu meðal starfsmanna og kjörinna fulltrúa. Í þessu sambandi er ákveðið lykilatriði að forstöðum enn stofnana taki saman yfirlit með vissu millibili um framvindu fjárhags- og starfsáætlana. Skýringar skulu gefnar ef áætlanir hafa ekki gengið eftir.

## FJÁRMÁL SVEITARFÉLAGA

### INNGANGUR

#### Stjórna þarf fjármálum eins og annarri starfsemi sveitarfélaganna

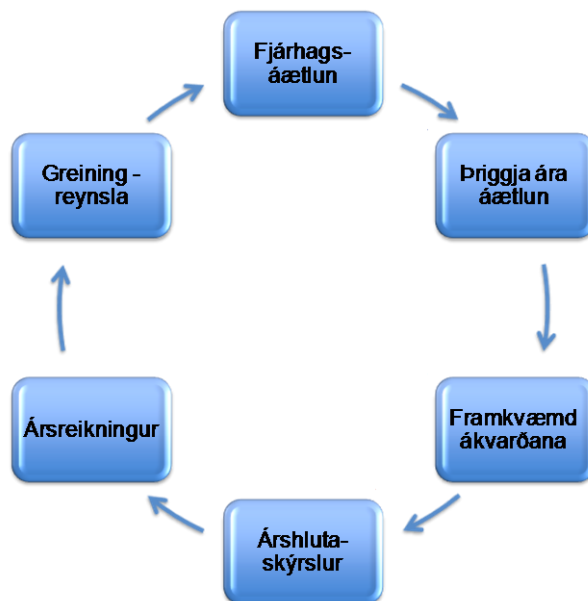
Forsenda þess að sveitarfélög geti sinnt lögbundnum skyldum sínum og uppfyllt aðrar þær væntingar og kröfur sem gerðar eru til þeirra er að fjármálum þeirra sé stjórnað á markvissan hátt eins og allri daglegri starfsemi. Stjórn fjármála er að miklu leyti mótuð gildandi lögum og reglum, framtíðarsýn og áherslum sveitarstjórnar hverju sinni svo og því rekstrarumhverfi sem sveitarfélögin búa við. 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 margháttaðar upplýsingar sóttar 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:

- Undirbúningur og afgreiðsla fjárhagsáætlunar
- Framkvæmd fjárhagsáætlunar
- Reglubundin skýrslugjöf
- Samanteknar niðurstöður í ársreikning
- Greining á niðurstöðum

#### Hefðbundinn ferill í stjórnun fjármála sveitarfélaga

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



**Með afgreiðslu fjárhagsáætlunar** er tekin ákvörðun um að ráðstafa áætluðum tekjum sveitarfélagsins á komandi ári á ákveðinn hátt. Sveitarstjórn deilir í fjárhagsáætlun áætluðum tekjum sveitarfélagsins á komandi ári niður á einstaka málaflokka og leggur línur um lántökur ef þörf er á. Sveitarstjórn ákveður skiptingu skatttekna niður á einstaka útgjaldaþætti og fjárfestingar eftir þeim áherslum sem hún hefur varðandi starfsemi sveitarfélagsins og fjárfestingar þess á komandi rekstrarári.

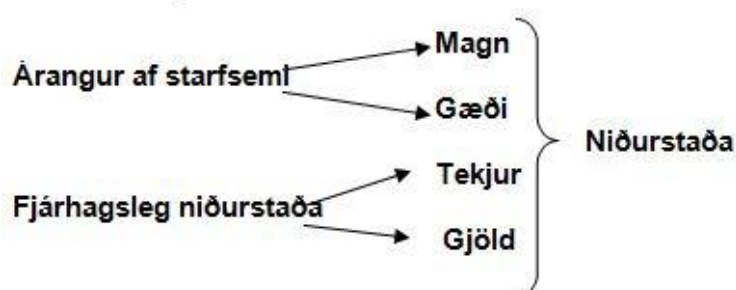
**Langtímaáætlun** nær yfirleitt til þriggja ára. Hún er fyrst og fremst stefnumótandi samþykkt sveitarstjórnar um rekstur og framkvæmdir í sveitarfélaginu á næstu árum. Með þriggja ára áætlun eru lagðar línur um fyrirsjáanlegar magnbreytingar í rekstri sveitarfélagsins á komandi árum.

**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 fjárfestingar.

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

Hvað er átt við með árangri í rekstri sveitarfélags? Hvernig er árangur í rekstri sveitarfélaga mældur? Árangur í rekstri sveitarfélags getur verið mældur á mismunandi vegu. Hann getur verið mældur í gæðum þjónustunnar, hverju þjónustan skilar (árangri í grunnskóla/tónlistarskóla), ánægju notendanna með þjónustu sveitarfélagsins, fjárhagslegri stöðu og ánægju starfsfólks með vinnustaðinn.

Hægt er að skilgreina og mæla árangur í rekstri sveitarfélaga á tvennan 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 samsettar af eftirfarandi þáttum:

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

Sem dæmi um kostnað við rekstur sveitarfélagsins má nefna eftirfarandi þætti:

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

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 fjölþættari 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.

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

**Kostnaður er greindur niður á nokkra liði**

**Breytingar hjá sveitarfélögunum**

## Atriði sem snerta rekstrarhæfi sveitarfélaganna

- 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
- starfsmannavelta
- málarekstur og óvissuatriði

Dæmi um vinnuferli sem hægt er að vinna eftir við greiningu á fjárhagsstöðu sveitarfélags:

- a) söfnun ganga
- b) yfirferð ársreiknings og fjárhagsáætlunar
- c) greining á rekstrarlegri þróun
- d) útreikningur lykiltalna
- e) yfirferð á fjármögnun fjárfestinga
- f) 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.

## Greining á fjárhagsstöðu sveitarfélags

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.).

Með reglugerð nr. 944/2000 var innleidd sú breyting að bókhald sveitarfélaga skal unnið samkvæmt almennum reikningsskilaaðferðum. Hún byggir á ákvæðum laga um bókhald nr. 145/1994. Á þennan hátt fæst góð yfirsýn yfir fjárhagslega stöðu sveitarfélaganna og hvað daglegur rekstur þeirra kostar. Einnig sést hvað rekstur fasteigna kostar, bæði útlagður og reiknaður kostnaður. Það er meðal annars gert með því eignir eru afskrifaðar og reiknuð leiga fyrir eignir er færð á rekstur einstakra málaflokka.

#### **Fjárhagsáætlunargerð skal lokið fyrir áramót**

Sveitarstjórn skal gera fjárhagsáætlun fyrir yfirstandandi ár fyrir lok desembermánaðar. Fjárhagsáætlun er 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 nágrannalöndum okkar, s.s. annars staðar á Norðurlöndunum, eru sveitarfélögum settar mjög strangar skorður um að eyða ekki umfram það sem tekjur sveitarfélagsins leyfa. Sveitarfélögum í þessum löndum er bannað með lögum að reka sveitarsjóð með halla í venjulegu árferði. Rökin fyrir því eru að núverandi íbúum sveitarfélagsins er ekki heimilt að kaupa sér lífsgæði fyrir lánsfé sem íbúar sveitarfélagsins munu síðan verða að borga á komandi árum og áratugum. Fram til þessa hafa einungis verið gefin veik tilmæli í þá átt í íslenskum sveitarstjórnarlögum. Engin viðurlög eru við því ef eftir þessum tilmælum er ekki farið. Í raun og veru er fjárhagsáætlun sveitarfélagsins samsvarandi gjörningur og fjárlög ríkisins. Hún er ákvörðun um tekjur að því leyti sem upplýsingar liggja fyrir, ráðstöfun þeirra og fyrirhugaðar lántökur á komandi ári.

#### **Fjárhagsáætlun er afgreidd að loknum tveimur umræðum**

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 vinna þriggja ára áætlun um rekstur, framkvæmdir og fjármál sveitarfélagsins. Skal hún afgreidd af sveitarstjórn innan tveggja mánaða frá afgreiðslu árlegrar fjárhagsáætlunar (63. gr). Þriggja ára áætlun á að gefa greinargott yfirlit um hvert stefnir í fjármálum sveitarfélagsins, hvaða fjárfestingar eru fyrirhugaðar og hvaða áhrif þær hafa á fjárhag sveitarfélagsins, bæði hvað varðar rekstur þess, skuldastöðu og fjármagnskostnað. Þriggja ára áætlun er yfirleitt unnin á föstu verðlagi eða því verðlagi sem gildir fyrir fjárhagsáætlun komandi árs. Þriggja ára áætlun er fyrst og fremst stefnumótandi og skal m.a. leiða í ljós hvaða magnbreytingar eru fyrirsjáanlegar í rekstri sveitarfélagsins út frá gefnum forsendum. Með magnbreytingum er m.a. átt við breytingar í tekjum, mannhaldi, rekstrarkostnaði og fjármagnskostnaði.

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

### Skýrsla sérfróðra aðila 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 og fyrirhuguðum verktíma og áætlun um árlegan rekstrarkostnað fyrir sveitarsjóð, sé um hann að ræða (65. gr.). Ekki er nánar kveðið á um út frá hvaða forsendum þessir sérfróðu aðilar skulu valdir.

### Ársreikningur sveitarfélagsins

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

Sveitarstjórn ræður löggiltan endurskoðenda eða endurskoðunarfyrirtæki sem vinna skal endurskoðun hjá

**Ársreikningur skal tilbúinn til afgreiðslu í sveitarstjórn fyrir lok aprílmánaðar**

sveitarfélaginu (68. gr.). Einnig skal á fyrsta fundi nýkjörinnar sveitarstjórnar kjósa tvo skoðunarmenn og jafnmarga til vara til loka kjörtímabils sveitarstjórnar (69. gr.)

**Afgreiðslu ársreiknings skal lokið fyrir maílok**

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 ársreikning sveitarsjóðs, stofnana sveitarfélags og fyrirtækja þess eigi síðar en fyrir 1. júní ár hvert. Sveitarstjórn og framkvæmdastjóri sveitarfélags skulu árita ársreikninginn og senda samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu og Hagstofu Íslands fyrir 15. júní ár hvert ásamt greinargerð endurskoðenda og skoðunarmanna (72. gr.)

**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.)

**Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga**

Ákvæðið um að banna sveitarfélögum að takast á hendur ábyrgðir fyrir óskylda aðila var tekið upp í sveitarstjórnarlögum vegna þess að hætta var á að raskað væri jafnræði fyrirtækja og samkeppnisstöðu þeirra við veitingu slíkra ábyrgða. Sveitarstjórn stóð einnig oft höllum fæti í þessu sambandi ef um fyrirtæki var að ræða sem skiptu miklu máli fyrir atvinnulíf í sveitarfélaginu. Veiting ábyrgða leiddi oft til þess að sveitarfélagið varð fyrir miklum fjárhagslegum áföllum ef fyrirtækin urðu gjaldþrota. Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga 61. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið sem kveður á um þessi atriði.

Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga er skipuð af ráðherra samgöngu- og sveitarstjórnarmála. Hún skal fara yfir ársreikninga og fjárhagsáætlanir sveitarfélaga og bera niðurstöður þeirra saman við 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 hennar hefur haft það í för með sér að sveitarfélög eru víða farin að taka mið af viðmiðunum nefndarinnar þegar teknar eru ákvarðanir um fjárfestingar með það fyrir augum að forðast það að fara yfir þau mörk sem nefndin hefur gefið út að séu hæfileg í hverju tilviki fyrir 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 framaldi af aðvörun nefndarinnar ófullnægjandi (75. gr.).

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

Samráðsnefnd um efnahagsmál skilaði skýrslu í september 2010 þar sem fjallað er um mál sem þessu tengjast. Skýrslan nefnist: „Fjármálareglur fyrir sveitarfélög og samráð um efnahagsmál“. Lagðar voru fram í skýrslunni ýmsar tillögur til úrbóta á því lagaumhverfi sem íslensk sveitarfélög búa við í dag og tengist fjármálalegri umsýslu. Í skýrslunni er meðal annars fjallað um nauðsyn þess að taka upp markvissari fjármálareglur fyrir sveitarfélögin en hafa gilt hérlendis til þessa. Tilgangur þess er að koma á meiri festu í fjármálastjórn sveitarfélaganna. Meðal annars fjallað um nauðsyn þess að breyta reglum er varða rekstur og afkomu sveitarfélaganna. Lagt er til í þessari skýrslu að eftirtaldir reglur verði teknar upp í íslensk sveitarstjórnarlög:

#### **1. Jafnvægisregla rekstrar**

- Sveitarfélögum er skylt að sjá til þess að jafnvægi verði milli samanlagðra rekstrartekna og -gjalda samstæðu (A- og B-hluta) á hverju þriggja ára tímabili. Í þessu felst að svigrúm í fjárhagsáætlun næsta árs ræðst af rekstrarniðurstöðu fyrra árs og áætlaðri útkomu yfirstandandi árs.

#### **2. Skuldaregla**

- Sveitarfélögum er skylt að takmarka skuldir og skuldbindingar samstæðu (A- og B-hluta) við 150% af skilgreindum tekjum samstæðu A- og B-hluta. Sveitarfélög sem eru með skuldir umfram 250% af nefndum tekjum er bannað að taka ný lán nema til endurfjármögnunar.

Hér eru vitaskuld um að ræða tillögur starfsnefndar. Þær hafa verið kynntar fyrir nefnd þeirri sem vinnur að endurskoðun sveitarstjórnarlaga. Tillögurnar endurspegla hinsvegar vel þann anda sem er til staðar varðandi þessi mál um þessar mundir. Þrátt fyrir að þær hafi ekki verið lögfestar enn sem komið er, er rétt að vinna út frá því að svo verði fyrr en síðar.

## HUGTAKALISTI

<b>Aðalsjóður sveitarfélags:</b>	Hefðbundin starfsemi sveitarfélags er lýtur fyrst og fremst að lögbundnum verkefnum þess og heyrir beint undir sveitarstjórn.
<b>Afskriftir:</b>	Reiknuð stærð sem skal samsvara árlegri rýrnum fjárfestinga.
<b>Beinir skattar:</b>	Skattar sem ætlast er til að séu bornir af þeim sem skatturinn er innheimtur hjá s.s. tekjuskattur og fasteignaskattur.
<b>Breytilegur kostnaður:</b>	Útgjöld sem breytast með umfangi starfseminnar.
<b>Eigið fé (höfuðstóll):</b>	Verðmæti eigna að frádregnum skuldum.
<b>Eignasjóður:</b>	A-hluta stofnun sem hefur með höndum umsýslu fastafjármuna sem nýttir eru fyrst og fremst af aðalsjóði sveitarfélagsins.
<b>Eignfærð fjárfesting:</b>	Fjárfesting í stærri vélum, húsnæði og öðrum fasteignum sem mynda stofn til afskrifta.
<b>Fasteignagjöld:</b>	Þjónustugjöld sem greidd eru til sveitarfélaganna. Sem dæmi má nefna holræsagjald, vatnsgjald, lóðaleigu og sorpgjald.
<b>Fasteignaskattur:</b>	Skattur sem lagður er á fasteignir og rennur til sveitarfélaganna.
<b>Fastur kostnaður:</b>	Kostnaður sem breytist ekki með umfangi starfseminnar.
<b>Fjárhagsáætlun:</b>	Áætlun um tekjur, gjöld og fjárfestingar sveitarfélags á næsta starfsári. Flokkast sem fjárheimildir þar sem sérstaka samþykkt sveitarstjórnar þarf til að breyta niðurstöðum fjárhagsáætlunar
<b>Framlegð I:</b>	Skatttekjur sveitarfélags að frádregnum rekstri mála-flokka.
<b>Framlegð II:</b>	Skatttekjur sveitarfélags að frádregnum rekstri mála-flokka og fjármagnskostnaði.
<b>Fyrirtæki sveitarfélaga:</b>	Fjárhagslega sjálfstæðar rekstrareiningar sem falla undir b-lið 13. gr. reglugerðar um bókhald og ársreikninga sveitarfélaga, nr. 944/2000.
<b>Greiðslubyrði lána:</b>	Greiddar og gjaldfallnar afborganir langtímaskulda á árinu að viðbættum greiddum, gjaldföllum og áföllum vöxtum af sömu skuldum.
<b>Gjaldfærð fjárfesting:</b>	Kaup á búnaði og minni háttar viðhald sem ekki myndar stofn til afskrifta.

<b>Jöfnunarsjóður sveitarfélaga:</b>	Sjóður sem veitir fjármunum til sveitarfélaganna til að draga úr fjárhagslegum aðstöðumun milli þeirra þannig a þeim sé gert kleyft að sinna lögbundnum verkefnum.
<b>Langtímakröfur:</b>	Kröfur sem greiddar eru upp á lengri tíma en einu ári.
<b>Langtímaskuldir:</b>	Skuldir sem greiddar eru upp á lengri tíma en einu ári.
<b>Lykiltala:</b>	Hlutfallslegt gildi til að fá samanburðarhæfar upp-lýsingar milli sveitarfélaga, óháðar stærð eða umfangi þeirra.
<b>Málaflokkar:</b>	Verkefni sveitarfélaga og út-gjalda þættir flokkaðir eftir verksviðum. Í reglugerð eftirlitsnefndar eru fjármuna-tekjur og fjármagnsgjöld ekki talin með málaflokkum.
<b>Nafnvextir:</b>	Vextir sem ná bæði yfir verðbólguáhrif og greiðslu fyrir afnot af láninu.
<b>Óbeinir skattar:</b>	Skattar sem eru bornir af öðrum en þeim sem skattarnir eru innheimtir hjá. Nefna má sem dæmi tolla, virðisaukaskatt, framleiðslugjöld o.s.frv.
<b>Peningalegar eignir:</b>	Veltufjármunir að viðbættum langtímakröfum og áhættufjárfestingum sem eru á markaði.
<b>Peningaleg staða:</b>	Samtala peningalegra eigna að frádregnum skuldum. Peningaleg staða er jákvæð ef peningalegar eignir eru umfram skuldir, en neikvæð ef skuldir eru hærri en peningalegar eignir.
<b>Raunvextir:</b>	Heildarvaxtastig að frádregnum verðbólguáhrifum.
<b>Rekstrareining:</b>	Bókhaldslega aðskilinn starfsemisþáttur í sveitarfélagi, hvort sem er að ræða fjárhagslega sjálfstæða einingu eða ekki.
<b>Rekstur málaflokka:</b>	Rekstrargjöld málaflokka. Fjárfestingar eru ekki hluti af rekstrargjöldum.
<b>Samantekin reikningskil:</b>	Samanlagðir ársreikningar sveitarsjóðs og fyrirtækja hans þar sem innbyrðis staða og milli velta hefur verið hreinsuð út.
<b>Skammttímaskuldir:</b>	Skuldir sem þarf að greiða innan eins árs.
<b>Skatttekjur sveitarfélaga:</b>	Útsvar, fasteignaskattur, framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga (að frátöldum stofnframlögum), framleiðslugjald og lóðarleiga.
<b>Skuldapak:</b>	Skuldapak sýnir hversu miklar skuldir sveitarfélagið þolir til lengri tíma miðað við greiðslugetu þess á grundvelli framlegðar og gefinna forsendna um meðalvexti lána og endurgreiðslutíma. Skuldapak 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.

<b>Stofnanir sveitarfélaga:</b>	Rekstrareiningar sem að öllu jöfnu falla undir a-lið 13. gr. reglugerðar um bókhald og ársreikninga sveitarfélaga, nr. 944/2000.
<b>Stofnverð:</b>	Framreiknað kostnaðarverð mannvirkja og annarra varanlegra rekstrarfjármuna.
<b>Stöðugleiki efnahags:</b>	Hlutfall eiginfjár af heildareignum.
<b>Sveitarsjóður:</b>	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.
<b>Útsvar:</b>	Sá hluti tekjuskatts einstaklinga og lögaðila sem rennur til sveitarfélaganna.
<b>Veltufjárhlutfall:</b>	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
<b>Veltufjármunir:</b>	Eignir sem hægt er að breyta í lausafé innan eins árs, s.s. peningar, birgðir og viðskiptakröfur.
<b>Verðbólga:</b>	Hækkanir á almennu verðlagi, einkum þannig að hver hækkunin rekur aðra.
<b>Vextir:</b>	Greiðsla fyrir þá þjónustu er menn fá umráð yfir peningaupphæð um tiltekinn tíma. Reiknast jafnan sem hundraðstala af lásupphæðinni.
<b>Vísitala neysluverðs:</b>	Sýnir hlutfallslega þróun á framfærslukostnaði fjölskyldu af meðalstærð frá einu tímabili til annars.
<b>Þjónustugjöld:</b>	Greiðsla þess sem notar ákveðna þjónustu fyrir veitta þjónustu. Þjónustugjöld mega aldrei vera hærrí en raunverulegur kostnaður er við að veita viðkomandi þjónustu.
<b>Þjónustueining:</b>	Rekstrareining sem að hluta eða öllu leyti er fjármögnuð með þjónustugjöldum.