



Samband íslenskra sveitarfélaga

„Best Practice“ samstarfsverkefni

Hag- og upplýsingasvið – maí 2015



© **Samband íslenskra sveitarfélaga**

Borgartúni 30 • Pósthólf 8100
128 Reykjavík

Hönnun og umbrot: Ingibjörg Hinriksdóttir

Ritstjóri og ábm.: Gunnlaugur Júlíusson

Myndir: Jónína Eggertsdóttir, Ingibjörg
Hinriksdóttir og Gunnlaugur Júlíusson.

2015/08

*Afritun og endurprentun er heimil svo
fremi að heimildar sé getið.*

1. Inngangur

Ríki og sveitarfélög annast opinbera stjórnarsýslu á Íslandi. Sveitarfélögin ráðstafa um þriðjung af öllum opinberum útgjöldum. Þeim er falið með lögum að annast stærstan hluta af allri opinberri nærbjónustu við íbúa landsins. Sveitarstjórnir eru kosnar í lýðræðislegum kosningum til að fara með stjórn sveitarfélaganna. Sveitarstjórnir bera því bæði ábyrgð á framkvæmd þeirrar þjónustu sem sveitarfélagunum er falið að annast svo og á því að rekstur sveitarfélaganna standist þær kröfur sem gerðar eru til hans.

Starfsemi sveitarfélaga er skipt upp í svonefnda A-hluta og B-hluta. Sú starfsemi sem fellur undir A-hluta er almenn þjónusta við íbúana. Hún er fjármöggnuð að mestu leyti með skatttekjum (útsvari og fasteignaskatti) og framlögum frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga en einungis að takmörkuðu leyti með þjónustugjöldum. Undir B-hluta fellur sú starfsemi sveitarfélaga sem að langmestu eða öllu leyti er fjármöggnuð með þjónustugjöldum. Saman mynda A-hluti og B-hluti samstæðu sveitarfélaga.

Starfsemi sveitarfélaga tekur mið af þeirri staðreynd að þörf íbúanna fyrir þjónustu er mikil og fer sífellt vaxandi. Tekjustofnar þeirra eru aftur á móti tiltölulega fastmótaðir og fjárfestingarlegir. Samkvæmt sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 skal sveitarstjórn sjá til þess að rekstri, fjárfestingum og ráðstöfun eigna og sjóða sé þannig hagað á hverjum tíma að sveitarfélagið muni til framtíðar geta sinnt skyldubundnum verkefnum sínum. Þannig skal hver sveitarstjórn tryggja að samanlagður rekstrarkostnaður vegna A- og B-hluta sé á hverju þriggja ára tímabili ekki hærri en nemur samanlögðum reglulegum tekjum sveitarfélagsins. Sveitarstjórn verður því að sjá til þess að heildarrekstrarkostnaður sveitarfélagsins verði ekki hærri en sem nemur heildartekjum þess. Þar sem yfirleitt er kallað eftir meiri þjónustu en hægt er að veita miðað við tiltækar tekjur verður að forgangsraða við ráðstöfun fjármuna, móta skýra stefnumörkun og viðhafa virkt eftirlit með framkvæmd starfsseminnar svo unnt sé að ná settum pólitískum og rekstrarlegum markmiðum.

Fjárhagsáætlun sveitarfélags er eitt af meginstjórnækjum sveitarstjórnar hvað varðar framkvæmd faglegrar og fjárhagslegrar stefnumörkunar. Í fjárhagsáætlun kemur fram hvaða fjármuninum sveitarfélagið hefur úr að spila á komandi

starfsári og hvernig þeim verður ráðstafað. Fjárhagsáætlun fyrir næsta ár er bindandi ákvörðun um ráðstöfun áætlaðra tekna.

Sveitarstjórn setur sér ákveðin pólitísk markmið sem eru leiðarljós við gerð fjárhagsáætlunar. Í henni koma fram áherslur sveitarstjórnar hvað varðar umfang einstakra málaflokka, fjármögnun einstakra verkefna og annað sem varðar rekstur sveitarfélagsins. Miklu máli skiptir að undirbúningur fjárhagsáætlunar sé vel unninn og skipulega, forsendur greindar af raunsæi og almenn þekking og skilningur ríki meðal hlutaðeigandi stjórnenda á þeim aðstæðum sem sveitarfélagið býr við.

Til að fjárhagsáætlun nýtist sem stjórnæki eins og til er ætlast verða ýmsar forsendur að vera til staðar. Ábyrgð á einstökum þáttum hvað varðar undirbúning og eftirfylgni með framkvæmd fjárhagsáætlunar verður að vera vel skilgreind og skýrt afmörkuð. Viðbrögð við frávikum frá fjárhagsáætlun verða að vera skilvirk og liggja ljós fyrir við afgreiðslu áætlunarinnar.

„Gott fordæmi“ – „Best Practice“

Í tengslum við umræðu um vinnulag við gerð fjárhagsáætlunar og eftirfylgni með henni mótaðist sú hugmynd að gagnlegt gæti verið að stofna vinnuhóp nokkurra sveitarfélaga í þeim tilgangi að kortleggja vinnuferla og áherslur við undirbúning, afgreiðslu og eftirfylgni fjárhagsáætlana. Markmiðið væri að stilla upp yfirliti um það sem kalla má „Gott fordæmi“ eða „Best Practice“ í þeim efnum. Þannig er hægt að gefa dæmi um þær áherslur og vinnulag sem þykir til eftirbreytni. Á þann hátt er mögulegt að stuðla að framþróun hvað varðar þetta mikilvæga verkefni sveitarstjórna í landinu.

Verkefnið er að nokkru sniðið eftir áþekku verkefni sem unnið hefur verið á vegum samtaka sveitarfélaga í Danmörku (KL) með þarlandum sveitarfélögum. Hjá dönskum sveitarfélögum hefur verið lögð á það mikil áhersla á undanförunum árum að auka skilvirkni meðal sveitarfélaganna, læra af þeim sem best gengur og bæta á þann hátt nýtingu fjármuna. Ásamt öðru endurspeglar það viðbrögð sveitarfélaganna og ríkisins við erfiðu rekstrarumhverfi opinbera geirans og almennum samdrætti í samfélaginu.

Á haustdögum 2013 var haft samband við fjármálastjóra sex sveitarfélaga og þeim boðið að mynda vinnuhóp sem myndi sameiginlega standa að þessu verkefni. Þau samþykktu það öll góðfúslega.

Samsetning vinnuhópsins er sem hér segir:

- Reykjavíkurborg; Birgir Björn Sigurjónsson fjármálastjóri
- Kópavogsbær; Ingólfur Arnarson fjármálastjóri
- Borgarbyggð; Eiríkur Ólafsson skrifstofustjóri
- Ísafjarðarbær; Jón Oddsson fjármálastjóri fram að starfslokum. Edda María Hagalín fjármálastjóri sveitarfélagsins tók sæti Jóns í hópnum.

- Dalvíkurbyggð; Guðrún Pálína Jóhannsdóttir sviðsstjóri fjármála- og stjórnsýslusviðs
- Sveitarfélagið Hornafjörður; Haukur Ingi Einarsson, fjármálastjóri fram að starfslokum. Ásta H. Guðmundsdóttir fjármálastjóri sveitarfélagsins tók sæti Hauks í hópnum.

Vegna mikillar landfræðilegrar dreifingar þeirra sem sitja í vinnuhópnum þá hafa rafræn samskipti aðallega verið notuð í samskiptum innan hópsins.

Verkefnið og staða þess var kynnt á fjármálaráðstefnu sveitarfélaga árin 2013 og 2014.



2. Fjármálastjórn sveitarfélaga

Styrk fjármálastjórn er grunnþáttur í allri starfsemi sveitarfélaga. Ef fjármálaleg staða er ekki í lagi er hætt á að margt annað þróist öðruvísi en æskilegt er talið. Fjárhagsstjórn sveitarfélaga samanstendur af stjórnun á starfsemi þess, stjórnun á umfangi starfseminnar og stjórnun á fjármálum sveitarfélagsins. Öflug og markviss fjármálastjórn byggir á nánu samstarfi milli fjármálasviðs og einstakra málaflokka. Stjórnun á fjármálum sveitarfélagsins er nátengd almennri stjórnun á starfsemi þess. Hún byggir á því að tekið er tillit til þess umhverfis sem sveitarfélagið býr við, svo og staðbundnum aðstæðum. Ytri ramar fjármálastjórnunar eru fyrst og fremst eftirfarandi atriði:

- Fjárhagsstaða (lausafjárstaða og skuldsetning)
- Áætluð starfsemi (rekstrar- og fjárfestingarkostnaður)
- Áætluð lausafjárstaða (greiðslufæði, lántaka, afborganir lána, o.s.frv.)

Fjármálastjórnun sveitarfélagsins á að tryggja að það séu fjárhagslegar forsendur til staðar til að hægt sé að framkvæma áætlaða starfsemi og þjónustu sveitarfélagsins.

Á mynd 1 er gefið myndrænt yfirlit um skipulagt vinnuferli í fjármálastjórn sveitarfélaga. Í fjárhagsáætlun eru teknar ákvarðanir um starfsemi og fjárheimildir fyrir komandi ár. Síðan er unnið að framkvæmd þeirra á árinu. Með ákveðnu millibili er tekið saman yfirlit um fjárhagslega stöðu mála og það lagt fyrir sveitarstjórn. Ársreikningur er síðan lagður fram undir vor árið eftir. Í undirbúningi að fjárhagsáætlun fyrir næsta ár fer fram ákveðin greining á þeirri reynslu sem byggst hefur upp. Hún er nýtt við undirbúning að næstu fjárhagsáætlun. Þannig heldur ferlið áfram. Samhliða afgreiðsla fjárhagsáætlunar er afgreidd áætlun um fjármál sveitarfélagsins næstu þrjú ár þar á eftir. Þar er ekki um formlega ákvarðanatöku um fjárheimildir heldur sýn sveitarstjórnar á rekstur sveitarfélagsins á fyrrgreindu tímabili.



Mynd 1: Markviss fjármálastjórn sveitarfélaga

Fjárhagsáætlanir sveitarfélaga eru mikilvægasta stjórnækið við að tvinna saman almenna starfsemi sveitarfélaga og fjármál þeirra. Sveitarstjórn afgreiðir árlega fjárhagsáætlun fyrir komandi ár og næstu þrjú ár þar á eftir. Afgreiðsla fjárhagsáætlunar fyrir næsta ár er bindandi ákvörðun um fjárheimildir sveitarfélagsins. Fjárhagsáætlun fyrir næstu þrjú ár þar á eftir birtir pólitíska stefnumörkun sveitarstjórnar um þróun sveitarfélagsins á þeim árum. Samanlagt mynda þessar áætlanir fjögurra ára áætlun fyrir sveitarfélagið sem felur í sér heildaráætlun um fjármál sveitarfélagsins á tímabilinu, bæði A- og B-hluta.

Óheimilt er að víkja frá fjárhagsáætlun 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, heildarútgjöldum eða skuldbindingum sveitarfélagsins. Krafan um viðauka nær einnig yfir tilfærslur milli málaflokka í þegar samþykktri fjárhagsáætlun. Í viðauka skal m.a. koma fram hvernig útgjaldaauka eða tekjusamdrætti er mætt.

3. Vinna við fjárhagsáætlanagerð

3.1 Skipulag fjárhagsáætlunar

Fjárhagsáætlun skal gefa glögga mynd af rekstri sveitarfélagsins, efnahag og sjóðstreymi. Einnig skal þar koma fram greinargott yfirlit um tekjuöflun, ráðstöfun fjármuna og fjárheimildir sveitarfélagsins. Við gerð fjárhagsáætlana skal hafa hliðsjón af fjárhagslegri stöðu sveitarsjóðs og stofnana sveitarfélagsins við upphaf áætlunartímabilsins. Þar kemur til dæmis fram hvaða áhrif líklegar breytingar á rekstrarforsendum sveitarfélagsins koma til með að hafa á afkomu þess á komandi árum.

Sveitarstjórn ber að sjá til þess að rekstri, fjárfestingum og ráðstöfun eigna og sjóða sé þannig hagað á hverjum tíma að sveitarfélagið muni til framtíðar geta sinnt skyldubundnum verkefnum sínum.

Sveitarstjórn skal fullnægja þessum skyldum m.a. með því að uppfylla eftirfarandi fjármálareglur samkvæmt sveitarstjórnarlögum:

1. Samanlögð heildarútgjöld til rekstrar vegna A- og B-hluta í reikningsskilum séu á hverju þriggja ára tímabili ekki hærri en nemur samanlögðum reglulegum tekjum.
2. Heildarskuldir og skuldbindingar A- og B-hluta í reikningsskilum séu ekki hærri en nemur 150% af reglulegum tekjum.

Starfsemi sveitarfélagsins og fjármál þess eru skipulögð út frá eftirfarandi meginþáttum:

- Rekstur sveitarfélagsins
- Efnahagsreikningur (skuldir og eignir)
- Sjóðstreymi (lausafé, afborgunum skulda, lántökum, fjárfestingum og fjármögnun þeirra)

Meginþættir ársreiknings koma fram á mynd 2.



Mynd 2. Ársreikningur sveitarfélags

Fjárhagsáætlun sveitarfélags skal sett upp á sama hátt og ársreikningur þess. Við vinnslu rekstraráætlunar fyrir næsta ár er sett upp áætlun fyrir þá þjónustu sem veita skal á næsta ári (magn hennar og gæði), áætlun um þær tekjur sem sveitarfélagið mun hafa til ráðstöfunar og í framhaldi af því er gerð áætlun um þau útgjöld sem starfsemin byggir á.

Við gerð fjárfestingaráætlunar er sett upp áætlun um allar meiri háttar fjárfestingar sem líklegt er að ráðist verði í á komandi árum. Með stórrí fjárfestingu er átt við fjárfestingu sem fer á eignahlið efnahagsreiknings og er afskrifuð samkvæmt gildandi reglum þar um. Þess ber að geta að kaupverð lands er ekki afskrifað þar sem land er eilíft en rýrnar ekki með árunum. Í fjárfestingaráætlun þarf að reikna út kostnað við fyrirhugaða fjárfestingu, greiðsluflæði á framkvæmdartíma, hvernig fyrirhuguð fjárfesting er fjármögnuð og að lokum skal lagt mat á hvort hún hafi aukinn rekstrarkostnað í för með sér.

Niðurstaða rekstrarreiknings á að leiða í ljós niðurstöðu rekstrar og fjármagnsliða að teknu tillit til ýmissa reiknaðra stærða, s.s.

breytinga á lífeyrisskuldbindingum, afskrifta, gengisbreytinga og verðbótapátta.

Í sjóðstreymi koma fram upplýsingar um veltufé frá rekstri, fyrirhugaðar fjárfestingar, fjármögnun fjárfestinga, afborganir lána og nýja lántöku, svo dæmi séu nefnd.

Í skýringum koma fram ýmsar ítarupplýsingar sem liggja að baki einstökum fjárhagslegum niðurstöðum í fjárhagsáætluninni.

3.2 Vinnuferli við fjáráætlunargerð

Samkvæmt sveitarstjórnarlögum skal unnið samtímis að gerð fjárhagsáætlunar fyrir næsta ár, sem er bindandi, og fjárhagsáætlun fyrir þrjú næstu ár þar á eftir. Aftur á móti er misjafnt milli sveitarfélaga hvernig vinnuferlið er lagt upp. Víða hefst undirbúningur að gerð fjárhagsáætlunar með vinnufundi sveitarstjórnarmanna, formanna nefnda og helstu stjórnenda. Á slíkum fundi er farið í gegnum þá framtíðarsýn sem unnið er eftir fyrir sveitarfélagið og gerð grein fyrir fjárhagslegri stöðu sveitarfélagsins. Þar er einnig tekið tillit til þeirra ákvarðana sem þegar hafa verið teknar um ákveðin fjárútlát. Fagleg staða einstakra mála er rædd, svo og eftir hvaða forgangsröðun á að vinna.

Markmiðasetning við gerð fjárhagsáætlunar byggir á þeirri stefnu sem sveitarstjórn (meirihluti hennar) vinnur eftir og þeirri áætlun sem sett hefur verið upp fyrir þjónustustig í einstökum málaflokkum. Í því sambandi er yfirleitt unnið út frá ákveðinni forgangsröðun því sjaldnast er mögulegt að ráðast í allt sem talið er gott, nauðsynlegt eða æskilegt.

Grundvöllur fjárhagsáætlunar er mat sveitarstjórnar á hvernig þjónusta sveitarfélagsins muni þróast á komandi árum. Þar er bæði átt við þjónustubörf innan einstakra málaflokka svo og í sveitarfélaginu í heild sinni. Áætlunin gengur út frá mögulegum breytingum í þjónustustigi innan einstakra málaflokka, fjárhagslegu svigrúmi sveitarfélagsins til að mæta þeim svo og hvaða möguleikar eru til að nýta fyrirbyggjandi fjármuni betur. Það á við bæði innan eigin starfsemi svo og með hugsanlegri samvinnu við nágretta sveitarfélög, eitt eða fleiri. Einnig er eðlilegt í þessu samhengi að leggja mat á hvort hagkvæmt sé fyrir sveitarfélagið að kaupa þjónustu frá utanaðkomandi aðilum til að annast ákveðna þætti í starfsemi þess frekar en að sveitarfélagið annist þá með eigin starfsfólki. Hægt er að fella saman áætlanir um þjónustu við íbúana í eina heildaráætlun fyrir sveitarfélagið í heild sinni eða kynna þær í tengslum við umfjöllun um hvern málaflokk í fjárhagsáætluninni.

Undirbúningur að fjárhagsáætlun er víða unninn á þann veg að um veturinn eða vorið fyrir fjárhagsáætlunarárið sendir sveitarstjórnin stofnunum sveitarfélagsins forsendur fyrir gerð fjárhagsáætlunar fyrir næsta ár og fyrir þriggja ára áætlun. Þá hefur sveitarstjórn tekið ákvörðun um grófa ramma fyrir tekjur og gjöld einstakra hluta (málaflokka) í starfsemi sveitarfélagsins. Einnig eru lagðar fram upplýsingar um líklegar breytingar í tekju- og útgjaldaþróun sveitarfélagsins á þeim tíma sem áætlunin nær yfir.

Viðkomandi aðilar eða stofnanir setja upp tillögu að fjárhagsáætlun fyrir sitt starfssvið eða málaflokk. Misjafnt er hvort það er gert fyrir sumarfrí eða fljótlega að sumarfrí loknu. Fer það nokkuð eftir stærð og rekstrarumfangi hvers sveitarfélags. Í raun byggja tillögurnar á bráðabirgðaáætlunum fyrir starfsemi einstaka málaflokka og deilda. Hagstofa Íslands birtir niðurstöður þjóðhagsspár um mánaðamótin júní/júlí ár hvert. Niðurstöður hennar eru notaðar sem forsendur fjárhagsáætlunar sveitarfélaga í þeim tilvikum sem það á við. Fjármálaráðuneytið byggir verðlagsforsendur fjárlagafrumvarps ríkisstjórnarinnar á þjóðhagsspá Hagstofu Íslands.

Á haustdögum eru framkomnar tillögur stofnana, nefnda og málaflokka samstilltar í eina heild. Þær eru síðan lagðar fyrir sveitarstjórn eða þann hluta stjórnarsýslu sveitarfélagsins sem ber ábyrgð á undirbúningi og vinnu við gerð fjárhagsáætlunar. Í tengslum við undirbúningsferlið eru á þessum stigum teknar ákvarðanir um álagningarhlutfall útsvars, fasteignaskatts og fasteignagjalda. Á sama hátt eru á þessum stað í vinnuferlinu gjaldskrár stofnana yfirfarnar og endurskoðaðar ef þörf reynist.

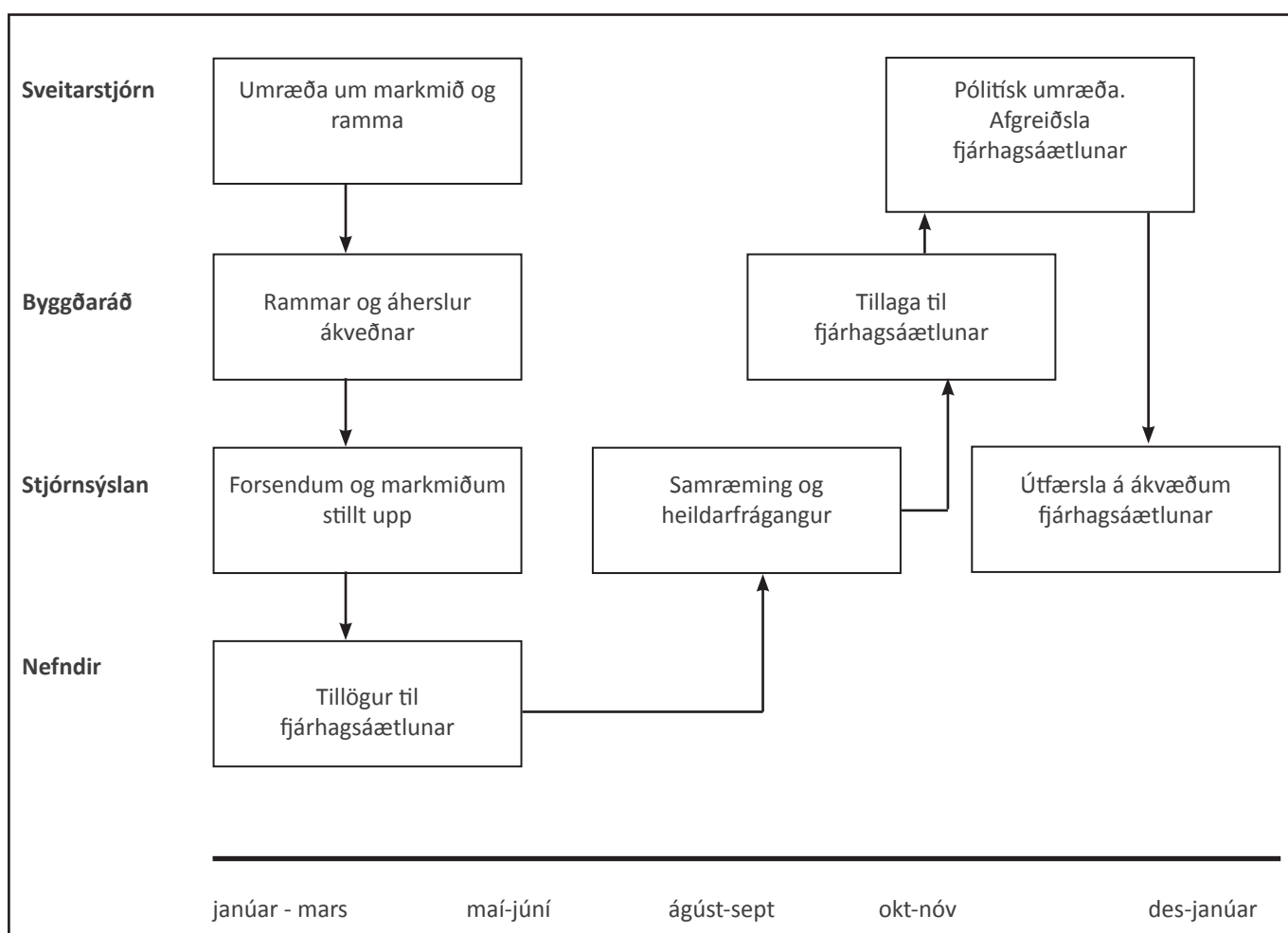
Tillaga að fjárhagsáætlun skal lögð fyrir sveitarstjórn eigi síðar en þann 1. nóvember ár hvert. Í sveitarstjórn skulu fara fram tvær umræður um framlagða fjárhagsáætlun með a.m.k. tveggja vikna millibili. Þar er m.a. tekin umræða um forsendur fjárhagsáætlunar, pólitískar áherslur, forgangsröðun verkefna, álagningarhlutfall skatta og gjaldskrármál. Sveitarstjórn skal ákveða álagningarhlutfall útsvars fyrir þann 1. desember ár hvert. Upplýsingar um álagningarhlutfall útsvars skulu sendar fjármálaráðuneytinu fyrir 15. desember ár hvert. Sveitarstjórn skal fyrir þann 15. desember ár hvert afgreiða tillögu til fjárhagsáætlunar. Fjárhagsáætlun er afgreidd með einföldum meirihluta atkvæða.

Yfirleitt tekur framlögð tillaga til fjárhagsáætlunar ekki miklum breytingum milli umræðna en það getur þó gerst. Við fyrri umræðu er tekin hin pólitíska umræða um áherslur sveitarstjórnar fyrir starfsemi sveitarfélagsins fyrir næsta

ár svo og þær forsendur sem hún byggir á. Við þá umræðu er alltaf möguleiki á að tekið sé tillit til nýrra áherslna og breyttra forsendna. Þær eru síðan teknar inn í endanlega gerð fjárhagsáætlunar. Mismunandi er milli einstakra sveitarfélaga hvort fjárhagsáætlun er unnin sem rammafjárhagsáætlun fyrir einstaka málaflokka eða hvort hún er sett upp og afgreidd með meiri sundurliðunum. Almennt má segja að rammafjárhagsáætlanir eru notaðar í vaxandi mæli á seinni árum. Í tengslum við fjárhagsleg markmið fjárhagsáætlunar eru

einnig sett markmið sem varða magn þjónustu í einstökum málaflokkum svo og þau gæðamarkmið sem stefnt er að með þjónustunni.

Yfirlit um fyrrgreindan verkferil má sjá á mynd 3.



Mynd 3. Vinnuferli við gerð fjárhagsáætlunar

3.3 Uppsetning markmiða við skipulagningu á starfsemi og fjármálum sveitarfélagsins

Í fjárhagsáætlun sveitarfélagsins eru teknar ákvarðanir um markmið sem varða starfsemi sveitarfélagsins fyrir komandi starfsár og hvert skuli vera vægi einstakra þátta í heildarrekstri sveitarfélagsins. Þau atriði sem mest áhersla er lögð á geta meðal annars verið eðli starfseminnar, áherslur um framþróun og gæði, tímasjónarmið og hvar ákvarðanir eru teknar. Með hliðsjón af þessum viðmiðunum er hægt að setja upp þrjú markmið með starfsemi sveitarfélagsins:

3.3.1. Markmið sem tengjast skipulagi á starfsemi sveitarfélagsins

Þau markmið sem falla undir skipulagningu starfseminnar tengjast viðbrögðum og ákvörðunum sveitarstjórnar vegna einstakra verkefna/viðfangsefna og stöðu þeirra. Þar má nefna fjárhagsleg markmið, áherslur vegna mismunandi aldurshópa eða íbúa sveitarfélagsins almennt. Sem dæmi má nefna kaup á landi sem byggir á ákveðinni framtíðarsýn, forgangsröðun við ráðstöfun fjármuna, sérstakar áherslur sem miða að ákveðnum hópi íbúanna (foreldrar ungra barna, aldraðra eða lýðheilsu), útvistun ákveðinna skilgreindra verkefna eða samstarf við nágrannasveitarfélag um ákveðin skilgreind verkefni. Markmið sem snerta stöðu sveitarfélagsins og tengsl þess við þróun nærumhverfisins tengjast oft þeirri framtíðarsýn sem sveitarstjórn hefur um komandi ár. Þar má nefna atriði eins og þróun atvinnulífsins (sjávarútvegur/landbúnaður/ferðaþjónusta/verslun og viðskipti o.s.frv.), líklegar breytingar á íbúafjölda og íbúasamsetningu, þróun samgangna og fleiri áþekk atriði.

Sem dæmi um skipulagstengd markmið sem varða íbúana má einnig nefna nefna menntun og atvinnustig. Markmiðin geta einnig beinst að því að vinna bug á eða draga úr einhverju sem er sérstaklega tilgreint, s.s. veikindafjarveru starfsfólks, atvinnuleysi, skorti á húsnæði, þjónusta við aldraðra eða úrgangsmál. Skipulagstengd markmið sem tengjast almennri stjórn fjármála geta varðað álagningarhlutfall skatta og upphæð þjónustugjalda, kaup eða sölu eigna, niðurgreiðsla skulda og fjármögnun fjárfestinga.

3.3.2. Markmið sem tengjast ákveðnum aðgerðum sveitarfélagsins

Markmið geta verið sett um ákveðnar aðgerðir sem tengjast framkvæmd þjónustunnar. Þau geta m.a. verið í því fólgin að ná fram ákveðnum árangri fyrir íbúana eða hluta þeirra. Hægt er að setja ákveðin árangurstengd markmið með þjónustunni, s.s. að auka atvinnuþátttöku með fræðslu og skilyrðingum meðal þeirra sem þiggja fjárhagsaðstoð, draga úr einelti í skólakerfinu, draga úr urðun úrgangs, auka endurvinnslu eða auka áherslu á ákveðna þætti í félagsþjónustu sveitarfélagsins svo dæmi séu nefnd.

Árangur og gæði þjónustunnar er yfirleitt metin í formi aðgengis, nægjanleika, framboðs sem uppfyllir eftirspurn og almennri ánægju íbúanna. Miðað er við að ánægður viðskiptavinur sé tákni um mikil gæði þjónustunnar og að gæðin bæti árangur hennar. Hvort sett markmið um ánægju íbúanna hafa náðst er oft skilgreint sem ákveðið gildi á skala þar sem pólarnir eru frá ánægðum viðskiptavin yfir í óánægðan viðskiptavin.

3.3.3. Markmið sem tengjast framkvæmd almennrar þjónustu

Markmið um framkvæmd þjónustunnar varða gæði þjónustunnar, umfang hennar, hvernig þjónustan er innt af hendi og ánægju íbúanna með starfsemi sveitarfélagsins. Árangur á þessu sviði er oft mældur með skipulögðum könnunum, úttektum eða hvernig áætlanir standast í raun.

3.4 Mat á árangri

Á mynd 4 koma fram tvenns konar viðmið sem nota má við mat á árangri af starfsemi sveitarfélagsins. Annars vegar er hægt að mæla árangurinn í magni og/eða gæðum þjónustunnar og hins vegar er hægt að mæla árangurinn í fjárhagslegri afkomu. Til að niðurstaðan verði ásættanleg verður ásættanlegt jafnvægi að vera milli þessara tveggja atriða.



Mynd 4. Mat á árangri af starfsemi sveitarfélags

Í þessu sambandi skiptir máli að setja upp vel skilgreind gildi sem lýsa annað hvort gæðum þjónustunnar eða magni hennar. Markmið sem tengjast magni þjónustunnar lýsa fjölda aðgerða eða hve mikla þjónustu eigi að inna af hendi á ákveðnu tímabili. Markmið sem tengjast gæðum þjónustunnar byggjast yfirleitt á ákveðnum gæðaviðmiðum. Markmið um ákveðin gæði geta annað tveggja byggst á ákveðnum lagafyrirmælum eða því að halda sig fyrir ofan ákveðið vel skilgreint meðaltal innan geirans.

3.5 Hve bindandi er fjárhagsáætlun sveitarfélagsins?

Í sveitarstjórnarlögum (62. gr.) segir:

„Sveitarstjórn skal á hverju ári afgreiða fjárhagsáætlun fyrir komandi ár og næstu þrjú ár þar á eftir. Saman mynda þessar áætlanir fjögurra ára áætlun fyrir sveitarfélagið sem felur í sér heildaráætlun um fjármál sveitarfélagsins á tímabilinu, bæði A- og B-hluta skv. 60. gr. Skal fjárhagsáætlun næsta árs fela í sér bindandi ákvörðun um allar fjárhagslegar ráðstafanir sveitarfélagsins á því ári sem hún tekur til, sbr. nánari fyrirmæli í 63. gr.“

Ákvæðið felur í sér að þau markmið sem sveitarstjórn hefur ákveðið fyrir starfsemi sveitarfélagsins og fjármál þess á næsta ári eru bindandi bæði fyrir stjórnslu sveitarfélagsins og annað starfsfólk þess. Það felur einnig í sér að ekki má víkja frá settum markmiðum eða breyta þeim án formlegs samþykkis sveitarstjórnar.

Rammar eða sundurliðun fjárhagsáætlunar niður á einstaka málaflokka er einnig bindandi. Nægi það fjármagn ekki sem úthlutað hefur verið til viðkomandi málaflokks eða stofnunar getur viðkomandi óskað eftir auknu fjármagni til sveitarstjórnar. Það kemur svo í ljós hvort við því verður orðið. Aftur á móti er ekki nauðsynlegt að ráðstafa allri þeirri fjárveitingu sem til staðar er í fjárhagsáætlun ef hægt er að veita sömu þjónustu fyrir minna fjármagn en ætlað var.

Nauðsynlegt er að fylgjast stöðugt með þróun tekna sveitarsjóðs yfir árið þannig að hægt sé að bregðast við í tíma ef tekjur verða lægri en áætlað var. Ganga verður út frá því að veltufé frá rekstri sé nokkuð bundin stærð eins og aðrir hlutar fjárhagsáætlunar. Því verður að fylgjast nákvæmlega með öllum frávikum tekna og gjaldamegin og taka öll þau frávik sem skipta máli til umfjöllunar.

Markmið fyrir starfsemi sveitarfélagsins á að fastsetja eins og hægt er í tengslum við gerð fjárhagsáætlunar. Sveitarstjórn getur t.d. gengið út frá að ákveðinn málaflokkur/stofnun/deild inni af höndum ákveðið magn af þjónustu á starfsárinu, að ákveðinni þjónustu sem beinist að ákveðnum hópi íbúanna verði breytt eða að ákveðinn lágmarksfjöldi verði sáttur við ákveðna þjónustu sem beinist að þessum hluta íbúanna.

Sveitarstjórn tekur ákvörðun um breytingar á fjárhagsáætlun. Leggja skal fram viðauka við fjárhagsáætlun ef breyta skal fjárhagsáætlun frá upprunalegri mynd. Sveitarstjórn skal taka formlega ákvörðun um á hvern hátt auknum útgjöldum eða samdrætti í tekjum verði mætt. Jafnframt þarf að leggja mat á hvaða áhrif viðkomandi breytingar hafa á starfsemi sveitarfélagsins.

Sveitarstjórn getur samþykkt vinnureglur er varða fjárhæðir sem má færa milli deilda eða stofnana án beinnar aðkomu sveitarstjórnar. Þá er yfirleitt gengið út frá tilfærslum innan málaflokka sem tengjast lagfæringum eða leiðréttingum, s.s. vegna tilfallandi breytinga á ákveðnum forsendum. Í því sambandi má nefna breytingar á nemendafjölda í skólum, breytingar vegna starfsmannaveiltu og annarra þátta sem falla undir eðlilegan sveigjanleika.

Millifærslur á fjármunum milli einstakra málaflokka eru miklu frekar skilgreindar sem pólitísk ákvarðanatataka og á heima á borði sveitarstjórnar og skal færð í sérstakan viðauka. Sama gildir ef heildarniðurstöðum fjárhagsáætlunar er breytt einhverra hluta vegna. Slík ákvörðun er á valdi sveitarstjórnar og skal einnig skilgreind í sérstökum viðauka.

Niðurstaða fyrir seinni þrjú ár fjárhagsáætlunar er ekki bindandi. Niðurstöður þriggja ára áætlunar gefa engan rétt eða fyrirheit til ráðstöfunar fjármagns. Sveitarstjórn er ekki skyldug til að fylgja eftir þeim áherslum sem settar hafa verið fram í 3ja ára fjárhagsáætlun því hún er miklu frekar sett fram sem pólitísk sýn eða stefnumörkun. Enda þótt ákveðin skilgreind fjárfesting sé sett inn á 3ja ára áætlun þarf engu að síður að taka formlega ákvörðun um hana við afgreiðslu fjárhagsáætlunar fyrir næsta ár hafi það ekki þegar verið gert.

Fjárhagsáætlun sem afgreidd er af sveitarstjórn er rammi fyrir stjórnun á fjármálum sveitarfélagsins. Æ oftast er unnið eftir svo kölluðum rammaáætlunum þar sem sveitarstjórn tekur ákvörðun um á hvern hátt væntanlegum heildartekjum sveitarsjóðs er ráðstafað til einstakra málaflokka. Fjármunum innan hvers málaflokks er síðan ráðstafað af stjórnendum og embættismönnum miðað við fyrirliggjandi áherslur og ákveðna forgangs röðun.

3.6 Nokkur mikilvæg atriði við gerð fjárhagsáætlunar

Samkvæmt sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 er sveitarstjórnnum skylt að haga rekstri A- og B hluta sveitarsjóðs þannig að hann sé í jafnvægi yfir ákveðið tímabil. Forsenda þess er vönduð fjárhagsáætlun, markviss fjármálastjórnun og reglubundin eftirfylgni.

Fjármálareglan um jafnvægi í rekstri kemur fram í 64. gr. laganna:

„Samanlögð heildarútgjöld til rekstrar vegna A- og B-hluta í reikningsskilum skv. 60. gr. séu á hverju þriggja ára tímabili ekki hærri en nemur samanlögðum reglulegum tekjum.“

Sveitarstjórnir eru skyldugar samkvæmt sveitarstjórnarlögum að sjá til þess að sveitarfélagið fjármagni daglega starfsemi af eigin tekjum. Því er ekki heimilt til lengri tíma litið að taka lán til að fjármagna daglega starfsemi. Samkvæmt jafnvægisreglu sveitarstjórnarlaga verður að vera jafnvægi í rekstri sveitarfélagsins á hverju þriggja ára tímabili. Raunsæi verður þannig að vera ráðandi við tilhögun rekstrar og ákvörðun um nýjar skuldbindingar sem sveitarfélagið tekur á sig. Ef sveitarfélag er rekið með tapi, einhverra ástæðna vegna, þá skal sveitarstjórn sjá til þess að tapið sé jafnað út á hverju þriggja ára tímabili. Því verða áætlunir að sýna jafnvægi í rekstri eða rekstrarafgang þegar tekið hefur verið tillit til allra rekstrartengdra þátta. Ef sveitarfélag er rekið með viðvarandi

halla þá kemur til kasta eftirlitsnefndar sveitarfélaga. Hlutverk hennar er skýrt út í VIII kafla sveitarstjórnarlaga. Eftirlitsnefnd gerir m.a. kröfur til að sveitarstjórn setji fram áætlun um hvernig brugðist verður við vandanum.

Á seinni árum er farið að gefa þeim skuldbindingum, meiri gaum en áður, sem mögulega geta fallið á sveitarfélagið. Slíkt getur m.a. hent í tengslum við eignaraðild sveitarfélags að byggðasamlagi eða sameignarfélagi sem jafnvel er ekki tiltekin í ársreikningi viðkomandi sveitarfélags. Slík áhættugreining er nauðsynleg til að draga úr eða fyrirbyggja neikvæð áhrif frá þekktum áhættuþáttum svo óvænt áhrif á fjárhag sveitarfélagsins séu eins fátíð og lítil og mögulegt er.

3.6.1. Nokkrar grunnreglur reikningsskila

Í reikningsskilum sveitarfélaga og við uppsetningu fjárhagsáætlunar er unnið eftir ákveðnum grunnreglum sem gott er að hafa í huga. Þær koma fram á mynd 5.



Mynd 5. Grunnreglur reikningsskila sveitarfélaga

Hér á eftir er fjallað í stuttu máli um hverja reglu fyrir sig.

3.6.2. Brúttóregla og nettóregla.

Brúttóreglan felur í sér að fjárhagsáætlun er sett upp á þann hátt að tekjur og gjöld eru tilgreind á aðskilinn hátt. Þannig kemur fram heildarvelta sveitarfélagsins svo og heildarvelta innan einstakra málaflokka. Einnig kemur fram hve mikill hluti af útgjöldum þess er fjármagnaður með skatttekjum og hve mikill hluti með þjónustugjöldum.

Nettóreglan felur í sér að sértekjur eru dregnar frá heildarkostnaði við tiltekið verkefni og niðurstaðan birt þannig. Þá kemur einungis í ljós hve stóran hluta af heildarkostnaði við verkefnið þarf að fjármagna með skatttekjum en ekki sést hvert heildarumfang rekstursins er. Nettóreglan er því einungis notuð í undantekningartilvikum, s.s. þegar unnið er með framlög til samstarfsverkefna/byggðasamlaga. Þá er einungis tiltekið í fjárhagsáætlun sveitarfélagsins hvert framlag þess er til viðkomandi verkefnis.

3.6.3. Greiðsluregla

Í fjárhagsáætlun er einungis reiknað með þeim fjárhæðum sem verða færðar til tekna og gjalda hjá sveitarfélaginu á fjárhagsáætlunarárinu. Þannig á fjárhagsáætlun að gefa raunsanna mynd af rekstri þess á viðkomandi ári.

3.6.4. Regla um heildarstarfsemi

Reglan um heildarstarfsemi felur í sér að fjárhagsáætlunin á að gefa glögga mynd af öllum tekjum sveitarfélagsins og öllum útgjöldum þess. Í fjárhagsáætluninni verður því að taka allt með sem varðar rekstur þess, jafnvel þótt það sé mjög fyrirsjáanlegt. Einnig verður að taka tillit til innri viðskipta milli einstakra deilda eða stofnana sveitarfélagsins þrátt fyrir að það kalli ekki á bein fjárhagsleg útgjöld.

3.6.5. Rammaregla

Mismunandi er hve fjárhagsáætlun er unnin í miklum smáatriðum. Æ algengara er að unnið sé eftir rammareglu. Það er framkvæmt á þann hátt að tekin er ákvörðun um heildarfjárhæð fyrir ákveðinn málaflokk eða verkefnaheild. Þá eru þær tekjur og þau útgjöld sem tilheyra heildinni (félagsmál/fræðslumál) sérstaklega tilgreind. Heildarniðurstaðan byggir vitaskuld á greiningu á ákveðnum forsendum, s.s. launakostnaði og kaupum á vörum og þjónustu. Þannig eru markmiðin fyrir heildina tilgreind, svo og þeir fjármunir sem þarf til að ná settum markmiðum. Þetta fyrirkomulag hefur bæði kosti og galla. Kostir þess eru að viðkomandi stjórnendur innan hvers málaflokks hafa meira svigrúm um hvernig þeir ráðstafa þeim fjármunum sem þeir bera ábyrgð á. Gallarnir eru á hinn bóginn þeir að sveitarstjórnin, sem ber hina endanlegu ábyrgð á ráðstöfun fjármuna sveitarfélagsins, getur misst yfirsýn yfir verkefni og útfærslu þeirra ef rammarnir eru of rúmír. Því skal varast að fjárhagsáætlun verði sett upp á of almennan og opinn hátt. Mikil þörf er einnig á að gerð sé á jöfnum höndum grein fyrir þróun útgjalda yfir starfsárið.



4. Fagleg staða fjárhagsáætlanagerðar og fjármálastjórnunar

4.1. Nokkur atriði sem eru forsendur fyrir góðri fjármálastjórnun

Góð fjármálastjórnun er samspil fjölmargra atriða sem verða að vinna saman sem ein heild til að niðurstaðan verði eins og að er stefnt. Vönduð fjárhagsáætlanagerð er einn þáttur hennar.

Forsendur þess að vönduð fjárhagsáætlanagerð skili þeim árangri sem að er stefnt eru meðal annars:

- a. Draga verður úr samkeppni um fjármuni milli einstakra málaflokka en leggja aukna áherslu á heildina

Mikilvægt er að fjárhagsáætlun sé unnin á þann veg að það sé skýrt tilgreint og almennt og viðurkennt á hvaða grundvelli fagnefndir og einstakar stofnanir vinna og hvaða fjárhagslegt svigrúm þær hafa

- b. Skýr stjórnunarstefna sé til staðar

Krafan um skýra stjórnunarstefnu byggir á því að það liggi skýrt fyrir og sé almennt viðurkennt í stjórnáætluninni á hvern hátt einstökum málaflokkum, deildum og stofnunum er stjórnað

- c. Kerfisbundin upplýsingaöflun sé til staðar

Starfsemi sveitarfélags er margbrotin og flókin. Því er mikilvægt að hafa möguleika til að afla upplýsinga í rauntíma um hvernig fjárhagsleg þróun starfseminnar er til að hægt sé að bregðast við í tæka tíð ef nauðsyn krefur

- d. Bregðast þarf við sjúkdómseinkennum

Með sjúkdómseinkennum er átt við að blikur séu á lofti með að stjórnkerfi sveitarfélagsins sé nægjanlega sterkt. Hægt er að nefna eftirfarandi atriði sem dæmi um sjúkdómseinkenni

- i. Erfitt reynist að viðurkenna raunverulega fjárhagsstöðu
- ii. Ákvarðanatáka er tímafrek og erfið
- iii. Skortur er á vilja í stjórnkerfinu til að fylgja eftir pólitískum ákvörðunum

4.2 Kröfur sem gerðar eru til undirbúnings fjárhagsáætlunar

Hér er dregið saman stutt yfirlit um nokkur meginatriði sem eru grundvöllur að vönduðum undirbúningi og góðum grunni fjárhagsáætlunar.

- a) Fjárhagsáætlun verður að vera raunsæ og byggja á raunsæjum forsendum og áætlunum.
- b) Fjárhagsáætlun verður að byggja á raunverulegum fjárhagslegum forsendum í ytra umhverfi.
- c) Skýrar verklagsreglur verða að liggja fyrir um hvernig unnið er að fjárhagsáætlun fyrir sveitarfélagið.
- d) Þrátt fyrir að einungis fyrsta ár fjárhagsáætlunar sé formleg ákvörðun um fjárheimildir þá verður að vanda vel til vinnu fyrir öll ár fjárhagsáætlunar svo hún skili því gagni sem ætlast er til.
- e) Fjárhagsáætlun skal leiða til þess að nýting tiltækra fjármuna verði eins skilvirk og best verður á kosið.
- f) Það verða að vera skýr tengsl milli þjónustustigs og gæða annars vegar og fjárveitinga hins vegar.
- g) Við undirbúning fjárhagsáætlunar skapast svigrúm til pólitískrar forgangsröðunar.
- h) Skýr verkaskipting þarf að vera á milli stjórnáætlamanna og stjórnáætlunar.
- i) Við undirbúning fjárhagsáætlunar gefst tækifæri til almennra skoðanaskipta milli stjórnáætlamanna, borgaranna, forstöðumanna stofnana og nefndamanna.
- j) Fjárhagsáætlun þarf að vera gegnsæ og skýrt uppsett.
- k) Það þarf að vera skýrt hver leiðir vinnu við gerð fjárhagsáætlunar bæði innan stjórnáætlunar og á hinu pólitíska sviði.

5. Gátlisti fyrir vinnulag og uppsetningu efnisþátta

Hér á eftir er settur upp grunnur að gátlista yfir þá efnisþætti sem mestu máli skipta við vinnulag að undirbúningi fjárhagsáætlunar, afgreiðslu hennar og eftirfylgni. Yfirlitið miðast við vinnulag hjá meðalstóru eða stóru sveitarfélagi. Gátlistinn er bæði settur upp í fyrirspurnarformi og með beinum ábendingum. Markmiðið er að einstakar sveitarstjórnir geti haft hann til hliðsjónar þegar verklag er yfirfarið og lagt mat á hvort úrbóta eða breytinga sé þörf.

5.1. Hver eru helstu markmið sveitarfélagsins við gerð starfs- og fjárhagsáætlunar?

- Almenn markmið er varða rekstur, efnahag og sjóðsstreymi.
- Notkun fjárhagsáætlunar sem stjórnækis.
- Stefnumótun sem birtist í starfs- og fjárhagsáætlun til lengri tíma. Stefnunótun sveitarstjórnar er grundvöllur að frekari vinnu við þróun stefnumörkunar. Þar er um að ræða stefnumörkun fagraða, starfsáætlanir einstakra sviða og málaflokka sem taka mið af þeirri heildarstefnumörkun sem liggur fyrir. Tiltaka þarf sérstaklega í starfsáætlun þau verkefni sem unnið skal að utan hefðbundinnar starfsemi sveitarfélagsins.

5.2. Hvert er útgjaldapól A-hluta sveitarsjóðs til lengri tíma (5-10 ára)?

5.3. Ábyrgð og verkaskipting:

- Hvernig er verkaskipting í yfirstjórn sveitarfélagsins með fjármálum og ábyrgð á daglegum rekstri?
- Hver ber ábyrgð á mótun helstu áherslna í einstökum málaflökum?
- Hver ber ábyrgð á að rekstur einstakra sviða/málaflokka sé innan fjárheimilda og í samræmi við markaða stefnu?
- Hver ber ábyrgð á vinnslu tillögu til starfs- og fjárhagsáætlunar?
- Hver er verkstjóri við undirbúning að tillögu til starfs- og fjárhagsáætlunar?
- Hvar eru drög að starfs- og fjárhagsáætlun fyrir einstaka málaflokka unnin og áherslur mótaðar?
- Hvaða gögn og upplýsingar á að nota við vinnuna? Hver aflar þeirra og hver undirbýr þau?

5.4. Vinnuferli við gerð starfs- og fjárhagsáætlunar og þriggja ára áætlunar:

- Undirbúningur og gagnasöfnun (tímasetningar):
 - Ákvörðun um upphaf verksins.
 - Undirbúningur og gagnasöfnun (tímasetningar):
 - Ákvörðun um upphaf verksins.
 - Samráðsfundur pólitískra ábyrgðaraðila og lykilstjórnenda.
 - Spár unnar um þróun ýmissa innri lykilþátta. Þar er um að ræða innri þætti hvers sveitarfélags, s.s. þróun íbúafjölda, atvinnuhorfur og aðrar staðbundnar aðstæður.
 - Mat lagt á efnahagshorfur. Mikilvægt er að sveitarfélögin noti samræmdar forsendur sem frekast er unnt.
 - Upplýsingar eru t.d. sóttar í samantekt sem Samband íslenskra sveitarfélaga sendir út. Þær byggja meðal annars á þjóðhagsspá Hagstofu Íslands.
 - Tíma- og verkáætlun við gerð starfs- og fjárhagsáætlunar lögð fram og kynnt.
- Úrvinnsluferli
 - Vinnufundur fagraða.
 - Tekjuáætlun sett fram.
 - Fjárfestingaráætlun undirbúin (þarfagreining, greining valkosta og hagkvæmnimat).
 - Samráð við íbúa um áherslur?
 - Unnið úr ábendingum íbúa?
 - Tillögur að áherslum og forgangsröðun lagðar fram.
 - Yfirlit um möguleika á hagræðingu, sparnaði, skuldbindingum, áhættu og tækifærum kynnt og rætt.
 - Lagt mat á efnahagslegt umhverfi og þróun þess.
- Pólitísk forgangsröðun
 - ekjuforsendur ræddar og ákveðnar.
 - Fjárhagsrömmum úthlutað.
 - Unnið að forgangsröðun verkefna.

- iv. Forgangsröðun rædd (hvar).
 - v. Unnið með launalíkön, útsend vinnugögn og almennar grunnforsendur. Leiga eignasjóðs og skipting á sameiginlegum kostnaði rædd o.s.frv.
- d. Ákvarðanir um rekstur
- i. Rekstur stofnana (hefðbundinn rekstur).
 - ii. Rekstur tímabundinna verkefna.
- e. Fyrstu tillögur (tímasetningar)
- i. Tillögur lagðar fyrir einstakra nefndir/fagráð.
 - ii. Drög að starfs- og fjárfestingaráætlun lögð fram og valkostir í þeim efnum til lengri tíma kynntir.
 - iii. Áætlun um áhrif fjárfestinga á árlegan rekstrarkostnað þegar fjárfesting hefur verið tekin í notkun.
 - iv. Tímasett áætlun um fjárþörf vegna fyrirhugaðra fjárfestinga. Forsendur og áherslur einstakra málaflokka kynntar fyrir kjörnum fulltrúum.

5.5. Drög að heildstæðri starfs- og fjárhagsáætlun til næsta árs og til þriggja ára (tímasetningar):

- a. Tillögur er varða einstaka málaflokka eru lagðar fyrir fjármálastjóra/fjármálaskrifstofu.
- b. Lokadrög að fjárhagsáætlun fyrir einstaka málaflokka lögð fram fyrir kjörna fulltrúa.

5.6. Pólítísk umræða (tímasetningar):

Heildstæð drög að fjárhagsáætlun lögð fram.

5.7. Lokaafgreiðsla starfs- og fjárhagsáætlunar og þriggja ára áætlunar (tímasetningar):

- a. Tillaga að starfs- og fjárhagsáætlun undirbúin með tilheyrandi greinargerð.
- b. Fjárhagsáætlun lögð fram til fyrri umræðu.
- c. Fyrri umræða meðal kjörinna fulltrúa.
- d. Úrvinnsla breytingartillagna sem koma fram við fyrri umræðu.
- e. Farið yfir ýmsar ytri forsendur og áherslur með tilliti til

- nýjustu upplýsinga þar um.
- f. Lagt mat á hvort þurfi að breyta ákveðnum grunnforsendum.
- g. Tillaga til starfs- og fjárhagsáætlunar tekið til endanlegrar afgreiðslu.

5.8. Framkvæmd starfs- og fjárhagsáætlunar:

- a. Meðferð fjárheimilda innan rekstrarársins:
 - i. Hvernig er ábyrgð á rekstri einstakra sviða/málaflokka háttað?
 - ii. Hverjir eru möguleikar á færslu fjárheimilda milli einstakra deilda?
 - iii. Hverjir eru möguleikar á færslu fjármuna milli málaflokka/sviða? Hvernig fer formleg afgreiðsla á slíku fram?
- b. Breyting verður á rekstrarforsendum:
 - i. Hver eru viðbrögðin?
 - ii. Hvernig er ábyrgð háttað og hvernig er vinnuferlið?
 - iii. Hvernig er formleg afgreiðsla á endanlegri niðurstöðu?
 - iv. Hvenær er rétt að setja upp viðauka og hvernig skal það gert?
- c. Færsla fjárheimilda / rekstrarhalla milli ára:
 - i. Hvernig er almennt vinnulag?
 - ii. Hvernig er vinnuferli og ábyrgð skilgreind?
 - iii. Hver eru viðbrögð við hallarekstri? Ástæður og formleg afgreiðsla.
 - iv. Ákvörðun um ráðstöfun rekstrarafgangs hjá deild eða málaflokk.

5.9. Eftirlit með framkvæmd fjárhagsáætlunar:

- a. Hvernig er ábyrgð á daglegum rekstri skilgreind?
- b. Hver eru almenn rekstrarmarkmið?
- c. Hvernig eru verkferlar ef samþykkja þarf viðauka:
 - i. Vegna tilfærslu milli málaflokka eða deilda?
 - ii. Vegna breytinga á heildarniðurstöðu fjárhagsáætlunar?
- d. Hvaða kröfur eru gerðar um reglubundin uppgjör og greiningu á frávikum frá fjárhagsáætlun?
- e. Hvernig eru tímasetningar á reglubundnum yfirlitum og hver ber ábyrgð á þeim?
- f. Hvert er hlutverk kjörinna fulltrúa í eftirliti með

-
- framkvæmd starfs- og fjárhagsáætlunar? Hvernig fer það fram og hve oft?
- g. Hver eru viðbrögð og vinnuferli ef aðgerða virðist þörf?
 - h. Eru gerðar kröfur um sterka rekstrarvitund og tilgreinda árangursmælikvarða bæði í fjármálastjórnun og þjónustumarkmiðum?
 - i. Er farið yfir hvernig til tókst í ferlinu frá upphafi til enda og lagt mat á hvað þurfi lagfæringar við fyrir næsta ár?



6. Skilgreiningar

Almennar skilgreiningar á ábyrgð og verkaskiptingu milli einstakra aðila hvað varðar undirbúning fjárhagsáætlanagerðar, framkvæmd hennar og eftirlit með framkvæmdinni.

6.1. Sveitarstjórn

Sveitarstjórn ber hina endanlegu pólitísku ábyrgð á forgangsriðun verkefna, ráðstöfun tekna sveitarsjóðs og þeim skuldbindingum sem sveitarsjóður gengst undir.

6.2. Byggðarráð

Í byggðarráði eru teknar nánari ákvarðanir um útfærslu þeirra þátta sem tekin hefur verið pólitísk ákvörðun um. Byggðaráð fer ásamt framkvæmdastjóra með framkvæmdastjórn og fjármálastjórn sveitarfélagsins að því leyti sem þessi mál eru ekki öðrum falin. Byggðarráð hefur eftirlit með stjórnáslu sveitarfélagsins og fjármálastjórn þess, semur drög að fjárhagsáætlun og viðaukum við hana og leggur þau fyrir sveitarstjórn. Byggðarráði er heimil fullnaðarákvörðun mála sem eigi varða verulega fjárhag sveitarsjóðs eða stofnana hans, enda sé eigi ágreiningur innan ráðsins eða við framkvæmdastjóra um ákvörðunina. Á meðan sveitarstjórn er í sumarleyfi fer byggðarráð með sömu heimildir og sveitarstjórn hefur ella.

6.3. Framkvæmdastjóri sveitarfélags

Framkvæmdastjóri sveitarfélagsins er æðsti yfirmaður starfsmannahalds hjá sveitarfélaginu. Hann er einnig æðsti ábyrgðaraðili fjármálastjórnunar, áætlanagerðar og eftirfylgni

með framkvæmd fjárhagsáætlunar. Hann sér um að undirbúa fundi sveitarstjórnar/byggðarráðs og framkvæma þær ákvarðanir sem sveitarstjórn/byggðarráð hefur tekið.

6.4. Einstakar fagnefndir og/eða fagråd

Einstakar fagnefndir eða fagråd hafa með höndum útfærslu á ákvörðunum sem varða viðkomandi málaflokka eða einstaka verkþætti.

Stjórnendur einstakra málaflokka, deilda eða stofnana bera ábyrgð á starfsemi viðkomandi verkþáttar og jafnframt því að farið sé eftir niðurstöðum fjárhagsáætlunar.

6.5. Fjármálastjóri

Fjármálastjóri ber ábyrgð á því að hafa heildaryfirsýn yfir fjármál sveitarfélagsins. Hann ber einnig ábyrgð á að unnið sé eftir fjármálalegri stefnumörkun sveitarstjórnar sem kemur fram við afgreiðslu fjárhagsáætlunar. Hann gerir hlutaðeigandi aðilum viðvart ef frávik frá fjárhagsáætlun verða meiri en ásættanlegt er.

7. Helstu heimildir og stuðningsefni

- Cederqvist, Anna; Kommunens ekonomi – så funkar det! Komlitt 2015, 97 bls.
- Den gode budgetopfølging; Kommunal Økonomisk Forum 2015. 30 bls.
- Kvibacke, D. och Rosengren D.; Budgetprocessen i en kommunal verksamhet; Luleå tekniska Universitet. 2003: 172 SHU.
- Persónulegar upplýsingar um vinnulag og áherslur frá fulltrúum í vinnuhópnum
- Suorto A; Kommunekonomin – nyckeln till ekonomisk planering. Finlands Kommunförbund, 2008. 106 bls.
- Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011

Vinnuferli fjárhagsáætlunar og úthlutn stofnbúnaðar

	jan	feb	mar	apr	maí	jún	júl	ágú	sep	okt	nóv	des
Frámkvæmdir												
Undirbúningur framkvæmda												
Ársfjórðungsuppgjör												
Ársreikningar												
Uppgjör												
Stofnbúnaður úthlutaður												
Stofnbúnaður endurskoðaður												
Greining og samant. G&T áætl												
Launaáætlun												
Gjaldskrár												
Forsendur fjárhagsáætlunar												
Ráttar												
Styrkir												
Umræða í bæjarráði												
Fyrri umræða í bæjarstjórn												
Íbúafundur												
Síðari umræða í bæjarstjórn												
Afgreiðsla												

Vinnuferli
Frámkvæmdir undirbúnaðar s.kv. fjögurra ára og tíu ára áætlun
Undirbúningur framkvæmda hönnun og kostnaðarmat
Fjármálastjóri leggur fyrir ársfjórðungsuppgjör
Endurskoðun ársreikninga og uppgjör
Uppgjör í vinnslu og afgreiðslu bæjarstjórnar
Úthlutun stofnbúnaðar skv. áætlun forstöðumanna
Stofnbúnaður endurskoðaður skv. áætlun forstöðumanna
Yfirferð á ýmsum liðum, skv greiðslu og tekjuáætlun
Launaáætlun unnin
Gjaldskrár endurskoðaðar
Farið yfir hagvísu og framtíðarspár um þróun í efnahagsmálum.
Ráttar ákvarðaðir, rekstrar-, styrkja-, framkv- og st.bún. ráttar
Útdeiling
Umræða í bæjarráði er samhlíða undirbúning framkvæmda
Bæjarstjórn tekur áættanir næsta árs og fjögurra ára til fyrri umræðu og bókar allt sem á að bóka, Haldin íbúafundur til kynningar á fjárhagsstöðu
Bæjarstjórn tekur áættanir til síðari umræðu á samt föstum reglum
Fjármálastjóri

Ábyrgðaraðili	Úrvinnsluaðili	Afgreiðsla
Bæjarráð/bæjarstjórn	Frámkvæmdasvið	Bæjarráð
Forstöðumaður	Frámkvæmdasvið	Bæjarráð
Fjármálastjóri	Fjármálastjóri	Bæjarráð
Fjármálastjóri	Endursk./fjármálast.	Bæjarráð/bæjars tjórn
Fjármálastjóri	Endursk./fjármálast.	Bæjarráð/bæjars tjórn
Fjármálastjóri	Forstöðumenn	Bæjarráð
Forstöðumaður	Forstöðumenn	Bæjarráð
Forstöðumaður	Forstöðum./fjármálastj.	Bæjarráð
Forstöðumaður	Launafulltrúi/forstöðumenn	Bæjarráð
Formenn og starfm. nefnda	Forstöðumenn/nefndir/bæjarráð	Bæjarráð
Forstöðum./fjármálastj.	Forstöðum./fjármálastj.	Bæjarráð
Bæjarráð/bæjarstjórn	Fjármálastjóri/F.stj./FF/forstöðumenn	Bæjarráð
Bæjarráð/bæjarstjórn	Bæjarstjóri/bæjarráð	Bæjarráð
Bæjarstjóri/bæjarráð	Bæjarstjóri/bæjarráð	Bæjarráð
Bæjarstjóri/bæjarráð/bæjarstjórn	Bæjarstjóri/forstöðum.	Bæjarstjórn
Bæjarstjóri/bæjarráð/bæjarstjórn	Bæjarstjóri/fjármálasvið	Bæjarráð
Bæjarstjóri/bæjarráð/bæjarstjórn	Bæjarstjóri/forstöðum.	Bæjarstjórn
Fjármálastj./forstöðum.	Fjármálastj./forstöðum.	Fjármálastjóri

